

[illegible]

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

EN TIEMPOS DE CRISIS

C|E|S

Keywords: child sexual abuse; disclosure; self-blame

Edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2009
Plaza de la Paz 9, 1º
33006 - Oviedo (Asturias)
Teléfono: 98 527 07 15 - Fax: 98 523 78 13

<http://www.cesasturias.es>
e-mail: correo@cesasturias.es

Depósito legal: AS-5.438-2009
ISBN: 978-84-692-6782-0
Patrocina: Cajastur
Imprime: Gráficas Summa, S.A. (Polígono industrial de Silvota LLanera- Asturias)
Imagen: apunto comunicación [www.apunto-c.com] I Juan hernaz
Diseño y maquetación: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias

> PRESENTACIÓN

> D. Nicolás Álvarez Álvarez

*Presidente del Consejo Económico y Social
del Principado de Asturias*

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Otro año más tengo el honor de presentar la publicación de las Jornadas organizadas por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, que bajo el título *El papel del sector público en tiempos de crisis*, se celebraron durante los días 10 y 11 de junio de 2009. Jornadas en las que, coincidiendo con lo que manifiesta en su presentación el profesor Pandiello, coordinador de las mismas, se pretendía ofrecer un espacio abierto en el que se pudieran contrastar visiones alternativas sobre el tema. En el programa se trató de combinar las aportaciones de expertos académicos, con las percepciones de responsables políticos (desde el gobierno o desde la oposición), de agentes económicos y sociales, y de medios de comunicación. Todos ellos han hecho un meritorio esfuerzo para desplazarse desde distintos puntos de España y, además de sus brillantes intervenciones en la exposición y debate, nos han remitido por escrito sus conferencias para poder llevar a cabo esta publicación.

A todos los intervinientes, mi mayor agradecimiento, y el de todos los miembros del Consejo. Agradezco al Ministro de Trabajo e Inmigración, por prologar esta publicación; al Consejero de Industria y Empleo, por la inauguración de las Jornadas; y a la Consejera de Bienestar Social y Vivienda del Gobierno del Principado de Asturias, por su clausura. También quiero agradecer su colaboración al Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y a la Directora Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Asturias, así como al Presidente de FADE, a los Secretarios Generales de UGT y CCOO, al Delegado del Gobierno en Asturias, al Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad Valenciana, al Ex Rector de la Universidad de Oviedo, y al profesor Arango, vocal del Consejo, por la presentación de los ponentes y su actuación como moderadores de los debates que se suscitaron. Y, como no, al coordinador de las Jornadas, el profesor Pandiello, sin cuyo esfuerzo y sugerencias no hubiera sido posible la confección del programa y su desarrollo.

Agradezco a Cajastur que, una vez más, impulsa a este organismo financiando esta edición, como lo viene haciendo con anteriores publicaciones del Consejo Económico y Social; y, especialmente, a su Presidente, D. Manuel Menéndez Menéndez, quien siempre está abierto a colaborar con este Consejo.

Por último, un agradecimiento muy especial a Dña. Carmen Alcobendas Paco, por su entrega en la organización, cuidando en todo momento todos y cada uno de los detalles para la buena marcha y desarrollo de las Jornadas, y a Dña. Ana López-Contreras Martínez, quien con acierto planificó e hizo posible su publicación, así como al resto del personal del CES, que bien, directa o indirectamente, contribuyeron al éxito de las Jornadas.

Con satisfacción, creo poder afirmar que hemos cumplido nuestras pretensiones, creando un foro más de debate sobre el papel de los servicios públicos en esta situación de grave crisis que padecemos; debate que sigue abierto en otros foros y en los medios de comunicación por la gran trascendencia que tiene para la humanidad, pues la crisis afecta a todos los países con distinta intensidad, nos encontramos ante un fenómeno global, al que hay que enfrentarse para salir de él y para ello creo que es importante el diálogo, los pactos y la buena voluntad de todos, instituciones y ciudadanía.

Oviedo, octubre de 2009

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



La acción protectora de la Seguridad Social en tiempos de crisis: última fase de cien años de evolución

En primer lugar debo agradecer al Consejo Económico y Social, y especialmente a su Presidente, D. Nicolás Álvarez Álvarez, esta oportunidad que se nos ofrece de explicar la perspectiva de la protección que ofrece el Sistema de Seguridad Social en el presente tiempo de crisis económica.

Entre los actores del sector público, el papel que se ha asignado a la Seguridad Social es de especial relevancia por incidir directamente en la satisfacción de las necesidades de los habitantes de nuestro país a través de la protección de contingencias hoy consideradas tan básicas como el cese en el trabajo por razones de edad, de enfermedad o de pérdida del empleo; la recuperación de la salud cuando ésta se pierde, así como la protección económica de las situaciones temporales o definitivas en las que la actividad laboral ha de suspenderse por tal motivo; la paternidad o la maternidad y otros riesgos relacionados con ella, etc. Esta relevancia se acentúa en los momentos en los que el descenso de la actividad económica provoca que, por un lado, estas necesidades se incrementen al aumentar el número de desocupados por cesar en sus empleos o no poder acceder inicialmente a ellos y, por otro, los recursos decrezcan al, consecuencia de lo anterior, disminuir el número de personas que aportan recursos al Sistema.

En la actualidad los datos nos muestran que la acción protectora que el Sistema de la Seguridad Social ofrece es superior a la de cualquier otro momento (lo que no quiere decir que no sea mejorable) y ello va a permitir que un mayor número de ciudadanos se puedan enfrentar a la crisis con mayores garantías de que la protección social podrá cubrir parte de sus necesidades.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, como Entidad Gestora de la Seguridad Social, es el encargado de gestionar buena parte de esa acción protectora teniendo, entre otras funciones, asignado el reconocimiento y control del derecho a las prestaciones económicas que otorga el Sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva (sin perjuicio de las competencias atribuidas al Servicio Público de Empleo Estatal, al Instituto Social de la Marina y a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social).

Con este fin, esta Entidad lleva, desde su creación en 1978, trabajando para que los derechos que las normas reconocen a los ciudadanos sean conocidos por los mismos, facilitando los canales de acceso tanto presenciales como telefónicos o telemáticos, y puedan ser ejercidos eficazmente, esto es, con seguridad jurídica y sin demoras en su resolución.

La Seguridad Social en todos los países es el resultado de su devenir histórico, de su situación económica y, como no, del nivel de demanda de sus ciudadanos. Por lo tanto, llegar hasta la situación con que nos encontramos en el año 2009, una sociedad en la que la protección de las necesidades sociales ocupa un papel fundamental tanto para los ciudadanos, como para los estudiosos del Sistema desde sus diversas perspectivas (demográfica, sociológica, jurídica, económica y política) y para los gobernantes no ha sido un camino sencillo. Dos datos son suficientemente reveladores: el presupuesto de la Seguridad Social para el año 2009 asciende a 125.007.424,41 euros, de los

que 100.189.438,54 son gestionados por el INSS y el número de pensionistas de nuestro país alcanza la cifra de 8.506.637 personas.

Han hecho falta más de cien años durante los cuales se han vivido diferentes sistemas políticos y económicos, períodos de bonanza y de dificultades, revoluciones industriales y tecnológicas, para encontrarnos aquí debatiendo acerca del papel del sector público en momentos de crisis.

En nuestro país la implantación de lo que pudiéramos llamar Estado de Bienestar fue tardía y estuvo basada en un irregular desarrollo de los cuatro pilares básicos que se ha considerado sustentan a éste: los tradicionales de la educación, la sanidad y la Seguridad Social (en un sentido amplio) y el cuarto pilar recientemente incorporado que es el de la protección de la dependencia.

Sin embargo, para hablar de las prestaciones que la Seguridad Social ha generado para los ciudadanos debemos remontarnos a los primeros años del siglo pasado. A la aparición de aquellas primeras ideas acerca de la necesidad de generar protección social para los trabajadores, frente a las adversidades que pudieran acontecer a lo largo de sus vidas laborales, no fue ajeno el momento histórico de transformaciones sociales, económicas y políticas que se vivía en nuestro país al igual que en toda Europa a principios del siglo XX.

Históricamente, para proteger las necesidades de los individuos, se habían usado distintas fórmulas que, en general, se llevaban a la práctica sin intervención estatal alguna: técnicas de carácter asistencial constituidas por la asistencia familiar conforme a la cual cada familia proveía (y provee) las necesidades de sus miembros con un compromiso intergeneracional de apoyo mutuo, asistencia privada en la que personas o instituciones dedican recursos propios para atender situaciones concretas de necesidad, técnicas previsionales como el ahorro individual, la suscripción de seguros privados con empresas mercantiles y la incorporación a lo que desde la Edad Media se conocía como gremios profesionales o cofradías.

La intervención pública se limitaba a la beneficencia prestada para atender estados carenciales concretos, pero que no estaba basada en la existencia de derechos subjetivos perfectos sino en la discrecionalidad de quien concedía esa asistencia.

Las leyes de accidentes de trabajo que fueron aprobándose en Europa a finales del siglo XIX, aunque son dudosamente normas de Seguridad Social en sentido estricto (reflejan más bien la creación de un sistema de responsabilidad privada de los empresarios para indemnizar los riesgos sufridos por los trabajadores a su servicio) sí podemos considerarlas, al menos el punto de partida para la historia de la Seguridad Social. En concreto, la Ley española de accidentes de trabajo impone el aseguramiento por el empresario de la responsabilidad derivada de los accidentes de trabajo de sus trabajadores y encomienda este aseguramiento a la iniciativa privada.

En 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión, antecedente de lo que hoy es el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con el fin, entre otros, de difundir e inculcar la previsión popular, administrar la mutualidad de aso-

ciados que al efecto y voluntariamente se constituyera y estimular el mutualismo para las pensiones de retiro, procurando su bonificación con cargo a un Fondo General de Bonificación de pensiones que gestionaba este Instituto.

A partir de ahí, la protección fue ampliándose a lo largo de los años. El Sistema era exclusivamente laboral. Las prestaciones sociales eran jurídicamente exigibles como contrapartida al trabajo realizado y a las aportaciones que, derivadas de los ingresos generados por él mismo, hacían empresarios y trabajadores. La participación en el sistema devino obligatoria, eliminándose así la autonomía de la voluntad de las partes. El Estado se convierte en el gestor y garante de las prestaciones (directa o a través de entidades colaboradoras). Sin embargo, la protección de estos seguros estaba, en general, restringida a trabajadores de determinados sectores y con rentas limitadas. Por otra parte, el campo de aplicación de estos seguros fue progresivamente ampliándose hasta alcanzar a la práctica totalidad de los trabajadores.

La aparición de los informes elaborados en Gran Bretaña por William Beveridge proclamando el principio de cobertura universal de la Seguridad Social para todos los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba”, y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes sirvió para fijar la idea de que el Estado tenía que crear las condiciones para luchar contra “los cinco gigantes causantes de los males sociales: la indiferencia, las enfermedades, la ignorancia, la falta de higiene y la desocupación”.

La previsión social se abrió definitivamente camino en Europa, que asumió de inmediato el liderazgo en el nuevo movimiento intervencionista. Atenta a las lecciones de su pasado reciente, la Europa nacida de los dos conflictos bélicos de la primera mitad del siglo XX se propuso poner límites al descontrol de los mercados y asegurar la estabilidad y la integración sociales. Se decidió, en consecuencia, ceder participación al Estado en la gestión de la economía.

Desde entonces, la Seguridad Social ha sido el instrumento principal del modelo de Estado “social” o “del bienestar”; un modelo de Estado caracterizado por la doble función de conformar las relaciones sociales y de orientar las economías. Junto a un Sistema de Seguridad Social laboral se instaura una política fiscal que impone un régimen de impuestos progresivos que permiten que el Estado efectúe la redistribución de las rentas y aporte seguridad económica para los ciudadanos. Los poderes públicos asumen un compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos (de empleo, de educación, de pensiones, de salud, etc.)

A partir de ahí aparecen distintas formas de protección surgidas en función de los objetivos sociales que cada país europeo ha ido definiendo como prioritarios a lo largo del tiempo. Estas actuaciones de los poderes públicos se vieron condicionadas por las distintas tendencias que primaban en cada momento en relación con el efecto de los gastos sociales sobre el conjunto de la economía, ya que algunas teorías defendían que dichos gastos generaban desequilibrios y otras, por el contrario, los consideraban eficientes en la medida en que contribuyen a reforzar la estabilidad social, elemento básico para el buen funcionamiento de toda economía.

Las respuestas que los países han ido dando a lo largo del tiempo a los problemas sociales han ido conformando diferentes modelos de política y de protección social en la Unión Europea que, sin embargo y, aún con diferentes

matices, defienden en todo caso unos objetivos comunes: por un lado, la garantía de unas rentas mínimas para todos los individuos y, por otro, el mantenimiento del salario, o de una proporción del mismo, que permita sostener un nivel de vida suficiente cuando se llegue a la edad de jubilación para quienes previamente hayan cotizado al Sistema. En definitiva, aunque con importantes diferencias, todos estos modelos presentan una estructura en la que, de alguna forma, se combinan prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones con pensiones contributivas y regímenes complementarios, prevaleciendo en todos ellos los sistemas de reparto como modelo de sistema de pensiones.

En nuestro país marcó un hito la aprobación de la Ley 190/1963, de 28 de diciembre, de bases de la Seguridad Social, por la que se reordenaban los seguros sociales que habían ido apareciendo en nuestro país durante las décadas anteriores (y de los que algunos, como el SOVI, siguen vigentes, de forma transitoria, en la actualidad) y las Mutualidades Laborales que se habían ido creando para completar la insuficiente protección que los seguros sociales aportaban. Esta Ley, según consta en su exposición de motivos, tenía el propósito de “operar el tránsito de un conjunto de seguros sociales a un Sistema de Seguridad Social”.

La Ley de bases de Seguridad Social supuso el salto de la Seguridad Social hacia una incipiente modernidad, intentando establecer un sistema unitario e integrado de Seguridad Social con base financiera de reparto, gestión pública, desaparición completa del ánimo de lucro en la gestión del sistema y participación creciente del Estado en la financiación. Esto es, se trataba no ya sólo de un cambio legislativo, sino de una reforma total, desde el concepto mismo de la Seguridad Social hasta la forma en que ésta iba a gestionarse.

El conjunto de principios que instauraba esta Ley tuvo su plasmación en el Texto articulado de la Ley de bases de la Seguridad Social 1967. Esta Ley significó un gran paso hacia delante en materia de protección social y plasmó los principios que la Ley de Bases había fijado. El mantenimiento del antiguo sistema de cotización sobre bases tarifadas hizo que con el tiempo éstas se desactualizaran y, por tanto, se alejasen de las cotizaciones de los salarios reales de los trabajadores, lo que, unido a la ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas, tuvo el efecto del reconocimiento de prestaciones de cuantía insuficiente y cuyo poder adquisitivo fue rápidamente deteriorándose.

Por ello, en 1972 se aprobó la Ley de financiación y perfeccionamiento del Sistema de la Seguridad Social, cuyo propósito, según se expresa en su exposición de motivos, era sanear financieramente la Seguridad Social mediante la determinación de las cotizaciones sobre bases más realistas y justas, mejorar las prestaciones económicas y subsanar ciertas lagunas en algunas contingencias y para algunos beneficiarios. En cumplimiento de lo previsto en esta norma, se aprobó el Texto refundido de la Ley general de Seguridad Social mediante el cual se refundieron en un solo texto legal la Ley de Seguridad Social de 1966 y la Ley de financiación y perfeccionamiento, así como otras normas de Seguridad Social y otras leyes que, si bien no eran propiamente de Seguridad Social, tenían incidencia en la materia. Desde entonces la velocidad de las modificaciones aumentó progresivamente. La primera reforma afectó a la parte orgánica de la gestión, a través del Real Decreto Ley 36/1978, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la sanidad y el empleo. Se concentran las tareas de gestión del Sistema de la Seguridad Social

en cuatro entidades gestoras que, con carácter especializado pasaban a ocuparse de los distintos aspectos de la acción protectora lo que significó el fin de las Mutualidades existentes hasta ese momento y del Instituto Nacional de Previsión, que había existido desde 1908.

En 1978 se aprueba la Constitución Española que no cuestiona de raíz el sistema de Seguridad Social anterior sino que apuesta por su mantenimiento y mejora, si bien los cambios derivados de la transformación territorial del país que se iniciaron con el desarrollo del Título VIII del texto constitucional van a significar una profunda transformación de la misma.

La Constitución regula aspectos de la Seguridad Social en distintos artículos, siendo el básico el artículo 41: “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

Se concibe la Seguridad Social como una función del Estado (los poderes públicos) que ha de mantener un régimen de Seguridad Social público (lo que no impide que la gestión pueda ser privada, como lo demuestra el hecho de que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y en algunos casos las propias empresas, colaboren en la gestión de las prestaciones económicas y de asistencia sanitaria de la Seguridad Social). La asistencia y prestaciones sociales que otorgue este sistema público han de ser suficientes ante estados de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Por último, se establece que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres. La Constitución, de este modo, acepta la existencia de fórmulas de cobertura privadas, situadas fuera del Sistema público de Seguridad Social.

Así pues, el artículo 41 configura tres niveles de protección. En primer lugar, un nivel contributivo constituido por las prestaciones y regímenes de carácter profesional, ligados a la realización de una actividad laboral. La prestación surge del esfuerzo contributivo a través de la cotización. Un segundo nivel no contributivo para aquellas personas que no tuvieran protección por la vía profesional o contributiva por no alcanzar los requisitos previstos en la legislación para obtener las prestaciones contributivas. Finalmente, un tercer nivel complementario en el que las prestaciones serán libres y voluntarias.

Sin embargo, este artículo no agota el contenido de nuestro texto constitucional en materia de Seguridad Social: el artículo 39 impone a los poderes públicos la protección social de la familia; el artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud; el artículo 49 ordena la realización de una política de previsión y tratamiento de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; el artículo 50 garantiza la suficiencia económica para los ciudadanos de la tercera edad; el artículo 25 reconoce el derecho de los condenados a prisión a los beneficios de la Seguridad Social y el artículo 129.1 preceptúa que la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social.

Aunque el espíritu en el que se basaba la Seguridad Social preconstitucional no se modificó radicalmente con la aprobación de la Constitución, sí que tuvo que incardinarse en el sistema autonómico que se creaba por el texto

constitucional de 1978. La distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas aparece en los artículos 148 y 149 del Texto Constitucional, atribuyéndose al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, y a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de asistencia social.

A pesar de las numerosas reformas que se habían efectuado hasta el año 1978, en la década de los ochenta el Sistema de Seguridad Social seguía presentando graves problemas que ponían en cuestión su viabilidad futura: incertidumbre sobre la evolución del Sistema y su estabilidad, falta de suficiente cobertura social, el importante nivel de utilización indebida de la protección, incumplimientos empresariales de la obligación de cotizar, uso de mecanismos de la Seguridad Social para resolver problemas ajenos al sistema, persistencia de graves deficiencias en la gestión, etc. Estas circunstancias hicieron necesario que se adoptasen, a partir de ese momento, nuevas reformas legislativas, entre las que cabe destacar, por su trascendencia como punto de partida, la Ley 26/85 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. Esta norma fue fruto de la constatación por parte del Gobierno de los referidos problemas, de la situación económica de la época y de las opiniones de los expertos que, en diversos foros mediáticos, políticos y económicos, aventuraban el fin del sistema de pensiones para los primeros años del siglo XXI. Con las modificaciones que se establecieron se perseguían como objetivos, según su exposición de motivos: el reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez, la mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos y la racionalización de la estructura del sistema. Para el cumplimiento de estos objetivos, la Ley introduce el incremento del período de carencia exigido para acceder a las pensiones; la modificación del cómputo de la base reguladora (intentando evitar el fraude que se venía ocasionando en especial en determinados regímenes especiales que favorecían la práctica insolidaria de la compra de pensiones) y, finalmente, reordena las prestaciones familiares mediante la concentración de la ayuda en las familias con menores ingresos.

Como contrapeso a estas disposiciones de carácter racionalizador se implantan otras medidas que amplían la protección y han sido de capital importancia: supresión del requisito de estar en alta en el momento del hecho causante para las pensiones de invalidez y jubilación, establecimiento de la garantía de que las pensiones generadas al amparo de esta norma serán actualizadas cada año según la evolución del Índice de Precios al Consumo y el inicio de la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social, tal como establecía nuestro Texto Constitucional. Para ello, se incrementa la cuantía de las pensiones asistenciales para personas sin recursos y se abre la vía para la aprobación de una ley que regule las pensiones no contributivas mediante las que, en el futuro, se protegerá a aquellas personas que sean declaradas incapacitadas permanentes o lleguen a la vejez sin reunir los períodos mínimos de cotización exigidos para el acceso a las pensiones contributivas, que siguen siendo el esqueleto del sistema de protección social.

Además de esta norma, y en cierto modo derivadas de ella, dentro del proceso de reformas emprendido en los años ochenta, destacan tres leyes sin las que no se podría entender la configuración del Sistema de Seguridad Social: La Ley general de sanidad de 1986, que extiende la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos; la Ley 26/1990, de pensiones no contributivas de vejez y de invalidez a favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situa-

ción de necesidad, hayan o no cotizado previamente, así como la universalización de las prestaciones de protección a la familia y la extensión de los servicios sociales, y la Ley 8/1987, de regulación de los planes y fondos de pensiones.

Los cambios en las prestaciones de Seguridad Social no cesaron, lo que obligó a la elaboración de un nuevo Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en 1994 (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio), actualmente vigente, si bien tras su entrada en vigor el 1 de septiembre de 1994 sus modificaciones han sido constantes. Un año después, en 1995, ya se tenía una visión clara de que la supervivencia del vigente sistema público de pensiones español se enfrentaba a importantes dificultades como resultado de varios factores tales como la debilidad del sistema de pensiones públicas originario, el proceso de envejecimiento de la población que demandaba recursos para poder mantener los niveles de las prestaciones y los problemas derivados de los procesos que se estaban produciendo con el ajuste industrial y agrario que vivía y vive nuestro país y que generaban desempleo masivo y una demanda añadida y anticipada de pensiones de jubilación.

Es entonces cuando el Parlamento, obtenido el consenso entre las fuerzas políticas representadas en el mismo, aprueba el 6 de abril de 1995 el "Informe para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse", conocido como Pacto de Toledo. El objetivo de este Pacto era hacer viable financieramente el actual modelo de reparto y solidaridad intergeneracional de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y consolidación.

Según la Ponencia redactora del Informe en que se plasma este Pacto "el camino que señala la lógica y la racionalidad es el de consolidar y hacer viable el modelo actual con las intervenciones legislativas que hagan posible al tiempo que el incremento del gasto se realice armónicamente con los crecimientos de la economía nacional y que los beneficios que proporciona el sistema se hagan en términos de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades de la sociedad". En suma, la Ponencia abogaba por hacer financieramente viable el modelo de Seguridad Social vigente y continuar avanzando en su perfeccionamiento y consolidación, a través de la articulación de un sistema público de prestaciones.

En el año 2003 se procedió a revisar el contenido de este Acuerdo, en función del desarrollo normativo del que éste fue objeto y de los cambios sociales y económicos que se habían producido durante el período de 1995 a 2003. En este proceso, la Comisión procedió, en primer lugar, a analizar el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, cuando lo consideró oportuno, a la actualización de las mismas para, en segundo término, proceder a incorporar nuevas propuestas orientadas a afrontar los cambios habidos desde 1995 en la realidad social e institucional de España. El resultado fue la redacción de un largo informe con una serie de nuevas recomendaciones aprobadas por la Comisión no permanente del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados. Estas recomendaciones se referían básicamente a los nuevos retos que han surgido para nuestra sociedad en los campos de nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, de mujer y protección social, de inmigración, discapacidad y dependencia. En ese informe, la Comisión entiende que se debe desarrollar una estrategia global que permita garantizar la viabilidad del sistema de pensiones y de las finanzas públicas en su conjunto, conforme a la estrategia tripartita incorporada en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica.

Como consecuencia de la aplicación de las recomendaciones contenidas en este Pacto se ha efectuado una serie de sucesivos cambios y ajustes en el sistema de protección social que han afectado a la práctica totalidad de las situaciones de necesidad protegidas en el plano contributivo y a la regulación de ciertos aspectos sobre la gestión.

Entre otras normas cabría destacar la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, resultado del proceso de diálogo con las principales organizaciones sociales que culminó en el Acuerdo Social para la consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores; de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, que desarrolla el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, y de la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

Sucesivas disposiciones fueron realizando reformas puntuales del Sistema sin que ninguna se planteara acometer una modificación del mismo en profundidad. El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, firmado el 13 de julio de 2006 por el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y CCOO en el Palacio de La Moncloa desarrolla la Declaración para el Diálogo Social, suscrita en julio de 2004, que había establecido el marco general de prioridades en el ámbito sociolaboral prestando especial atención al Sistema de Seguridad Social. Fruto de este Acuerdo fueron numerosas modificaciones, plasmadas en diversas normas que, entre otras cuestiones, recogieron la reforma de la protección de los trabajadores autónomos y de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, la aprobación de una nueva tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales, la actualización de la base máxima de cotización conforme al IPC real, la mejora de las pensiones mínimas de orfandad de menores de dieciocho años y con una discapacidad igual o superior al 65 por ciento y la equiparación de la pensión mínima de las viudas con cargas familiares o discapacitadas en grado igual o superior al 65 por ciento, con independencia de su edad, a la de las viudas con más de sesenta y cinco años.

No obstante, la modificación más importante derivada de esos acuerdos fue la generada por La ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, que desarrolla una reforma global, aunque limitada, del Sistema (baste recordar que se encomienda al Gobierno la reforma de la pensión de viudedad que la propia Ley modifica sustancialmente o que no se abordan aspectos tan debatidos como el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación). En ella se contemplan varias actuaciones de consolidación del sistema de pensiones: jubilación (incremento del período mínimo para el acceso a la pensión de jubilación, modificación de la jubilación parcial, incentivo de la prolongación de la vida laboral aumentándose la cuantía de las pensiones, inclusive las sujetas a tope máximo de pensión, cuando se prolongue la actividad laboral más allá de los sesenta y cinco años), incapacidad temporal (continuándose con la política de reformas iniciada ya en el año 1997, destinada a controlar un gasto cada vez más grande y una percepción de elevado fraude en el acceso y en el mantenimiento de la misma), incapacidad permanente (reforma del sistema de cálculo de la base reguladora para contingencias comunes, nueva fórmula de cálculo de incremento por gran invalidez), y muerte y supervivencia (reconociéndose por primera vez el acceso a la pensión a las parejas de hecho, reformándose el acceso a la pensión en los supuestos de divorcio del causante y mejora de la orfandad en determinados supuestos).

Tanto las reformas ya culminadas como aquellas otras que se encuentran actualmente en curso, se plantean como objetivo, tal como se señala en el propio Acuerdo de 2006, “la necesidad de que nuestro modelo protector se adecúe a la evolución que está experimentando la sociedad española, marcada por el proceso de envejecimiento demográfico, la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo y el fenómeno de la inmigración, así como a la aparición de nuevas realidades y demandas sociales. Todo ello, con la finalidad de lograr un sistema de protección social más solidario y eficiente y, a la vez, garantizar los niveles de cobertura, teniendo en cuenta el equilibrio financiero y la compatibilidad de la Seguridad Social con la creación de empleo y riqueza productiva”, esto es, asegurar el futuro de las pensiones dotando al Sistema de más equidad y contributividad y favoreciendo su estabilidad y consolidación.

De todo lo expuesto se evidencia que la protección social se ha visto sometida a lo largo de su centenaria existencia a numerosas turbulencias y crisis de diverso calado, ha vivido en un estado de reforma permanente tanto más acelerado cuanto más aceleradas son las circunstancias de los tiempos y que en ningún caso podemos pensar que ha terminado, porque tendrá que adaptarse ágilmente a las demandas y modificaciones de la sociedad a la que sirve, a las posibilidades económicas de nuestro país y a la concepción de lo que en cada momento se considere que ha de ser el Sistema de Seguridad Social.

En cualquier caso, tenemos que trabajar para que el esfuerzo de todos permita que la Seguridad Social cumpla con la función que la Constitución le ha encomendado y que no es otra que garantizar “*la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo*”, intentando que esta crisis en la que estamos inmersos sea una oportunidad para, puesta a prueba la solidez del Sistema, avanzar en el camino de su consolidación.

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



La Tesorería General de la Seguridad Social, motor financiero del Sistema Público de Pensiones

El Consejo Económico y Social del Principado de Asturias se merece el elogio y así lo manifestamos, del acierto en la preparación de las Jornadas de debate del papel que juega y debe jugar el sector público en momentos de crisis. Temática que ha dado lugar a que dichas Jornadas se desarrollen con la etiqueta: "EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS".

Podríamos plantearnos si es conveniente o no airear la problemática del momento, a cuyo respecto, unos, pensarán que mejor no hurgar en las heridas que viene originando, primero, la desaceleración, luego la crisis y más tarde la recesión y otros, mantendrán la tesis de la obligación de ver y saber qué nos ocurre, buscar las razones de la crisis y plantear soluciones para que los males que provoca no vayan en progresivo aumento y aquellas heridas no acaben necrosando el tejido económico-social que ahora, nos viene permitiendo vivir en paz, a sucesivas generaciones.

El Consejo Económico y Social, oportuno y acertado, no ha metido la cabeza debajo del ala, sino que al contrario, ha salido a la palestra para debatir y con ello, contribuir al logro de vías de solución y progreso, pero sobre todo, al logro de la estabilidad social. Ha escogido, pues, la segunda de las opciones apuntadas y ha invitado a participar y colaborar en las mismas, a la Tesorería General de la Seguridad Social, pues en el ámbito del Sector Público, bien se la podría considerar una de las Entidades con mayor capacidad de influencia en el aporte de estabilidad social, junto al resto de Entidades que se encargan, desde el marco constitucional, de la gestión de la protección social pública. Es de agradecer, en este sentido, su considerada distinción a nuestra Entidad y prestamos nuestra participación con sumo agrado y alto interés.

El Sistema de Seguridad Social: luces y sombras

Especialmente a los que estamos vinculados a la gestión del Sistema Público de Seguridad Social, nos enorgullece saber y constatar el aprecio que la sociedad, en términos generales, muestra hacia el mismo. De ahí que insistentemente y ahora más que nunca, surja, el debate de su sostenibilidad. Cada día es más frecuente la manida pregunta: "¿alcanzará para mí?". Y la respuesta, no carente de dificultades, resulta fácil, si la perspectiva temporal es cercana, pero va adquiriendo grado de dificultad, a medida que ampliamos el horizonte temporal. Las predicciones son no solamente difíciles, sino que nos atreveríamos a decir que peligrosas o, al menos, arriesgadas. En los momentos de transición en España, de la dictadura a la democracia y especialmente, cuando ya la Constitución contempló la posibilidad de la intervención de la iniciativa privada en la asistencia y prestaciones complementarias (artículo 41 de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978) algunas voces autorizadas del momento, preconizaban la caída y el fin del Sistema Público y Obligatorio de Protección Social. Esa profecía apocalíptica, tal y como hemos comprobado a lo largo de los años, no se ha cumplido, sino que, al contrario, nuestra sociedad ha hecho posible un Sistema cuya protección, podemos asegurar, ha venido ampliándose, máxime si tenemos en cuenta, el gran salto que se ha producido al cubrir de forma compartida (Estado y Comunidades Autónomas) las necesidades de los dependientes.

Sin embargo, existen realidades que no podemos obviar: la demografía española apunta hacia un crecimiento exponencial del segmento poblacional que accede a pensiones de jubilación, mientras que la natalidad desciende a niveles que harían inasumible el actual ritmo y proporción de pensionistas y cotizantes. Ya no se puede hablar de “pirámide poblacional” sino de “columna poblacional”. El tercio superior de aquella pirámide se ha ido ensanchando de tamaña manera, que su dimensión ha igualado a la base. Mencionaré sólo algunos datos significativos en este sentido: en los últimos cinco años, el crecimiento de la población octogenaria se ha cifrado en el 21%. Naciones Unidas ha mencionado a España como el segundo país más envejecido del mundo, en la perspectiva del año 2050, con un porcentaje de población de mayores, superior al 33%, después de Japón, al que se le sitúa en el 37%. La expectativa de vida sigue en aumento, en proporciones casi insospechadas, pues ya se está pensando en un amplio número de personas que podrían alcanzar la edad de 125 años durante el primer tercio de siglo. Y si bien este dato puede parecernos exagerado, más realista resulta saber que si la esperanza de vida en el año 1900, era de 34 años, ha pasado hoy, a los 80, es decir más del doble. Sin embargo, los esfuerzos de los sucesivos gobiernos en proporcionar medidas que favorezcan la natalidad, no parece que sean suficientes como para restablecer el equilibrio de población activa/población pasiva. Ahora el papel de las progenitoras, las mujeres, no se circunscribe a ser madre y cuidar hijos. Su rol ha ganado riqueza, incorporándose con fuerza y eficacia al mundo laboral. Es imparable el ascenso de la mujer al dominio de la estructura productiva, especialmente en los países del occidente y, por tanto, los márgenes para la procreación se reducen significativamente. Muy progresistas y con una gran carga de audacia e imaginación han de ser las medidas que se adopten en el futuro, para paliar ese descenso de natalidad que tanto nos preocupa. No obstante, existe otra realidad, que hoy por hoy, mitiga esa falta de población joven: los movimientos migratorios hacen desplazar, por razones de necesidad, grandes poblaciones jóvenes, de países pobres a países ricos. Así, constatamos que el Continente Africano, el de mayor índice de natalidad, desplaza constantemente su población joven hacia el Continente Europeo. El problema, en este aspecto, estriba en educar a nuestra sociedad en el difícil juego de saber compartir, tanto bienes materiales como aspectos culturales, sin olvidar que también, en los países ricos cabalgan cifras alarmantes de desempleo. Difícil papeleta, pues, para el equilibrio del Sistema de Protección Pública. Difícil, pero no imposible, pues, como hemos apuntado, también hace más de 25 años, los nubarrones dejaban ver el futuro que hoy es realidad, muy diferente a la profetizada.

Las cuentas de la Seguridad Social nunca han estado, en cien años de existencia, tan saneadas como ahora. La Seguridad Social no debe nada. Ha conseguido, de forma anticipada, amortizar el préstamo al que hubo que acudir en 1991: fueron 1.500 millones de euros solicitados al Banco de España, de los que se acaban de cancelar 770 millones, lo que supone un ahorro de 230 millones. Si ello lo unimos a la dotación que ha alcanzado el Fondo de Reserva, 58.600 millones, nos tendremos que reiterar en lo dicho: nunca mejor momento que el de ahora.

Ahora bien, esta situación de bonanza, no lo es tanto, desde el momento que se constata un fuerte descenso de la afiliación, aparejado a un déficit de cumplimiento de la previsión de ingresos en 2009, que si bien permitirá (según previsiones de la propia Intervención General de la Seguridad Social), concluir el ejercicio con un superávit entre el 0,4 y el 0,5% del PIB nacional, no debe impedir mirar con inquietud los ejercicios venideros. Por eso y así se lo ha planteado la Comisión del Pacto de Toledo, se están intentando buscar soluciones dentro de una pretendida reforma de consenso, pero sin matar la gallina de los huevos de oro. Así, casi con toda seguridad, veremos cómo se

amplían los períodos de cálculo de la base reguladora de las pensiones de jubilación e invalidez (recordemos cómo se pasó sin grandes traumas de las bases de 24 meses divididas entre 28, a las bases de 180, divididas entre 210). Se estrechará el cerco a las prejubilaciones financiadas con fondos públicos, acercando además la edad real de jubilación a los 65 años, después de las desviaciones hacia los 60 años a que ha dado lugar la legislación actual. Se ajustará la pensión de viudedad con mayor rigor, a la necesidad de sustituir una necesidad real de rentas. Medidas que se vienen barajando, entre otras, para encontrar los necesarios equilibrios financieros a que nos venimos refiriendo.

Queda patente cómo el Estado, en cuyo seno se gestiona el Sistema Público de Pensiones, juega un papel crucial en uno de los que constituye pilar básico del Estado de Bienestar, que se viene manifestando, como la herramienta más poderosa para la erradicación de la pobreza. No nos olvidemos de esto. Las pensiones, como recientemente ha proclamado el Ministro de Trabajo e Inmigración, han de seguir subiendo, pese a los momentos de crisis que estamos atravesando: es una apuesta acertada y el diálogo social debe aceptarlo dejando a un lado, la carga política y el interés de preponderancia.

La Tesorería General de la Seguridad Social, motor del Sistema Público

La gestión de la Seguridad Social, en especial, en su faceta contributiva, bascula sobre tres entidades: dos gestoras, los Institutos Nacionales de Seguridad Social (INSS) y Social de la Marina (ISM) y dos Servicios Comunes, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS). A su lado, gestiona las prestaciones y subsidios de desempleo el Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM).

Pues bien, el papel que juega la TGSS, en especial en momentos de crisis, adquiere su relevancia máxima, en parcelas de gestión, sin ánimo de cita exhaustiva, tales como los siguientes: plena actualización de los datos referidos a empresas y trabajadores que soportan el pago de cuotas y reciben prestaciones, en función de bases de cotización, en la mayoría de los casos ajustadas a los salarios reales. De este modo, para que el conocimiento de la TGSS y de las Entidades Gestoras, así como de los propios interesados lo fuera con carácter inmediato, apostó ya desde el año 1995 por las nuevas tecnologías, creando el sistema de transmisión electrónica, denominado RED. Hoy es una realidad la transmisión del 99% de los datos, tanto de afiliación como de cotización referidos a trabajadores por cuenta ajena. Para tomar conciencia de los movimientos, saber que en 2008 se elevaron a la cantidad de 48.174.505 y que la afiliación que aún se realiza en papel se gestiona en menos de 24 horas, es decir, a tiempo real, en un 112,27%. Resulta indispensable, para dos fundamentales objetivos: reconocer el derecho a las prestaciones en tiempos que, impidan carencias de rentas, es decir, sin solución de continuidad, posibilitar el paso del salario a la prestación y permitir el desarrollo de las obligaciones de cotización con la máxima eficacia, en tiempo y seguridad. Piénsese, como, en los últimos tiempos, la TGSS, está evolucionando desde el sistema de cotización tradicional, liquidación por parte del sujeto obligado, al más racional y seguro de facturación de los seguros, en función precisamente de la puntual recogida de datos de empresas y trabajadores.

Otro de los pilares de la gestión lo constituye un preciso y eficaz sistema de recaudación. Las obligaciones incumplidas han de ser detectadas de inmediato al cierre de los plazos reglamentarios de ingreso, a cuyos efectos, implanta, con más esfuerzo cada día, sistemas de domiciliación bancaria y pago electrónico, contando con la estimable colaboración de la red autorizada de bancos y cajas de ahorro, cuyos protocolos de actuación, a su vez, cada día se perfilan mucho más eficaces, gracias a las nuevas tecnologías. Nunca hemos de perder de vista el trepidante dinamismo de la financiación del Sistema: ingresos del mes, financian prestaciones del mismo mes. Ello significa que un mes sin ingresos, supondría un mes sin pago de pensiones y ahí es donde juega un importante papel el Fondo de Reserva, cuya existencia es relativamente reciente. El proceso recaudatorio, complejo en sí mismo, afecta, además, a las actas de liquidación que, en materia de Seguridad Social, levanta la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como a las sanciones que esta impone, lo que, a su vez, complica los procesos, exigiendo el correspondiente ensamble de procedimientos.

Inherentes al proceso de recaudación, se instrumentan figuras legales, tales como las moratorias y los aplazamientos-fraccionamientos de deudas contraídas, que en momentos de crisis como el que estamos atravesando, adquieren especial relevancia. Si dura es la norma y exigente con ella las Instituciones que han de aplicarla, no menos comprensiva se muestra, para quienes en momentos de dificultades económicas transitorias, no pueden afrontar los pagos y precisan un aplazamiento de los mismos. La TGSS, a través de sus órganos de gestión, Direcciones Provinciales, Administraciones y Unidades de Recaudación Ejecutiva, tiende la mano, ofreciendo a la medida de cada posibilidad, el correspondiente plan de amortización de deudas, en un horizonte temporal, cuyo límite reglamentario se establece en 60 mensualidades. Es obvio que el número de solicitudes y concesiones ha crecido exponencialmente: se ha pasado de 18.458 en el último trimestre de 2008, a 21.203 en el primero de 2009, por tanto, un crecimiento, en términos relativos, del 14,87%, a nivel nacional.

Si tender la mano en momento de apuros es obligado para el Sistema, también lo es, la contundencia con que debe adoptar medidas, incluidas las preventivas, para la evitación del fraude. Es una constante demostrada, que en épocas de dificultades, el ingenio se agudiza bien para intentar obviar dificultades a costa de algún acreedor (en este caso, a costa de la Seguridad Social), bien para aprovecharse del río revuelto y simplemente, evitar desembolsos, para un mayor enriquecimiento del defraudador. Está también demostrado, cómo en épocas de escaso empleo y recursos reducidos, aflora con mayor fuerza la economía sumergida. Para combatir dichas prácticas, la TGSS dispone de herramientas jurídicas contundentes, tales como las medidas cautelares que se adoptan, antes de que las deudas entren en período ejecutivo y al objeto de evitar, evasión del pago y sustracción de bienes y derechos sobre los que ejercer el cobro. Se viene demostrando su gran eficacia, si su empleo se realiza con el debido orden y adecuada sistemática. Asimismo, la exigencia de responsabilidades, no sólo a quien origina la deuda, sino también a cualquier otro responsable solidario o subsidiario, se ha manifestado como una práctica jurídica de alto rendimiento. Nos referimos, por citar algunas, las responsabilidades que se imputan en materia de sucesión de empresas, grupos empresariales, subcontratación, empresas interpuestas, obligaciones incumplidas de administradores, levantamientos de bienes, etc. Con ello se pretende reducir a la mínima expresión los créditos que definitivamente se extinguen por alcanzar la prescripción sin posibilidad de su cobro. Sólo un dato sobre la progresión de la eficiencia en las acciones del cobro en

apremio: en 1990, los órganos recaudadores (Unidades de Recaudación Ejecutiva) de la TGSS, alcanzaban una media de cobro del 8,5% del total cargo que recibían, cuando, en la actualidad, se acerca al 50%. Bien es cierto que, una vez más, las nuevas tecnologías aportan su valor añadido, también en este terreno.

Ahora bien, no basta con la adopción de medidas, sino que, además, es necesario prevenir y de ahí que la TGSS, junto con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, haya unido sus esfuerzos en la creación del “Observatorio del Fraude”. Se pretende, con esta plataforma, concretar perfiles del defraudador, mapas geográficos e identificación de sectores en que opera el sujeto fraudulento. Después, lo que resta es aplicar a cada práctica fraudulenta los protocolos predefinidos de actuación conjunta, sometidos a parámetros de calidad, eficiencia y eficacia. De la propia práctica y su análisis, se obtienen, a su vez mejoras metodológicas, que incluso operan en el ajuste del cuadro normativo. Todo ello devendría inútil, si no viene apoyado por una clara y firme conciencia social, que ha de ser asumida desde edades muy tempranas. De ahí, la presencia que las Instituciones de Seguridad Social pretenden en el ámbito de la educación, incluso, desde edades muy tempranas. Quien defrauda a la Seguridad Social, contribuye al deterioro de las prestaciones y, por tanto, a la “DEGRADACIÓN SOCIAL”: no lo permitamos.

La Tesorería General de la Seguridad Social, caja del sistema y entidad pagadora

La fractura de la caja ha sido y sigue siendo uno de los graves peligros que las arremetidas político-sociales, pueden acarrear al actual Sistema Público de Pensiones. El desastre que se vivió, en la última época de la era mutual, en lo que a gestión financiera se refiere, fue lo que con gran acierto, propició el nacimiento de la Caja Única gestionada por la TGSS. Todos los recursos se centran en este Servicio Común, así como el pago de las obligaciones que se contraen en el Sistema, incluidas las prestaciones y subsidios de desempleo. También, como gestora de la caja, asume la gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Es imprescindible que se pague puntualmente, no sólo las prestaciones, sino cualquier otra obligación dimanante de las prestaciones que recibe de sus empleados, así como de proveedores externos, impuestos, tasas, etc. No cabe, como peligrosamente viene aconteciendo, que una gran parte de la financiación pública corra a cargo del proveedor. No resulta admisible que la cosa pública sufra tal deterioro, que las obligaciones contraídas se vean liberadas superando plazos de hasta dos años. Obsérvese en el ámbito de la sanidad y de la gestión municipal cómo avanzan estos plazos. Desde largo tiempo, esto no ocurre en el ámbito de la Seguridad Social.

Ahora bien, no basta con pagar rápido, sino de que cualquier dinero, fluctuante o retenido rinda el máximo posible, sin arriesgar su seguridad. También en este punto la TGSS realiza sus esfuerzos y obtiene fuertes éxitos. No cabe el dinero ocioso, de modo que día a día se controla cada cuenta, así como los movimientos de las mismas y a cada provincia se le dota, igualmente, con periodicidad diaria, de las cantidades justas y estrictamente necesarias para el pago de las obligaciones inmediatas.

Para hacernos una idea de los volúmenes que afronta la TGSS, ofreceremos sólo algunos datos, referidos al pasado ejercicio 2008: el total volumen de gestión (volumen de negocio, en términos empresariales) de la actividad financiera del Sistema, alcanzó la cifra de 258.667 millones de euros, es decir, 43,1 billones de las antiguas pesetas. El

importe líquido de ingresos llegó a los 127.915 millones de euros y el importe líquido de pagos alcanzó la cifra de 130.752 millones de euros, de los que 9.400 millones fueron destinados al Fondo de Reserva. Los apuntes bancarios que se generan en esta actividad sobrepasan los 221 millones, canalizados a través de unas 55.000 oficinas bancarias.

No es pues, baladí, todo el esfuerzo social que representa la construcción del Sistema de Seguridad Social, del que es pieza básica la TGSS, como ha quedado expuesto. El Estado del Bienestar no se consigue sin esfuerzo y en unos días, sino que es fruto de un hacer progresivo y mejorado. Es de agradecer, finalmente, que el Consejo Económico y Social sea sensible a estas realidades y comprometa, también, su esfuerzo en la comprensión de dicha realidad por parte de los sectores más relevantes de la sociedad.

Muchas gracias.

> ÍNDICE

029 / Prólogo. D. Celestino Corbacho Chaves

033 / Presentación de la publicación. D. Manuel Menéndez Menéndez

037 / Presentación de las Jornadas. D. Javier Suárez Pandiello

049 / Inauguración de las Jornadas. D. Graciano Torre González

055 / Ponencia: Reformas tributarias en tiempos de crisis.

D. Victorio Valle Sánchez

077 / Ponencia: Una respuesta ética a la crisis: la contrarrevolución anti-neocon.

D. Carlos Carnicero Giménez de Azcárate

089 / Ponencia: La descentralización autonómica y la economía: una perspectiva normativa. D. Félix Ovejero Lucas

111 / Ponencia: La situación socioeconómica de España y el empleo. D. Marcos Peña Pinto

121 / Ponencia: Políticas públicas en tiempos de crisis. D. Joan Subirats Humet

137 / Ponencia: Papel de las políticas públicas en relación con el empleo.

D. Valeriano Gómez Sánchez

153 / Ponencia: El sector público y los riesgos que protege. D. Luis Martínez Noval

165 / Ponencia: El papel del Estado en la primera crisis de la globalización. ¿Y después?. D. Jaime Rabanal García

181 / Mesa redonda: Crisis y política económica ¿hay consensos básicos posibles?

183 • D. Juan Antonio Vázquez García

185 • D. Octavio Granado Martínez

191 • D. Álvaro Nadal Belda

199 • D. José Antonio García Rubio

207 / Clausura de las Jornadas. Dña. Noemí Martín González

> PRÓLOGO

> D. Celestino Corbacho Chaves

Ministro de Trabajo e Inmigración

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



El papel del sector público en tiempos de crisis es el acertado enunciado bajo el que se han enmarcado las Jornadas organizadas por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias y celebradas los pasados días 10 y 11 de junio de 2009. Agradezco al Presidente del Consejo su deferencia al permitirme escribir unas líneas introductorias, a modo de prólogo, para el volumen que el lector tiene en sus manos y que contiene las ponencias allí pronunciadas.

Dos cuestiones merecen ser destacadas en relación a estas Jornadas. Por un lado, el éxito del poder de convocatoria de los organizadores. Reconocidos expertos en materia de políticas públicas y mercado laboral, representantes de las Administraciones públicas, prestigiosos profesores e investigadores, así como representantes económicos, sociales y políticos se han dado cita en estas Jornadas de reflexión. Por otro lado, el acierto en la elección del tema de análisis. En tiempos difíciles como los actuales la labor de las instituciones públicas deviene imprescindible, como motor que ha de impulsar las reformas estructurales necesarias que permitan una pronta salida de la crisis y una nueva orientación de nuestro modelo productivo.

La principal preocupación del Gobierno de España es el mantenimiento y la creación de empleo y la protección de quienes han perdido sus puestos de trabajo. De ahí la adopción del conocido "Plan E", Plan Español para el Estimulo de la Economía y el Empleo, o la aprobación de medidas como el Plan de retorno voluntario para trabajadores extranjeros desempleados o, más recientemente, el Programa temporal de protección por desempleo e inserción.

Sabemos que el restablecimiento de la confianza en el mercado depende, en gran medida, de la capacidad del sector público para contener la desaceleración y estimular la demanda. De ahí que trabajemos en esa línea, conscientes de que el Estado, en todos sus niveles, no puede abdicar de su responsabilidad pública como garante del desarrollo de los derechos que otorgan ciudadanía. Y siempre desde una visión progresista, moderna e igualitaria, que persigue el bienestar individual y colectivo de los ciudadanos, combatiendo la exclusión social y favoreciendo el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de todos.

> PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

El papel del sector público en tiempos de crisis

> D. Manuel Menéndez Menéndez

Presidente de Cajastur

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Las situaciones de crisis, sobre todo cuando son tan profundas y con tan importante impacto en la vida de las personas y en la sociedad como ocurre actualmente, reabren debates que, en momentos de bonanza, parecen carecer de interés. Cuando aparecen los problemas renace el incentivo por pensar, repensar y discutir sobre los conceptos y las ideas que hasta entonces estaban indiscutidas, pacíficamente alejadas del centro de atención, siendo protagonistas, únicamente, de estudiosos y académicos. Cuando esta crisis adquirió creciente intensidad, la discusión sobre el papel del sector público se convirtió en centro de atención del debate sobre el futuro del sistema económico y en la transformación que el mismo sufrirá como consecuencia de la depresión.

Han sido muchos los foros en los que se ha abordado la crisis, desde diferentes posiciones y facetas. El CES de Asturias, como ya ha ocurrido en anteriores ediciones, no sólo ha planteado en las jornadas celebradas en junio un certero enfoque del asunto, sino que se ha anticipado a un debate de enorme importancia: el papel del sector público en la crisis. Teniendo la apariencia de ser un asunto muy concreto y con límites definidos, en cambio es un tema de transcendencia indiscutible que resume, en cierto modo, el debate sobre qué hacer con la crisis, qué hacer para salir de ella y cómo actuar sobre sus consecuencias, es decir, es un asunto que apunta a la raíz del debate, ya que el sector público es un elemento esencial en la economía y su relación con la misma, tanto desde la perspectiva de función como regulador como de su papel de agente económico, es determinante en la evolución socioeconómica.

Las jornadas organizadas por el CES de Asturias, que han logrado ser en los últimos años una cita obligada para el estudio y el análisis de la actualidad económica, tiene la virtud de ser, además, un foco de debate, en el que desde diferentes visiones se contrastan las opiniones y las ideas de representantes de los agentes sociales y económicos, lo que aporta un valor añadido al que ha de por sí tiene un encuentro en el que se reúnen cualificados expertos. El CES de Asturias, ennoblece así su misión de ser punto de encuentro de empresarios, sindicatos, administración y agentes sociales y económicos.

Las ponencias, debates y análisis realizados en las jornadas y que se recogen en este volumen son, pues, un necesario punto de partida para continuar en el imprescindible proceso de pensar y repensar, permanentemente, la realidad en la que vivimos y el futuro al que queremos llegar. Precisamente por ello, Cajastur se siente honrada de prestar su apoyo a la difusión del conocimiento y de la experiencia de los expertos a través de la publicación de los contenidos de las jornadas.

Septiembre de 2009

> **PRESENTACIÓN DE LAS JORNADAS**
Sector público y crisis económica

> D. Javier Suárez Pandiello

*Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo
y coordinador de las Jornadas*

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Decía el cantautor uruguayo Jorge Drexler en un conocido tema rescatado para una reciente campaña publicitaria que “cada uno da lo que recibe, luego recibe lo que da... nada se crea todo se transforma...”. Últimamente, la crisis económica ha venido a ahondar en el viejo debate sobre *cuáles deberían* ser nuestras aportaciones al sostenimiento de las cargas comunes, *cómo deberían* estar ser distribuidas entre los ciudadanos y, previamente, *para financiar qué*. En última instancia, la discusión se centra en el papel que debe jugar el sector público en nuestra sociedad, lo que tiene que ver con el tamaño (aspectos cuantitativos) y con su estructura (aspectos cualitativos).

Ciertamente, éstos son problemas que trascienden del campo de análisis de la ciencia económica y hunden sus raíces en otras disciplinas analíticas como la filosofía social o la ética y, por supuesto, las soluciones que se aporten, lejos de ser el resultado de una ciencia exacta, varían en el tiempo de acuerdo con los cambios producidos en las preferencias de cada sociedad, lo cual en un contexto democrático se determina por el juego parlamentario de las mayorías y las minorías.

En todo caso, más allá de la concreción práctica del cuánto y para qué, los países de nuestro entorno europeo han venido otorgando rango constitucional, y por tanto no modificable sin amplio consenso, a un conjunto de principios y derechos reconocidos a todos los ciudadanos que de por sí garantizan un nivel básico de prestaciones sociales y unos criterios de distribución de la carga tributaria, dentro de lo que se ha dado en llamar Estado del Bienestar. Esto significa que lejos del “Estado mínimo” del que hablaban los clásicos, cuyas funciones deberían limitarse a poco más que justicia, defensa y policía (garantizar el respeto a la propiedad privada, dotar de seguridad jurídica a los contratos, perseguir delitos y sancionar a delincuentes) y lejos también del “Estado bombero” al que acudir sólo en petición de ayuda cuando las cosas van mal, los modernos Estados del Bienestar se sustentan sobre cuatro patas, a saber:

- La garantía de prestación de servicios básicos con carácter universal en un abanico que iría desde la educación básica, la sanidad primaria y las ayudas al acceso a la vivienda hasta objetivos más ambiciosos como los planteados en la Ley de dependencia de nuestro país.
- La sustitución de rentas eventualmente perdidas por razones de desempleo, jubilación, incapacidad temporal o invalidez.
- La implantación de programas de lucha contra la pobreza severa, mediante la aplicación de instrumentos como las pensiones no contributivas, salarios sociales o prestaciones similares, no vinculados con aportaciones previas de los beneficiarios
- La progresividad del sistema fiscal tomado en su conjunto, que requiere que a medida que nos movamos hacia arriba en la escala de rentas los contribuyentes paguen proporcionalmente más, lo que a su vez requiere una definición adecuada de figuras impositivas y una administración tributaria suficientemente desarrollada como para minimizar los supuestos de evasión fiscal.

Obviamente, el grado de ambición o de sostenibilidad de estos programas depende en cada momento de la sensibilidad social predominante, la cual puede a su vez venir mediatizada por la habilidad con la que políticos, académicos y, en general, creadores de opinión sean capaces de trasladar a la opinión pública los pros y las contras de las diferentes medidas y, por qué no decirlo, muchas veces, sus propios prejuicios ideológicos.

En todo caso y puesto que yo soy economista, en la próximas líneas trataré de abordar el tema del replanteamiento del papel del sector público desde la perspectiva económica, aun reconociendo, como ya he hecho antes, que este problema presenta muchas aristas y es conveniente escuchar muchas voces autorizadas capaces de ofrecer planteamientos alternativos igualmente útiles, cuando no francamente superiores.

Replanteamiento del papel del sector público desde la Economía

A mediados del siglo pasado, la gran depresión y la teoría keynesiana crearon una cierta imagen idílica del sector público como motor del crecimiento económico. Se decía que los gastos públicos directos y, en particular las inversiones en infraestructuras y obras públicas en general, contribuían a través de su efecto multiplicador a expandir la demanda agregada y ello debería revertir a su vez en mayores inversiones privadas para satisfacer esas demandas y, en última instancia, en la creación de empleo, la cual a su vez contribuiría también a realimentar la maquinaria. El hecho de que ese mayor gasto público fuese eventualmente financiado deficitariamente no supondría un problema especial, siempre que el gasto estuviera bien asignado, esto es, fuera capaz de generar recursos bastantes por sí mismo para la autoliquidación de la deuda (pagar los intereses y amortizar el principal) a medio plazo.

La prosperidad de la década de los sesenta y comienzo de los setenta mantuvo esta imagen del “Estado dinamizador”, imagen que fue, sin embargo, altamente cuestionada desde los años finales del siglo pasado. Muchos autores consideraban entonces, y algunos lo siguen haciendo hoy, que el sector público se ha convertido en un Leviatán ineficiente que, lejos de fomentar el crecimiento, constituye una rémora para el desarrollo, argumentando que la financiación del déficit público provoca un efecto expulsión (crowding out) de la iniciativa privada al destinar buena parte de los ahorros de los ciudadanos a este menester en lugar de a inversiones, dicen, más productivas.

Esta valoración de la actuación pública tuvo su reflejo práctico en la reducción en el tamaño del sector público que se ha ido produciendo en muchos países, incluyendo no sólo reducciones del gasto sino también privatizaciones de empresas que, históricamente, habían sido gestionadas públicamente.

En la actualidad, la crisis económica ha generado como tema importante desde una perspectiva normativa la redefinición del equilibrio deseable entre el sector público y el privado. La visión normativa estándar sigue fundamentando la intervención del sector público en una economía capitalista en todo un catálogo de fallos del mercado, tanto desde el punto de vista asignativo, como desde el distributivo. Así, la existencia de bienes públicos (de consumo conjunto y difícil exclusión de quien no esté dispuesto a financiarlos), externalidades, monopolios, bienes de uso común (cuyo interés se ha visto revitalizado recientemente por la concesión del premio Nobel de Economía a la politóloga norteamericana Elinor Ostrom, destacada estudiosa del tema) y asimetrías en el acceso a la información,

entre los primeros, y la constatación de desigualdades “excesivas” en la distribución de la renta y la riqueza, en el segundo de los casos justificarían la acción correctiva por parte de los poderes públicos.

No obstante, estas justificaciones tradicionales se han visto sometidas a tela de juicio desde una cuádruple perspectiva.

- En primer lugar, a la lista de fallos de mercado, se ha contrapuesto una lista no menos importante de “fallos del sector público”, entre los que se ha apuntado la acción asimétrica de políticos, burócratas y determinados grupos de presión capaces de imponer o hacer valer sus propios intereses individuales a los intereses colectivos.
- Por otra parte, no se acepta con generalidad la propia *eficacia* de determinadas políticas, lo que contribuye a erosionar su legitimidad normativa.
- Además, el reconocimiento de los *problemas de información e incentivos* que condicionan la toma de decisiones en el sector público en un contexto político democrático ha impulsado una visión crítica del papel a desempeñar por la política pública, sugiriéndose la imposición de reglas que acoten su discrecionalidad y racionalicen su actuación.

Por último, existe un consenso académico generalizado que reconoce que la forma de financiar la intervención pública no es neutra y, en consecuencia, debe adaptarse al imperativo de no afectar a los incentivos al ahorro, el trabajo y la asunción de riesgos, lo cual entra en conflicto con los aumentos de la presión fiscal más allá de ciertos umbrales y ha servido de impulso a reformas fiscales que ponen el énfasis en la neutralidad, la simplicidad y la equidad horizontal.

Como corolario de lo dicho, durante mucho tiempo las cuestiones de eficiencia han venido recibiendo una atención creciente en detrimento de las consideraciones de equidad, en el clásico conflicto de objetivos difíciles de alcanzar, en términos absolutos, plena y simultáneamente.

Como ya se ha señalado, la década de los sesenta del siglo pasado se caracterizó por un crecimiento notable en la mayoría de los países desarrollados, y esta abundancia permitió preocuparse de la distribución, incluso si ésta entrañaba un precio en términos de eficiencia. En el análisis económico en general, y en el de la Economía Pública en particular, esto se tradujo en una preocupación creciente por el concepto de justicia distributiva y por el diseño de políticas públicas equitativas.

La crisis de los setenta cambió el panorama, y la relación entre la actividad pública, particularmente los impuestos, y los incentivos individuales a la oferta de factores productivos, pasó al primer plano del análisis fiscal. Esto reavivó la vieja discusión, nunca resuelta adecuadamente, sobre si los impuestos desalientan o no la oferta de trabajo, el ahorro, o el espíritu empresarial y de ahí surgió la denominada Economía de la Oferta para explicar, y probablemente exagerar, la relación entre fiscalidad e incentivos, cuestionando, en general, el papel del sector público como motor de la actividad económica.

La crisis actual ha vuelto a poner en primer término este debate, que no es sino la necesidad de establecer jerarquías entre objetivos contrapuestos. Así, los partidarios de la Economía de Oferta sostienen que la mejor receta para salir de la crisis es la rebaja de impuestos y el adelgazamiento del sector público. Entienden que dejar más dinero en manos de los ciudadanos contribuye a incentivar el consumo privado y con él la demanda agregada, lo cual llevaría a las empresas a incrementar su producción y para ello a generar más empleo. Frente a esto hay quien opina que ante una crisis que genera expectativas inciertas y, en última instancia, miedo al porvenir, si los individuos son mayoritariamente adversos al riesgo no utilizarían los recursos extra que dejarían en sus manos las rebajas fiscales para consumir, sino para ahorrar o rebajar su endeudamiento, de modo que la demanda agregada no aumentaría y las rebajas fiscales sólo provocarían más déficit y/o insostenibilidad de los servicios públicos.

Con todo, desde un punto de vista académico, a la hora de analizar las intervenciones públicas, históricamente la Economía Pública ha puesto un énfasis mayor en el análisis de los ingresos que al lado del gasto, al cual ha prestado una atención mucho más limitada. En concreto, la teoría del gasto no comenzó a cobrar importancia hasta finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, cuando el desarrollo de la teoría de los bienes públicos y cuestiones como los propios bienes públicos o el análisis coste-beneficio pasaron a formar parte del contenido estándar de los cursos de Hacienda Pública en la Universidades. Sin embargo, estos planteamientos teóricos se fijaban más en objetivos y justificaciones generales del gasto que en el análisis de programas concretos. De esta forma, a pesar de que aportaban el soporte conceptual necesario, no proporcionaban una visión suficiente de las justificaciones y problemas específicos que conllevan en la práctica programas de gasto del sector público tan importantes como la educación, la sanidad, la justicia, los sistemas de pensiones, etc. Cuestiones como cuál es el objetivo de los diferentes programas, si éstos están diseñados adecuadamente en relación con los objetivos, o qué alternativas existen para lograr estos objetivos, si bien siempre han sido importantes, adquieren una relevancia especial en un contexto económico como el actual en el que en la mayoría de los países existe un amplio consenso, según el cual se acepta que buena parte de la mejora en la actuación pública debe venir por el lado de una racionalización de las políticas de gasto.

En este sentido, últimamente viene ganando terreno un nuevo enfoque del análisis económico del sector público que pone el énfasis en la necesidad de adaptar la formación teórica tradicional de los economistas a las nuevas necesidades de evaluación de proyectos y adopción de decisiones en el ámbito de la instrumentación de políticas públicas concretas, bajo el epígrafe de *Gestión Pública*, haciendo hincapié fundamentalmente en los aspectos organizativos e institucionales del sector público, en las técnicas o instrumentos de apoyo a la gestión y en el diseño de incentivos tendentes a la más eficiente satisfacción de los objetivos planteados por las diferentes políticas públicas. Así, la preocupación por cómo *gestionar* adecuadamente los recursos que la sociedad pone en manos de los agentes públicos se ha convertido en la piedra angular sobre la que gira el debate actual. Una gestión pública austera, transparente y eficiente sería sin duda la mayor fuente de legitimidad frente a quienes cuestionan desde bases fundamentalmente ideológicas la sostenibilidad de los modernos Estados de Bienestar.

Las Jornadas del CES

Pues bien, con el objetivo de participar activamente en este importante debate, el Consejo Económico y Social de Asturias organizó en Oviedo a lo largo de los días 10 y 11 de junio de 2009 unas Jornadas bajo el título genérico de “El papel del sector público en tiempos de crisis”.

La idea de estas Jornadas, que tuve el honor de coordinar, era ofrecer un espacio abierto en el que se pudieran contrastar visiones alternativas sobre el tema, para lo que diseñamos un programa que trataba de combinar las aportaciones de un conjunto de expertos académicos en materia de gestión de políticas públicas, con las percepciones de quienes lo observan más en primera línea, bien por sus responsabilidades de gestión en los ámbitos político (desde el gobierno o desde la oposición) o sindical, o desde la atalaya de los medios de comunicación.

Una visión, necesariamente resumida por razones de espacio, de las distintas aportaciones es la que se presenta en esta publicación, cuya breve reseña, siguiendo el orden cronológico de las intervenciones en las jornadas, servirá para finalizar esta nota introductoria.

- El primero de los ponentes, Victorio Valle, Director General de la Fundación FUNCAS de la Confederación Española de Cajas de Ahorros y catedrático de Hacienda Pública, en su disertación sobre “Reformas tributarias en tiempos de crisis” puso el acento en la necesidad de que los poderes públicos incrementen el gasto de capital lo que, a su juicio, debería ser financiado, al menos parcialmente, con un aumento de los impuestos. En particular, el profesor Valle se mostró partidario de una reforma fiscal que homologue el impuesto sobre la renta español con el vigente mayoritariamente en el ámbito europeo, aumentando su recaudación a partir de modificaciones en los tipos medios, no los marginales, a efectos de evitar impactos negativos sobre los incentivos. Además, en su opinión, debería aumentarse el IVA y reducirse el impuesto de sociedades y las cuotas empresariales de la Seguridad Social.
- Por su parte, el analista y comentarista político Carlos Carnicero en su intervención titulada “Una respuesta ética a la crisis: la contrarrevolución antineocón” se mostró especialmente crítico con la corriente de pensamiento que ha venido justificando el papel del mercado como “instrumento de control absoluto de la economía al margen de la política para propiciar la aparición de nuevas formas de enriquecimiento rápido evitando el papel regulador, de control y de redistribución del Estado”. Además, denunció la pusilanimidad de los intelectuales a la hora de proponer ideas positivas para los cambios sociales y se mostró partidario de cambios institucionales consensuados que incrementen la legitimidad de las intervenciones públicas. Estos cambios deberían afectar a los partidos políticos y a los medios de comunicación y tendrían por objeto recuperar el prestigio del Estado y la deteriorada confianza de los ciudadanos en las instituciones.
- Félix Ovejero, profesor titular de Metodología de las Ciencias Sociales en la Universidad de Barcelona, que tituló su conferencia “La descentralización autonómica y la economía: una perspectiva normativa”, centró su análisis en

la concreción del principio de equidad, entendido como igualdad entre las personas, y cómo ésta puede verse resquebrajada por determinados planteamientos identitarios, acentuados a lo largo del proceso autonómico. De acuerdo con los planteamientos del profesor Ovejero el eventual triunfo de las tesis planteadas por algunas comunidades autónomas en el sentido de “limitar su solidaridad” llevaría a mantener en el tiempo privilegios territoriales, debilitando las instituciones, limitando las transferencias no entre territorios, sino entre ciudadanos ricos y ciudadanos pobres y, en última instancia, quebrando la conexión entre democracia y justicia.

- El presidente del Consejo Económico y Social de España y catedrático de Derecho del Trabajo, Marcos Peña, comenzó su intervención alertando sobre la existencia de una cierta disociación entre la gravedad de la situación de crisis y la percepción social y política de la misma, en el sentido de observar excesiva resignación y confianza en la salida de la misma, cuando su duración y sobre todo las condiciones de salida dependen fundamentalmente de nuestro comportamiento. A estos efectos, ofreció información concreta en materia de desempleo sobre las diferencias en riesgos y acceso al empleo atendiendo a rasgos como el género, la edad, el nivel de estudios, el sector de actividad, el tipo de contrato y la nacionalidad, concluyendo con la necesidad de un entendimiento político, un acuerdo institucional y un compromiso social con los que abordar las complejidades de sociedades como la nuestra con “una articulación delicada y sofisticada”, donde el poder estar muy repartido y nadie tiene la razón registrada en exclusividad.

- En su conferencia titulada “Políticas públicas en tiempos de crisis”, el catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan Subirats, resaltó la contradicción que supone afrontar con viejos conceptos políticos y una administración caduca los retos de una sociedad y una economía que han experimentado cambios tan profundos y han mutado de modo tan notable su jerarquía de valores. Dado que lo que tenemos en frente no es únicamente una crisis económica, sino también variaciones serias en los procesos productivos y los ámbitos de convivencia, aumentando tanto la individualización, como la diversificación de intereses y perspectivas, en palabras del profesor Subirats “no podemos aceptar que la economía se haya convertido en algo aparentemente “natural”, como la lluvia o el viento. Tan discutible es una decisión tomada por razones políticas como la que se basa en opciones económicas”. Consiguientemente, en la medida en que las políticas públicas presentan múltiples dimensiones, han de ser capaces de afrontar esos nuevos retos incorporando a los procesos de decisión a todos los colectivos involucrados en los mismos. Proximidad, atención a la diversidad y capacidad de mantener la cohesión deberían ser en todo caso los elementos nucleares de esas nuevas políticas.

- Valeriano Gómez, vocal del Patronato de la Fundación Ortega y Gasset y Ex Secretario General de Empleo dedicó su intervención a “La política de empleo en un contexto de crisis”. Tras analizar las políticas de empleo en España tanto desde una perspectiva comparada con el resto de los países europeos, como en un contexto histórico revisando los principales hitos desde los años ochenta del siglo pasado, Valeriano Gómez presentó algunas propuestas tendentes a reformar la estructura financiera de estas políticas. Concretamente, a su juicio “una reforma en la financiación, en el marco de un conjunto de modificaciones en la regulación laboral destinadas a reducir la segmentación laboral mediante la contracción de los estímulos a la contratación temporal, podría contribuir de forma ade-

cuada al doble objetivo de estimular el empleo, reduciendo los costes directos a él asociados, y disminuir el empleo temporal, aumentando la distancia en costes no salariales de la contratación temporal con respecto a la contratación indefinida". Además propone configurar un nuevo sistema de protección al desempleo en el que se suprimiera en lo esencial el programa de bonificaciones al empleo estable y se redujera el tipo de cotización de las empresas. El incremento en la Aportación del Estado al Desempleo podría financiarse, entre otras alternativas, bien sustituyendo cotizaciones por IVA, lo que tendría efectos en precios, o bien mediante cambios normativos en el IRPF. Además, propone mantener el carácter selectivo de las cotizaciones al desempleo con tipos más elevados para las relativas a los contratos temporales en relación con los indefinidos.

- Bajo el título "El Sector Público y los riesgos que protege", el Consejero del Tribunal de Cuentas y Ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Martínez Noval, ofreció un repaso panorámico de las ideas de los economistas y filósofos políticos sobre la intervención del sector público en la actividad económica, afirmando que estas han sido elementos claves en la conformación de las ideologías políticas desde el siglo XVIII. En palabras de Luis Martínez Noval "del mundo académico saldrán teorías que demostrarán científicamente que la intervención del sector público en la economía es una fuente de problemas que pronto o tarde dejarán sentir sus efectos nocivos. Pero los ciclos económicos no desaparecerán y recuperada la senda de crecimiento desde los problemas del presente volverá a inflarse otra burbuja de distinto color. Y, en último término, siempre quedará el Estado, el sector público, para volver a situar la economía en la senda que conduzca de nuevo, de forma recurrente a una nueva etapa de progreso y prosperidad". Como conclusión de su excursión por estas ideas, el autor hizo suya la que fue conclusión consensuada en el Congreso del Partido Socialdemócrata alemán del año 1959, a saber, "el mercado donde sea posible, el Estado donde sea necesario".

- Por su parte, el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno del Principado de Asturias, Jaime Rabanal, en su conferencia titulada "El papel del Estado en la primera crisis de la globalización. ¿Y después?", también incidió en la necesidad de un "comportamiento cooperativo entre los distintos agentes económicos, muy distinto de la competitividad basada en la defensa racional de intereses individuales o de grupo". En su opinión hay que salir de la crisis "con un modelo económico sostenido por pilares más sólidos y ajenos a las prácticas del capitalismo de casino consumidor de recursos no renovables". Gobernar la globalización sin renunciar a ampliar las áreas de cohesión social y evitando soluciones unilaterales, proteccionistas y políticas poco cooperativas será la forma de evitar el debilitamiento de la economía global y el retardo en la salida de la crisis.

- Por último, las Jornadas concluyeron con una mesa redonda en la que representantes de tres partidos políticos nacionales con representación parlamentaria (PSOE, PP e IU) trataron de responder a la que se nos antojaba como una pregunta básica "Crisis y política económica ¿hay consensos básicos posibles?".

- La respuesta de José Antonio García Rubio, Secretario de Economía y Trabajo de Izquierda Unida pasó por plantear siete dicotomías de política económica, en asuntos como el modelo de protección social, el modelo productivo, la protección del medio ambiente o las formas de gestión pública entre otras, que hacen evidente a su juicio la necesidad de un consenso básico, aun cuando se mostró pesimista respecto a su viabilidad a corto plazo, dada la distancia observada entre los planteamientos de los diferentes grupos políticos.

- Por su parte, Álvaro Nadal, secretario de Economía y Empleo del Partido Popular, puso el acento en la deuda pública y los problemas que puede generarle a España el incremento del endeudamiento, tanto por lo que supondría de incremento del riesgo reputacional, como, consiguientemente, por el aumento del coste de financiación para el propio Estado y para los ciudadanos vía subida de impuestos. Además, Álvaro Nadal encuentra necesario alcanzar consensos relativos a la contención del gasto y a cambios en la estructura productiva, reformas laborales, formación profesional y política educativa en general.

- Finalmente, Octavio Granado, Secretario de Estado de la Seguridad Social y Secretario Federal de Política Económica y Empleo del Partido Socialista Obrero Español, estima que debemos ser capaces de abordar la crisis con amplitud de miras, combinando medidas a corto, medio y largo plazo, dado que no existen soluciones inmediatas a problemas que solo tienen resolución a largo plazo. Además, entiende que la descentralización del poder político y la gestión del gasto público obliga a ampliar los consensos necesarios al ámbito territorial, de modo que las responsabilidades deberían ser compartidas entre el Gobierno de la Nación y los de los territorios que la integran.

En suma, las jornadas del CES de Asturias han pretendido dar la oportunidad de trasladar a la opinión pública reflexiones cualificadas sobre la crisis económica, las vías de salida a la misma y el papel que el sector público y, más en concreto, las diferentes administraciones públicas deben jugar para ello. En este sentido, entendemos la publicación que ahora se presenta como una interesante contribución a un debate necesario para nuestra sociedad en el momento presente. Si tuviéramos que extraer una única conclusión de lo expuesto desde perspectivas tan distantes como las que se han tratado de condensar, diríamos, y permítaseme el juego de palabras, que *hay consenso en que debe haber consenso*.

Ciertamente, la sociedad contemporánea ha visto aumentar su nivel de complejidad y la globalización ha aumentado las interdependencias. El reparto territorial del poder político y las competencias de gestión han hecho que, política e institucionalmente, en nuestro país se haya acentuado más si cabe ese nivel de complejidad. Son por lo tanto muchos los actores que deben coordinarse y no hay un único director de escena capaz de gestionar el proceso. Además es ciertamente legítimo que cada cual intente hacer valer sus posiciones ideológicas respecto a lo que es, en palabras de Anthony Downs “el concepto de la buena sociedad y los métodos que deben ser utilizados para alcanzarla”. Sin embargo, sin unos mínimos acuerdos sobre aspectos clave, como son los servicios públicos a garantizar a todos los ciudadanos, el despliegue territorial y la equidad interpersonal en su distribución, las reglas del juego sobre las que se basa la economía de mercado (nivel de regulación de los mercados de bienes y factores, en especial el mercado laboral, el mercado financiero y el funcionamiento de la competencia) y las bases fiscales del sistema de financiación pública, será difícil que, por volver a Jorge Drexler, veamos “la luz al otro lado del río”.

> Inauguración de las Jornadas

> D. Graciano Torre González

*Consejero de Industria y Empleo del
Principado de Asturias*

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Buenos días.

Quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento al Consejo Económico y Social de Asturias por invitarme a estar aquí departiendo con todos ustedes estos momentos al tiempo que dirigiéndoles la palabra, quiero igualmente felicitar al CES por la realización de estas Jornadas, tanto por el contenido de las mismas que es tremendamente oportuno, como por la calidad de los ponentes que van a ayudarnos a todos a conseguir tener un poco más de luz sobre la cuestión que hoy analizamos.

Dicho esto quisiera poner de manifiesto mi rechazo a una especie de concepción que existe, con relación al papel de los gobiernos, que me atrevo a definir como el de "gobierno bombero" o el de "gobierno cuartel de bomberos", pues el papel del sector público en tiempos de crisis no es otro que el papel de los gobiernos.

Pretender que los gobiernos sólo tienen un papel en tiempos de crisis o que es un papel totalmente diferente a la labor cotidiana es legitimar cuestiones que en su caso, o en nuestro caso en la actualidad, fueron origen y causa de la crisis; yo no quiero olvidarme hoy de cuántos seminarios y de cuántas jornadas se hicieron con respecto a la necesidad de la no intervención de los gobiernos en los mercados, de la libertad de aquel famoso "mercado" que había que dejar actuar poco menos que a su libre albedrío, ni quiero olvidarme que la consecuencia de la aplicación de aquellas doctrinas es en buena medida el origen de políticas de desregulación de los mercados o de una cierta laxitud en la aplicación de las mismas bajo el principio de que los gobiernos tenían que estar ausentes de las mismas, y por ende constituye en buena medida el origen de la crisis por la que atravesamos.

Sin embargo, ahora que estamos en plena crisis parece que se llama a los bomberos como cuando hay un incendio: en este caso el bombero es el sector público, es decir, los gobiernos.

Yo quiero, en primer lugar, rechazar esta concepción porque diariamente, y aunque en algunos casos sea de manera subliminal, el que siempre repudió la intervención de los gobiernos ahora la solicita y además les exige que tengan la llave mágica, la varita de la solución cuando en muchos casos no están las llaves de la solución en los gobiernos. Entiendo en consecuencia que los gobiernos, en tiempos de crisis, lo que tiene que hacer, en buena medida, es reforzar las políticas que vienen manteniendo en los tiempos en los que no hay crisis. Por poner algún ejemplo, como decía la Directora Provincial del INSS, se pide en tiempos de crisis que se refuercen los sistemas de protección social, cuestión que ciertamente estamos escuchando todos los días. Yo recuerdo cuando hace bastantes años, a finales de 1992, fecha un tanto mágica porque se celebró la Expo de Sevilla, como a partir de la misma comenzó una crisis en España y en Asturias y ya se hablaba entonces de la quiebra del Sistema de la Seguridad Social y de la necesidad de que los ciudadanos acudieran a sistemas de protección privada. Si aquella política, aquella práctica se hubiera trasladado a la realidad y se hubiera llevado a la práctica hasta sus últimos extremos, hoy en día, la protección sería privada. ¿Podría el sector privado reforzar sin más el sistema de protección social si no es a costa de nuevas inyecciones de los asegurados? Con absoluta seguridad la respuesta es no pues eso sólo lo puede hacer un sistema público.

Por lo tanto, cuando se lanzan determinados discursos, parece razonable pensar cuáles puedan ser las conse-

cuencias, no solamente en los tiempos buenos de actividad económica sino también en los tiempos malos, porque al fin y al cabo las crisis en mayor o menor medida son cíclicas. Es verdad que esta crisis que vivimos hoy día es una crisis con unas características totalmente diferentes por su extensión a todo el mundo, porque concurren varios factores a la vez: los problemas financieros, los problemas industriales, la caída de los consumos, etc., pero crisis siempre las hay a lo largo del tiempo, por ello, los gobiernos tienen que practicar políticas tendentes a reforzar la actividad económica, reforzar los sistemas de protección social tanto en los tiempo buenos como en los tiempo malos.

Creo igualmente que no es exclusivamente cuestión de aplicar el viejo principio keynesiano, cuestión que hoy día reclama todo el mundo: lo reclaman los conservadores, los liberales, los socialistas,... lo reclama por decirlo jocosamente el "mundo mundial"; en Estados Unidos, el paradigma de la no intervención del gobierno, se está reclamando obra pública y el gobierno de los Estados Unidos, paradigma del liberalismo hace uno, tres, siete años cuando todos estábamos felices y

en buena situación económica, era impensable que pudiese nacionalizar bancos o inyectar ingentes cantidades de dinero a empresas privadas, y lo está haciendo. Lo está haciendo seguramente por no haber practicado esa otra política más consecuente.

El principio keynesiano del efecto multiplicador de la obra pública, es verdad que se debe incentivar en los tiempos de crisis, y de hecho se está incentivando en nuestro país y se está incentivando en nuestra comunidad autónoma, pero lo que no me parece bien es que se reclame el incremento de la obra pública en tiempos de crisis y se pretenda que desaparezca ese tipo de inversión en los momentos de bonanza, y así otras tantas cuestiones al respecto.

Indudablemente, mi lectura del tema es que en tiempos de crisis, lo que cabe es reforzar las políticas, porque si las políticas que algunos practicábamos sectorialmente eran acertadas, deben reforzarse las mismas sin necesidad de ir a nuevos inventos de los cuales, uno nunca tiene certeza de los resultados, por lo que uno nunca sabe tampoco la eficiencia de los dineros.



Presentación de la Ponencia

> D. Alfredo Cerezo Padellano, *Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Asturias*

> Reformas tributarias en tiempos de crisis

Ponencia

> D. Victorio Valle Sánchez

Catedrático de Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Málaga (1973-1975)

Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad Nacional de Educación Distancia (desde 1975)

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Nacional de Educación Distancia (1977-1979)

Profesor de Hacienda Pública en diversos centros universitarios

Subdirector General del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda (1971-1976)

Director General de Política Financiera del Ministerio de Economía (1979-1983)

Presidente del Banco Hipotecario de España (1983)

Director Adjunto de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (1983-1986)

Secretario General del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros (1986-1987)

Director General Adjunto de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (1987-1995)

Director General de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (desde 1995)

Director General de la Fundación de Cajas de Ahorros (en la actualidad)

Doctor Honoris Causa por la Universidad de Málaga (1998)

Académico de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía (desde 2002)

Ha recibido el Premio de Economía Infanta Cristina (1996) y el Premio la Revista Inversión (1997)



Celebro y agradezco el honor de presentar la primera de las ponencias que conforman el espléndido cartel de las Jornadas, que una vez más, con total acierto, ha programado el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

La Ponencia corre a cargo de D. Victorio Valle Sánchez, Director General de la Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS). Institución creada y financiada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros, muy vinculada a la promoción de estudios e investigación socioeconómicos, lo que le convierte en uno de los observatorios más relevantes de España, para la economía. De este modo, se alza como una entidad respetada, por sus serias y útiles recomendaciones, de las que tan necesitada está nuestra sociedad, en estos momentos de incertidumbre, en que, cualquiera se atreve a emitir opiniones —por si acaso se acierta y por el “ya lo decía yo”—. Aquí las manifestaciones vienen respaldadas por rigurosos estudios previos y son emitidas con la debida prudencia.

Nos gustaría escuchar de Victorio Valle su opinión y a través de la suya la de la Fundación que preside, sobre cuestiones tan sencillas o tan difíciles, como la de si realmente estamos inmersos en una profunda crisis, como la que ya se vivió en los años treinta del siglo pasado y, centrada esta cuestión básica, las tan debatidas en el momento actual, sobre la conveniencia de subir o bajar impuestos; si tocar unos o mantener otros; qué segmento de la sociedad debería soportar los mayores esfuerzos impositivos y si finalmente, la banca debe o no seguir jugando un papel como el de hasta ahora, a pesar de haberse presenciado en todo el mundo, el fracaso de su actividad crediticia y financiera, en términos generales.

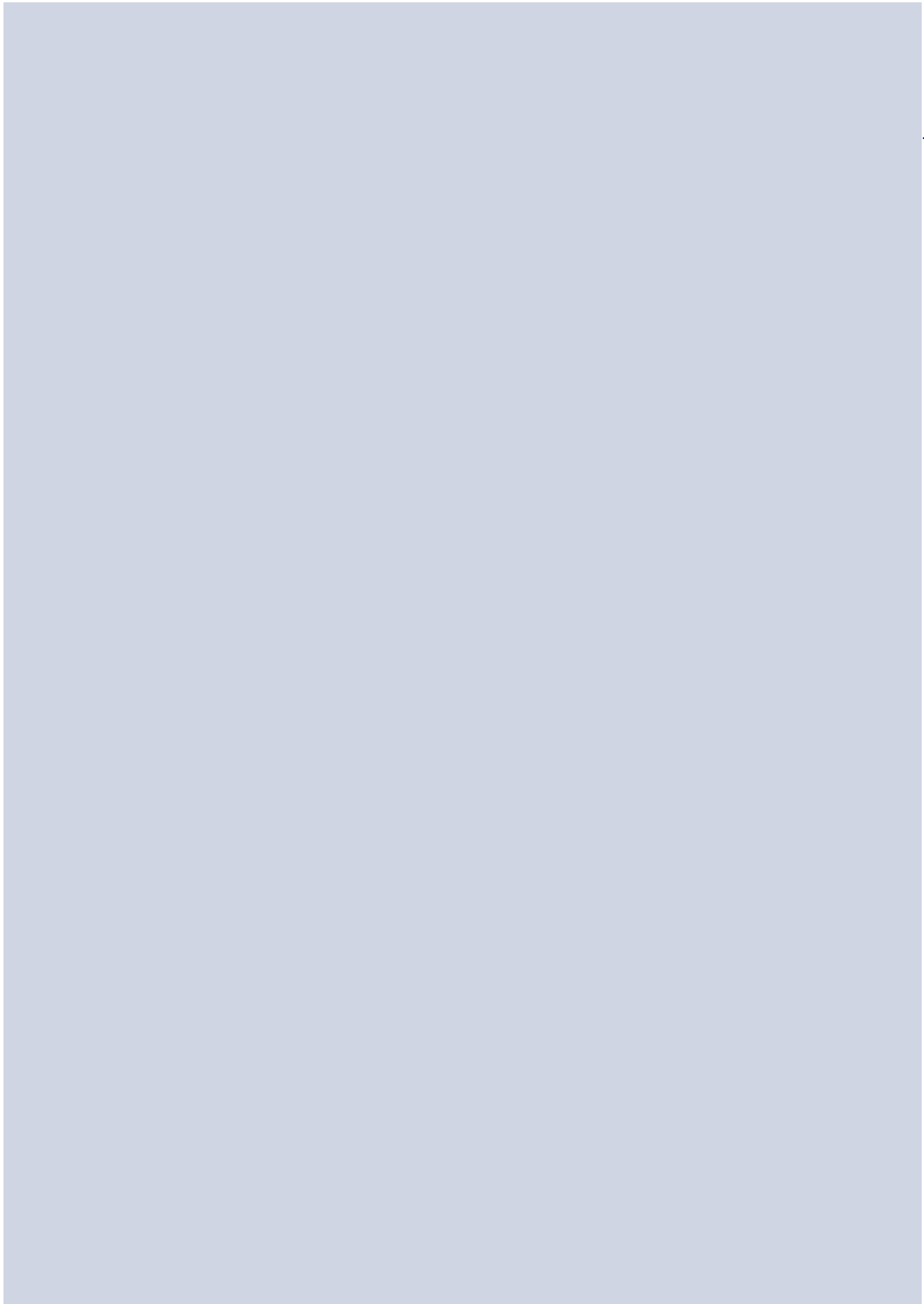
Preocupa también y estamos seguros de su capacidad de opinión sobre el gran debate del papel de Sector Público en la reactivación de la economía: ¿se debe arriesgar un fuerte aumento del déficit público? ¿hasta qué punto y en qué dirección?

Por último, no me resisto a invitarle a reflexionar sobre la conveniencia o no de la reforma del mercado de trabajo, tan demandada en los últimos tiempos por la patronal. Hemos oído a la Ministra de Economía, al finalizar el mes de mayo, que existen otras prioridades para relanzar la creación de empleo estable, pasando el debate a la mesa del diálogo social. Por su lado, el Congreso quiere acelerar la renovación del Pacto de Toledo, ante los pesimistas mensajes lanzados por el Gobernador del Banco de España, sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, al que augura su desastre en 2025, si no se acometen reformas urgentes, comenzando a generar déficit este mismo año. Cuestión a la que ha tenido que salir al paso el Ministro de Trabajo e Inmigración, asegurando que se acabará el ejercicio con un superávit en torno al 0,3% del PIB.

Todo esto nos inquieta, incluso a los más cercanos al mundo de las pensiones, por lo que, insisto, nos gustaría escuchar opiniones fundadas y autorizadas.

Estamos, pues, ansiosos de que comience la charla de este hombre ilustre, malagueño de nacimiento, maduro y lleno de experiencia, pues ha atravesado etapas intensas de docencia y ha asumido responsabilidades, tanto de Estado, como del sector financiero, lo que le confiere la mayor de las credibilidades en estas materias.

Sin más, pues el tiempo se va consumiendo, tienes la palabra.



Muy buenos días a todos. Permítanme que en primer lugar exprese mi gratitud al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias por esta nueva oportunidad de estar en Oviedo y permitirme compartir con ustedes unas reflexiones sobre unos temas que considero muy importantes y que de hecho constituyen mi ámbito habitual de trabajo.

Hace un momento, cuando estaba mi amable presentador enunciando algunos de estos trabajos que he venido realizando en el pasado, me doy cuenta con toda claridad de que todos esos interrogantes, ¿qué capacidad tiene la política presupuestaria hacia el futuro?, ¿cómo está la economía española?, siguen siendo desgraciadamente problemas abiertos. Lo que yo en su día escribí son problema no resuelto, seguimos demandándonos y preguntándonos en el momento actual.

Tengo que referirme, en mi intervención, a los cambios o reformas tributarias en esta situación de crisis que estamos viviendo. Yo soy consciente que desayunar con impuestos puede ser un desayuno bastante indigesto, no me parece el mejor acompañamiento para el inicio de la mañana, pero éste es mi compromiso y voy a tratar de hacerlo con el siguiente discurso lógico. Luego, en función del tiempo, trataré de ampliar algunas de las parcelas.

En primer lugar, cuando hablamos de la reforma presupuestaria en tiempo de crisis ¿de qué crisis hablamos?. La Fundación de las Cajas de Ahorros, tiene una visión, que es la que trataré de transmitirles, sobre la gravedad de la situación actual. Lo cierto es que cuando uno observa las predicciones que hemos hecho en tiempos anteriores, al cabo de tres meses, el Banco de España termina aceptando lo que ya seguramente son previsiones anticuadas y seis meses más tarde, el Ministerio de Economía viene más o menos a aceptar esa magnitud. Por tanto, ¿cuál es la crisis?, ¿cómo la vemos noso-

tros? En segundo lugar, me gustaría comentar con ustedes lo que podríamos llamar políticas económicas que se pueden utilizar. En esto, obviamente, no hay acuerdo pleno, hay posiciones muy diversas. Yo me permitiré hacer un breve esquema de posiciones: qué es lo que se piensa hoy sobre qué hay que hacer, de hecho, qué se está haciendo, y a qué idea responde. En tercer lugar me gustaría llevarles a la conclusión, después de ese repaso, de que el uso de la política presupuestaria: ingresos y gastos públicos, es absolutamente indispensable en la situación actual, si es que queremos que esos brotes, que ya no sé muy bien qué color tienen, que apuntan en la situación económica, se consoliden y que la economía española, en un plazo de un año o unos meses, pueda de nuevo empezar a crecer en términos positivos. Lo que nunca, a corto plazo, vamos a alcanzar es la magnitud del crecimiento de los años inmediatamente anteriores. Y al hilo de ese cambio presupuestario, que yo creo que es imprescindible, trataré de referirme con brevedad a algunas reformas fiscales que creo que hay que abordar con cierta urgencia.

La primera cuestión que yo me planteaba es cuál es la situación actual. Vaya por delante mi convicción, de que no estamos en una crisis pasajera, eso que hace un año se llamaba “una suave desaceleración de la economía española”. En estos momentos, es mi opinión y creo que revalorizada por los datos que tenemos y las predicciones que podemos hacer, la economía española, seguramente que como el resto del mundo está pasando por la depresión más aguda que ha ocurrido en España desde hace, al menos cien años. Quiero decir con esto que, con lo datos que tenemos que seguramente no son muy fiables, la caída de la producción y de la economía española, en estos momentos ya supera las cotas de la caída que se produjo en los años 29 y 30 del siglo pasado con motivo de la llamada “Gran Depresión”. Es la crisis más importante que hemos

padecido y, por tanto, hay grandes males y hay que pensar en grandes remedios. Los remedios convencionales de pequeñas medidas, de pequeñas modificaciones, de alteraciones marginales del tipo de interés o de tal o cual gasto público son seguramente insuficientes: hay que abordarlos con más intensidad.

En el cuadro 1, que son las predicciones actuales de FUNCAS, si nos situamos en la columna del año 2009, naturalmente es una predicción porque el año aún no ha terminado, pero con los datos que tenemos, nosotros lo veríamos de esta manera. Pensamos que el año se va a cerrar con una caída del Producto Interior Bruto, que ya se acerca más al cuatro que al tres, menos 3,8% es la primera cifra que aparece. En segundo lugar, lo que hay detrás, cuál es el motor de esa caída previsible, que ya se está produciendo, del PIB, si se fijan en los datos que ahí aparecen, lo que hay es una reducción a fondo de la demanda nacional, la demanda interna de consumo, de inversión, que venía creciendo, en la columna del 2007, a una tasa anual del 4,4% y ha pasado ahora a reducirse a una tasa de -6,2%. Es decir, lo que ha habido es una caída, comparando con el año 2007 que es el último año en trayectoria normal, de casi diez puntos del PIB, cuya demanda se ha reducido, ha caído verticalmente. Naturalmente, eso tiene una consecuencia inmediata en el paro y en el empleo. Nosotros pensamos que la tasa del paro, representada en el segundo cuerpo del cuadro en su última línea: "Tasa de paro en porcentaje de la población activa", se va a situar en torno a un 18,3%, 18,5% de la población activa.

Y quizás, por decir algo que no sea todo negativo, diríamos, al menos dos cosas de interés. La primera es que nuestro endeudamiento con el exterior, que ha ido creciendo en los últimos años, fíjense en esa línea que pone "Capacidad (positiva) o necesidad (negativa) de financiación de la nación", que es nuestro déficit exte-

rior, estaba en -9,7% en el año 2007, -9,1% en el año 2008, y este año cerraremos con un -4,5%. Se ha reducido a la mitad. Si bien es verdad que nuestras exportaciones e importaciones se han reducido también drásticamente ante la situación económica que vivimos. Y otra noticia, que no es mala porque es necesaria para la economía española, en el último cuerpo del cuadro, donde dice "Pro memoria", verán que la primera línea que dice "Tasa de ahorro de los hogares", los españoles, que somos tan poco ahorradores, somos una sociedad muy consumista por principio, quizás de las más del mundo, muy parecida a la de Estados Unidos, vean que la tasa de ahorro de los hogares ha pasado de un 10,2% que había en el 2007, a un 16,8% para este año, es decir, los ciudadanos estamos ahorrando, estamos incrementando de forma muy sustancial nuestra tasa de ahorro.

Me gustaría decirles que esa visión que nos sitúa en una economía con graves problemas a corto plazo y esperemos que no a muy largo plazo, es muy compleja porque tiene causas muy distintas. Yo vengo exponiendo con reiteración la idea, quizá por aclarar, ya se que esto es una especie de entelequia de profesor universitario, pero a mí me es útil para aclarar los temas que la crisis de que se habla, la crisis global, la crisis financiera, la crisis internacional, son tres crisis distintas y esto conviene tenerlo claro. Una es ésta, la que acabamos de comentar, la que uno ve que es la que le afecta al bolsillo: cómo la producción y la renta caen, cómo el paro aumenta, cómo la gente está asustada, cómo la gente no consume y más bien destina su renta a ahorrar... Pero hay, obviamente, otras dos crisis distintas interconectadas. La segunda sería la crisis financiera, o la crisis del sistema financiero, que es una crisis más mediática porque siempre suele haber personajes implicados conocidos en el fallo de un banco o de una caja, y se especula con qué va a pasar, si este banco o esta caja va a quebrar, va a caer... eso tiene

Cuadro 1. Resumen de previsiones económicas para España (Fecha: 21-05-2009)

	2007 (P)	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)
PIB Y AGREGADOS (% variación real)				
PIB, pm	3,7	1,2	-3,8	-1,2
Gasto en consumo final	3,8	1,4	-2,4	0,1
- Hogares	3,4	0,1	-4,3	-0,2
- Administraciones públicas	4,9	5,3	3,1	1,1
Formación bruta de capital fijo	5,3	-3,0	-14,0	-9,4
- Bienes de equipo	10,0	-1,1	-22,8	-10,1
- Construcción	3,8	-5,3	-10,7	-9,6
- Otros productos	3,9	1,9	-12,1	-8,0
Exportación bienes y servicios	4,9	0,7	-21,0	1,4
Importación bienes y servicios	5,2	-2,5	-21,8	-6,1
Demanda nacional (a)	4,4	0,1	-5,2	-2,3
Saldo exterior (a)	-0,8	1,0	2,4	1,1
PIB precios corrientes - miles millones euros	1.050,6	1.095,2	1.069,5	1.071,7
- % variación	7,0	4,2	-2,3	0,2
PRECIOS, COSTES, RENTAS, EMPLEO Y PARO (% variación)				
Deflactor de PIB	3,2	3,0	1,5	1,4
Deflactor del consumo de los hogares	3,2	3,8	-0,1	1,7
Empleo total (presupuestos, etc, Conacional)	2,9	-0,6	-6,5	-2,9
Productividad por puesto de trabajo, etc.	0,8	1,8	2,9	1,8
Remuneración asalariados	7,1	4,5	-3,4	-1,2
Excedente bruto/rentas mixtas	8,8	8,4	0,1	1,8
Remuneración por puesto asalariado, etc.	3,7	5,3	3,5	2,0
Coste laboral unitario	2,9	3,4	0,6	0,2
Tasa de paro (% población activa, EPA)	8,3	11,3	18,3	21,1
AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICIT (% PIB)				
Tasa de ahorro nacional	21,1	20,0	20,6	19,5
- Sector privado	14,1	18,7	24,0	25,4
Tasa de inversión nacional	31,2	29,5	25,5	23,0
- Sector privado	27,3	25,8	21,3	19,0
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	-10,1	-9,5	-4,9	-3,5
Cap. (+) o nec (-) de financiación de la nación	-9,7	-9,1	-4,5	-3,1
- Sector privado	-11,9	-5,2	4,7	8,4
- Sector público	2,2	-3,8	-9,2	-11,5
Deuda pública bruta	35,2	39,4	52,8	66,2
PRO MEMORIA				
Tasa de ahorro de los hogares (% de la RDB)	10,2	13,0	16,8	17,7
Deuda bruta de los hogares (% de la RDB)	131,0	127,4	124,1	117,6
PIB real UEM (% variación)	2,7	0,7	-4,8	-0,6
Precios de consumo UEM (% variación)	2,1	3,3	0,4	1,8
Tasa de paro UEM (% de la población activa)	7,4	7,6	10,1	11,5
Tipo de interés interbancario a 3 meses	4,3	4,6	1,4	1,9
Tipo de interés deuda pública 10 años	4,3	4,4	4,0	4,1
Tipo efectivo nacional del euro (% variación)	4,2	4,7	-6,1	-4,6

(P) Provisional, (A) Avance, (F) Previsión

(a) Contribución al crecimiento del PIB en puntos porcentuales

Fuentes: INE, IGAE, BE, BCE y Eurostat. Previsiones: FUNCAS

mucha atracción, pero en definitiva no es más que una parte, y no es la parte más grave porque se ha atajado con más prontitud que la crisis real. Esa crisis del sistema financiero es una crisis que yo creo que tiene poco que ver, aunque se reitere y se diga hasta la saciedad que deriva de la célebre crisis de las *subprimes* americana. Yo creo que esta crisis que estamos viviendo aquí es una crisis muy autóctona. En España fue primero la crisis real y luego la financiera. Aunque no hubiera habido las *subprimes*, las entidades financieras en España lo hubieran pasado mal porque la situación económica estaba caminando en una línea negativa y por tanto los impagos, la morosidad de las entidades financieras iba a ir creciendo y se iban a encontrar con una situación complicada.

Y la tercera crisis es la crisis que podríamos llamar del modelo, tanto se ha hablado de la crisis del modelo, y que normalmente se queda mucho en la superficie que al final parece el conjunto vacío. ¿Qué es eso de la crisis del modelo?. Hay una primera versión obvia que nos dice que en España hemos exagerado mucho con la construcción de viviendas. El sector de la construcción representa el 12% aproximadamente del PIB mientras que en la Unión Europea, no es que tenga que ser un dogma para nosotros pero tenemos que ver también que hacen los demás, tienen el 6%; nosotros tenemos el doble. Es un sector macrocefálico, enorme, que ha crecido a impulsos de un movimiento especulativo que, nos guste o no, va a tener que reconducirse a una situación más adecuada. Y lo que algunos dicen que “no saldremos hasta que la construcción no alcance los niveles anteriores,” olvidémoslo, no los va a alcanzar. Vamos a tener una situación que habrá que reconducir a su nivel más adecuado, más bajo que su trayectoria en los últimos años.

Si ésta es la situación en estos momentos, la segunda pregunta que yo me planteaba es ¿qué podemos

hacer? En el siguiente cuadro he recopilado seis posiciones distintas, algunas, es posible que no sean muy distintas unas de otras pero las recorremos con cierta brevedad.

Primera, la crisis es financiera, ése es el punto clave y en segundo lugar, la crisis es importada, es decir, nos viene de fuera y, por tanto, aquí poco podemos hacer que no sea buscar una solución global. Hay que tratar de que el G-20, el Fondo Monetario, el Banco Mundial, busquen soluciones globales. Nos pongamos todos de acuerdo, busquemos soluciones para evitar que avance la crisis. Este tipo de acuerdo internacional nunca es malo. De hecho yo reconozco que en ese camino se ha sido más diligente que en otras ocasiones aunque sigo creyendo que no es un camino muy útil. Cuando la crisis del año 1929 y 1930, en Londres, en el año 1931 se reunieron las grandes instituciones financieras y dijeron “una y no más, hemos tenido una crisis brutal pero ahora vamos a poner una serie de controles, de normas, de criterios para evitar que en el futuro vuelva a aparecer”. En esta crisis actual, esa experiencia anterior ha servido para no quedarnos sin liquidez. Cuando comenzó la crisis todos los bancos centrales trataron de inyectar liquidez y eso ha sido realmente bueno para el sistema, pero evitar las situaciones de crisis es imposible. En el mundo financiero además, los productos financieros son muy sustituibles. Si uno pone límites en una cosa, acabarán apareciendo productos que sortean esas limitaciones. Quiero decir con esto que por mucho que se reúnan, por mucho que hablen, etc. al final eso no quiere decir que dentro de quince o veinte años no podamos tener otra crisis de unas características más o menos parecidas a las actuales. Pero es bueno que haya un acuerdo global, es bueno inducir confianza en el sistema, es bueno que el sector público adquiera activos tóxicos de los bancos y de las cajas de ahorros para permitirles dedicar fondos a otros activos más positivos, es bueno facilitar la liquidez (hoy mismo

Esquema 1. Políticas anticrisis

1 Crisis es financiera e importada - Exige solución global - Inducir confianza - Adquisición pública de activos tóxicos - Facilitar liquidez - Rediseño institucional - Redefinir control y supresión ¿Está en la falta de crédito el problema?
2 Crisis es fase cíclica de contracción, consecuencia de excesos del pasado - Dejar el mercado alcance un nuevo equilibrio - Paliar consecuencias sociales de la crisis El logro del nuevo equilibrio ¿no destruirá demasiado tejido institucional y empresarial?
3 La prioridad debe ponerse en la política económica a largo plazo. Variar el modelo productivo - Reforma laboral - Reforma energética - Reforma de aumento de la productividad (Tecnología y Capital humano) ¿Podemos programar futuro ignorando que en 2009 podemos llegar a una tasa de paro del 17 por cien (4 millones de parados)?
4 Lo importante es la crisis real causada por una caída intensa de la demanda agregada - Estimular exportaciones reduciendo tipo de cambio real efectivo (reducir coste y precios) Es efectivo en crisis globales con caídas intensas del comercio internacional? - Estimular el consumo de los hogares con reducciones impositivas ¿Reaccionará el consumo ante el elevado paro, la caída de los precios y el elevado endeudamiento? - Incentivar la inversión manteniendo tipos de interés bajos ¿Cómo mejorar expectativas? - Incentivos a producciones seleccionadas ¿Es eficiente? ¿No será muy costoso en término de déficit? - Incrementar gasto público ¿Tenemos capacidad de endeudamiento? ¿Cabría compensar aumento de gasto público con elevaciones impositivas?
5 "Piece-meal approach". Enfoque de composición voluntarista de multiplicidad de medidas complementarias
6 Pacto global (modelo: Pactos de la Moncloa) - ¿Estamos en situación similar a 1978? - ¿Es posible y eficaz un pacto global?

he leído en la prensa que las entidades financieras van a acudir a los mercados internacionales, con aval público, para captar liquidez, porque lo necesitan para sus operaciones), es bueno hacer un rediseño institucional: hay muchas entidades realmente pequeñas en el mundo de las cajas que necesitan fusionarse con otras y a lo mejor el mapa tiene que quedar más reducido que la situación actual, y es bueno redefinir situaciones de control y de supervisión que seguramente se

han aflojado un poco en el transcurso de los años inmediatamente anteriores a la crisis económica. Eso hay que hacerlo, supongo que más adelante alguno de los ponentes con mucha más autoridad que yo, planteará un tema que está en el fondo y que es muy importante que es el debate ético que hay detrás de esto. Tenemos un fallo en el sistema de mercado y resulta que ahora hay que entrar a salvar a las entidades que, en buena parte, nos han metido en esta

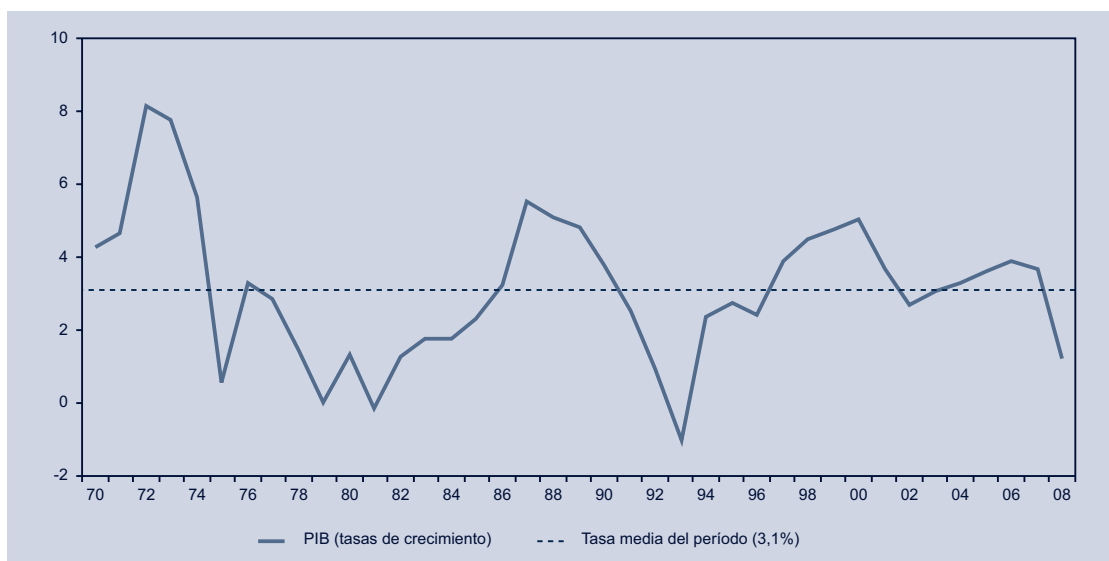
trama. ¿Esto está bien? ¿Hay que exigirles alguna responsabilidad? ¿Qué habría que hacer?. Este es un tema distinto, pero creo que, hoy por hoy, tal como están las cosas, no se debe dudar que hay que entrar a salvarlas aunque luego se les pase la factura de alguna manera.

Una cuestión que plantea la crisis financiera y cómo hay que atajarla, es realmente la falta de crédito. Yo creo que el problema es más de demanda que de oferta. Las entidades financieras, efectivamente, han contribuido a la complicada situación actual por que se han pasado concediendo crédito a un tipo de actividad en la que claramente se empezaba a ver que había una burbuja de tipo inmobiliario y arreglar eso ahora creando burbujas en otros puntos del sistema, no me parece que sea la solución. Por eso yo, creo que las entidades financieras tienen que mirar con mucho cuidado cómo reaccionan, con una capacidad de crédito limitada, porque su capacidad de obtener liquidez es pequeña, tie-

nen que ver cómo reaccionan con acciones que sean rentables, sobre todo que tengan futuro y permitan recuperar su capital principal y los intereses correspondientes. De manera que ahí tenemos un interrogante. Lo que se está haciendo, a mí me parece bien, pero me parece insuficiente.

Segunda posición. Ésta, por acción o por inacción, la piensa más gente de la que realmente lo confiesa y es la que dice que la crisis es una fase del ciclo. La economía capitalista ha funcionado cíclicamente siempre, por tanto ésta es una fase de contracción y lo que tenemos que hacer es “rezar” para que no vaya a más. Esperemos que el mercado reaccione, habrá que darle al mercado la flexibilidad que se pueda, dejarlo que reaccione, buscará un nuevo equilibrio y a partir de ahí volverá a crecer. Esta situación es la que yo trato de ilustrar en el gráfico 1 donde se muestra cuál es la evolución relativamente reciente de la economía española, desde el año 1970 hasta el año 2008.

Gráfico 1. PIB España. Tasas anuales de crecimiento



Fuente: INE

Aquí ya se ve que los ciclos, hasta ahora, pueden haber sido muy distintos pero la verdad es que siempre ha habido subidas, bajadas, es decir, una situación recurrente, y algunos piensan que lo mejor es esperar y en algún momento reaccionará la economía. Ésta es una visión, formalmente muy neoliberal, "vamos a dejar que el mercado funcione". Pero a mí, por lo menos, me transmite la impresión de que el gobierno también ha jugado un poco a esto: hay que esperar, vamos a tirar, vamos a hacer lo menos indispensable para alcanzar la costa. Estamos nadando forzados y vamos a ver pues esto, en algún momento, se tiene que terminar. Luego, llega uno a la playa y se encuentra con una roca escarpada, pero, de momento, vamos a alcanzar la costa. A mí me parece bien todo este tipo de autogeneración del mercado pero como pregunto en el esquema, y esto ya no es una frase mía, lo dijo hace muchos años, con motivo de la Gran Depresión, un célebre economista, Irving Fisher, que sostenía que, indudablemente, el mercado, si uno lo deja, termina encontrando un nuevo equilibrio, pero ese equilibrio puede estar muy abajo. Para entendernos, ese nuevo equilibrio, cuando llega ha destruido tal cantidad de empleo, de tejido empresarial, de tejido institucional que luego, recuperarlo, puede ser un auténtico problema. Muchas veces me planteo, pensando en el sistema financiero que lo tengo más cerca y lo vivo más directamente, pero también en el terreno de las empresas industriales, todas las ERE que se están haciendo. Uno se plantea que a lo mejor no hay otra solución pero en estos momentos estamos destrozando empresas, se nos están yendo empresas. Cuando la economía española se regenere, y yo creo que lo va a hacer, ¿qué va a pasar con estas empresas?, ¿hay que volverlas a crear? Seguramente, ahora mismo, racionalmente, es lo que hay que hacer. Pero a mí esas soluciones tan drásticas de dejar caer, de pensar que esto es una purga y que hay que pasarla, y que ya vendrán años mejores, no hay mal que cien años dure, todo lo que sube baja, todo lo que baja sube...

todo ese tipo de tópicos habituales me dan cierto reparo y en el fondo pienso que lo que pretenden es la inacción. Cuando realmente no sabemos qué hacer, pues déjelo usted pues ya verá cómo el mercado le va a llevar de nuevo a una situación óptima.

La tercera posición es la que pone la prioridad sobre las políticas a largo plazo. Sería una continuación de la anterior. El mercado va a funcionar, va a llegar a un equilibrio, por tanto, no se entretenga en la situación actual que, ya se resolverá. Ahora de lo que hay que preocuparse, es de qué va a pasar, cuando salgamos de la crisis, ¿qué hay que hacer?. Éste es el problema dicen algunos. El representante más característico de esta posición es el gobernador del Banco de España. Decía, con respecto a esta situación, que lo que le pasaba a la economía él lo comparaba con este suceso que se produjo hace unos meses, que un piloto de un avión que tenía problemas, consigue aterrizar en el río Hudson en Nueva York, fue un héroe nacional. El gobernador del Banco de España decía que hasta que se aterriza, todo el interés, todas las mentes están puestas en que aquello no se hunda. Ahora que, cuando se llegue a aterrizar, los problemas que cada uno de los pasajeros tenía siguen en pie. Si uno padecía del corazón, va a seguir padeciendo, si otro tenía artrosis la va a seguir teniendo. Por tanto, ya aterrizaremos, habrá algún piloto que nos consiga poner a flote sobre el río Hudson, pero el problema es después, y después tenemos aquí una serie de cuestiones que hay que resolver. España tiene muchos problemas en este sentido. Él lo comentaba al hilo del problema de las pensiones y de la capacidad del sistema público de pensiones para sobrevivir. Yo creo que el sistema de pensiones, seguramente hay que reformarlo, esa es mi opinión, pero también no conviene exagerar. Para empezar, técnicamente hablando o políticamente si lo prefieren, atizar a la opinión pública con la quiebra de las pensiones es asustar innecesariamente.

Cuadro 2. Reformas pendientes

1. MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD

Productividad total de los factores 1995-2008

Tasa de crecimiento media anual acumulativa (en %)

España	0,1
UE-15	0,8
EE.UU.	1,1
Japón	0,9

Fuentes: AMECO, OCDE, FUNCAS

2. REFORMA LABORAL

2.1 Características estructurales del mercado laboral

	ESPAÑA	EA-16
Tasa paro (abr-2009)	18,1	9,2
Hombres	17,1	8,6
Mujeres	17,9	9,2
Jóvenes (<25 años)	35,4	18,1
Tasa temporalidad (2008)	29,3	16,2
Tasa trabajo a tiempo parcial (2008)	12,0	19,5
Tasa actividad (2008)	72,6	71,5

Fuente: Eurostat

2.2. Evolución reciente de la ocupación en España (tasas de crecimiento en %)

	2007	2008	1er. TR. 09 (tasas interanuales)
Ocupados totales	3,1	-0,5	-6,4
Autónomos	1,6	-0,5	-9,3
Asalariados	3,4	-0,5	-5,8
Temporales	-3,8	-8,0	-20,6
Indefinidos	7,1	3,0	0,6
Hombres	2,1	-2,2	-9,2
Mujeres	4,5	2,0	-2,6
Jóvenes (<25 años)	-1,9	-8,9	-21,1
Extranjeros	13,2	5,2	-9,3
Españoles	1,6	-1,4	-5,9

Fuente: INE (EPA)

3. DEPENDENCIA ENERGÉTICA

	1985	1995	2005	2007
Tasa de autoabastecimiento energético (energía primaria de origen nacional en % del consumo total)	35,9	28,2	18,9	18,7

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

riamente. El sistema de pensiones no hay gobierno que lo deje quebrar, eso no se va a producir jamás. Se podrá decir que los ingresos normales del sistema no van a ser suficientes; pero el sistema de pensiones está asegurado antes que cualquier otra cosa. Entre otras razones porque son diez millones de personas mayores a las que no se les va a dejar tirados. Viéndolo escépticamente, porque son votantes potenciales de una determinada orientación política. Por tanto, hay problemas, los hay. Yo siempre que me refiero a la reforma laboral, pienso que hay que dar una solución al problema. Hay que reformar la situación energética. España sigue siendo muy dependiente energéticamente de otros países, especialmente del petróleo. Ahora se habla de que va a cartelizarse el mercado del gas, con lo cual ahí tenemos otra dependencia.

Y hay otra, que a mí me preocupa mucho más quizás porque me afecta más directamente, una reforma pendiente que es la que afecta al aumento de la productividad. Se ha dicho que en España, el crecimiento económico tan intenso de los últimos años se ha hecho de espaldas a la productividad. En el cuadro 2, fíjense como el promedio del crecimiento entre 1995 y 2008, en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón ha ido creciendo anualmente su productividad a una tasa aproximadamente de un 1%; España prácticamente no ha crecido, un 0,1%.

Esto quiere decir que hemos crecido impulsando mucho la mano de obra, lo cual es positivo, que hemos crecido, como mucho, incrementando capital, pero ni hemos hecho nada en tecnología, ni hemos hecho nada en capital humano. Es vergonzoso que estemos hablando todavía de la reforma educativa, ¡cuánto tiempo llevamos ya con eso!. El capital humano está parado, la tecnología está parada y España ahí tiene un déficit. Y luego nos extrañamos de que en España, pese a que vamos decreciendo menos que le media

europea, se genera más paro que en Francia o en Alemania. La razón es que nuestro crecimiento ha sido más intensivo en mano de obra procedente muchas veces de la inmigración no seleccionada, no controlada, que ha dado lugar a un crecimiento con una productividad muy baja. Si aumentos leves de la producción crean mucho empleo, caídas moderadas de la producción crean mucho paro. Ésta es, claramente, una asignatura pendiente. También lo es la reforma del mercado laboral y la dependencia energética, sobre todo en un periodo en el que se vuelve a hablar de que el precio del petróleo parece que va a subir porque los países productores de petróleo quieren participar en el pastel y no quieren ser víctimas de la crisis internacional, al menos no en mayor medida que otros países del entorno.

Por tanto, esas reformas hay que hacerlas y aquí mi corazón está dividido. Como economista las asumo, creo que hay que hacerlas y cuanto antes mejor, pero como ciudadano de a pie, yo me pregunto si podemos meternos en la reforma laboral, en la reforma energética, etc. Esas reformas ¿cuando van a dar resultado?. Evidentemente, a largo plazo, cinco, diez años según de qué se trate. Y ¿qué hacemos durante ese periodo?. Seguimos haciendo reformas cuando nos están mirando casi cinco millones de personas en paro. Yo creo que eso no lo podemos hacer. No es populismo, es la realidad, los tenemos encima y me parece muy preocupante. Por tanto, estos problemas, que tenemos que resolver, no me parecen que sean la prioridad, creo que ahora mismo hay problemas más inmediatos. Una buena parte de estos problemas, si no todos, están ahí desde tiempos inmemorables. Hay que resolverlos, y cuanto antes lo hagamos mejor, pero tampoco tenemos que agobiarnos. Ahora mismo tenemos otros problemas más urgentes, más inmediatos.

Dicho esto, ¿qué es lo que está causando la crisis actual?, ¿qué es lo que hay que atajar?, ¿qué es lo que

tiene entre manos el piloto que está tratando de aterrizar en el río para que no se hunda?. Cuando uno ve el cuadro 1, ve que tampoco hay que darle muchas vueltas al tema. Si hemos tenido un bajón de la demanda agregada de diez puntos del PIB, lo que nos está faltando es demanda. En el año 2007, 2006, 2005, los problemas de fondo eran los mismos que hay ahora, y sin embargo no solamente crecimos, sino que las empresas, esas que ahora se dicen que no son competitivas, que no funcionan, que hay que rebajar costes laborales... resulta que ganaron mucho dinero. El crecimiento de los beneficios y de las rentas empresariales, en esos años, fue incluso superior, en algún momento, al crecimiento de los costes salariales. Por tanto, tendremos problemas de fondo, yo no lo discuto, hay que resolverlos, pero no parece que sea el problema que nos acucie ahora. Nuestro problema es que no tenemos demanda, que hay carencia de demanda, y esto es donde yo quiero ir a parar y tenerlo claro. Lo harán mejor o peor pero el señor Obama y sus seguidores lo vieron muy pronto, y como tienen muchos medios, y los tienen, entre otras cosas, porque todos estamos dispuestos a aceptar dólares, han hecho una fuerte intensificación del gasto público. Nosotros no somos Estados Unidos, somos más modestos, más limitados. Pero podríamos llegar a un mínimo acuerdo inicial de que, sin negar la necesidad de la reforma de estructura, hay que aumentar la demanda. La pregunta es qué componentes de la demanda son los que tenemos que aumentar.

Hay un primer elemento, que es el que primero se cita, que es estimular la demanda exterior. Lo clásico es que, devaluando el tipo de cambio las exportaciones aumentan, las importaciones disminuyen y la economía empieza a arrancar. En España, yo suelo decir que el desarrollo viene de oriente pues es siempre por las Islas Baleares, por la costa levantina por donde empieza a entrar el turismo y va generando una cierta masa.

El problema es que esta solución tradicional, en el momento en que estamos en el área del euro ya no podemos devaluar. Ya no podemos devaluar monetariamente, pero podemos hacer una devaluación real, es decir, reduciendo todos los costes empresariales, costes laborales, reducir impuestos, costes de cualquier tipo y se aumenta la capacidad de exportación, su competitividad aumenta y, de hecho, el efecto es el mismo. Ésa es una solución correcta y a mí me parecería magnífica pero sólo tiene una pega y es que la demanda de productos de exportación en el mundo está en caída libre. El comercio internacional en los últimos años, la tasa de caída de la exportación mundial, en particular el año 2009 va reduciéndose a un 20% anual. Así pues, nuestra economía puede rebajar costes, pero ¿voy a conseguir entrar en unos mercados donde la demanda global está cayendo?, ¿voy a poder entrar compitiendo tan intensamente como para que eso nos pueda ayudar a salir de nuestra crisis?. Cuando la economía mundial tire, eso será una buena medida pero en estos momentos no lo veo.

En segundo lugar estaría estimular el consumo de los ciudadanos reduciendo impuestos. Esto lo hizo el Partido Popular en su momento, bien es verdad que lo hizo en un momento en que la economía estaba creciendo y lo que hizo fue atizar ese fuego del crecimiento y fue muy efectivo y creció mucho la economía pero ahora estamos en el fondo del pozo. Si yo empiezo a bajar impuestos, los ciudadanos ¿van a reaccionar? Pues no lo tengo muy claro pues hay una cuestión muy importante y es que la clásica explicación del consumo de las familias, a partir de la renta disponible, se está resquebrajando en la situación española porque la renta disponible, aunque el PIB está cayendo, no se ha alterado: no ha aumentado pero tampoco ha disminuido y, sin embargo, el consumo se ha reducido brutalmente. ¿Por qué se produce esta situación? Porque el consumo de las familias depende, primero de que haya

o no seguridad en el empleo, y éste es un punto clave. Si yo estoy en el paro, ya me pueden bajar los impuestos, que no voy a consumir más. Segundo, el consumo depende del nivel de endeudamiento familiar. En España, las familias tienen un alto nivel de endeudamiento, como recoge el cuadro 1 en el apartado “Deuda Bruta de los Hogares”, en el año 2008 estábamos en un 127,40% de la renta disponible. Esto quiere decir que las familias, con las rentas que generan en un año, no tendrían dinero para pagar su deuda acumulada, tendrían que estar un año y cuatro meses para poder pagar la deuda que tienen. Esto, naturalmente genera un vértigo familiar, a mí me ocurre y supongo que a ustedes también, hay un momento que nos planteamos que hay que frenar el consumo. Cuando se nos dice por qué no compramos un coche, que nos dan en unas condiciones magníficas, la respuesta es que ya debemos el 130% de nuestra renta disponible. Las familias están siguiendo un comportamiento absolutamente racional, si las familias ahorran intensivamente, que es lo que deben estar haciendo, dentro de un par de años su deuda acumulada se reducirá y entonces empezarán a consumir, ya lo verán. No habrá que darles mucho pábulo para que lo hagan, lo van a hacer de forma casi espontánea.

Por tanto, reducciones impositivas, como estímulo para aumentar el consumo, sinceramente no lo veo. ¿Qué más componentes nos quedan? Vamos a hablar de la inversión que es la variable estrella de la economía, es decir, hacer algo para que los empresarios inviertan. Pero los empresarios grandes, los inversores cuantitativamente sensibles para la economía están en una típica situación de *wait and see*. Vamos a esperar y ver qué pasa, en qué invertimos, por dónde va a ir la demanda futura de este país, a quién le vamos a exportar... vamos a esperar un poco. Aquí, en España, siempre que se bajan los tipos de interés es cierto que las empresas reaccionan mucho a esos estímulos para la

inversión, sin embargo actualmente, ya más por debajo del 1% del tipo de interés del Banco Europeo, que luego a través del sistema financiero termina siendo el 3% o el 4% o lo que sea, parece difícil. Está en sus niveles históricos más bajos y no hay ni va a haber reacción porque el empresario, lo que está esperando es otro tipo de estímulos no la bajada del tipo de interés. Con la bajada de los impuestos, por ejemplo el impuesto de sociedades, no le va a llevar tampoco a invertir más, lo tomará como un beneficio. Las reducciones impositivas pueden conseguir que se concentre la inversión para aprovechar esos incentivos pero estímulo para nueva inversión no va a haber.

Conclusión del tema. Creo honestamente que la única manera que tenemos de salir de esa situación a corto plazo es a través de la política presupuestaria. Aumentando el gasto público básicamente en infraestructuras, no estoy hablando de gasto público para operaciones corrientes, no estoy pensando en que la economía del Estado ni de las comunidades autónomas, se endeude para financiar a sus funcionarios o para cubrir déficit corriente sino gasto en infraestructuras, gasto fundamentalmente en obra pública, en algún caso compra de viviendas para dedicarlos a alquiler con lo que se matarían dos pájaros de un tiro. El problema al que esta situación nos conduce es que, si vamos por ahí podemos generar un déficit presupuestario tremendo. Nuestra previsión para este año, reflejado en el cuadro 1 en el apartado “Capacidad o necesidad de financiación de la nación”, en el apartado del sector público, estamos pensando que para este año, el déficit público puede ser del 9,2% y para el año que viene del 11,5%, estoy hablando en términos de porcentaje del PIB. Por tanto, si hay que aumentar ese gasto, si el aumento que yo preveo como indispensable (si la economía está cayendo mas de tres puntos del PIB) es un aumento sostenido, durante unos años, de dos puntos del PIB. Para que nos entendamos todos, un punto del PIB

ahora en España viene a ser unos 10.000 millones de euros, por tanto, estoy hablando de un gasto que triplica lo que hasta ahora se ha venido gastando en este sentido. Ese fondo para corporaciones locales, ampliado con las nuevas medidas que se expusieron en el debate de la nación queda muy escaso frente a las necesidades de unos 20.000 millones de euros que sería necesario gastar y gastar bien, con eficiencia y con control.

El problema que nos planteamos es que, si hay que hacer eso, ¿cómo se financia?. Y ésta, yo creo que es una de las causas o de las razones que nos llevaría a la necesidad de una reforma tributaria. En el esquema 2, les comento los aspectos que yo creo que se suman a este que les acabo de comentar.

La reforma tributaria para poder financiar ese mayor gasto público no es la única razón, para estimular la reforma de los impuestos. Yo he detectado hasta cinco razones distintas. Primera, esta primera es permanente, es decir, no tiene nada que ver directamente con la crisis, pero está ahí, está tensionando, está invitando a reformar la fiscalidad: las deficiencias del sistema que tenemos en estos momentos. El sistema se ha ido "tuneando" como dicen ahora los jóvenes con los coches, se le ha ido poniendo un alerón aquí, un parche allá, pero sigue siendo un sistema muy poco adecuado.

Primero, tiene unas diferencias con la Unión Europea notables. En el cuadro 3 he recogido un cuadro comparativo de los porcentajes del PIB del año 2006 pues es el año que he podido conseguir los datos comunes.

Esquema 2. Tensión reformativa de la fiscalidad española

1. Diferencias del actual sistema
1.1 Divergencia con Europa (vid. Cuadro 4)
1.2 Defectos Técnicos
- Tratamiento inflación en IRPF
- Grava Renta discrecional
- Supresión Impuesto Patrimonio
2. Presencia déficit estructural
- Gráficos 1 y 2 - Insuficiencia estructural
- Cuadro 3 - Saldos presupuestarios
3. Gastos futuros previsibles
- Pensiones y envejecimiento
- Financiación autonómica y local
- Necesidad de capital físico, humano y tecnológico
- Inmigración
- Intereses de mayor endeudamiento
4. Medidas "anticrisis" adoptadas o en discusión parlamentaria
- Aumentos de gastos (Fondos municipales, Sostenibilidad, Ordenadores, etc.)
- Reducciones impuestos (400 € IRPF, Sociedades ...)
- Elevación avales y endeudamiento
5. Política fiscal activa ante recesión profunda

Cuadro 3. Carga fiscal de los principales impuestos 2006
(en % sobre PIB)

	(1) España	(2) Media no ponderada de países centrales UE (Al, Fr, It, UK)	Diferencia (2) - (1)
1. Impuestos totales	36,5	40,8	4,3
2. IRPF	7,1	9,6	2,5
3. Impuesto Sociedades	4,2	2,8	-1,4
4. IVA	6,4	6,7	+0,3
5. Accisas	2,3	2,7	+0,4
6. Cuotas Seguridad Social empresas	8,8	7,6	-1,2
7. Cuotas Seguridad Social empleados	1,9	3,9	+2,0

Fuente: Eurostat, "Taxation Trends in the European Unión" 2008

Tenemos el porcentaje sobre el PIB de los principales impuestos y al lado la media, sin ponderar, de los países centrales de la Unión Europea. Si nos fijamos, tenemos en torno a cuatro puntos menos de recaudación impositiva. El Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas en Europa es casi dos puntos más que en España, globalmente, sin embargo, el Impuesto de Sociedades es en España más alto que en Europa. El IVA es también más alto en Europa que aquí. Los impuestos especiales: gasolina, tabaco, etc. son también más altos en Europa que aquí. Las cuotas empresariales de la Seguridad Social son más bajas en Europa que en España; la cuota de los empleados, sin embargo, es más baja en España que en Europa. Ya simplemente viendo el cuadro, y digo como antes aunque esto no sea un dogma para nosotros, podemos tener perfectamente un sistema tributario distinto de la media europea, pero si no tenemos ninguna razón específica que lo explique, parece claro que la tendencia será aumentar el IRPF, otra cosa será cómo se haga, tendremos que bajar un poco el Impuesto de Sociedades, será necesario aumentar un poco el IVA y los impuestos especiales, habrá que bajar las cuotas de la Seguridad Social. Yo no soy partidario, para compensar, subir las cuotas, en este momento a los trabajado-

res. Creo que ese déficit que se generaría debería cubrirse con un aumento adicional del IVA que en estos momentos se podría hacer con poco riesgo pues estamos en una coyuntura baja, casi de deflación. Por tanto, como el IVA actúa vía precio, eso no nos afectará mucho en nuestra renta y nos permitirá obtener unos ingresos públicos adicionales sin alterar, de momento, la renta disponible de los trabajadores, pues no parece que sea el momento más adecuado para recortarlas con un impuesto adicional.

Ése es un primer foco de atención y luego hay una serie de defectos técnicos en los impuestos actuales y yo no voy a detenerme en ellos, pero, por encima, por ejemplo, la inflación, en el impuesto de la renta está mal tratada. Quitar la inflación, tendría que ser automático. Estamos en estos momentos con la declaración del IRPF. Este año no nos damos cuenta porque los precios están incluso bajando, pero ha habido años en que los precios han subido y la renta debería tributar en términos reales. Y luego está el sistema tan estrambótico de restar el mínimo como si fuera una parte aplicada a la tarifa. Lo que dice la teoría de la hacienda pública es que hay que gravar la renta discrecional: lo que a mí me queda. El impuesto sobre el patrimonio o los impuestos

patrimoniales en general, están en vías de supresión. A mi me parece un error garrafal, algún día nos arrepentiremos todos de haberlos suprimido o ir en vías de supresión. No por lo que recauda, que es muy poca su capacidad recaudatoria, pero son datos absolutamente básicos para exaccionar adecuadamente el impuesto sobre las rentas.

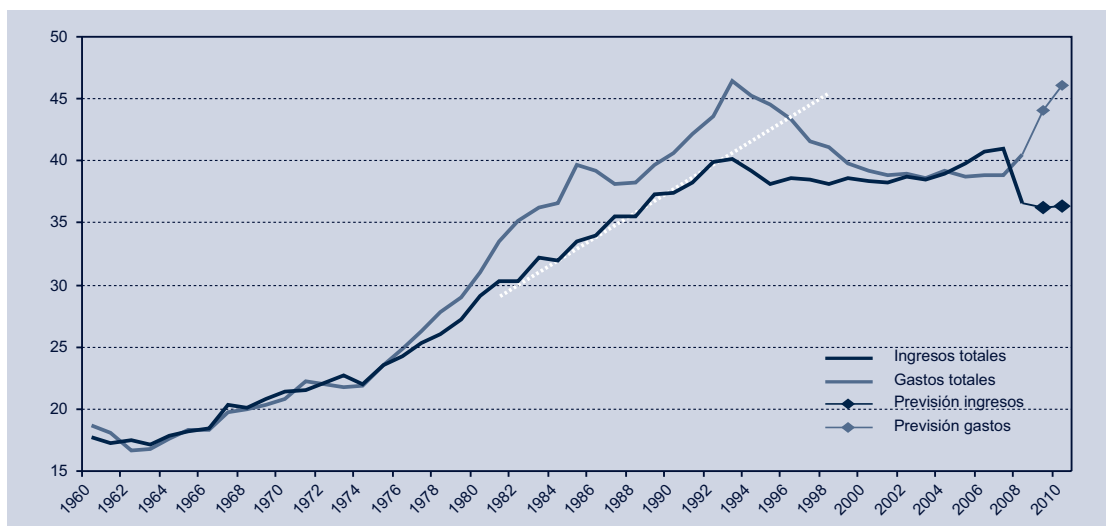
Por tanto, una primera cuestión sería ésta, la deficiencia del actual sistema que está pidiendo cambios en algunos casos. Otra cosa que a mí me parece mal es esa dualidad que se ha hecho en el impuesto. No tenemos un impuesto de la renta, tenemos dos: uno que grava la renta del trabajo, que es de verdad el progresivo, y otro sobre la renta del capital, para la que se invoca eso de la deslocalización del ahorro y al final se dice que se pagará un tipo único del 18%. Vamos a ponernos un poco de acuerdo en esto porque, además, es mentira que paguen tan poco. Luego resulta que quien obtiene un dividendo de una sociedad, ese no tiene compensación. Los dividendos tendrían que tener un tratamiento de la doble imposición pues paga primero

la sociedad y luego paga el sujeto en el Impuesto sobre la Renta y sin embargo, hoy por hoy, en España, eso no está reconocido. Eso sí, se paga todo al 18% pero previamente, algunos de esos dividendos ya han tributado en el seno de la sociedad a un 30%.

Un punto clave es que tenemos un déficit estructural. En el siguiente gráfico, el de la trayectoria de evolución de gasto público, que es la línea azul clara ¡ajo!, y la línea de los ingresos, que es la azul oscura ¡ajo!.

Fíjense que hasta el año 1993, más o menos, todo fue aproximadamente creciendo en una trayectoria normal, era un crecimiento importante del gasto y también de los impuestos con motivo del acceso a la democracia; pero a partir de ese año, la línea llega a situarse en una posición plana. Hemos hecho dejación de la capacidad recaudatoria del país. Seguramente, la línea de las previsiones, que indicamos con puntos, debería haberse prolongado unos años más para conseguir auténticamente cerrar nuestros problemas estructurales. En España lo he repetido muchas veces, hay un déficit

Gráfico 2. Evolución comparada del ingreso y gasto público en España (1960-2008) (2009-2010 previsiones FUNCAS)
(en % del PIB)



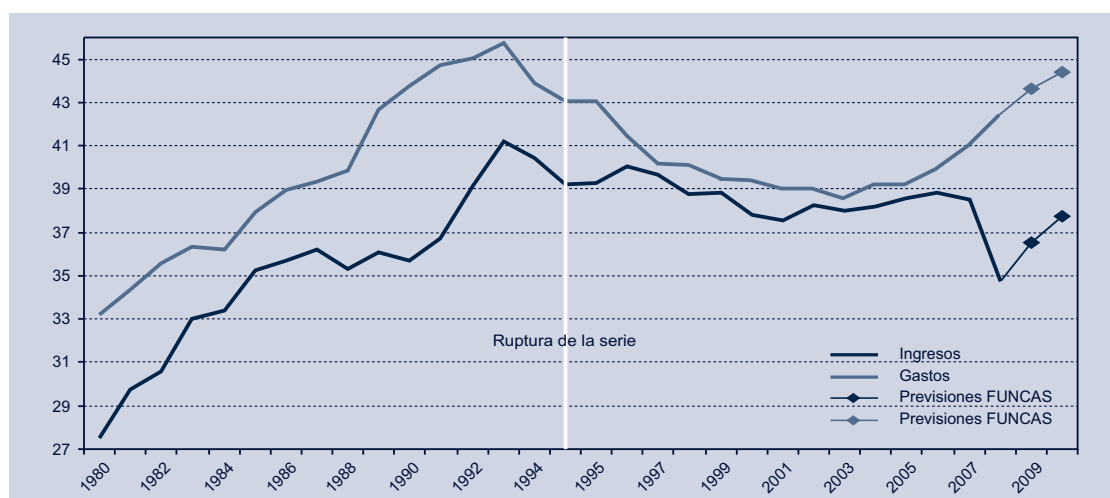
estructural. Eso quiere decir, en castellano normal, que los ingresos que se obtienen por el sistema tributario, fundamentalmente, no son suficientes para cubrir los gastos normales: los servicios públicos, los compromisos legales de pensiones, etc. y siempre queda un bache que es el que ven en el siguiente gráfico e, incluso, si limpiamos las cifras de ingresos y gastos de sus aspectos cíclicos técnicamente, vean que las dos líneas nunca han llegado a cruzarse.

Cuando gobernaba el Partido Popular y luego en los años posteriores se destacó tan intensamente la idea de que ya habíamos logrado, por fin, el equilibrio presupuestario, efectivamente, en el anterior gráfico, las líneas se cruzan, sin embargo, cuando quitamos lo que no es estructural, los componentes coyunturales, se ve, que sigue quedando una diferencia, que seguimos teniendo un déficit de dos o tres puntos del PIB, que están ahí siempre clavados. Eso teníamos que haberlo resuelto antes de que nos hubiera alcanzado la crisis actual porque ahora, al déficit que la crisis causa, se tiene que sumar ese déficit que venimos arrastrando.

Eso lleva a que ahora esas dos líneas son como una boca abierta. Se ha ampliado la diferencia estructural de una forma claramente notable.

Hay gastos futuros que son muy previsibles: las pensiones, el envejecimiento, la financiación autonómica y local, que no está aún cerradas. La financiación local sigue siendo la cenicienta de los sistemas de administración pública. Hace falta capital humano, tecnológico. Tenemos el problema de la inmigración, que naturalmente requiere gastos adicionales pues su tasa de natalidad es elevada. Tenemos gastos de naturaleza escolar, gastos sanitarios. En el terreno financiero, el Estado se está endeudando. Se está haciendo mucho aval, mucho endeudamiento para atender a la crisis financiera, y eso, por el momento, no nos está pasando la factura, pero en algún momento, esa mayor deuda va a tener que pagar intereses. Fíjense que se prevé que si la deuda pública, a comienzos del 2008, era más o menos de un 40% del PIB, y hemos sido en ejemplo histórico para toda Europa pues ellos están por encima, el resultado, si no se hace absolutamente nada durante

Gráfico 3. Ingresos y gastos públicos ajustados cíclicamente
(en % del PIB)



Fuente: FUNCAS

estos años, en el 2010 podemos estar fácilmente en un 60% del PIB. Vamos a crecer veinte puntos del PIB por la deuda pública que vamos a ir acumulando que naturalmente tienen unos efectos sobre nuestros hijos y nietos de forma muy notoria.

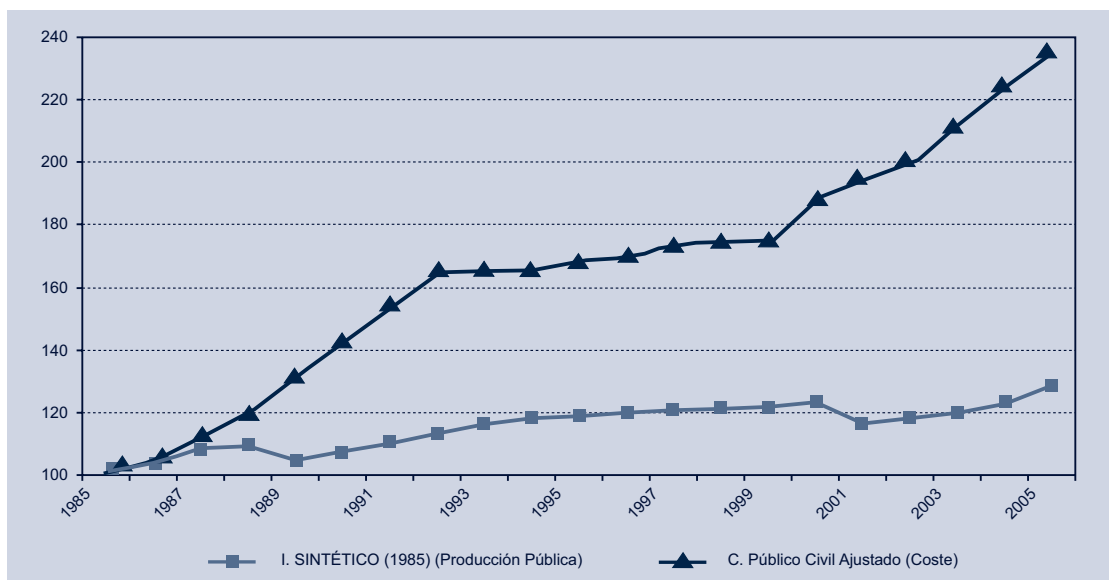
Luego, en las medidas que se han ido adoptando, yo creo que hay mucho fuego de artificio pero en algunas no. Por ejemplo, en la medida de los 400 euros. Esto lo hemos notado escasamente y ahora nos habremos dado cuenta al hacer la declaración, pero lo cierto es que eso es un punto y medio del PIB que hemos renunciado como ingresos. El cheque *baby* y los veinte mil millones de sostenibilidad que no sabemos muy bien todavía en qué va a quedar concretado, son gastos con poca efectividad. Es decir, que hay una serie de medidas que ya se han ido adoptando que van a generar o aumentar el déficit público y, finalmente, si se hiciera caso, que no lo creo, a esa política fiscal activa antirecesión que yo estoy proponiendo, de aumentar dos

puntos de PIB anuales de gasto público hasta que salgamos de la crisis, por lo menos del 2011, veo realmente que el déficit público puede ser muy agobiante, si no se hacen cambios impositivos.

Esta situación de variación impositiva debe ir acompañada con reformas que mejoren la eficiencia en la prestación de los servicios. Todo no es girar sobre los contribuyentes, alguna estrategia de contención de gasto corriente habrá que hacer. En el gráfico 4, si se fijan, hay una línea muy pegada al suelo, esa es la producción pública en un intento de medida de un colaborador mío que lo que ha hecho es ir tomando productos físicos: cuántos titulados hemos producido, cuántos kilómetros de carreteras se han generado. Es decir, viendo, no en términos monetarios, sino cuál ha sido la producción física de los servicios y de los bienes públicos. Tiene esa trayectoria, que es muy aceptable, y es una línea parecida a la que puede tener la producción privada, un poco menor del PIB. Sin embargo, la línea de

Gráfico 4. Evolución de producción pública y su coste

1985 = 100



arriba es lo que nos cuesta, es decir, el consumo público, el coste de los servicios ha tenido una trayectoria mucha más marcada. Hay, por término medio, un 30% del coste de la prestación de servicios que podría ahorrarse o, al menos, alternativamente, tendría que ser justificada. Por tanto, no sólo basta con establecer o aumentar impuestos, tenemos también que reducir el gasto corriente no reduciendo gastos de forma aleatoria. El plan de reducción de costes tiene que hacerse con una estrategia y hay que ver qué aumento de productividad se puede lograr en el sector público de una forma consistente.

Llego al final de mi intervención. Quisiera resumir lo que he tratado de transmitirles y les diría que, en primer lugar, creo que la crisis que padecemos, especialmente en el lado real de la economía, es una crisis profunda. No es una suave desaceleración de nada, es una crisis muy intensa y yo creo que la única solución que se le puede aplicar es la que aúne una serie de medidas; no hay medida anticrisis, hay que sumar cosas. A mí me parece que la política presupuestaria para una

acción a corto plazo que es necesaria, sin negar otras políticas de estructura que hay que realizar, es indispensable y entiendo por tal el aumento del gasto de capital compensado parcialmente con aumento impositivo, que la reforma fiscal debe conducir a un aumento de la recaudación en el impuesto sobre la renta más homologada con la europea, tocando los tipos medios, no los marginales, para no afectar negativamente a los incentivos. Hay que aumentar el IVA, hay que reducir el Impuesto de Sociedades, hay que reducir las cuotas empresariales de la Seguridad Social.

Permítanme decirles para terminar, que un célebre pensador británico Edmond Burke, en un célebre *speech* hablando de la imposición americana, decía en 1774 que hacerse el simpático estableciendo impuestos, como amar y estar cuerdo, no son propios de la naturaleza humana. Yo también lo creo así pero, en función de lo que yo veo, creo que aunque se trate de un esfuerzo poco grato, algunas veces hay que sugerirlo porque parece necesario para salir de una situación de crisis aguda como en la que estamos. Muchas gracias.

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Buenos días a todos, quería empezar agradeciendo esta invitación para presentar a un periodista bien conocido, Carlos Carnicero. Un buen amigo además.

Agradecer como decía esta invitación al Presidente del CES, que en este momento no nos puede acompañar por estar compareciendo en la Junta General del Principado, con lo cuál, debemos desearle suerte, y al mismo tiempo también, agradecer a los miembros del Consejo esta invitación. Una invitación que trata de presentar a Carlos Carnicero como ciudadano y como periodista. Voy a empezar si me permiten por el ciudadano.

Cuatro cualidades lo definen sobre todas las demás: criterio sólido, compromiso firme, lealtad clara e independencia radical.

Criterio sólido. Un criterio adquirido gracias a un amplísimo bagaje intelectual, de lecturas muy diversas, y de unas experiencias sociales y políticas muy intensas.

Compromiso firme, con los ideales que desde la Revolución Francesa han caracterizado a las personas progresistas: libertad, igualdad y fraternidad.

Lealtad clara, a sus ideas y a sus amigos. Su sentido de la amistad es profundo y está mucho más allá de las afinidades políticas al uso. Saben ustedes que Carlos Carnicero es un periodista habitual de las tertulias de *La Ser*. Tertulia nocturna, donde habitualmente se da la disparidad de criterio. En su caso de forma bastante habitual con Carlos Mendo. Y sin embargo puedo asegurarles que Carlos Mendo y Carlos Carnicero son muy amigos. No sólo por la relación personal que sus encuentros propicia, sino empujado también por el deseo maternal de Carlos, que encuentra en Mendo, muchas veces, ideas interesantes, lo que obliga a nuestro conferenciante de hoy, incluso en casa, a discutir y contrastar con su madre el discurso de Carlos

Mendo. Y esto en absoluto es obstáculo para que mantengan una profunda amistad.

O amistades bien diversas, que sirven sobre todo, para que ese criterio y ese compromiso se reafirmen más. Recuerdo una cena, hace más de una década, en su casa de La Habana, con miembros del Comité Central del Partido Comunista, y con representantes, entre ellos un Obispo, de la Iglesia Católica en Miami.

Les decía, también, que una independencia radical. Si por sus ideales se siente comprometido con la izquierda, ha sabido siempre compatibilizarlo con una independencia radical en la comunicación de sus criterios, criticando aquello que no comparte o apoyando con firmeza aquello en lo que cree, sean lo uno o lo otro conveniente o no a sus intereses personales. Voy a darles solo un ejemplo. En el año 1999, Carlos tenía dificultades serias por mantener sus columnas o hacer oír su voz en diferentes medios de comunicación españoles, seguramente porque era poco conveniente, políticamente, en aquel momento para el Gobierno de turno. A pesar de ello rompió su compromiso, adquirido muchos años antes, de no asistir a ningún mitin más. En Naves y en Nueva, Carlos Carnicero y yo dimos dos mítines. Fue a apoyarme, como candidato del PSOE a la Alcaldía de Llanes. Los dos únicos mítines que ha dado en los últimos veinte años fueron esos y no era conveniente, precisamente en aquel año, significarse, apoyando al PSOE.

Pero Carlos Carnicero es sobre todo un periodista, un periodista conocido por la expresión clara de sus ideas y por una clara convicción en la defensa de las mismas.

No podríamos entender su amplísima trayectoria mediática, sin decir previamente que Carlos, es uno de los inquietos espíritus nacidos a la luz de nuestra transición política. Las personas que en el ámbito político o

periodístico se forjaron en aquellos momentos, tienen unas características especiales. Seguramente sin conocer esa época y todo lo que ella significó, no sea fácil, a veces, entender a Carlos, aunque normalmente sus opiniones son tan claras, que todo el mundo las entiende. Gusten o no gusten.

Como periodista, empieza en el País Vasco, experto en nacionalismos, sobre todo en el nacionalismo vasco, también en el terrorismo de ETA. Escribe en el *Diario Vasco*, en *la Voz de Guipúzcoa*, en *El País*, en el *Diario 16*. Fundador de la *Revista Tiempo* en 1983, donde ocupó los cargos de redactor, corresponsal político y subdirector. Fundador y primer subdirector de *Tribuna*, analista político de La COPE, en *La Linterna*, presentador del programa *El Ruedo* de Telemadrid. Director adjunto en 1990 de *Cambio 16*, Director en 1991 del *Semanario Panorama* y de la revista *Viajar*.

Aunque sea más conocida su trayectoria por la publicación de opiniones políticas, en el ámbito turístico fue siempre una voz respetada, apreciada y admirada hasta el punto en que recibe dos premios importantísimos, el Premio *Mesón de Oro de France*, por parte de Francia y la *Pluma de Plata* de Méjico.

En 1994 se incorporó a la Cadena Ser en el programa *Hoy por Hoy* y *Hora 25* con Iñaki y con Carlos Llamas. En 1995, en Telecinco hace *Cara y Cruz*, *Fuego Cruzado* y *la Mirada Crítica*.

Después estuvo en Canal Sur, Canal Autonómico de Andalucía, en el programa *Abre tu ventana*. De nuevo *Hora 25* sin su amigo del alma Carlos Llama, no solo una persona con la que tenía una afinidad personal y política importante sino con quien tenía una cercanía y un afecto personal muy especial. Sigue hoy en *Hora 25*, escribe artículos en *Interviú*, para OTR, *Europa Press* e incluso estuvo en los inicios de *59 segundos* de TVE.

Como podrán comprobar por este resumen, no todo lo extenso que da de sí su biografía, muy pocos periodistas españoles pueden exhibir una presencia, de gama tan amplia, como él. Casi todas las televisiones generalistas, opinión, crónica social, experto en viajes, en política, en medios y en grupos de comunicación bien diversos. En resumen, un periodista relevante pero aún más, y más importante para sus amigos, un ciudadano relevante.

Carlos, tienes la palabra.

No soy economista; mi pensamiento se encuentra con frecuencia lejos de la ortodoxia de la mayoría de ellos. Pienso que ahora mismo muchos economistas, con algunas honrosas excepciones, son forenses interesados de la muerte de una época de la economía de mercado sin control; pero ni siquiera en eso son confiables porque muchos de ellos pretenden falsificar las verdaderas causas de lo que ha ocurrido, de lo que está ocurriendo en el mundo.

Por ello, tengo una posición crítica a la hora de afrontar la crisis económica actual y la manera progresista en que debe ser afrontada. No es sólo una crisis financiera; ni siquiera la explosión de una clásica burbuja que cada cierto período de tiempo acaba con una línea de especulación, cuando ya no admite "más madera". Son muchas crisis superpuestas con un trasfondo común: lo que debiera ser el final de una época de pensamiento ultraconservador y neocon, que ha predicado el mercado como un instrumento de control absoluto de la economía al margen de la política para propiciar la aparición de nuevas formas de enriquecimiento rápido evitando el papel regulador, de control y de redistribución del Estado.

En síntesis, creo que el Estado no debe tener un papel distinto durante la crisis y en los tiempos de normalidad. De lo contrario, facilitamos una visión en la que el Estado se convierte en bombero de unas estructuras financieras, en donde no tiene derecho de revisar cómo se han construido ni supervisar su solidez. El Estado tiene que tener derecho a revisar las estructuras del edificio que luego tiene que apagar cuando se producen los incendios económicos.

Esta crisis es de naturaleza múltiple, distinta de las anteriores a lo largo de la historia reciente, porque abarca aspectos financieros, económicos, productivos, so-

ciales, y tiene también un fuerte componente de carácter político. Es una situación de emergencia la que vivimos, en donde han de ser tomadas dos tipos de medidas: por un lado, medidas de pura coyuntura económica para recuperar los parámetros de una economía normalizada con capacidad de recuperar el empleo como meta prioritaria; pero sería un despilfarro no aprovechar esta crisis para hacer una revisión profunda de nuestro sistema económico; no introducir reformas profundas es garantizar que estos hechos volverán a repetirse pero sin tener la certeza de que la próxima vez puedan ser superados con la intervención concertada de los Estados.

Lo ocurrido en estos últimos veinte años nos ha impedido hacer una revisión crítica del modelo económico que hemos construido. La caída del Muro de Berlín tuvo un efecto positivo desde el punto de vista democrático porque terminó con la falta de libertad en una parte muy importante de Europa. Pero el colapso del modelo comunista tuvo otro efecto menos evidente.

Desde ese momento, la economía de mercado ha tenido una naturaleza absoluta, en la medida que ha actuado sin ningún tipo de cortapisas ni cuartadas, porque ya no tiene necesidad de generar un muro de contención para frenar la expansión del comunismo. Desde la época de Margaret Thacher y Ronald Reagan se generaron unos dogmas indiscutibles que arrinconaron los criterios de la izquierda democrática, redujeron el papel del Estado al de mero observador de los fenómenos económicos, dibujaron un panorama fiscal sin progresividad del que salían beneficiarios los más poderosos, privatizaron muchos medios de producción en manos de los Estados y determinaron la ineficacia del Estado para la gestión económica remitiendo su presencia a los servicios básicos o los que no eran rentables para los negocios particulares.

En este tiempo, se ha producido una desorientación de la socialdemocracia, que no ha sabido elaborar recetas alternativas a las que han impuesto las escuelas neoconservadoras, que además tienen una característica falaz, porque sostienen que la economía de mercado va siempre aparejada con los sistemas democráticos. Así sucedió: los miembros más relevantes de la escuela de Chicago, con su colaboración con algunas dictaduras del Cono Sur, dejaron bien claro que la democracia ocupaba un lugar secundario en sus preocupaciones, y que sus inquietudes de carácter económico tenían un carácter absoluto y prioritario.

Todo esto nos ha llevado a que en los últimos veinte años se han convertido en incuestionables una serie de axiomas económico-políticos que la izquierda, por un problema de complejos o de falta de inteligencia en su formulación, ha terminado por asumir por mera táctica de supervivencia. La incapacidad para ocupar espacios de pensamiento progresista ha determinado que los complejos del pasado hicieran obligatorio asumir la mayor parte de las tesis neoconservadoras. No estaba prohibido decir nada contra ellas, pero los protagonistas de cualquier conato de rebelión estaban condenados de antemano al ostracismo en un mundo en el que ha habido generosas recompensas para los conversos.

Por la propia experiencia que hemos tenido en los últimos años en nuestro país, las diferencias entre la izquierda y derecha han sido sobre todo una cuestión de talante y de concesión de derechos sociales. Pero la izquierda incluso ha sostenido que bajar impuestos, como principio absoluto, es progresista. Los programas económicos de la derecha y la izquierda convergen. Ahora con la crisis, se adivinan ciertas diferencias, pero en tiempos de bonanza, izquierda y derecha han confundido sus programas, con el resultado de que se ha asentado un modelo económico prácticamente incues-

tionable en el que la cuenta de resultados no tenía ninguna obligación de atravesar ningún filtro ético.

En este proceso se ha exaltado el mercado y se ha denigrado al Estado. Durante estos años se ha establecido una ecuación por la que lo privado era sinónimo de eficaz y lo público ineficaz, lo que ha justificado múltiples privatizaciones. El papel del Estado como papel regulador y controlador, se consideraba innecesario porque el mercado —se pensaba— se autorregulaba. La mano invisible de la que nos hablaba Adam Smith ha terminado por hacer invisible al Estado hasta que el sistema ha terminado por colapsar.

Hemos otorgado también prioridad absoluta a los valores contables sobre los éticos. En esta época que hemos vivido, todo era posible siempre y cuando la cuenta de resultados lo soportase. Ello nos ha llevado también a la paradoja de que la propiedad ha dejado de tener un papel relevante y ha sido sustituido por la administración en el mundo de la empresa. Sobre todo en las grandes empresas, mediante un sistema de cooptación de ejecutivos, se ha dado prioridad a la economía especulativa frente a la economía productiva.

El año pasado, 2008, el señor Francisco González tuvo una retribución total de 16 millones de euros; el Presidente de Iberdrola tuvo una retribución semejante; el Presidente de SEAT —en donde por cierto sus trabajadores han congelado sus salarios a la vista de la crisis— cobró 8,5 millones de euros. Es decir, personas que no son propietarias de las empresas y que por tanto no han corrido riesgos de su propio capital se ponen unos salarios a sí mismos que están en unas dimensiones siderales con lo que son los parámetros de los salarios que tiene la mayoría de la sociedad. Recordemos que el salario mínimo en España no llega a los 650 euros, y que el sueldo de un catedrático de universidad al final de su carrera es aproximadamente

unos 3.500 euros netos mensuales. El Presidente del Tribunal Supremo apenas sobrepasa los cien mil euros anuales.

Se ha creado un sistema de bonus contablemente sostenible, pero éticamente insostenible. Algo está mal en nuestro modelo económico cuando el neurocirujano jefe del Hospital Ramón y Cajal, al que por cierto, no tengo el gusto de conocer, tiene un sueldo mucho menor que cualquiera de los ejecutivos del ICEX. Imagino que este profesional intervendrá del número de 250 pacientes al año con bisturí para extirpar sus tumores; imagino que al final de cada año no se hace un recuento de supervivientes y cadáveres y que en función de ello se le entregan unos bonus, porque se supone que este señor, por su dedicación a la ciencia lo va a hacer siempre lo mejor posible; siempre intenta salvar vidas humanas y ha alcanzado ese puesto, y la sociedad le retribuye de la forma que considera de justicia.

Estamos ante una sociedad disléxica que ha permitido unas diferencias salariales que han ignorado los valores éticos más básicos. Porque no parece ético que una persona que no corre riesgos de su propio capital se adjudique unos salarios de esas magnitudes. Y ello ha sido posible porque se ha producido una distorsión en el sistema económico en donde el Estado ha abdicado por la vía fiscal de un planteamiento de control de abanicos salariales y de redistribución. Incluso ha habido en el seno de la izquierda quien ha propuesto el establecimiento de un tramo único en el IRPF. La izquierda y la socialdemocracia han abdicado de su responsabilidad de plantear un modelo alternativo al actual, que es el que nos ha abocado a esta crisis, pero que sobre todo produce un reparto injusto e inhumano de los recursos disponibles.

Todo esto pueden parecer anécdotas, pero no lo son. Son los ejemplos más claros de la deriva neoconserva-

dora que nos ha llevado a esta crisis. Cuando las cosas van mal, estos señores no devuelven el dinero que han cobrado durante los años que decían que las cosas iban bien. Estos señores —y no me refiero ahora al caso español— que Tom Wolf llama “los amos del universo” y que tan bien retrata en su novela “La hoguera de las vanidades” y que aparecen en películas como “Wall Street”, son gente que con un carácter muy agresivo, un nivel de vida muy alto y una concepción de que en la vida hay personas de distinta naturaleza en función de sus capacidades, han construido un sistema económico en que el Estado no tiene una capacidad de intervención directa y real.

En el origen está un sistema de educación pública ineficiente, que en algunos países garantiza el fracaso de quienes acceden a él frente al elitismo de quienes pagando pueden acceder a las mejores universidades del mundo.

En España las cifras del fracaso escolar debieran llevarnos a la reconsideración de las inversiones que hacen falta en el sistema de educación público que tiene que absorber a muchos estudiantes con dificultades añadidas por su origen o por su condición de inmigrantes. Se ha decretado la bondad de la escuela privada y concertada y los que no tienen forma de acceder a ella están encadenados a una escuela pública en la que el fracaso escolar es una deriva que aparece casi como irremediable.

Este proceso ha venido acompañado con el desprestigio del Estado y a ello hemos colaborado todos. Porque el Estado no es una entidad abstracta. Es una entidad formada por instituciones. Es la formulación moderna de la organización social que va avanzando conforme avanza la democracia y va satisfaciendo necesidades colectivas de forma progresiva, con control democrático, a través de la actuación de los ciudadanos.

En paralelo a esta crisis económica se está produciendo una crisis de legitimidad del Estado, una desafección de la política y un proceso de desconfianza en las instituciones.

Yo creo que éstos son los grandes problemas que hay que solucionar, porque los problemas más evidentes de la crisis los estamos solucionando ya. Vamos a dar 3.000 euros para que le gente se compre un coche; vamos a crear mecanismos de fusión; vamos a poner fondos a disposición de las cajas de ahorros en dificultades; no vamos a dejar que se caiga el sistema financiero, porque si se hunde nos hundimos todos —¡que nadie vaya a pensar que lo hacemos para salvar al señor Francisco González!— porque como decía muy bien el ponente anterior, las gasolineras tienen que tener un blindaje para que no se evapore el combustible, y si se evapora el combustible no podemos manejar el coche, y al final tenemos que pagar la gasolinera aunque sólo nos interese el combustible.

Todo esto está ocurriendo en un contexto contradictorio. Permítanme que me refiera ahora a un asunto de máxima actualidad como son las elecciones europeas recientes. Pudiera interpretarse que se ha producido la paradoja de que los autores intelectuales de esta catástrofe han salido ganando. Si uno analiza en detalle el resultado electoral en toda Europa, las fuerzas conservadoras, las fuerzas más defensoras en que el Estado no intervenga, las que apuestan por la autorregulación de la economía, han pasado a ser fuerzas dominantes en Europa, con un factor aún más preocupante como es que uno de cada cinco de los nuevos parlamentarios europeos pueden considerarse como extremistas de derecha.

He aquí la gran paradoja: ¿cómo es posible que una crisis que la genera la puesta en práctica del pensa-

miento neoconservador produzca la victoria electoral del pensamiento neoconservador? ¿por qué esa desconfianza de los ciudadanos a una solución alternativa? No parece muy razonable que aquellos actores que han generado el problema se les otorgue ahora la responsabilidad de arreglar lo que ellos han hecho mal.

Esto obedece a una crisis profunda de las ideas socialistas. Todavía el reflejo de la equiparación errónea e inadmisible entre lo que fue el socialismo real y la socialdemocracia ha generado que la desconfianza en el Estado permanezca. Hay una frase que no me resisto a reproducir, dicha por el Presidente de la CEOE, cuando solicitó la suspensión de la economía de mercado hasta que la crisis estuviera resuelta. Se hizo socialista coyuntural hasta que los cauces de la economía volvieran a un lugar que le permitieran retomar con comodidad su confianza ciega en la economía de mercado sin controles ni cortapisas.

Esta crisis va a producir unos efectos muy difíciles de controlar. Los paganos directos de esta situación evidentemente son los parados y algunos pequeños empresarios que lo están pasando muy mal, que tienen dificultades crediticias, y que tienen que dividir por dos plantillas, que en muchos casos tienen una composición familiar. Éstos son las víctimas de la crisis, porque los demás se salvaguardarán por unos misteriosos mecanismos de salvación. Porque en este titanic que se enfrenta a esta crisis económica, tienen garantizada plaza en la embarcación de salvamento los mismos de siempre. La situación de los parados mayores de 50 años que nunca más volverán a tener empleo puede ser dramática y la probabilidad de que todo ello producirá unos efectos de marginalidad muy grandes es muy elevada. Nos enfrentamos ante una ruptura social muy grande con gente que, habiendo participado en el sistema, conocerá lo que es quedarse fuera de él.

En ese sentido, y para capear situaciones como las que vivimos, soy un defensor acérrimo de las políticas sociales para hacer de esta situación lo menos dura posible —veremos como recuperamos los niveles de déficit tolerables—, pero yo creo que lo que no podemos permitir es que 4 ó 5 millones de ciudadanos estén sufriendo esta situación por culpa de un mal funcionamiento de los responsables de la economía.

Esto también está relacionado con otro asunto que les quiero plantear como reflexión, que tiene que ver con la metodología de la democracia. En la actual situación de revolución tecnológica, en donde la comunicación es instantánea y se dirige en múltiples direcciones por todo el mundo, se están produciendo alteraciones en el funcionamiento de la democracia que no estaban previstos cuando se sentaron las bases teóricas de la democracia moderna o representativa. Es lo que yo he bautizado como la “demoscracia” o democracia demoscópica. Los gobernantes tienen la tentación de proponer sus soluciones en función de las opciones instantáneas preferidas por los ciudadanos en ese momento preciso, sin tener en cuenta posiciones estratégicas de largo recorrido. El trabajo de largo recorrido, de perfeccionamiento de las sociedades, de diseño de grandes estrategias se ha quedado huérfano a la deriva. Lo que interesa es la coyuntura; la velocidad de la comunicación impide una reflexión profunda porque las noticias se vuelven viejas en el mismo momento en que acceden a las redes y son sustituidas por otras que forman un tornillo sin fin que no para ante ninguna roca.

Por otro lado, en general, con honrosas excepciones, hay una abdicación del papel y de la responsabilidad social del intelectual. El intelectual entendido como aquella persona que tiene unas cualidades de pensamiento especiales y una preparación especial, que sin razones de oportunidad y sin temor a ir en contra de las corrientes de pensamiento dominantes, en cada

momento, es capaz de proponer ideas que cree que son positivas en largo recorrido para los cambios sociales.

Todo este conjunto de factores (instantaneidad en la comunicación, falta de tiempo para la reflexión y abdicación social de los intelectuales para producir soluciones de vanguardia) están produciendo una gran crisis de pensamiento. En este momento, lógicamente, la gran prioridad es la recuperación económica y provocar crecimiento económico. Saben ustedes, que son en su mayoría economistas, que por debajo del 3% es muy difícil crear empleo. Por tanto, el reto más inmediato no puede ser otro que crear empleo y recuperar el sistema productivo.

Sin embargo, seríamos todos muy irresponsables si nos conformáramos con volver al punto de partida. Si renunciáramos a establecer los cambios audaces necesarios para impedir que las cosas vuelvan a suceder; si no aprovechásemos la coyuntura para proponer las normas económico-sociales necesarias desde el Estado que impidan los abusos, la concentración de poder, unos abanicos salariales absolutamente desproporcionados. Ustedes saben, que por ejemplo, las retribuciones del IBEX son un misterio de la naturaleza humana porque se sabe su globalidad pero no se conocen en detalle.

La empresa tiene que recuperar el papel ético y la responsabilidad social que en su día intentó tener. Los valores contables no son valores absolutos; han de ir acompañados de un valor ético. Los líderes empresariales tienen que tener legitimidad ética para proponer soluciones, porque no tiene la misma legitimidad quien gana varios millones de euros al año que quien tiene un sueldo generoso pero razonable. Se habla de flexibilizar el mercado, de disminuir la indemnización de los desempleados, pero nadie habla de poner límite al sueldo de los ejecutivos.

Aquel que es incapaz de aplicarse para sí mismo un mínimo de austeridad, no tiene autoridad moral para proponer soluciones. Y en eso tiene que intervenir el Estado. Para ello, tienen que darse varios factores:

En primer lugar, entre todos tenemos que recuperar el prestigio del Estado y de las instituciones. Eso tiene que ver con los partidos políticos, con los medios de comunicación y con las normas de funcionamiento democrático de las sociedades. El Tribunal Constitucional no puede estar sujeto a controversia, ni tampoco puede estarlo el Tribunal Supremo. El hecho de ser Presidente del Gobierno tiene que dar una dignidad al cargo con independencia de la simpatía que uno tenga a la persona que ejerce dicha responsabilidad.

En las sociedades modernas más avanzadas existen rubicones que, cuando uno los traspasa, se convierte en traidor a Roma y ya no tiene sitio en el Senado. En España tenemos rubicones móviles. Tenemos unos medios de comunicación con una derecha mediática blindada que justifica en todos los casos todas las actuaciones de los partidos que convergen con sus intereses, que hacen que sea imposible trasladar a la sociedad que hay comportamientos que son éticamente inadmisibles, con independencia de que terminen por ser condenados penalmente.

Esto requiere un gran acuerdo político y social, en donde la relación entre los partidos y los medios de comunicación sean distintos y que puedan ayudar a recuperar el prestigio del Estado y la confianza en las instituciones y que legitime al Estado para intervenir.

En segundo lugar, tiene que haber unos factores de control del Estado que lo hagan confiable. Que lo hagan confiable en su eficacia, y que haya garantía de que los controles van a garantizar sean adecuados para garantizar esa eficacia.

En tercer lugar, es necesaria una remodelación de los partidos políticos, aunque sólo fuera por su propia supervivencia. Si observamos los resultados de las elecciones europeas, lo que sí está claro es que el gran ganador fue el partido de la abstención. En pocos días, el Centro de Investigaciones Sociológicas publicará un informe exhaustivo donde nos dará las claves para entender en profundidad lo ocurrido. Tenemos que buscar un sistema de partidos en donde los partidos sean más permeables, en donde la volatilidad electoral sea mayor; no puede ser que la victoria venga siempre determinada por la abstención. Es decir, el partido ganador es el que logra abstener a los seguidores del partido contrario, no el que en positivo hace las propuestas mejores.

En cuarto lugar, tenemos que buscar que el ciudadano recupere la confianza en la política, y eso pasa sobre todo porque los partidos sean capaces de adaptarse a todos estos cambios.

Se está produciendo una paradoja en el mundo que también es digna de ser estudiada, y tiene que ver con la falta de liderazgo en este continente, en Europa. La Unión Europea va a perder una ocasión histórica de equiparar su influencia a la de Estados Unidos, porque Estados Unidos está cambiando su modelo de liderazgo global en base a un político excepcional, su Presidente Barack Obama. Su discurso del Cairo no ha hecho sino confirmar sus excepcionales dotes y su capacidad de conectar con la opinión pública, fundamentada en una serie de cualidades, que en España son inéditas:

En primer lugar, un espíritu auto-crítico, con capacidad para reconocer los propios errores. En segundo lugar, una forma de hablar directa y clara que no oculta las dificultades de los asuntos que han de ser abordados. En tercer lugar, capacidad de abordar problemas de

distinta naturaleza. Es capaz de abordar a la vez las dificultades de la General Motors, el conflicto árabe-israelí o la reforma de las instituciones financieras.

Se produce la paradoja de que la vieja Europa progresista se está convirtiendo en conservadora, y la nueva América, que era conservadora, en progresista. El problema empieza a ser de diván psiquiátrico, como si el psicoanálisis debiera intervenir para explicar lo que está pasando. En todo caso, está claro que la Europa humanista que hemos construido durante mucho tiempo sobre la base de la igualdad de oportunidades asentada sobre políticas de bienestar social, sobre valores de reparto, de que la educación fuera el factor de igualdad que garantizase la progresión individual, está en retroceso. Y sin embargo Obama está proponiendo nuestras viejas recetas que nosotros desechamos.

Sé que decir todo esto tiene una gran dosis de ingenuidad. Pero creo sinceramente que si no encontramos espacios de reflexión, de encuentro, de entendimiento, si no dejamos de considerar al adversario como enemigo... Si no hacemos una reflexión serena de que el mundo es muy injusto, que la lealtad máxima tiene que ser con el pensamiento de cada uno. Si no revisamos nuestro modelo de crecimiento, insostenible con el medio ambiente, la salida de la crisis no hará sino llevarnos al punto anterior, en donde sólo estaremos a la espera de otra nueva burbuja, que ya no será la de los puntocom, la de los ladrillos, sino otra cualquiera. Necesitamos comenzar un período de reflexión y comenzar a dar la vuelta a la hegemonía conservadora que durante los últimos veinte años ha construido un sistema esencialmente injusto, además de, a la vista de la crisis, altamente ineficaz. Muchas gracias.



Presentación de la Ponencia

> Dña. Rocío Isabel Doval Martínez, *Directora Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Asturias*

> La descentralización autonómica y la economía: una perspectiva normativa

Ponencia

> D. Félix Ovejero Lucas

Profesor de la Universidad de Barcelona

Visiting Professor at University Pompeu i Fabra

Visiting Scholar at University of Chicago, Center for Ethics, Rationality and Society (1991)

Visiting Scholar at the University of Madison, Wisconsin (1999)

Ha publicado diversos libros como: *De la naturaleza a la sociedad* (1987),

Intereses de todos, acciones de cada uno (1989), *La Quimera fértil* (1994), *Mercado, ética y economía* (1994), *Las razones del Socialismo* (2001), *La libertad inhóspita* (2002), *Nuevas ideas republicanas* (2004), *El recurso del método* (2004), *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo* (2005), *Contra cromangon. Nacionalismo, ciudadanía, democracia* (2006) e *Incluso un pueblo de demonios* (2008)

Asimismo, ha escrito artículos en diversos libros

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



En primer lugar queremos agradecer al CES de Asturias y especialmente a su Presidente, D. Nicolás Álvarez, la oportunidad que ha ofrecido a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Asturias para colaborar en el desarrollo de estas Jornadas sobre el papel de las instituciones públicas en tiempos de crisis. Es para nosotros una enorme satisfacción tener la posibilidad de compartir estos dos días con los ponentes de estas Jornadas y con todos ustedes debatiendo acerca de un tema que afecta directamente al bienestar cotidiano de los ciudadanos a los que como administración pública prestamos servicio.

En este momento, la función de las entidades encargadas de gestionar la protección social adopta una importancia especial tanto en su papel de garantes del mantenimiento del Estado del Bienestar actual como en el compromiso de que éste siga manteniéndose en el futuro.

La importancia social de estas instituciones se evidencia en que forman parte tanto de las conversaciones y preocupaciones diarias de los ciudadanos como de los más diversos análisis y publicaciones. Son diversas las disciplinas científicas cuyo estudio recae sobre aspectos pasados, presentes o futuros de la protección social; así nos encontramos con que los economistas la analizan por su trascendencia en el gasto público, en el consumo y en la actividad productiva; los sociólogos por el papel que desempeña en el bienestar de las familias y facilitando la producción de cambios asociados a la existencia de confianza en el futuro y los demógrafos por los efectos que el envejecimiento de la población o los movimientos migratorios pueden producir en el sistema.

No es extraño, pues, que en tiempos de crisis económica la presión sobre el sistema se incremente y se materialicen numerosas propuestas de reforma que, en la visión de cada ciudadano, analista o grupo de interés, serán las que garanticen la viabilidad del mismo en esce-

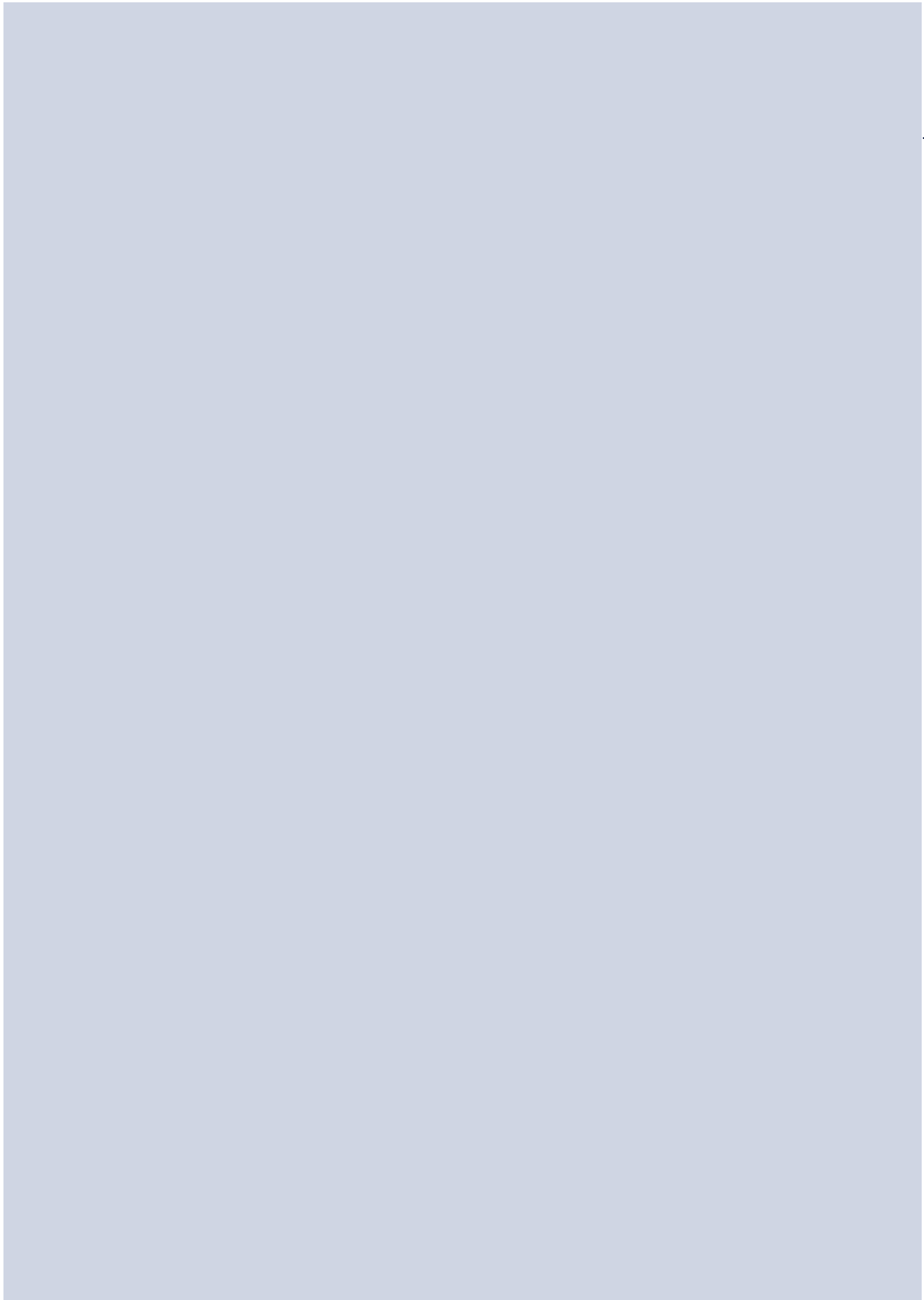
narios futuros. Es indiscutible que para que el sistema avance ha de ser dinámico y adaptable tanto en situaciones de crisis como en situaciones de bonanza económica. Para cumplir con los cometidos que el artículo 41 de nuestra Constitución le encomienda el Sistema de Seguridad Social ha de estar absolutamente pegado a la realidad y a los vertiginosos cambios que se producen en las necesidades de la sociedad tecnológica, globalizada y envejecida que el siglo XXI nos está presentando.

Por lo tanto, para encarar el presente y el futuro de nuestra sociedad, no podemos olvidarnos de que las instituciones de Seguridad Social son un elemento central en el mantenimiento del bienestar y especialmente en estas situaciones de crisis cuando es más necesario contribuir a la reducción del impacto social de la misma y ayudar a la preservación de la cohesión social.

Así pues, estamos seguros de que estas jornadas que abordarán el papel del sector público en tiempos de crisis desde pluralidad de ámbitos nos permitirán descubrir nuevas posibilidades y ampliarán nuestra visión sobre estos complejos temas.

Es para mi una gran satisfacción presentar ante este foro al profesor Félix Ovejero Lucas, quien puede aportarnos muchos argumentos y cuestiones sobre las que reflexionar en estas Jornadas ya que hoy en día los fenómenos derivados de la globalización y la actual situación económica nos imponen la búsqueda de nuevas respuestas, en particular en la administración pública, lo que sin duda cambiará nuestros esquemas de pensamiento actuales.

Para ayudarnos a encontrar esas respuestas y encauzar estos cambios estamos en estas Jornadas en el marco de las cuales tenemos la oportunidad de poder escuchar el claro pensamiento del profesor Ovejero Lucas al que cedo la palabra.



Empezaré por justificar el título de mi charla, en particular la mención a los aspectos normativos. Creo que no resulta innecesario. Con frecuencia se olvida, y está sucediendo de nuevo a propósito de la crisis, que en las cuestiones económicas, al final, hay que elegir y que esa elección supone puntos de vista valorativos, acerca de qué nos parece bien y qué no nos parece tan bien, o más llanamente, acerca de qué intereses hay que considerar, en primer lugar, y qué reclamos no está justificado atender. El terreno de la política, en suma. No es menester levantar mucho el vuelo para ver que buena parte de las elecciones económicas conlleva consideraciones valorativas. La economía tiene que ver con decisiones sobre la asignación de recursos, en realidad, nuestra vida diaria es un continuo ejercicio de asignación de recursos, y las asignaciones, inevitablemente, tienen que ver con elecciones. La decisión de estudiar, de sacrificarse hoy, para disponer de más recursos mañana, responde a una valoración. También hay valores en el reparto de los órganos para trasplantes. Los corazones, por ejemplo, no los asignamos —o no nos parece bien que se asignen— según la capacidad de compra, y preferimos otros criterios: listas de espera, posibilidad de aprovechamiento, etc. Lo mismo sucede con muchas otras cosas, como las notas, la adquisición de la nacionalidad o, los cargos políticos, en principio, al menos. En unos casos utilizamos —o creemos que se deben utilizar— criterios como el mérito, en otros, el esfuerzo, la capacidad de integración, la probidad, etc.

Aunque lo que acabo de decir parece obvio y, seguramente, lo es, no está de más recordar que hay economistas que sostienen que en los asuntos que les ocupan opera un criterio, la eficiencia, que está más allá de la ética. La eficiencia, en un sentido muy elemental, se refiere a asignaciones óptimas, o, para ser un poco más precisos, a aquellas en las que alguien gana y nadie pierde y, ese, dirán estos economistas, es un juicio

sobre el que no caben las discrepancias. Si, por ejemplo, una persona que está en la última fila decide acercarse a la primera, mientras no expulse a nadie de la sala, tendremos una asignación eficiente de los asientos. También si se marcha. Pero, si se piensa bien, no resulta indiscutible que la eficiencia esté más allá de consideraciones normativas. Si, por ejemplo, estamos en la fila de un cine y una persona se ofrece a comprarnos nuestra posición, nadie saldría perjudicado y, sin embargo, sentiríamos que algo que tienen que ver con la dignidad está en juego en esa transacción. Y otro tanto si un amigo con el que hemos quedado a comer se ofrece a compensarnos porque al final le ha salido un plan mejor. En esos casos hay algo que nos parece más importante que la eficiencia, algo que tiene que ver con valores. Creo que un economista sensato diría que él se limita a señalar cuál es la asignación eficiente pero que eso no quiere decir que sea indiscutible, pero que sí es conveniente conocerla. En breve, a veces hay que considerar otras cosas, además de la eficiencia.

Una perspectiva que comparto y que exige, en primer lugar, cultivar cierta alerta mental para no querer engañarse, para no confundir la realidad con los deseos. Con frecuencia tenemos la disposición a creer que todo lo que nos parece bien es compatible, que podemos perseguir dos objetivos a la vez: queremos amores sin dependencia, estar en forma sin hacer deporte, seguridad sin menoscabo de la libertad. Se trata de una disposición explicable psicológicamente pero muy inconveniente a la hora de abordar los problemas. Es posible, por poner un ejemplo extremo, que Guantánamo sirviera para la política antiterrorista, pero eso no lo justifica sin más. Esos ejemplos nos muestran que hay principios, valores que limitan la búsqueda incondicional de ciertos objetivos. Esa es una de las razones para no olvidar que la eficiencia, con ser importante, no es lo único. Entre esas cosas, muy fundamentalmente, están los derechos y la democracia, los materiales de la ciudadanía.

Si me entretengo en estas consideraciones es porque quiero tasar nuestra particular descentralización con puntos de vista normativos algo más amplios que la eficiencia, el criterio habitual de los economistas. Fundamentalmente, con el ideal de ciudadanía, un modo sintético de referirse al clásico lema republicano: libertad, igualdad y fraternidad. Un ideal que nace, no se olvide, en franca oposición a las sociedades amparadas en privilegios y que, de un modo u otro, incorpora principios importantes como los de autonomía y gobierno democrático. Si tuviera que sintetizar en un lema ese ideal, y aún a riesgo de dejarme algunas cosas importantes fuera del cuadro, entre las diversas alternativas disponibles, me quedaría con aquel que dice: ninguna desigualdad sin responsabilidad. Esto es, sólo están justificadas aquellas desigualdades que tienen que ver con las elecciones responsables de las personas, con sus esfuerzos. En ningún caso el origen familiar, social, el color de la piel, el sexo o el lugar de procedencia, justifican privilegios, una mayor probabilidad de acceso a las posiciones sociales.

Me importa insistir, para terminar esta introducción, en la importancia de los valores de ciudadanía a la hora de tasar las instituciones y de que la tasación ha de tener en cuenta algo más que la eficiencia. No son incompatibles con la eficiencia, e incluso en ocasiones apuntan en la misma dirección, pero no equivalen, sin más, a la eficiencia. Dicho más sencillamente y más claro: la ciudadanía y los derechos no nos salen gratis. Todos los derechos, conviene precisar. No solo los llamados derechos de bienestar, a la educación, la salud o a la protección social, sino también los más elementales, como la libertad de expresión o el derecho a la propiedad, esos que, en alguna tosca versión del liberalismo, se contraponen a los derechos de bienestar, porque, supuestamente, no requieren recursos públicos. Prueben a hacer una manifestación a favor de la constitución en el País Vasco y verán lo cara que les resul-

ta la libertad de expresión. Los derechos, todos, requieren recursos y es una decisión colectiva, democrática, de los ciudadanos decidir cuales se protegen, en qué medida y establecer prioridades y *trade offs* entre ellos. La Ley de dependencia requiere recursos pero también, y seguramente más, la protección de la propiedad, que requiere de un poderoso sistema judicial y de policías que velen por el cumplimiento de las leyes.

Por supuesto, eso no quiere decir que nos podamos olvidar de la eficiencia, simplemente que la eficiencia no es lo único a considerar. En realidad, la eficiencia es importante, también, por lo que acabo de decir, porque asegurar los derechos requiere recursos. El mundo está lleno de constituciones impecables, que proclaman todos los derechos imaginables formulados del modo más sutil, y que resultan completamente inútiles, papel mojado, porque no hay Estados fuertes que los aseguren, que velen por su cumplimiento. Frente a tantos urgentes críticos de las intervenciones públicas no está de más recordar que los Estados democráticos, con todas sus limitaciones, son uno de los más claros ejemplos de las bondades de la ingeniería social.

En lo que sigue abordaré los problemas de compatibilidad normativa de los principios anteriores con las formulaciones que han servido de justificación a nuestro modelo autonómico, formulaciones cimentadas, no se olvide, en unas tesis políticas, endebles, pero tesis al fin y al cabo. Empezaré con aquellos más estrechamente relacionados con el ideal de ciudadanía, los de igualdad y autogobierno democrático, y, después, examinaré la compatibilidad con la eficiencia. Se verá que todos ellos, tomados en serio, no se llevan bien con los principios y argumentos que se han utilizado para justificar como han ido las cosas. Me referiré con frecuencia a la lengua porque, como se verá, se ha convertido en el anclaje “empírico” —también frágil, anticipo— de la justificación.

Los problemas que se verán no necesariamente afectan a toda forma de descentralización. Por ejemplo, a las propuestas federalistas (aunque sería bueno que nos aclaráramos acerca de qué es esa cosa llamada federalismo). Otra cosa es nuestra particular configuración institucional, cimentada sobre un argumento que, a la hora de justificar el reclamo de competencias, apela a la existencia de particularidades, a un argumento que venía a decir algo así como: “nosotros, por identidad o por historia o por vocación, por conciencia nacional, no somos iguales a los demás, y, por ello, debemos disponer de un mayor grado de autogobierno”. La crítica, en la fórmula ya consolidada, al “café para todos”.

Se verá que esa línea de argumentación, convertida en estrategia política, tiene consecuencias profundamente antigalitarianas. Pero no sólo antigalitarianas, también debilitadoras del propio marco institucional. Y es que, en el mismo momento en el que los otros reclaman competencias, ya se está volviendo a invocar —en nombre de la diferencia— el tratamiento especial. La situación se retroalimenta porque, los otros, para evitar llegar más tarde, apuestan por subrayar sus propios hechos diferenciales, sus identidades. Si la identidad cotiza, si sirve para acceder a derechos especiales, lo mejor es tirar por lo derecho y dotarse de identidad. Desde esa lógica se muestran perfectamente justificados los floridos preámbulos de los distintos estatutos de autonomía. Pueden ser ridículos, y literariamente infames, pero también muy sensatos desde el juego de la competencia. Ofician como comodines por donde se asegura la posibilidad de reclamar. En todo caso, la dinámica está inscrita en la propia lógica autonómica: no pocas competencias operan como bienes posicionales, esto es, valen mientras no los tengan todos (al modo como sucede con una casa solitaria en la playa o con el estudio de un master). La apelación era para justificar un trato especial, privilegiado, esto es, que, por definición, no se debe extender a todos, que, si algo se

extiende (“el café para todos”), entonces hay que dar un paso más para “los diferentes”. En la parte final del trabajo se verá como opera este perverso mecanismo.

Problemas con la ciudadanía, la igualdad y el ideal democrático

a) La identidad propia y la igualdad

Como digo, nuestro modelo autonómico se ha cimentado sobre la idea de que existen “realidades históricas diferenciadas” que exigen un tratamiento institucional privilegiado. El argumento ha servido para replicar no sólo a quienes apuestan por poner freno —o desandar el camino— de la pérdida de competencias del Estado central sino también a quienes defienden fórmulas federales, que, en principio, no son incompatibles con los ideales de ciudadanía, con la defensa de los mismos derechos y libertades para todos. Frente a las propuestas federales, los diversos nacionalismos, explícitos o velados, descalifican la política que dan en llamar de “café para todos”. Para decorar esa manifiesta defensa de los derechos especiales —esto es, de los privilegios— se han utilizado ocurrencias diversas, más o menos estrambóticas, como la del federalismo asimétrico, pero, todas ellas, compartían un mismo núcleo argumental que es el que quiero sopesar aquí: la existencia de particularidades —presuntas o reales— de “hechos diferenciales”, justificaría unos privilegios o competencias especiales.

Esta tesis tiene varias versiones. Dejo de lado la que a la hora de justificar la existencia de los derechos, apela a la existencia de una “conciencia nacional”, de una auténtica demanda de autogobierno. Esta argumentación parece asumir que los derechos, para existir, deben ser demandados, lo que, de tomarse en serio, dejaría sin derechos a las mujeres de la India, contentas con su situación de subordinación, y a tantos opri-

midos del mundo (y a los animales, que, por lo que sé, no reclaman sus derechos). Por lo demás, no deberíamos olvidar que el estatuto catalán, el que desencadenó la reciente reforma en la estructura del Estado, no respondía a ninguna demanda ciudadana: según mostraron distintas encuestas, los catalanes estábamos entre los españoles más satisfechos con su grado de autogobierno y no mostramos interés por el nuevo estatuto, como confirmó la masiva abstención del referéndum, a pesar de la frenética campaña institucional que padecimos durante más de un año.

Pero voy a las dos versiones importantes de la tesis: una, trivial, en realidad, que esconde una trampa y otra, de más vuelo, que recalca en tesis soberanistas y forma parte de una estrategia política de largo alcance. Según la primera, puesto que hay realidades diferentes, las distintas comunidades deberían tener competencias diferentes. Del mismo modo que no hay lugar para una Marina Suiza, se dice, es razonable que Extremadura no tenga competencias sobre política lingüística. El argumento parece funcionar pero, si se piensa bien, tiene sus problemas. Que no exista lugar para la legislación, no quiere decir que no exista la competencia y, mucho menos, que los principios a aplicar sean distintos. La existencia de diferencias, que siempre se dan, no afecta a los principios en juego, a que se apliquen principios diferentes en distintas situaciones. Que en Groenlandia no se legisle sobre las terrazas de los bares no quiere decir que no pueda legislarse. Sencillamente no cabe actividad legislativa sobre ello, del mismo modo que ningún país tienen reglamentación sobre como deben circular los platillos volantes. Si por un avance tecnológico, un cambio climático o un milagro, las circunstancias materiales cambiasen, habría lugar para esas políticas, del mismo modo que, después de la aparición de los ordenadores, hay lugar para una legislación sobre delitos informáticos. Que, en virtud de ciertas circunstancias haya lugar para un con-

junto de leyes o de políticas públicas que en otro caso no tendrían lugar, no afecta para nada a los principios y los derechos. Un mismo principio, en distintas situaciones, conduce a distintas políticas, al modo como el principio de eficacia, de llegar lo más pronto posible, me puede llevar a utilizar el avión para ir a Moscú y el tren si voy a Madrid. En suma, y esa es la parte tramposa de la trivialidad, la existencia de diferencias en nada afecta a la diferencia de derechos y competencias. Los principios generales y las competencias que en ellos se fundamentan seguirían siendo los mismos. Las “diferencias” no justifican la aplicación de principios diferentes según el lugar de residencia de los ciudadanos.

Con todo, la disputa más importante por lo que hay en juego es otra, que está en la trastienda intelectual de reformas importantes como el estatuto catalán. En esta versión las “diferencias” sirven de fundamento no al reclamo de competencias —referidas a “los hechos diferenciales”— sino a la unidad misma de decisión sobre las competencias, de legitimidad de las decisiones políticas, a quienes deciden. No es que los principios, los mismos para todos, aplicados a distintas circunstancias, den pie a distintas posibilidades políticas, sino que la circunstancia, las “señas de identidad”, la diferencia, se convierte en principio de legitimidad, para justificar la conformación de unidades de decisión independiente. El derecho a decidir, la soberanía.

La apelación a una lengua propia sirve para defender la existencia de una identidad que legitimaría la soberanía. La argumentación en este caso es más sofisticada. Se desarrolla en cuatro pasos: a) los individuos que viven en cierta comunidad autonómica comparten un rasgo A; b) ese rasgo les proporciona un identidad compartida; c) esa identidad compartida es fuente de legitimidad política, de soberanía; d) esa legitimidad les proporciona unos derechos especiales sobre A, pero también sobre todo lo demás, B, C, etc. No debe pasar

desapercibido que, habitualmente, la lengua es el rasgo común que sirve de arranque a la defensa de la soberanía. El argumento se viene repitiendo desde Herder: una lengua proporcionaría una mirada compartida sobre la realidad, un modo de estructurar las experiencias, que oficia como soporte de la identidad. A partir de ahí, el resto, la soberanía. Las diferencias lingüísticas justificarían no solo competencias sobre policía, justicia, aeropuertos, sino unidades de decisión legítimas.

No es cosa de detenerse ahora en las debilidades de cada uno de esos pasos, pero tampoco está de más recordar sus extremos más falaces, empíricos o analíticos. No son pocos, empezando por la idea misma de “peculiaridades”: todas las comunidades, por definición, tienen identidad diferenciada, aunque sólo sea su ubicación espacial. Por otra parte, aunque está por hacerse un examen detallado de las identidades, de sopesar las diferencias reales, algo se sabe. Según muestran los estudios por apellidos, las comunidades que apelan a las particularidades están lejos de ser las más diferentes respecto a una hipotética imagen media de España. Barcelona, sin ir más lejos, es junto con Madrid, la provincia que mejor refleja, en escala, la composición por apellidos del conjunto español. Lugo y Huesca, las más alejadas de ese perfil, por cierto¹.

Por eso no ha de extrañar que cuando se pregunta por las “diferencias” se acabe recalando en la lengua como seña de identidad colectiva. Pero también ahí los trucos son evidentes. El primero: no hay tales rasgos comunes a los habitantes de las comunidades “diferenciadas”. Basta con examinar esa entelequia de la “lengua propia”: si se entiende como la lengua común, el castellano

es “la lengua propia” en todas las comunidades, además de la mayoritaria; si se entiende como la lengua que “sólo se usa en la propia comunidad autónoma”, la lengua propia no es la que se utiliza como fuente de “identidad” (en Cataluña, por ejemplo, sería el aranés, no el catalán, que se habla también fuera de Cataluña). El segundo: una lengua no proporciona una identidad compartida, en ningún sentido relevante: yo comparto lengua con una campesina colombiana y no con un profesor parisino, y, sin embargo, en lo que atañe a los patrones culturales, estoy mucho más cerca del segundo que de la primera. El tercero: la identidad de un grupo no lo convierte en una unidad legítima de decisión política, en fuente de soberanía: las mujeres, los ancianos, los homosexuales, los albinos tienen rasgos compartidos, tan compartidos que, en alguno de los casos cabría hablar con propiedad de una “cultura común”, pero no por ello constituyen una unidad legítima de decisión política. El cuarto: la existencia de un rasgo común, en el mejor de los casos, justifica acciones políticas especiales, pero, cuando eso sucede, es porque la justificación se apoya en principios válidos para todos, por ejemplo, a la igualdad entre los ciudadanos: la redistribución de la renta, esto es, el proporcionar más recursos a los más desfavorecidos es una inmediata aplicación de ese principio. Y una precisión a propósito de la última premisa, la herderiana: compartir una lengua no asegura compartir un mundo de experiencias ni estructurar la experiencia del mismo modo. Que mi lengua no posea una palabra para designar cierta sensación y la tuya sí no quiere decir que yo no experimente la misma sensación que tú (o que esté incapacitado para referirme a él: siempre podré utilizar una paráfrasis).

¹ A. Romeu, M. D. Collado, I. Ortuño Ortín, Vertical Transmission of Consumption Behavior and the Distribution of Surnames, *Working papers = Documentos de trabajo: Serie AD*, Nº. 9, 2006.

No está de más advertir que, las dos argumentaciones anteriores, aunque se pueden presentar independientes, ofician como un continuum. Lo hemos visto en estos últimos años. La segunda, la radical, que corresponde a las aspiraciones genuinas (soberanistas) de los nacionalistas, está en el horizonte de sus reclamaciones políticas, por más que, con frecuencia, por razones prudenciales o tácticas, se detienen en la primera. Que no por ello abandonan sus tesis más fuerte, como norte regulador de su política, lo confirma el carácter insaciable de sus exigencias, esto es, que lo ya conseguido es el punto de partida innegociable de la nueva negociación, en un viaje de una sola vía que tiene por última meta, la soberanía.

b) La diversidad contra la igualdad

La argumentación identitaria expuesta, por otra vía, también afecta a la igualdad. Es este caso, el eslabón intermedio es la apelación a la diversidad cultural. La argumentación viene a decir: "España es un país particularmente plural, la pluralidad es un bien y el mejor modo de preservar esa "riqueza" es el desarrollo de los poderes autónomos, cada uno de ellos cimentado en su particular peculiaridad cultural". Lo que sea la diversidad, vaya por delante, pocas veces se precisa. En realidad, de nuevo, casi siempre se recalca en la "diversidad lingüística". Esto ya es más fácil de tasar. Lo malo es que no salen las cuentas. Porque lo primero que hay que decir es que nuestra cacareada diversidad es más que discutible y, en todo caso, un problema que tenemos que gestionar. No es seguro que España sea un país particularmente plural. Por supuesto, todo dependerá de lo que entendamos por pluralidad. Si tiramos por lo derecho, según el número de lenguas que se hablan, no lo es: hay bastan-

tes más en Alemania (29), Francia (29) o Italia (33)². De todos modos, habría que buscar algún modo de precisar la idea de modo que, además del número de lenguas, se tenga en cuenta el número de hablantes de cada una de ellas. Un indicador es el llamado índice de "fragmentación étnico lingüística o de diversidad lingüística", esto es, la probabilidad de que dos personas cualesquiera de un país elegidas al azar tengan una lengua materna diferente"³. No he hecho las cuentas pero sospecho que también desde esta definición, más interesante, España está lejos de ser un país singularmente plural. Como a veces se olvida conviene repetir lo que antes mencionaba: en cada una de las comunidades autónomas que disponen de "lengua propia", el castellano es la lengua mayoritaria (y la lengua común). Este dato, tan elemental, se escamotea cuando se presenta a nuestro país dividido en diversas áreas lingüísticas, como si todos los catalanes (y valencianos y mallorquines) tuvieran el catalán como lengua y lo mismo para gallegos y vascos. Una consecuencia no irrelevante de desatender esta circunstancia es que ha cundido entre los teóricos de la política el hábito de equiparar España con Suiza, Bélgica o Canadá y extrapolar las tesis políticas desarrolladas para esas situaciones a la nuestra. Algo completamente injustificado. En esos otros casos no hay una lengua común, sino poblaciones concentradas en territorios en los que los ciudadanos comparten mayoritariamente una lengua que, en el conjunto del país, es minoritaria y que, casi siempre, es su única lengua. Las implicaciones de esa confusión son inmediatas: el mismo criterio que lleva a defender la educación en francés en Quebec, el que se trate de la lengua de la mayoría, aplicado en España llevaría a hacer del castellano la lengua exclusiva de la enseñanza. Volveré sobre este aspecto.

² http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=de

³ J. Rauch, V. Trindade, "Ethnic Chinese Networks In International Trade", *The Review of Economics and Statistics*, 84, 1, 2002.

Pero vamos a lo que importa: a la relación de estas tesis con el ideal de ciudadanía, en particular con el valor de la igualdad. Curiosamente la igualdad es precisamente el principio invocado para defender la “pluralidad”, para apoyar a las lenguas “en peligro” o minoritarias. Se habla, por ejemplo, de la necesidad de medidas de discriminación positiva a favor de las lenguas más débiles. Hay aquí una mala comparación que se apoya en una falacia. La mala comparación: las medidas de discriminación positiva no se refieren a —no buscan compensar— la relación entre mayorías y minorías, sino entre poderosos y, en algún sentido, excluidos, por eso, por ejemplo, se justifican para las mujeres y no para los aristócratas. La falacia: la igualdad relevante es la que se da entre los individuos no entre (el número de hablantes de) las lenguas. Las lenguas no sufren, tienen dignidad, aspiraciones, ni, por ende, derechos. Que en un país haya más rubios que morenos o más hablantes de una lengua que de otra no es bueno ni malo, no es, como tal, justo o injusto.

Sea como sea, la apelación a la igualdad (de las lenguas) y el escamoteo de los datos han servido para justificar una serie de medidas políticas, convencionalmente agrupadas bajo el rótulo de políticas de normalización lingüística que, con la excusa de “favorecer” a las lenguas minoritarias, han establecido diseños institucionales con consecuencias profundamente desigualitarias (también se ha traducido en ineficiencias, pero sobre eso volveré más abajo). La más básica de todas: condicionar la promoción social o laboral al conocimiento de las “lenguas propias”. Como la lengua propia no era la común, esa apuesta excluye, por definición, a una parte de los ciudadanos. La exclusión, un problema

creado, no se olvide, por una decisión política, al que se presentaba una “solución”, otra decisión política: para que todos pudieran superar la barrera institucional —que no tenía otra justificación que preservar la lengua— se optaba por políticas educativas de inmersión lingüística en la lengua minoritaria. En lugar de eliminar la barrera, de utilizar la lengua común, que no dejaba a nadie fuera de juego, se entrenaba a todos en superar la barrera establecida por una decisión política. Por supuesto, eso, de modo inmediato, habida cuenta de la desigual competencia lingüística, tenía consecuencias desigualitarias en el seno de la comunidad. En el mejor de los casos, tendrán que sucederse varias generaciones para que todos se encuentren en condiciones de igualdad. E incluso eso resultara improbable. De momento los datos, en el caso catalán, muestran lo contrario, que después de treinta años de “normalización” la movilidad social ha disminuido⁴.

Pero, y éste es el asunto más importante, lo que en ningún caso resuelven las “políticas de normalización” es la igualdad de todos los españoles⁵. Los diversos diseños institucionales destinados a proteger las lenguas “en peligro” han establecido una suerte de cotos vedados inaccesibles a los ciudadanos de comunidades desprovistas de “lengua propia”. Sencillamente han dejado de estar en igualdad de condiciones. Algo que no se da en la dirección contraria, precisamente porque todos disponemos de una lengua común. De modo que catalanes, vascos, mallorquines, etc. pueden jugar en dos ligas: en la de todos, en condiciones de igualdad, y en la propia, reservada para ellos. Una situación que cuenta con la aquiescencia de los votantes, que ven en ello, un mercado privado de trabajo. Los estudiantes

⁴ M. Güell, J. V Rodríguez Mora, Ch. Telmer, Chris. “Intergenerational Mobility and the Informative Content of Surnames,” *CEPR Discussion Papers* 6316, C.E.P.R. Discussion Papers, 2007.

⁵ El paso final es otorgar un certificado de “catalanidad” (“la Ley de acogida de inmigrantes”), que exige el conocimiento del catalán (lengua vehicular de los cursos en los que se obtendría) y que obviamente se convertirá en un requisito laboral (el País, 3-VI-2009 sección Cataluña).

catalanes que quieran dedicarse a la docencia estarán interesados en que se exija un nivel de catalán para dar clases. De ese modo no vendrán los de fuera. Otra cosa son los intereses generales, incluidos los de los demás estudiantes: la calidad de los servicios, incluida la enseñanza, se resentirá, al impedir el acceso a las posiciones laborales a los mejores de otras partes de España (o de América Latina).

El siguiente paso es el previsible: las distintas comunidades buscarán alentar las posibles diferencias propias, las barreras, para protegerse. Puesto que no pueden modificar las barreras de los otros, mejor crear las propias. No siempre es sencillo, pero con un poco de paciencia se consigue. Basta con ver lo sucedido con el euskera, reconstruido y extendido artificialmente. Por supuesto, al final, si todos llegan a crear sus propias barreras, la situación será peor que la inicial. Nadie podrá jugar en la liga de todos, la eficiencia de los servicios se resentirá y, entretanto, habremos despilfarrado recursos en construir y mantener identidades que sólo sobreviven artificialmente, mediante la respiración asistida de los recursos públicos. Y es que conviene no olvidar que los movimientos demográficos y las tramas de comercio han diluido las identidades propias. Basta con recordar que García es el más común no sólo en el conjunto de Cataluña sino en cada una de sus comarcas.

El ideal democrático

Me ocuparé ahora de los problemas relacionados con el ideal democrático, en particular, con dos aspectos que asociamos normalmente a la calidad de la democracia. El primero tiene que ver con el control y vigilancia de los representantes, algo que, en principio, asegura una mejor gestión de la cosa pública, una selección más eficiente de los políticos y, lo que es otro modo de ver lo mismo, una disminución de patologías como la corrupción y la opacidad de las decisiones.

Ese control tiene dos aspectos: vertical, por parte de los ciudadanos, y horizontal, por parte de otros poderes públicos (la oposición parlamentaria, los tribunales) o, en otro sentido, los medios de comunicación). El segundo atañe al núcleo conceptual que relaciona a las decisiones democráticas, en su mejor versión, con las leyes más justas, un núcleo en el que juega un importante papel el ideal deliberativo. Vale la pena precisar los términos de esa relación entre democracia y leyes justas. Los representantes, para decirlo con la imagen de Burke, no son embajadores que van al parlamento a defender los intereses de los suyos, sino que, una vez allí, son los representantes de todos, del interés general. Las propuestas —que corresponden a diferentes intereses, en muchos casos— se defienden y debaten en pública discusión, atendiendo a consideraciones de justicia. Los representantes, a la luz de las razones más poderosas, corrigen sus juicios, de grado o, simplemente, porque, obligados a defender sus puntos de vista, en el mismo acto de justificar sus propuestas se ven obligados a invocar a principios de imparcialidad. Si, por ejemplo, se muestra que ciertas propuestas son mejores que las suyas, que es más justo atender los intereses de un grupo que los de aquellos que, a su parecer, eran los más necesitados, tendrá que cambiar su voto. Así las cosas, tendencialmente, la deliberación democrática apunta a las mejores leyes. Por supuesto, ésta es una versión idealizada de la vida democrática. No se debe olvidar que estoy hablando de principios, de ideales regulativos, del deber ser, con el que tasamos siempre la realidad. Con todo, no deja de operar en el paisaje moral de fondo de nuestras democracias. Por eso queda descalificado el político al que se descubre defendiendo los intereses de su familia o que ignora las demandas de necesitados. Nadie puede “argumentar” que hay que adoptar cierta política porque es la mejor para los suyos... salvo los nacionalistas, que sólo responden electoralmente ante los suyos.

a) La quiebra de la conexión entre democracia y justicia

Empezaré por este segundo aspecto: cómo deja de funcionar en nuestro caso el modelo de democracia basada en criterios de imparcialidad, que relaciona las leyes con la justicia. Para verlo es conveniente examinar algunas peculiaridades de los sistemas políticos contemporáneos. Un aspecto destacado de la democracia, en su mejor versión, insisto, tiene que ver con aspecto central de los modernos Estados nacionales, a saber, que el espacio de la política es público en un sentido muy especial. En las sociedades feudales, el señor era el dueño de sus territorios. El señor o el rey, cuando se expandía militarmente, no ampliaban las fronteras de su país, sino que ampliaba su patrimonio, su riqueza. Los Reyes Católicos se apropiaban de las nuevas tierras de América a título personal ("Sus Altezas") no en nombre de España. No gobernaban pensando en "el interés de la nación", sino en el de su dinastía. Los dominios de un monarca eran sus posesiones al modo en el que nosotros, dentro del espacio jurídico enmarcado por unas fronteras políticas, somos dueños de distintas cosas (de un coche, una casa). En el mismo sentido, mantenían relaciones particulares con sus súbditos, como nosotros mantenemos relaciones distintas según los particulares acuerdos contractuales que tenemos con distintas gentes (comerciales, con la familia, etc.). Cada uno tenía, por así decir, un contrato particular con el señor, según su origen social y su residencia. No había nada parecido a un espacio jurídico unificado.

Los modernos Estados son otra cosa. El espacio político es de todos sin que se pueda dividir en partes. No es resultado de un acuerdo, en donde cada uno aporta sus bienes. No es como una sociedad anónima, un matrimonio o un club deportivo, donde cada uno llega con lo suyo y, dado el caso, si ya no se siente a gusto, se marcha y se lo lleva. A diferencia de lo que sucede

con la propiedad, en donde yo puedo decidir qué hacer con lo mío, en el caso del territorio político, del espacio jurídico, todo pertenece a todos. Eso es otro modo de recordar que las revoluciones que están en el origen del ideal de ciudadanía supusieron el establecimiento de un espacio unitario de aplicación de los ideales de justicia y de democracia. El perímetro de la nación dibujaba: a) un ámbito de decisión unitario, en donde opera un principio de igualdad de poder político que cristalizará en una igualdad de voto bajo el supuesto de que todos deben tomar parte en las decisiones que les afectan y comprometen a todos; b) un ámbito de justicia unitario que hace que se pueda apelar a principios de interés general y a criterios de imparcialidad y que asegura a los ciudadanos unos derechos y obligaciones mutuamente invocables.

Los dos aspectos, el ideal de democracia y el de justicia, están estrechamente relacionados. Las decisiones que tomaban todos, en las que todos contaban igual, y que —idealmente— se basaban en procesos deliberativos en los que los principios de justicia servían para filtrar las discrepancias, les ataban a todos. Un grupo de individuos poderoso no podía decir: "si no me interesa lo que se acuerda, no acato las decisiones". Tampoco había lugar para la secesión, tampoco podía decirse: "si no se aceptan mis demandas, me marchó". De una forma u otra, nadie quedaba fuera del dominio de la ley y de la justicia. Si las decisiones han sido adoptadas democráticamente y se respetan los derechos, no cabría abandonar la comunidad política. Si quienes no están de acuerdo con las decisiones democráticamente adoptadas pudieran amenazar con "irse", la propia democracia quedaría pervertida. Hacerlo supondría acabar con el vínculo entre democracia y justicia, sustituir las decisiones basadas en argumentos y cimentadas en criterios de imparcialidad por otras basadas en la negociación y el interés, en las que lo que importa es la fuerza de cada cual para imponer sus exigencias. Se

impondría el interés de los más poderosos, aquellos cuya amenaza “de marcharse” tiene más fuerza.

Precisamente ése es el modelo que se asume cuando la ontología política con la que se describen las comunidades autónomas es la de unidades de decisión legítimas, soberanas y, también, cuando se habla del “encaje”, la comodidad, la desafección de las comunidades autónomas, o, más claro, de “los pueblos de España”. Ese léxico, y su trasunto político último de más hondura, el que está presente en nociones como autodeterminación, soberanía, derecho a decidir o nación, supone una descripción de las comunidades políticas como integradas en “partes” que, si no se sienten a gusto, se marchan con lo suyo o, lo que es lo mismo, en donde las decisiones políticas no tienen que ver con la justicia de las demandas de los ciudadanos, sino con la capacidad de imposición de quienes no reconocen a los otros la condición de conciudadanos sino la de negociadores. Nada lo ha revelado más claro que el debate sobre las balanzas fiscales, en donde se olvida lo fundamental, que pagamos o recibimos como ciudadanos, no como catalanes o andaluces, que no es cosa de “la parte” decidir “los límites” de la solidaridad.

b) El control del poder

Dentro de los principios asociados al ideal de ciudadanía uno de los más importantes es el de autogobierno. Ese ideal encontraba su expresión más consumada, e idealizada, en los ciudadanos en el ágora de la Grecia clásica, discutiendo y decidiendo. En nuestras democracias el ideal se muda hasta hacerse casi irreconocible. Los ciudadanos, no eligen las políticas, sino, a lo sumo, a los políticos. Hoy el autogobierno, en su mejor versión, lo asociamos a las políticas de maximización del control y responsabilidad de los políticos y de exigencia de transparencia de su gestión. El control, como antes decía, se presenta en dos vías: desde abajo, por

ciudadanos y las organizaciones sociales, desde “al lado”, horizontal, el check and balance, la separación de poderes.

En muchas ocasiones el estado de las autonomías se ha defendido apelando al ideal de autogobierno. Las comunidades autónomas supondrían descentralización y proximidad del gobierno a los ciudadanos. Conviene aclarar que los dos asuntos no son equivalentes. La primera atañe, fundamentalmente, a la gestión: una red eléctrica o de ferrocarriles o las acciones de la OMS pueden ser —y en algún caso deben ser— centralizadas, pero no tiene sentido decir que son más o menos democráticas. La descentralización del poder político es otra cosa. En cierto sentido, es un imposible metafísico. El poder político, por definición, en la medida que supone el monopolio de la violencia legítima, es “centralizado”. Otra cosa es si su control es más o menos democrático. La ley de la selva es un sistema máximamente descentralizado y mínimamente democrático.

Lo que importa es el control y eso no es una cuestión de distancia métrica. Que el gobierno autónomo esté a 50 kilómetros de mi casa no lo hace más transparente o controlable que si está a 600 y menos en el siglo XXI, en el siglo de Internet. Un indicador indirecto de la calidad de control es la tasa de renovación de los gobiernos. Si no se da nunca, hay razones para pensar que la calidad no es alta: es posible que quiera decir que los políticos son los mejores, pero también que no han sido sometidos a críticas. Si hay alternancia, al menos estamos seguros de que es posible desalojar democráticamente al gobierno. Y ahí, en general, los gobiernos autonómicos puntúan peor que el gobierno central. No es raro. La proximidad geográfica ha sido tradicionalmente caldo de cultivo del caciquismo, de las tramas de poder opacas, del chalaneo, patologías asociadas a la vecindad y la vinculación personal entre políticos y poderosos. Una situación que se ve reforzada cuando

los gobiernos disponen de televisiones y medios de comunicación públicos y los otros medios locales, de un modo u otro, dependen -por ejemplo, con la publicidad institucional- para su propia supervivencia de los gobiernos. En tales circunstancias dejan de operar dos mecanismos clásicamente relacionados con el control y la calidad de la democracia: el velo de la ignorancia acerca de sobre quien recaen responsabilidades o a qué individuos benefician las leyes, sustituidos por la arbitrariedad y la legislación ad hoc; el sistema de contrapoderes, que obliga a los políticos a una gestión transparente ante el temor de ser “cazados en falta”. Nuestras democracias modernas se han configurado, para bien o para mal, con un sistema de poderes y contrapoderes, y en su funcionamiento resultan importantes los incentivos para la mutua vigilancia. El aceite del odio engrasa las instituciones.

Otras dos dinámicas contribuyen a la pérdida de la calidad democrática. En primer lugar, el propio diseño institucional propicia que, para las clases políticas locales, resulte fácil eximirse de responsabilidades, bien apelando a la falta de competencias, bien a la falta de recursos. Sin que en ello importen mucho los datos: según una encuesta reciente (Instituto de Estudios Fiscales, 2006), la mayor parte de la población española cree que los grandes impuestos se pagan exclusivamente al Gobierno central y que éste sigue siendo el principal responsable de la gestión de los servicios públicos fundamentales⁶. En Cataluña lo vivimos a cuenta de supuesto retraso del AVE —allí TGV— del que se culpaba a “Madrid”, ignorando la responsabilidad atribuible a los ayuntamientos en disputa por el trazado y al inacabable debate acerca de las paradas y conexiones en Barcelona. En ese contexto, aparte de

que se complica que el voto autonómico pueda cumplir de forma satisfactoria su papel de mecanismo de disciplina fiscal, es fácil —hay incentivos para— que los gobiernos locales evadan sus responsabilidades. Pero no sólo eso. La gestión del gobierno local se convierte en una perpetua reclamación “frente a Madrid” y su “éxito” se mide por su capacidad conseguidora. Y lo que es peor, las críticas se interpretan como una traición que debilita en la capacidad de negociación. En las comunidades con presencia nacionalista esa estrategia alcanza un grado superlativo. Desde el caso Banca Catalana hasta el famoso 3% de Maragall, cualquier crítica es acallada como anticatalana. Los políticos locales siempre tienen a mano, a la hora de evitar controles, la estrategia de apelar al patriotismo, acusando a los críticos de disgregadores o, simplemente, de “españolistas”. Lo hemos visto en el caso de los políticos que, por una razón u otra, han tenido que acudir a los tribunales como imputados. Lo que en otras circunstancias se tomaría con una señal de que no hay nadie por encima de la ley se presenta ante los ciudadanos como una agresión “externa”. Y si algún partido recuerda lo evidente, que hay motivos para la preocupación, o defiende los intereses generales, por ejemplo, a propósito de los trasvases, es descrito como “vendido”.

Y lo cierto es que hay una parte de verdad en ello. Y es que resulta muy difícil, en dominios electorales limitados, defender los intereses generales de la comunidad política. Es como si un político en Brasil defiende una estrategia conservacionista respecto a la selva en atención a los intereses de la humanidad: sus posibilidades electorales serían muy limitadas. En nuestro caso, la estrategia electoral ganadora consiste en “la defensa de nuestros intereses”. Habida cuenta de que los otros,

⁶ Instituto de Estudios fiscales, Área de Sociología Tributaria. S.G. de Estudios Tributarios “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005”, 2006.

a los que, por ejemplo, se exige que nos den más, no votan en la comunidad autónoma, resulta improbable que prosperen partidos con ideales asociados a la mejor idea de democracia: como la imparcialidad, la justicia o la racionalidad, o más llanamente a la defensa de los intereses generales. Y si no lo ven así, prueben a presentarse a las elecciones autonómicas en el País Vasco o en Navarra proponiendo la desaparición del régimen foral.

La eficacia

En los últimos años, cuando alguien ponía alguna pega a nuestro Estado de las autonomías aparecía un recurrente mantra que detenía la argumentación: los años del Estado de las autonomías se corresponden con los mejores años de nuestro país, con los de mayores grados de bienestar. El conjuro hoy, seguramente, se repetirá con menos convicción, entre otras razones, por los problemas de estos juicios circunscritos en el tiempo. Y es que nuestro milagro, mirado de cerca, parece que no lo es tanto. Un reciente estudio, del que es coautor un reputado economista asturiano, ha mostrado de forma concluyente que la economía española se encuentra en la misma situación relativa —con respecto a las economías avanzadas— que estaba en 1975. Lo único que hemos conseguido es recuperar el terreno perdido durante la crisis económica de los años 1980. No sólo eso. Si se analiza bien se confirma que el diferencial, cualitativamente, es peor hoy que en 1975. Hemos mejorado no por productividad, sino por demografía, por un proceso inmigratorio que ya podemos dar por acabado⁷.

En todo caso, con independencia de los datos, la argumentación era capciosa desde el principio. Por varias razones. La fundamental: no sabemos cómo nos hubiese ido, también en democracia, también en Europa, sin las autonomías. Que dos cosas vayan juntas en el tiempo no quiere decir que una explique la otra. Habría que precisar la trama causal que lleva del Estado de las autonomías al mayor bienestar. La segunda: la valoración de estas cosas requiere plazos dilatados. Cambios que en un primer momento resultan complicados, costosos, a la larga resultan benéficos, como sucede con el de dejar de fumar o con cambios políticos de envergadura, como la Revolución Francesa. Y en otros casos sucede al revés, esto es, que la buena vida inmediata la acabamos por pagar, como es el caso del que se cae de un rascacielos, que a la altura del piso primero ha tenido una experiencia fascinante, que en nada se parece a la que le espera o, más cerca de lo que nos ocupa, cuando vivimos por encima de nuestras posibilidades, cuando gastamos hoy lo que todavía no tenemos.

Pero, prescindiendo de los argumentos de tertulia, vayamos a lo que quiero explorar. En un sentido general, hasta donde se me alcanza la discusión sobre el tamaño más eficaz de descentralización es de poco provecho para nuestro caso. Existe cierta coincidencia en la literatura en que de las tres funciones del sector público, asignación, distribución y estabilización, las dos últimas se realizan mejor desde un poder central, mientras que la primera se puede realizar también con buenos resultados a nivel descentralizado. La razón de esto último tendría que ver con la mejor capacidad de quienes “están más cerca” para detectar las preferen-

⁷ En términos técnicos, el diferencial negativo de renta *per cápita* se sitúa en un 20%, el mismo que en 1975. Un excelente —y académicamente riguroso— estudio recientemente concluido por Rafael Doménech del BBVA y Ángel de la Fuente de la Universidad Autónoma de Barcelona (*Convergencia real y envejecimiento: retos y propuestas*).

cias, tanto cualitativa como cuantitativamente. El poder local se ajustaría mejor, en cada caso, a las diferentes demandas ciudadanas. La redistribución, en cambio, y en general, la acción política asociada al Estado del Bienestar, se realizaría mejor mediante gobiernos centrales, capaces de asegurar la progresividad fiscal, la unidad del mercado y la redistribución interterritorial. Aunque, como digo, los argumentos en este grado de generalidad, desprendidos de circunstancias concretas, no permiten ir muy lejos, han servido para reforzar más o menos solventemente dos metáforas que han circulado mucho entre nosotros a la hora de defender la transferencia de competencias: a) la metáfora de la rigidez, según la cual las administraciones grandes, al modo de los futbolistas, tienen pocos reflejos, se mueven con torpeza; b) la metáfora de la vecindad, según la cual la administración más próxima detecta mejor las necesidades.

El problema de la primera metáfora es que para que sea precisa hay que decir en qué momento el tamaño es demasiado grande. Y no resulta fácil determinar en abstracto cuál es el punto a partir del cual aparecen los problemas. En cambio, sí conocemos bien que, en muchas situaciones, con el tamaño, mejora la eficiencia. Seguramente es más razonable disponer de un poderoso servicio de aviones antiincendios capaz de desplazarse a cualquier comunidad que de 17, cada uno pendiente de sus incendios y paralizado la mayor parte del tiempo. Por otra parte, una administración única y poderosa está en mejores condiciones que administraciones pequeñas de negociación para obtener precios bajos de los proveedores. También, en la medida que ofrece mercados más amplios, para obtenerlos con otros países. Estos se tomarán más en serio la pérdida de un mercado nacional que uno regional, no solo por su tamaño sino porque es un negociador más firme, en tanto responde con una voz única, sin que

quepa aprovecharse de la competencia entre las distintas comunidades.

La metáfora de la proximidad viene a sostener que la administración más cercana es más sensible a los problemas reales de las gentes. En nuestro caso, resultaría muy fácil replicar recordando la irrealidad de las políticas nacionalistas, que, entregadas como están a la creación de identidad, ignoran las demandas de los ciudadanos. Unas políticas, por cierto, en las que, al final, acaban por incurrir todos: la estrategia de cultivar la identidad resulta rentable tanto para justificar mayores competencias frente al estado central como para establecer barreras frente a los demás. Y también aquí las lenguas resultan el ejemplo paradigmático (rotulaciones viarias, publicidad institucional, medios de comunicación, publicaciones), aunque no único.

De todos modos, si hemos de reconstruir de una forma más vertebrada este argumento lo que viene a decir es que las realidades son diversas y que, por ende, no valen las mismas políticas, que lo que sirve para Galicia no sirve para Cataluña. Un argumento que, si acaso, invitaría a delegar la gestión de las políticas a los ayuntamientos. No sólo porque, obviamente, están aun más cerca de la realidad, sino sobre todo, porque el ámbito municipal mantiene un grado de homogeneidad que no se da en la comunidad autónoma. Cataluña cobija realidades más diferenciadas que Barcelona y, al cabo, según el argumento invocado, lo que vale para Palamós no vale para Barcelona. De hecho, si se trata de administrar realidades parecidas, habría que establecer tramas institucionales comunes para Barcelona, Madrid y Valencia. Desde este punto de vista, las políticas se acaban por justificar no por su escala territorial sino por la dimensión a la que atañen, por el objetivo. Una política pesquera seguramente unirá a Cádiz y a La Coruña y, seguramente, para ser eficaz, tendrá que

ser coordinada. En muchos sentidos, los problemas de Cádiz y La Coruña tienen mucho más que ver, se parecen más, que los de La Coruña y Pontevedra. Eso sí, la proximidad asegura casi siempre una mayor capacidad de influencia de los lobbies locales, interesados en asegurarse tramas legales que les eviten la competencia, que impidan el acceso a los otros, bien porque les protegen directamente, bien porque ellos se muestran capaces de moverse mejor en la misma frondosidad de la trama (permisos, rotulación), lo que, al final, asegura siempre el triunfo de los menos eficientes, a costa, entre otros, de los trabajadores.

Por el contrario, hay argumentos poderosos en favor de la centralización de muchas decisiones. El primero de ellos, el más antiguo, está en el trasfondo de la más clásica de las justificaciones del Estado: resolver problemas de coordinación. Sucede que, con frecuencia, todos pueden estar a favor de adoptar una medida, pero no hay razones para pensar que cada uno a su aire (un equilibrio espontáneo) se produzca, dado que la coordinación resulta costosa y nadie está dispuesto a asumir los costes. Eso, a veces, puede producir resultados subóptimos, peores, respecto a los que podría obtener una autoridad central. No faltan los ejemplos. Según parece las comunidades autónomas han descubierto la importancia de disponer de un documento sanitario que sirva en cualquier lugar si nos ponemos enfermos, cosa que fácilmente sucede porque entre nosotros existe una trama histórica (emocional, familiar) compartida, que nos lleva a movernos de aquí para allí, para comerciar, ver a los nuestros, ir de vacaciones o estudiar. Otras veces, es peor, pues sin una coordinación, no es que las cosas no vayan tan bien, sino que, sencillamente, no van. Es lo que sucede con los calendarios de vacunación. El reciente ejemplo de la nueva

gripe nos ha recordado algo que ciertos apologistas de los órdenes espontáneos, autocalificados como “liberales”, descuidan, a saber, que hay un importante lugar para las decisiones centralizadas y que sin alguien que tome decisiones, los problemas no se solucionan sino que se agravan. En nuestro caso, en el mejor de los casos, para tomar las decisiones se han de coordinar 17 consejeros autonómicos que, al final, acaban por redescubrir el Estado. Eso sí, con unos enormes costes de negociación.

El ejemplo anterior no es excepcional. Ni el más grave. Es una variante, entibiada, de una dinámica perversa bien conocida según la cual todos pueden estar interesados en la existencia de una institución única, coordinadora, y sin embargo, actuar de tal modo que dinamiten su posibilidad. Pensemos en lo sucedido con la homologación de productos. En principio, todos estamos interesados en poder vender nuestros productos en cualquier otra parte y, en ese sentido, es mejor disponer de una reglamentación común. Sin embargo, en la realidad las cosas no son así. Productos homologados en Andalucía en Galicia o en Andalucía se pueden vender en Austria y en Suecia, pero no en Cataluña y en Valencia, precisamente allí donde resultaría más fácil porque existen relaciones comerciales ya consolidadas y otras circunstancias que facilitan el comercio (entre ellas la lengua común)⁸. La explicación tiene en buena medida que ver con una patológica combinación de capacidad de influencia —opaca, nada democrática— sobre poderes locales y necesidad de anticiparse a los rivales en el único lugar en donde se puede influir. Al final, todos (o casi todos) acaban por perder: los consumidores, con precios más elevados y peores servicios, y buena parte de los comerciantes, con mercados vetados y con proveedores ineficientes. Y, sin embargo,

⁸ Dinero, enero 2008, 974, 22.

la dinámica resulta imparable. Basta con ver lo sucedido con la reciente Directiva Europea sobre Servicios que, en lo esencial, busca aumentar la competencia y mejora de la competitividad. En nuestro país ello exige modificar o eliminar 7.000 disposiciones, de las cuales únicamente 80 son leyes estatales, 370 reales decretos y, el resto, normativa autonómica. Nada más y nada menos que 6.550.

La consecuencia más general de esta dinámica, desde el punto de vista de la eficiencia, es la ruptura de la unidad de mercado. Las empresas tienen que presentar una documentación diferenciada en cada una de las comunidades autónomas, lo que, en muchos casos, supone años de gestiones⁹. Un modo de desandar la historia por su peor camino. A diferencia de lo que sucedía en las sociedades preindustriales, feudales, en las que un complejo entramado de tributos, barreras y privilegios hacía imposible el funcionamiento de las relaciones comerciales. Los Estados nacionales se consolidaban espacios unitarios donde rigen las mismas leyes. Entre otras cosas, eso supone una disminución de los costes de transacción. Las reglas que valen son las mismas en todas partes. No hace falta entretener tiempo y recursos en ajustarse a cada legislación, en tratar con 17 interlocutores distintos.

Hay además un aspecto que no siempre se destaca, a saber, que el mantenimiento de la trama descentralizada requiere más intervención y, con ello, disminuye la eficiencia. Y es que, en muchos casos, la coordinación resulta espontánea y se dan "economías de red". El proceso es el mismo que opera cuando, al avanzar por un bosque, buscamos la ruta más transitada, y con ello, con nuestro caminar, allanamos y despejamos, facilita

mos, el camino a los que vendrán, que elegirán esa ruta antes que otras menos transitadas. En el mismo sentido, todos, interesados en disponer de un mismo sistema de pesas y medidas o de unidades de intercambios, acabarán por elegir aquellos que les permiten mantener mayor número de intercambios, entenderse con más gentes. Al final, como resultado de múltiples decisiones individuales, se acaba por coincidir en aquellos sistemas que disponen de más usuarios. Nos interesan los que tengan los demás. Sucedió con las tarjetas de crédito, los sistemas operativos de computación o los videos. Y, por cierto, lo mismo sucede con las lenguas. El proceso se retroalimenta en diversas dimensiones. La comunicación con los proveedores, la especificación de los contratos, la trama cultural, el saber a qué atenerse evitan costes y de paso, al eliminar barreras, propician la competencia y con ella la eficiencia, el bienestar¹⁰.

El buen funcionamiento del mercado requiere cosas que el mercado no proporciona, un paisaje de fondo conformado por una red de afinidades, de sobreentendidos, de confianza. En general, cualquier economía opera sobre la base de un flujo de relaciones informales, de relaciones —en organizaciones e instituciones como las empresas, para empezar— que no adoptan la forma de intercambios (órdenes, compromisos implícitos, normas, flujos informales de información) que, según la cercanía cultural, pueden ser más o menos costosas. Su existencia es beneficiosa para todos.

La lógica de la sinrazón

La intervención pública es más que necesaria. Lejos de mi intención la crítica incondicional a la intervención pública. La tesis según la cual, por definición, la inter-

⁹ Actualidad económica, 2640, 16, enero, 2009.

¹⁰ J. Bergstrand, "The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence", *The Review of Economics and Statistics*, 67, 3, 1985.

vención pública, en general, o las leyes, sin más, limitan la libertad, es insostenible. La ley asegura que el déspota no imponga su voluntad, que las gentes vivan atemorizadas. Al menos, la ley justa. Entre otras cosas, la regulación, bien diseñada, protege a los consumidores, el medio ambiente, refuerza la seguridad en el trabajo.

Pero no es de eso de lo que se trata aquí, sino de normas que responden a intereses de quienes tienen capacidad de influencia sobre el poder político, que buscan defender privilegios. Sus consecuencias sobre la eficiencia de las normas son conocidas: aumento de los costes, crecimiento de los ámbitos de discrecionalidad, retardos en la innovación, disminuciones de la productividad, y accidentalmente, distorsiones en los incentivos privados¹¹. La correlación entre mayor número de tramites en la puesta en marcha y funcionamiento de los negocios y menor crecimiento parece fuera de toda duda¹². Parece que estemos empeñados en las intervenciones patológicas, en poner palos en las ruedas, en, permítanme formularlo paradójicamente, intervenir, descentralizadamente, para frenar equilibrios que son beneficiosos.

Pero no hay motivos para la sorpresa. En realidad, a la vista de lo anterior se puede entender mejor la estrategia que vimos más arriba de apelar a unos —supuestos o reales— rasgos especiales para exigir competencias especiales o para reclamar paquetes especiales de derechos. Ya se vio que, en muchos sentidos, los fundamentos de esa tesis resultaban insostenibles: que exista una lengua de uso más o menos extendido no justifica un tratamiento fiscal especial. Pero que no haya justificación no quiere decir que no tenga su lógica la reclamación de un trato privilegiado, un trato que, por definición, no se debe extender a todos.

Y es que la estrategia de la asimetría, el “federalismo asimétrico”, por abreviar, es la mejor estrategia individual para evitar una dinámica como la descrita en la que todos pueden perder. El caso de la fiscalidad es bastante elocuente. La competencia entre las autonomías por atraerse las inversiones tiene una herramienta de fácil manejo en la eliminación de los impuestos. Fácil e inevitable. Si todos tienen capacidad impositiva, todos competirán por bajar los impuestos, y, de facto, nadie podrá ponerlos, nadie podrá ejercer la competencia. Algunas comunidades autónomas no desearían —quizá por eso reclaman el aumento de sus competencias, o simplemente, por no quedarse atrás— bajar los impuestos pero, ante el temor de que las de al lado lo hagan, la estrategia más racional es anticiparse ellos. Con esa acción confirman a los demás en sus temores y la carrera no tiene fin. Todos la alimentan aunque nadie la quiera. Ha sucedido con los impuestos de sucesiones y donaciones y sucederá con otros. De hecho, ya hay comunidades autónomas que en su publicidad institucional proclaman su “buena” disposición impositiva. Lo de “nuestros impuestos para nosotros” muy bien puede ser los impuestos de todos para nadie. El aumento de las competencias de cada uno, en estos asuntos, tiene la paradójica consecuencia de que disminuyen las competencias reales de todos.

La mejor respuesta a esa situación es conseguir competencias que no tengan los demás. En la práctica, la apelación a las diferencias quiere decir: si algo se generaliza (“el café para todos”), hay que volver a empezar y dar algo más a “los diferentes”. El sistema foral, en el que la comunidad autónoma recauda todo y decide los impuestos y como se gastan en lo que atañe a sus competencias, es el caso límite. Si todos llegamos a ser

¹¹ Jaime Vallés Giménez, “Crecimiento económico, productividad y actividad normativa: el caso de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 23, 2007.

¹² World Bank, *Doing business in 2004: Understanding Regulation*, 11.

Navarra, Navarra dejará de obtener ventajas de su mejor situación fiscal (y de paso de crecer más que los demás). Las competencias más importantes sólo se pueden ejercer mientras no estén al alcance de todos. Cuando un privilegio se extiende a todos, nadie tiene privilegios. La batalla perdida de las deslocalizaciones nos lo recuerda. No deja de resultar llamativo que, a la vez que se multiplican los lamentos ante deslocalizaciones sobre las que poco se puede hacer, se configuran diseños institucionales que constituyen incentivos para la deslocalización.

Pero, claro, al final la batalla vuelve a empezar. Una de las características del proceso en curso es que las distintas comunidades autónomas se han abocado a una carrera para aumentar sus competencias. Unas por gusto y otras no tanto, simplemente por no quedarse atrás. En todo caso, el resultado para muchas competencias es el descrito, paradójico: cuantas más competencias se traspasan, menos capacidad de decisión se tiene, si se traspasan a todos. Los nuevos estatutos podrán proclamar con grandes palabras su competencia en materias fiscales, laborales o ambientales, pero, a la hora de la verdad, se verán incapacitados para aplicar impuestos o reglamentaciones laborales y ambientales ante el temor de que las empresas se marchen trasladarán a otra autonomía. Y siempre habrá una autonomía dispuesta a ofrecer “mejores condiciones” para atraerse inversiones, aunque sólo sea porque temerá que otra esté dispuesta a hacer lo mismo antes que ella.

Como se ve, la crítica al café para todos tiene su lógica. Una lógica antigalitariana y, al fin, debilitadora de las instituciones: yo, que soy especial, no puedo tener lo mismo que los demás, porque en el momento que todos tenemos lo mismo, ha desatado una imparable dinámica cuyo único final coherente es la quiebra del Estado. Las consecuencias son muchas. Pero hay una

inmediata e indiscutible: la disminución de las transferencias entre ciudadanos ricos y ciudadanos pobres. Eso sucederá por lo directo, en el caso de que algunas comunidades autónomas impongan sus privilegios, sus tesis de “limitar su solidaridad”, o bien por lo indirecto, porque el café para todos impida cualquier forma de sistema de redistribución. En el primer caso, aunque saldrían de Cataluña menos recursos, conviene precisar, que ello no quiere decir que “los catalanes” estarán mejor. Lo estarán algunos, los que pagan, los privilegiados, pero no necesariamente los demás. En realidad, la mayor parte de los catalanes no paga a la caja común, sino que recibe (pagan los ricos, y la mayor parte de los catalanes no lo es).

Un antigalitarianismo que se superpone al visto más arriba, al de principio, al cimentado en la identidad. La misma que se invoca a la hora de reclamar privilegios, competencias que les están negadas a los demás. El resultado final es la quiebra, de facto, del ideal de ciudadanía. La dinámica perversa tiene que ver no con la idea de descentralización como tal. Un modelo federal es perfectamente compatible con el ideal de ciudadanía. Pero lo nuestro es otra cosa. NO nos engañemos, quienes reclaman más competencias no quieren condiciones iguales para todos. Basta con ver sus reservas —su oposición, en realidad— a un Senado que sea una cámara territorial. Ellos están pensando en unidades de decisión política aparte, que mantengan tratos bilaterales con el Estado, como se dice en estos tiempos. Y, desde luego, nuestro sistema político no los frena. Al revés, su estrategia política, soberanista, se ve alentada y en un diseño de las instituciones políticas que favorece a las estrategias políticas que operan sobre el horizonte de las diferencias, de mitos que nunca faltan a la cita, sobre todo si se engrasan presupuestariamente y, por lo que se ve, hay razones para cultivar.



Presentación de la Ponencia

> D. Rafael Cerdá Ferrer, *Presidente del CES de la Comunidad Valenciana*

> **La situación socioeconómica de España y el empleo**

Ponencia

> **D. Marcos Peña Pinto**

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1970)

Presidente del Consejo Económico y Social del Reino de España (en la actualidad)

Inspector Técnico de Trabajo y de la Seguridad Social (1972)

Consejero Nato del Consejo de Estado

Consejero Laboral en la Embajada de España en Italia (1984-1989)

Especializado en negociación colectiva de trabajo. Arbitro y mediador de distintos conflictos laborales de dimensión nacional

Secretario General de Salud del Ministerio de Sanidad y Consumo (1991-1992)

Presidente de la Comisión Negociadora de múltiples convenios colectivos (Telefónica, RENFE, Repsol, Alcatel, Endesa, Astilleros, etc.)

Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo (1993-1996)

Consejero-Experto del Consejo Económico y Social (2005-2006)

Autor de numerosas publicaciones y articulista habitual en prensa escrita

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Como no podía ser de otro modo, mis primeras palabras en esta presentación que me solicita el CES del Principado de Asturias, no pueden ser otras que las de agradecer a esta Institución mi designación. Agradecimiento que personalizo en su Presidente, mi buen amigo Nicolás Álvarez, con quien me unen entrañables lazos de relación, tanto a nivel institucional como personal.

Quiero felicitarle a él personalmente por la celebración de estas Jornadas y por la elección de su contenido de gran atractivo en los momentos actuales.

Me corresponde presentar hoy a otro buen amigo, Marcos Peña Pinto, Presidente del CES del Reino de España, y figura más que conocida por su brillante trayectoria profesional y política.

Muy brevemente, destacaría que pertenece al Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, habiendo ejercido como Inspector de Trabajo en distintas provincias. Yo destacaría sus actuaciones en conflictos colectivos importantes, cuya mediación en los mismos, por su parte, fue decisiva para la solución de éstos, contribuyendo enormemente a que alcanzaran gran repercusión a nivel informativo.

Tras haber desempeñado en momentos complicados un puesto relevante en el Ministerio de Trabajo, cual fue el de Secretario de Estado de Empleo, actualmente preside el máximo órgano de consenso de los agentes económicos y sociales en nuestro país, el Consejo Económico y Social del Reino de España.

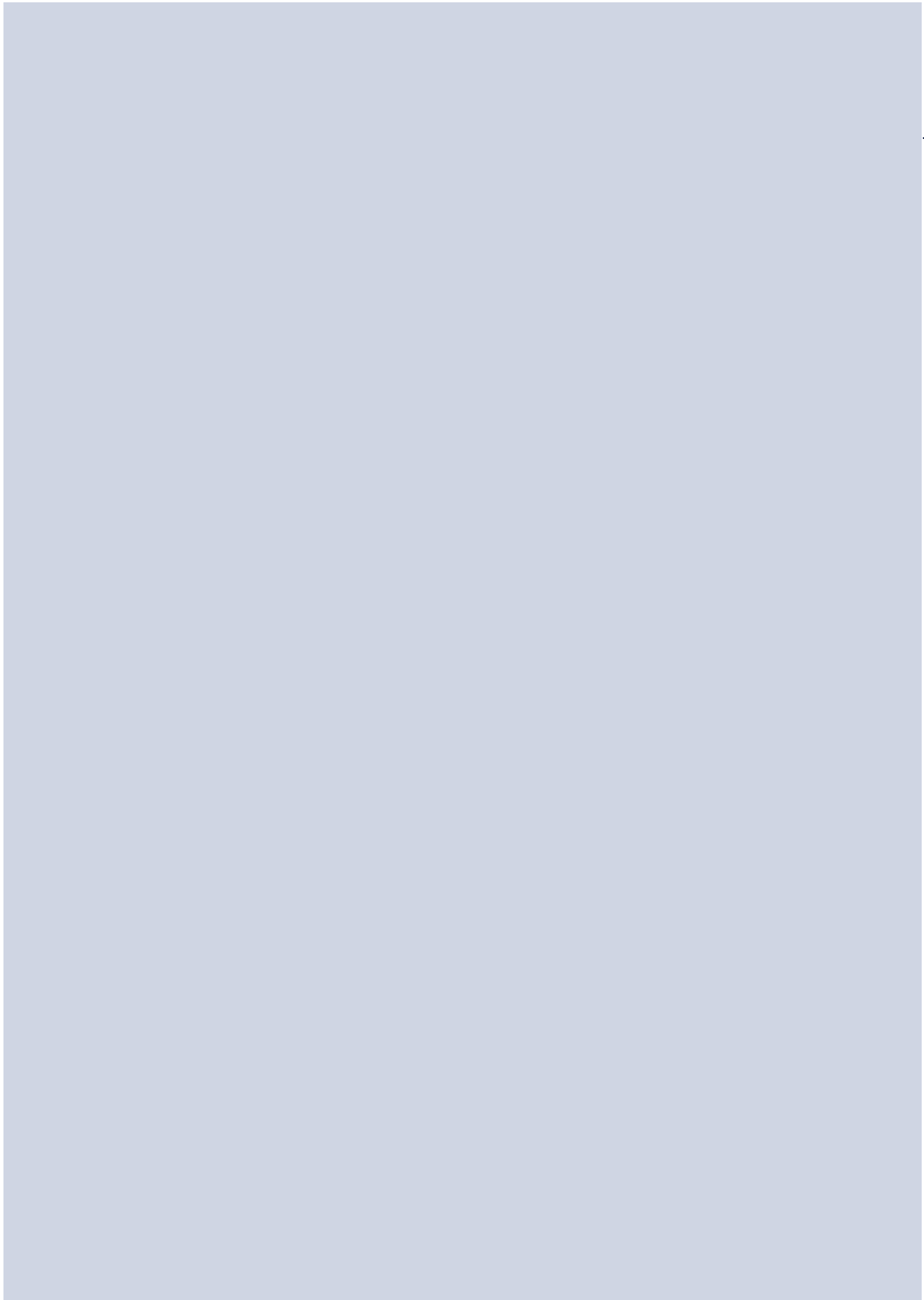
Una vez hecha esta presentación formal, me gustaría comentar brevemente, no olvidemos que el conferenciante es él, algunas de las características que adornan

la personalidad de Marcos. Y hablo con conocimiento de causa. Marcos y yo parece que estemos “condenados a encontrarnos”, y así es, si tenemos en cuenta que muy a principio de la década de los setenta y estando yo destinado en la Inspección de Trabajo de Tarragona, vino destinado como refuerzo de la plantilla durante la época estival. Ese fue nuestro primer encuentro, pues todas las actuaciones se realizaban por parejas, como la Guardia Civil, y a mí me tocó el privilegio de que me designaran como compañero, de entre todos los otros Inspectores que habían venido en comisión de servicios, a Marcos Peña Pinto.

Allí, en Tarragona, empecé a comprobar el conocimiento profundo de la normativa laboral que tenía y de su profunda vocación social, que me ha confirmado en el transcurso del tiempo y a lo largo de los sucesivos encuentros que, con posterioridad hemos tenido en el transcurso de muchos años, en los que hemos convivido y nos hemos relacionado, él como Presidente del CES del Reino España y yo como Presidente del CES de la Comunitat Valenciana.

Comprenderán ustedes que haya expresado mi agradecimiento al CES del Principado por brindarme la oportunidad de que sea yo el que presente a una persona, de cuya intervención respondo como avalista, pues estoy seguro que, como siempre, hará una perfecta disección de la situación socioeconómica de España y del empleo, que es precisamente el contenido de su ponencia.

He de ser breve pues lo interesante viene a continuación, y por tanto tras reiterar mi agradecimiento al CES del Principado, cedo mi palabra a mi amigo y Presidente del CES del Reino de España, D. Marcos Peña Pinto.



Pretendo, no puede ser de otra manera, como Presidente del Consejo Económico y Social de España que esta intervención se ciña a la seña de identidad, por antonomasia de la Institución que presido: El diagnóstico compartido y las propuestas concertadas. Justo de lo que ahora carecemos. Tenemos varios documentos del CES: Memoria, Informe Sistema Educativo y Capital Humano, Últimos 30 años, Cauces.

1. Sobre la crisis

Carecemos de un diagnóstico preciso de nuestra situación, tanto de qué, como del por qué; y somos conscientes que la batería de medidas aprobadas han incidido, por ser generosos, muy modestamente. Ésta es una crisis sin manual de instrucciones. Sin protocolo. Algo que conviene recordar y que a menudo olvidamos.

a) En los últimos años, la fuerza de trabajo a nivel mundial ha pasado de 1.080 millones, poco antes de 1990, a 2.930 millones en los primeros años de este siglo y han aparecido nuevos sujetos en el orden internacional. China, India, etc. con los consiguientes efectos en el liderazgo internacional.

b) La asimetría financiera se ha desbocado llegando a representar los activos financieros el 350% de la producción de bienes y servicios, u otro ejemplo, si lo prefieren, en 2005 del total de transferencias bancarias, el 2,2% correspondía a la economía real y el 97,8% a la economía financiera, lo que además del infarto financiero tiene otros efectos, posiblemente más nocivos, es la conocida relación entre el “modo de producción” y las “relaciones sociales de producción”, lo que en romanpaladino quiere decir que el valor social por antonomasia, el “valor trabajo” se ha depreciado.

El oficio, el esfuerzo, la disciplina no cotizaban en el mercado, pareciera que la riqueza caía del cielo.

c) Y para rematar nos encontramos con un derrumbamiento global que pretende corregirse con políticas locales, la nueva contradicción, ahora entre fuerzas de producción y modo de producción.

d) Y por si esto fuera poco una opinión personal: percibo una disociación entre la gravedad de la situación y la percepción social y política de la misma, que se desliza hacia una cierta resignación en el convencimiento de que siempre que llueve escampa.

La crisis pasará, sin duda. Pero no es un cuerpo celeste de órbita inmutable. De nuestro comportamiento dependerá su duración y sobre todo nuestras condiciones de salida: mejor, igual, peor. En fin, no quiero hacer literatura del desastre, ni como diría Azaña “Alimentar el lirismo en el cebo de la decadencia...”, pero una cosa es clara, la crisis no es un enigma abstracto, se concreta en algo perfectamente tangible: el desempleo.

2. Sobre el desempleo

Desempleo que entre nosotros vino aumentando en los periodos de mayor intensidad de la crisis en torno a 200.000 personas al mes, la brusquedad de nuestro descenso está íntimamente relacionada con nuestro propio patrón de crecimiento: el mix maldito entre ocupación intensiva en mano de obra de escasa cualificación, temporalidad y ajuste automático. Vamos, aunque sea brevemente, a detenernos ahora en fotografiar a nuestro desempleado: ¿Cuáles son y cómo se reparten los riesgos? ¿Cuáles son las probabilidades de acceso al empleo desde el desempleo?

● Riesgos

1. Por género. Considerado el 4º trimestre de 2008 perdieron su empleo el 2% de los varones ocupados, el porcentaje de mujeres se reduce a la mitad.

2. Por edad. Los jóvenes empleados menores de 24 años son la categoría de edad más afectada. El riesgo en el último trimestre de 2008 aumentó hasta el 14%.

3. Por nivel de estudios. El riesgo de pérdida de empleo de los individuos con bajo nivel de formación (primera etapa de secundaria o menor) es el doble del que sufren el resto de los trabajadores.

4. Según sector de actividad. De cada 100 trabajadores empleados en el sector de la construcción en julio 2007, 22 han perdido su empleo (frente a 9 en industria, servicios o agricultura). Si nos centramos en el último trimestre de 2008, 5 de cada 100, más del doble que en otros sectores.

5. Por tipo de contrato. Si nos fijamos en el período julio 2007-diciembre 2008, 32 de cada 100 trabajadores con contrato temporal han perdido su empleo, frente a 5 de cada 100 con contrato fijo.

6. Por nacionalidad. De julio 2007 a diciembre 2008 22 de cada 100 extranjeros han perdido su empleo, frente a 9 de cada 100 españoles.

No por su condición de extranjeros, sino por sector, tipo de actividad, edad. Las claves son:

- a) Formación
- b) Temporalidad
- c) Construcción
- d) Singularidad/Nacionalidad

- Acceso al empleo

1. Género. El acceso al empleo de las mujeres es un 30% mayor que el de los hombres.

2. Edad. El acceso al empleo de los desempleados entre 25-34 años es un 22% mayor que los desempleados de otros grupos de edad.

3. Estudios. Un desempleado con estudios universitarios tiene entre un 30 y un 37% más de probabilidades de acceder al empleo que los desempleados con menores niveles de formación.

4. Nacionalidad. La probabilidad de los desempleados extranjeros supera en un 23% a los españoles "selectividad". Veremos el desarrollo.

5. Tiempo de desempleo. Factor determinante. La probabilidad de acceder después de un año en desempleo es casi nula.

Datos que nos conducen a cómo se ha perdido empleo en el último año: 55% fin de contrato, 35% despido improcedente y 3,5% E.R.E.

Baja cualificación

Temporalidad

Mix

Indemnizaciones

Baja productividad

3. Sobre la emergencia

Nadie creo que conteste que nos encontramos ante una situación de emergencia, pero lo que de verdad nos interesa es comprender y aprovechar el doble significado del término emergencia. Emergencia, ciertamente, es una situación de peligro inminente, pero también la acción de brotar, de surgir, de emerger. Salir mejor y reforzados. Ése con toda seguridad es nuestro objetivo.

La actuación como es natural debe ser doble, por una parte es necesario ocuparse de lo inmediato, y lo inmediato quiere decir aliviar, en primer lugar, el malestar, activar los estabilizadores automáticos, léase: desempleo, cuya factura al acabar el año puede rondar los 30.000 millones de euros, políticas pasivas acompañadas de las tradicionales políticas activas de empleo cuyo comentario no es cuestión del momento pero cuyo resultado nunca pasa de modesto, y por último agilizar, favorecer, promover, como ustedes quieran, el acceso al crédito. Asunto éste, todos somos testigos, es más fácil enunciar que resolver. También es más difícil resolverlo que denunciarlo.

En las distintas Memorias del CES hemos repetido la necesidad de cambiar nuestro modelo productivo, nuestro patrón de crecimiento. Éste es el requisito esencial para emerger, para brotar. Animábamos a políticas estructurales permanentes de apoyo al capital humano, al capital tecnológico y al capital físico. Resulta una obviedad destacar a estas alturas que la riqueza de una nación radica en la inteligencia, en la capacidad de sus ciudadanos, resulta una obviedad repetir que el factor humano es el factor estratégico por antonomasia, resulta una obviedad insistir en investigación, desarrollo e innovación, pero estamos en lo de siempre, en aquello que comentaba Kierkegaard, de "la dramática persecución de lo obvio".

Respecto del modelo productivo, se sabe más de sus puntos críticos en una orientación macroeconómica (desequilibrios sectoriales, bajo valor añadido, baja productividad) que de sus alternativas, aunque sí hay orientaciones: el modelo de crecimiento de la Estrategia de Lisboa (economía del conocimiento, el tipo de empleo que permite un crecimiento estable, la importancia de la formación y la I+D+i).

● Problemas específicos relacionados con el modelo productivo:

- Desajustes entre sistema educativo y mercado de trabajo: fracaso escolar, desequilibrios en estructura formativa, desajustes en los niveles superiores.

- Carencias en I+D+i: aceptable nivel de inversión pública, bajo nivel de inversión privada, falta de relación entre ámbito empresarial y sistema educativo y de investigación.

- Fragilidad en el mercado laboral.

● Realismo en los planteamientos sobre la posibilidad de cambios a corto plazo: el ejemplo del largo proceso de cambio sectorial en España con la pérdida de papel de la agricultura a partir de los sesenta, la realidad de las características estructurales de la economía española (el turismo) que no sólo no son reversibles, si no que constituyen ventajas comparativas, el ejemplo del crecimiento "silencioso" de los sectores tecnológicos en los últimos años.

● La esterilidad de los debates sobre qué es causa y qué es efecto en la relación entre cambio de modelo productivo y cambio en el empleo. Son procesos que interactúan: el ejemplo de la mejora y actualización de la formación del capital humano (modelo productivo) que permite la movilidad y la adaptabilidad laboral (flexibilidad y empleo), o las medidas de reducción de la temporalidad (empleo), que inciden en la productividad (modelo productivo).

● La necesidad de distinguir las medidas a corto plazo (crédito, consumo, desempleo) de las de medio y largo plazo relacionadas con el sistema productivo. La crisis

no tiene un origen laboral, pero tiene efectos laborales multiplicados, que hay que valorar en lo que tiene de deficiencias el sistema productivo.

4. Sobre la productividad y el acuerdo

Ya lo dije antes que no estaba en mi ánimo profundizar en la “literatura del desastre”, yo estoy convencido de que hay más país del que nos creemos, y que se trata de un país que ha superado, y con éxito, pruebas más difíciles que las actuales. Sólo les pondré un ejemplo: llevamos 30 años de Constitución, en su ecuador, hace 15 años, trabajaban en este país 700.000 personas menos que en 1978, hoy trabajan 8.000.000 personas más. Éste es nuestro primer activo, nuestro patrimonio por antonomasia.

Y claro que todos estamos de acuerdo en mejorar su productividad, también podríamos estar de acuerdo en “cómo no se mejora” y parece que no se mejora porque así lo digamos en una ley, quizás tampoco porque el despido sea más o menos difícil, más o menos caro.

Mejoraremos cuando mejore nuestro tridente productivo: humano, tecnológico y físico. Y cómo hacerlo es la única pregunta pertinente, lo que de verdad debería ocupar la atención política, social, económica y cultural de nuestro país y de nuestros paisanos, a quien vemos y a quien vemos a menudo bastante distraídos.

Existe la necesidad de enfocar las medidas laborales en la perspectiva general del modelo productivo, por su interrelación. Las mejoras en el funcionamiento del mercado de trabajo pueden contribuir a la mejora del modelo productivo, pero la eficacia de aquéllas depende de esta mejora: el incremento de la productividad depende de la mejora de los capitales de la economía, y uno de ellos es el capital humano (trabajadores mejor formados, gestión de los recursos humanos que favo-

rezca y retribuya la productividad), y, a su vez, la mayor demanda de trabajo estable depende de una actividad empresarial más productiva.

Me imagino que serán ustedes conscientes de que no estoy en posesión del sortilegio, de la fórmula mágica, entre otras cosas porque no existe. Lo único recomendable es el procedimiento a seguir, y éste nos conduce a ideas como el acuerdo social y político o al diagnóstico compartido. Esto exige, en primer lugar, ser conscientes de la dificultad y de la gravedad de la situación, conscientes también de que superarla nos obligará a cambiar, que ya no seremos lo que fuimos. Lo que es más importante es recordar que lo fundamental no es saber “qué hay que hacer” sino saber “cómo hay que hacerlo”.

La vía del acuerdo, o del entendimiento si preferimos es triple: política, institucional y social. El diagnóstico compartido sobre la crisis en nuestro país parece claro que conforma la obligación básica de las grandes formaciones políticas. Acuerdo político que conlleva o debe conllevar un acuerdo institucional, lo que venimos conociendo como “coherencia institucional”, reforzar los mecanismos de colaboración y cooperación entre los distintos poderes públicos, entre las distintas Administraciones. Este asunto tiene, a mi entender, una importancia crucial que excede los límites de esta charla. Así como la renuncia política está en el origen de la crisis, el reforzamiento de la gestión eficaz de la cosa pública estaría en el origen de la reanimación. Durante años se ha discutido sobre la redistribución del poder, ha llegado el momento de que cimentada ya esta distribución el debate se centre en la eficacia y en la eficiencia, máxime cuando los instrumentos de actuación se residen en básicamente en las comunidades autónomas: educación, investigación, empleo, etc. lo que en el curso normal de las cosas nos conduce a grandes institutos federales, agencias, como ustedes quieran de empleo, investigación, etc. con la

correspondiente reducción de los aparatos administrativos en sede central.

Y por último, obviamente, el acuerdo social. Venimos destacando desde hace tiempo la calidad del diálogo social en España y su importancia para la gestión de la crisis. Es verdad y es una virtud muy nuestra, pero hay que recordar que por ahora básicamente ha funcionado en épocas de vacas gordas y que con el tiempo se ha ido burocratizando. El objetivo es dar un salto y pasar del diálogo social al compromiso social que entre otras cosas establezca el reparto equitativo del sacrificio.

Nuestras sociedades son muy complejas, tienen una articulación delicada y sofisticada; el poder está muy repartido y la razón también, nadie la tiene registrada en exclusividad. Ello exige escuchar al otro, ponerse en su lugar, usar los tres consejos de Popper: la falibilidad —pensar que incluso podemos estar equivocados—, la razonabilidad y la despersonalización —huir de los argumentos *ad hominem*— Complejidad y dificultad que debieran aconsejar: un entendimiento político, un acuerdo institucional y un compromiso social.



En primer lugar, es muy grato para mí hacer esta presentación como miembro del CES, de la intervención de Joan Subirats sobre las nuevas políticas en tiempos de crisis, y van a permitirme unas breves palabras introductorias en forma de comentarios generales sobre esta cuestión, que tantas polémicas y discursos genera.

Las políticas públicas se inscriben en el tema más general de la intervención del Estado en la economía. Y éste es un debate que la crisis económica actual ha vuelto a poner de actualidad, pues frente a los que opinaban en los últimos años que con la caída del muro de Berlín habíamos llegado al fin de la historia y al triunfo definitivo del sistema capitalista, los acontecimientos actuales nos han devuelto al debate de qué tipo de intervención del Estado en la economía se debe dar y cómo se deben solucionar los fallos de la economía de mercado. Este asunto, que tiene una larga tradición en la historia del pensamiento económico, ha atravesado por diferentes formulaciones que tienen bastante que ver con las épocas de auge y recesión en la economía mundial.

En este sentido, como señalara hace ya varias décadas el economista y político griego, Georgios Papandreu (1888-1968), la validez de las políticas económicas debe analizarse siempre en un contexto histórico, político y social determinado. Y por lo tanto, frente a la opinión que se ha ido extendiendo desde los años ochenta de que la intervención del Estado en la actividad económica arroja resultados negativos en términos de eficiencia ante una pretendida mejora de la distribución de la renta, debe recordarse que la etapa de mayor crecimiento económico en Europa, lo que se conoce como la edad de oro del crecimiento europeo, fue precisamente en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, durante los cuales el sector público estaba omnipresente en la mayoría de los países de la actual Unión Europea.

Por lo tanto, al igual que ocurre con otras cuestiones, hay que tomar el asunto de la intervención del Estado en la economía con la perspectiva de que no hay verdades absolutas, sino que hay respuestas de política económica diferentes ante situaciones concretas.

Las consideraciones sobre los denominados *fallos del mercado* y *fallos del Estado* son un tema donde se han producido múltiples polémicas y mantenido posiciones muy dispares. Como ejemplo de ello, cabe señalar las opiniones al respecto manifestadas en los años noventa por dos premios Nobel en economía, el indio Amartya Sen y el norteamericano Gary Becker. El primero señalaba que “el Estado de Bienestar es uno de los grandes logros de la civilización europea y una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. El resto del mundo ha tomado esta dirección, imitando cada vez más en muchos aspectos a lo que ha sucedido en Europa desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial”.

Por el contrario, Becker manifestaba su posición en los términos siguientes: “algunos intelectuales de Estados Unidos y Asia creen que las políticas de bienestar social europeas deberían ser una guía para la acción en sus propios países. Pero estas políticas, financiadas con elevados impuestos y gravosas cargas sobre las empresas, son las principales responsables del enorme incremento del desempleo europeo durante la pasada década y la primera mitad de la actual. Esta enfermedad europea difícilmente constituye un modelo para otras naciones”.

Las opiniones anteriores ponen de manifiesto dos formas muy distintas de modelos de sociedad, que vuelven a estar, de una u otra forma, muy presentes en los debates de política económica derivados de la situación actual de crisis económica.

La economía no es una ciencia exacta, es una ciencia social, y algunos creemos que, después de algunos años de ver la economía en la dimensión de una ciencia cuyos postulados pretendían tener validez universal y para todos tiempos, hay que volver, con humildad, a los clásicos del pensamiento económico (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill y Karl Marx) y retomar la economía política para intentar dar respuestas a los problemas que hoy tienen los ciudadanos de los diferentes países.

Hoy, alrededor del mundo hay una inquietud muy extendida sobre el incremento de la inseguridad social y económica y la creciente desigualdad. Cualquiera que sean sus causas, la gente mira hacia los sistemas de protección social para superar los efectos negativos del proceso de globalización económica que comenzó en los años ochenta, pues más allá de la crisis económica actual, estamos viviendo una era de transición hacia un nuevo sistema económico impulsado por la revolución continua de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.

En este sentido, cabe señalar que cada estructura socioeconómica depende de tres sistemas para encajar la economía en la sociedad. Un primer sistema sería el regulatorio, que consiste en una mezcla de regulaciones legales y de mercado. En segundo lugar estaría el sistema de protección social, que consiste en el conjunto de políticas públicas y otras políticas e instituciones para moderar las inseguridades personales, sociales y económicas y destinadas a impedir la amenaza de la inestabilidad social y política. En tercer lugar, se encuentra el bloque del sistema redistributivo, que consiste en los mecanismos e instrumentos para reducir las desigualdades económicas con el fin de situarlas en niveles tolerables socialmente. Así pues, se produce una

etapa de estabilidad cuando estos sistemas son compatibles con el sistema económico y tecnológico existente. Hay que recordar aquí que los sistemas de protección social constituyen elementos fundamentales de la acción de los gobiernos y encarnan los valores sociales de las distintas sociedades. Los tres objetivos principales de los sistemas de protección social son el garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales a todos los miembros de la sociedad, promover una seguridad socioeconómica activa y fomentar el potencial individual y social para la disminución de la pobreza y el desarrollo social.

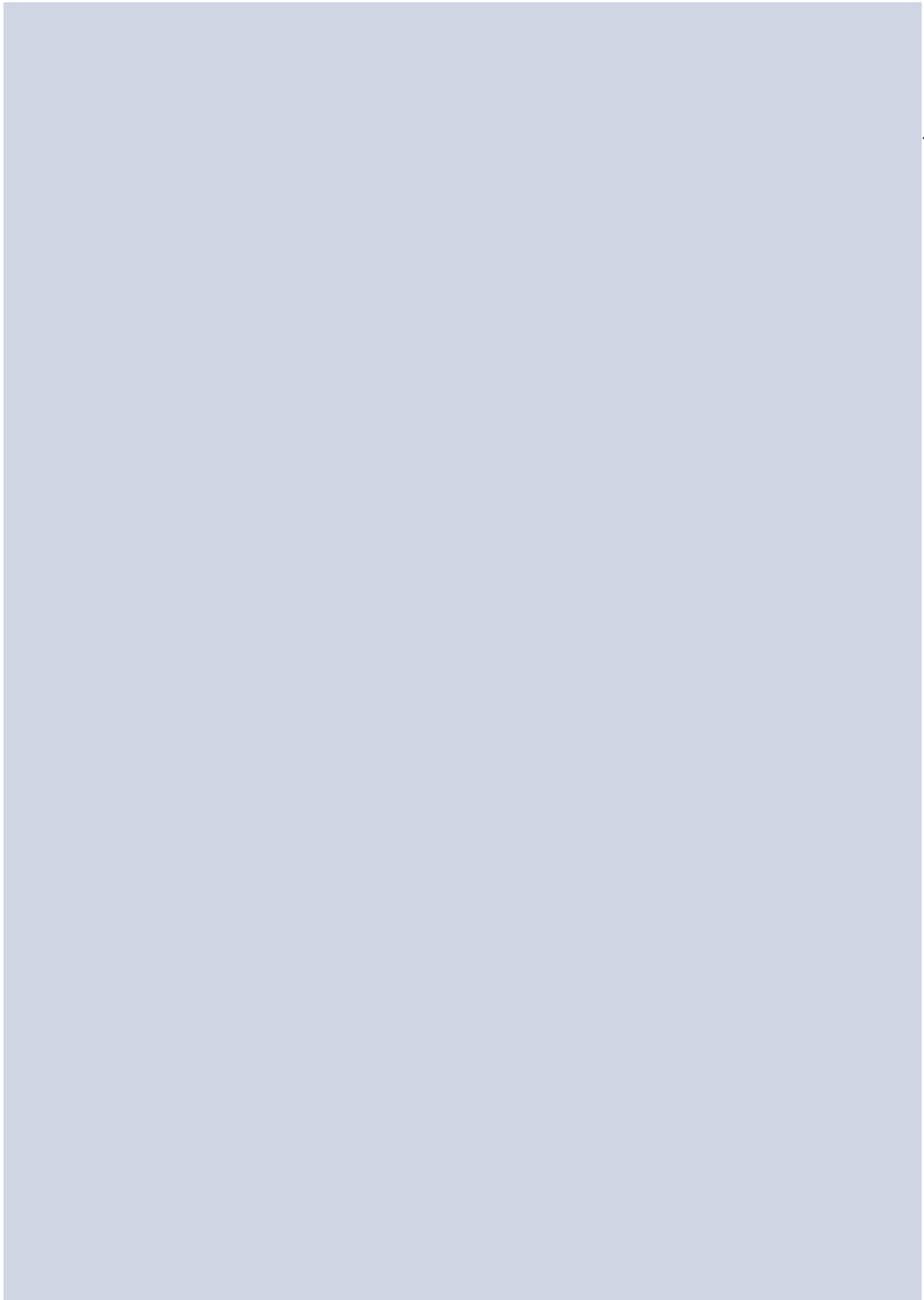
Para el pensamiento socialdemócrata, la protección social se puede considerar como una inversión en desarrollo social y económico de las sociedades y los individuos. De este modo, los sistemas de protección social no sólo ayudan a las personas a afrontar los riesgos y a reducir las desigualdades, sino que les permiten desarrollar plenamente su potencial para el crecimiento individual y para hacer contribuciones significativas a sus sociedades a lo largo de la vida.

Los acontecimientos asociados a la globalización, tales como la privatización de la actividad económica, la privatización de la política social, la informalización, la expansión de prácticas laborales flexibles y la nueva estratificación socioeconómica a nivel global, permiten calificar a las tensiones emergentes y los dilemas en la política social como indicadores de una situación de crisis.

Y si tenemos en cuenta el antiguo significado griego de la palabra crisis, en el sentido de una amenaza y una oportunidad, la crisis actual no debería llevarnos hacia el pesimismo o hacia la incapacidad de aprovechar las oportunidades inherentes al cambio tecnológico. En

definitiva, una crisis se convierte en algo positivo si las sociedades son conscientes de que se requiere un cambio en la dirección adecuada en las políticas públicas frente al inmovilismo que representa la defensa sin más del *status quo*.

Por todo ello, creo que la exposición que nos va a hacer Joan Subirats sobre políticas públicas en tiempos de crisis, plantea una interesante expectativa. Sin más preámbulos, le cedo la palabra al profesor Joan Subirats.



La intervención en estas Jornadas va a tratar de establecer una reflexión general sobre la relación entre cambio social y cambios en las políticas y en la gestión pública. El punto de partida es claro, es decir, no es posible plantearse los temas de mejora y cambio en nuestras políticas públicas o reflexiones generales sobre la gestión pública, si no contextualizamos estas reflexiones en relación a los cambios sociales que se están produciendo de manera muy rápida y agigantada en nuestras sociedades.

Mi hipótesis sería que no estamos atravesando una época de cambio más, sino que lo que estamos viviendo es un auténtico cambio de época, y por tanto atravesamos un período de transición. Estaríamos saliendo de la fase de las revoluciones burguesas iniciada a finales del siglo XVII en Inglaterra y del siglo XVIII en Francia, y de sus corolarios en forma de sociedad industrial y de paradigma de un desarrollo sin límites. Estaríamos acabando una época y estaríamos entrando en otra, sin saber muy bien aún, cómo definirla. Precisamente, una de las características de todo proceso de transición es que las cosas todavía no están del todo asentadas y no sabemos bien con qué parámetros interpretar el cambio. Pero, lo cierto, es que ciertos elementos de la forma de entender la economía, el trabajo, la familia y las relaciones sociales en general, sufren tales modificaciones que nos permiten hablar de “cambio de época”. Eso nos obliga a poner al día nuestro “aparataje intelectual” y cognitivo, a fin de evitar que tratemos de analizar lo nuevo con viejos esquemas. O, como diría Ulrich Beck, que sigamos usando “conceptos zombies”, muertos vivientes conceptuales que siguen acompañándonos a pesar de que responden poco a lo que sucede. Nuestras rutinas de pensamiento siguen activas, y generan el que seamos un poco esclavos de esos marcos cognitivos que siguen estando en nosotros y que forman parte de la visión hegemónica propia del siglo XX.

Resumiendo, podríamos decir que estamos en una nueva sociedad, en una nueva economía, y en cambio trabajamos con viejos conceptos políticos, con una vieja administración. Ponemos así de relieve que se da una cierta contradicción entre los cambios que se han producido en nuestro entorno y la forma de operar de los sistemas políticos y de las administraciones públicas que continúan siendo bastante esclavos de viejos paradigmas.

Evidentemente, no trato de trasladar una reflexión de carácter personal. Mi aportación hoy es el fruto cruzado de muchas reflexiones ya realizadas por otros muchos comentaristas de la realidad social y política, y, sobre todo, son fruto del proceso de reflexión colectiva en el que estoy inmerso y que tratamos de desarrollar en el Instituto de Gobierno y de Políticas Públicas del que formo parte. Es un aporte colectivo con las personas con las que comparto investigación y formación en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Las cosas han cambiado muchísimo, al menos en Europa, ya que es muy difícil plantearse la continuidad sin más de las estructuras vitales y laborales que nos habían acompañado a lo largo de muchas décadas. Zygmunt Baumann lo resume diciendo que antes teníamos “una vida, un trabajo y un amor”, y ahora seguramente tenemos varios trabajos, atravesamos varias vidas, y en el tema de los amores las cosas se complican. Califica a nuestra sociedad y a nuestra estructura social como líquidas, precisamente como contraste entre una estructura muy estable, bastante previsible de la que venimos, y la sensación de precariedad, de vulnerabilidad, de riesgo en que esta sociedad aparentemente se introduce. Más del 60% de los jóvenes de 16 a 25 años en España trabajan en condiciones de precariedad, lo que es una clara novedad en nuestro mundo productivo.

El nuevo capitalismo es financiero y no industrial. La gente poderosa hace unos decenios eran los que poseían fábricas, y ahora los poderosos son los que no están atados por estructuras industriales o “cargas” laborales, sino los que transitan libres por la globalización financiera. Esta evolución no tiene nada de natural, sino que ha sido pensada e incentivada desde decisiones políticas concretas, como ha explicado Theodore Lowi, y por tanto son el fruto de una política económica premeditada. Ha habido decisiones políticas que han facilitado que esto sea así. No podemos aceptar que la economía se haya convertido en algo aparentemente “natural”, como la lluvia o el viento. Tan discutible es una decisión tomada por razones políticas que la que se basa en opciones económicas.

En la estructura social también las diferencias son muy significativas. Esta sociedad es más abierta y los destinos están menos marcados que antes. Por lo tanto, asistimos a una explosión de “procesos individuales”. El mensaje que nos llega es que cada uno es más responsable de su vida que antes. En el paradigma liberal dominante, la vida es una especie de carrera, en la cual aparentemente cada uno parte del mismo sitio, y quien no puede seguir es merecedor de nuestra consideración y ayuda. De esta forma, el resultado es una clara despolitización de la desigualdad. De pronto, la desigualdad no es un problema de carácter colectivo o político, sino que es un problema de carácter individual. Tus problemas, nos dicen, surgen de tu incapacidad de aprovechar todas las oportunidades que tenías ante ti. La desigualdad resultante es fruto de tu incapacidad para correr lo suficiente.

Como todo proceso de cambio, tiene aspectos negativos y positivos. Nos movemos en una sociedad crecientemente individualizada, pero al mismo tiempo, es un entorno en el que la autonomía personal es mucho más potente. Las personas pueden moverse con

menos dependencias y ataduras. No se trata, por tanto de enfrentarse al cambio con añoranza, con la idea de que “cualquier tiempo pasado fue mejor”, ya que todo depende de cómo le iba a cada uno en ese pasado. Lo que ocurre es que crecen las oportunidades, las posibilidades de desarrollo, mientras, al mismo tiempo, aumentan las desigualdades internas. Estamos ante una estructura de más oportunidades, pero también de mayores riesgos. Un escenario que hace más difícil la vida de aquellos cuyas condiciones de partida son peores, y que por tanto están menos preparados para poder asumir los riesgos que se plantean. No es extraño que muchos vean en la educación una especie de seguro, de palanca de amortiguamiento de riesgos, y que estén dispuestos a seguir usando las diferencias formativas como mecanismo de diferenciación social.

En los temas de género, los cambios son también evidentes. En España ahora tenemos más mujeres que hombres en las universidades, lo que nunca había pasado. Hay un nivel de presencia de la mujer en el mercado de trabajo, insólito. Las mujeres siguen acumulando el 80% del trabajo doméstico pero se han incorporado de manera masiva al mercado formal del trabajo. Ello expresa una clara ganancia de autonomía, avalada por un mejor proceso formativo y por mayor autonomía laboral de las mujeres, pero lo cierto es que en el interior de las casas sigue habiendo una división sexual del trabajo. Las cosas en el hogar han cambiado muy poco en relación a la situación externa. Y ello ha tenido efectos muy importantes en la estructura familiar. En España hemos pasado de un 5% de familias monoparentales a un 12%. Las familias han tenido procesos de fractura muy importantes. Se ha reducido el tamaño de las familias. Los únicos tipos de hogares que han crecido en España son los formados por uno y dos personas. Y todo ello no puede sino tener grandes impactos en las dinámicas de reproducción y cuidado en los núcleos familiares.

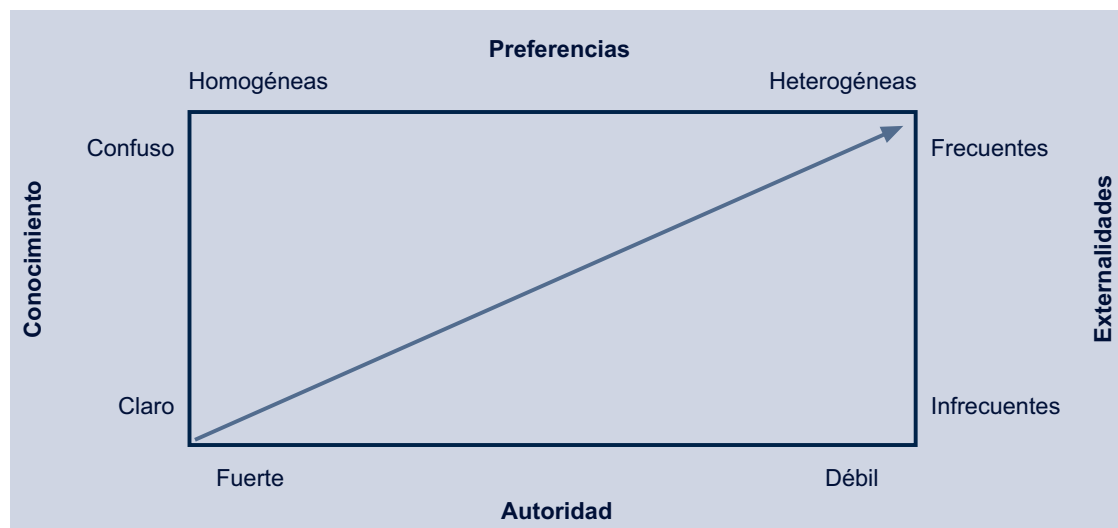
Otro de los cambios en la estructura social es el cambio en la esperanza de vida de la población. En España ya hay más de 8 mil personas de más de 100 años. Estamos en una esperanza de vida para mujeres de más de 83 años y de más de 80 para los hombres. Pero, los gerontólogos y demógrafos nos hablan de esperanza de vida de 95 años en muy poco tiempo. Incorporamos así, una cuarta edad, la edad que empiezan a tener problemas de movilidad, de ayuda, y que empieza a no tener una estructura de apoyo en las familias-mujeres como tenía antes. Ése es, sin duda, un cambio social espectacular. Como lo es el hecho que España tuviera en 1996 poco más de medio millón de inmigrantes y que ahora estemos rondando los 5 millones de nuevos residentes, pasando en menos de una generación de ser un país de emigrantes a ser un país de recepción masiva de inmigrantes. Si vamos incorporando todos estos elementos entenderemos que las tareas de las administraciones son, no sé si más complejas, pero sí de carácter muy distinto a las de las sociedades de las que venimos.

¿Cuáles son los resultados de los cambios enunciados?. En primer término, lo que tenemos es un mayor

proceso de individualización y una gran imprevisibilidad. Y lo que es peor, tenemos unas políticas públicas pensadas en otra lógica y que tienen dificultades para responder a las nuevas situaciones planteadas.

Si partimos de la experiencia europea, veremos que las políticas públicas que ahora tenemos en España y en Europa son fruto de la segunda post guerra mundial, y del pacto subsiguiente entre las corrientes ideológicas dominantes, la democristiana y la socialdemócrata, que convinieron la aceptación de la economía de mercado y la incorporación de políticas redistributivas. Se genera así un gran surgimiento de políticas de nuevo cuño: políticas sanitarias, educativas, sociales, etc. Lo que los franceses llaman ahora "los 30 años gloriosos de las políticas sociales", un período que iría de 1945 a 1975. Período en el que se desplegó todo el Estado de Bienestar con sus políticas y cada una de esas políticas con sus estructuras administrativas, con sus profesionales, con su lógica muy compartimentalizada, dando respuesta y servicio a una sociedad relativamente bien estructurada, con familias estables, con estructura de clases nítida y con vías de articulación y socialización bien definidas.

Figura 1. Dificultades de gobierno



Fuente: elaboración propia

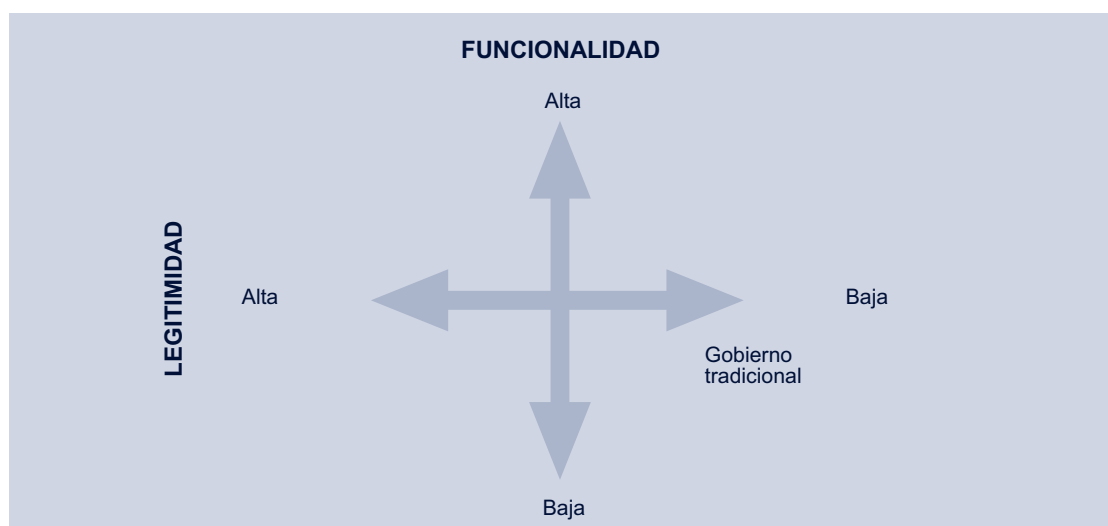
Y lo que sucede ahora, es que tenemos esas mismas políticas que se aplican a otra sociedad. Una sociedad mucho más fragmentada, atomizada, con gente más sola, que “viaja” menos acompañada en sus trayectorias vitales, unas trayectorias vitales más largas y mucho más complejas y fragmentadas.

En ese escenario tenemos una tradición administrativa, que parte de la hipótesis de la homogeneidad social. En la perspectiva de modernización administrativa de la que partió Weber, el trato diferenciado era, con razón, visto como algo negativo. La modernización administrativa partía de la hipótesis que si bien la administración del “príncipe” daba un trato diversificado, a unos sí y a otros no, la nueva administración tenía que fundamentarse en un trato para todo el mundo igual.

Sin embargo, el entorno actual es de creciente diversidad, por lo que ya no es posible dar respuestas uniformes y homogéneas. Venimos de un entorno en el cual el conocimiento era claro, la autoridad era fuerte, las preferencias eran homogéneas y las externalidades eran infrecuentes, y vamos hacia un tipo de escenario en el cual sucede todo lo contrario.

El conocimiento es confuso. Cada vez tenemos más ciencia, pero esa propia explosión nos genera menos certezas. Podríamos decir que hay trozos de ciencia para lo que queramos. Y al mismo tiempo, nuestras sociedades aceptan menos las reglas de jerarquía, las preferencias son cada vez más heterogéneas, y cualquier acción genera consecuencias no previstas, efectos colaterales, más y más externalidades.

Figura 2. Problemas del gobierno tradicional



Fuente: elaboración propia

Las formas tradicionales de gobierno se enfrentan a problemas de falta de funcionamiento y de falta de legitimidad simultáneamente. Por un lado, no se es capaz de dar respuesta a los nuevos retos que se están planteando y por otro lado, cuando intenta una respuesta pierde jirones de legitimidad.

Si hasta aquí hemos ido viendo, de manera muy esquemática, elementos del diagnóstico, veamos ahora algunas ideas sobre las posibles respuestas.

Si hablamos de políticas públicas, de respuestas a dar en este nuevo escenario, podemos preguntarnos:

¿Qué gestión pública para qué sociedad?. Hemos visto que esta sociedad ha cambiado muchísimo que han aumentado los retos, la complejidad. ¿Cómo podemos dar respuesta a estos nuevos retos? ¿Cómo avanzamos hacia una nueva forma de entender la administración y la política?

En todo análisis de políticas públicas conviene no perder de vista las conexiones entre sus distintos componentes conceptuales, sustantivos y operativos. Dificilmente podremos pensar en qué gestión pública queremos si no lo tratamos de relacionar con los valores que sustentan esas opciones de gestión. No hablamos de técnica, hablamos de política y de gestión.

Tenemos que pensar en qué elementos normativos han de orientar esas políticas, para qué hacemos esas políticas, con qué criterios de valor, qué tipo de sociedad tenemos en mente. Y por tanto, desde mi punto de vista, plantearse este tipo de dilemas no permite rehuir los elementos ideológicos y normativos que de manera explícita o implícita siempre están presentes. Mi posición parte de que nos interesa un tipo de administración que trate de servir a una moderna concepción de ciudadanía. De la misma manera que la gran tensión histórica de los siglos XIX y XX ha sido la tensión entre libertad e igualdad; entiendo que cada vez más estamos ante una realidad a la que deberíamos incorporar un tercer vector, que es la diversidad.

Este último es precisamente el vector que más difícilmente encuentra respuesta hoy en las políticas públicas. Si asumimos la autonomía personal como un valor, y entendemos que lo contrario de la igualdad no es la diversidad, sino la desigualdad, podremos asumir que lo contrario de la diversidad es la homogeneidad. Y que por tanto, no hay contradicción entre igualdad y diversidad. Se puede trabajar con políticas a favor de la igualdad y a su vez con el reconocimiento a la diversidad.

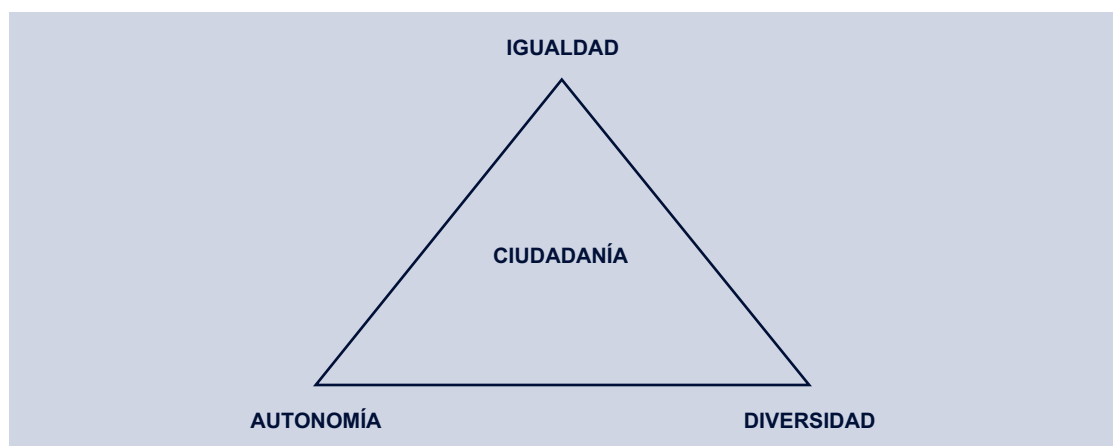
Cuando hablo de diversidad hablo de diferencias étnicas, culturales, religiosas, sexuales, de modos de vida, de opciones familiares y de todo lo que incorpora la diversidad. En definitiva, la explosión de diversidad tiene que ver con el gran aumento contemporáneo de la autonomía individual y personal.

Es necesario recuperar la idea de igualdad como redistribución de posibilidades, de oportunidades y de recursos. De la misma manera, entendemos autonomía como empoderamiento, como protagonismo personal y colectivo en el proceso de definición de políticas. Conviene evitar esa idea de las políticas muy “de arriba a abajo”, que genera dependencia en el sentido de decir “tú eres objeto de las políticas pero no eres sujeto de las políticas”. O dicho de otra manera, de políticas para la gente y no con la gente. Prefiero políticas en las cuales la gente pueda ser también protagonista, que los ciudadanos puedan estar implicados en la forma de hacer esas políticas.

Al reconocimiento a las diferencias como contraposición a la homogeneidad (no a la igualdad) creo necesario añadir los nuevos vínculos de solidaridad. Tengo la sensación de que defender hoy por hoy los nuevos vínculos de solidaridad, tratar de vincular a unos y otros en los procesos en los que estamos inmersos, y en definitiva tratar de vincular a la gente, podemos decir que es casi revolucionario. Todo aquello que incorpore elementos de cohesión, de conexión, de solidaridad, es algo que está en contra de lo que se nos presenta como la tendencia natural de las cosas. No hay desarrollo económico sostenible, sin reciprocidad y solidaridad

Si la relación entre igualdad, autonomía, y las tensiones que se derivan de esta concepción, las tratamos de simplificar acudiendo a los binomios que permite ese triángulo, tendremos dificultades, y trabajaremos con respuestas interesantes pero insuficientes. Al mercado le

Figura 3. Valores de nueva ciudadanía



Fuente: elaboración propia

interesan sólo las ideas de diversidad y autonomía individual. Y toda su tendencia actual es la de generar más diferenciación social, en el sentido de dar respuesta cada vez más individualizada, pero a costa de la igualdad.

La idea de diversidad se pierde en tanto la desigualdad aumenta. Si nos referimos a la lógica republicana francesa tradicional, lo más significativo es su interés por la igualdad y la autonomía individual, pero sus miedos an-

te la diversidad. Y si atendemos a ciertas opciones muy cerradas en sus valores, quizás priman la igualdad y la diversidad, pero a cambio de la autonomía personal.

Desde esta perspectiva deberíamos avanzar en la construcción de políticas desde un nuevo imaginario, sin desatender los aspectos sustantivos y operativos. Entiendo que la esfera pública no solamente es un ámbito de los poderes públicos. Lo público no se agota

Figura 4. Las múltiples dimensiones de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

con lo estatal, lo público es también lo social, lo familiar, lo mercantil.

Tenemos un campo en el que las políticas han de considerar los grados de protagonismo de cada quien y esto tampoco es neutral. Se pueden estatizar las políticas o desestatizarlas, mercantilizarlas o desmercantilizarlas, familiarizarlas o no, socializarlas o no. Pero el resultado de todo ello no es políticamente neutral.

Las decisiones que se tomen desde un ámbito operativo acaban teniendo gran repercusión de carácter político. Y esto, como decíamos, políticamente no es neutral. Aparentemente lo es porque parece una opción de carácter de gestión pero tiene efectos muy claros en los protagonismos de cada quien y cada cual en el proceso. Sin perder de vista, que no es privatizar la política el que la provisión no sea pública, porque la política puede seguir siendo pública y la provisión puede ser no pública, mientras que la responsabilidad y el control sigan siendo públicos.

Deberíamos pues hablar de los elementos de operatividad para avanzar en algunas respuestas al título ¿Qué políticas públicas para qué crisis?

A partir de estos elementos ¿Cómo avanzar?. Un aspecto que me parece importante es el tema de la descentralización. Es muy difícil avanzar en cambios en la forma de proveer servicios públicos si no se hace desde un ámbito de proximidad. Avanzamos hacia una administración pública que tiene que hacer las cosas desde cerca.

Seguramente tenemos tipos de instrumentos mejores o peores, pero que empiezan a tener problemas de adaptación a un mundo que está cambiando. Ante la idea de diversificación social y de mayor complejidad necesitamos un tipo de estructura administrativa que sea capaz de abordar de manera más integral todo esto. Intento

poner en relieve la idea de trabajo en equipo, de trabajo en red, que quiere decir aceptar las interdependencias, aceptar que yo sólo no puedo, que necesito trabajar con más gente y que esa relación no puede ser jerárquica. Cuando hablo de integración democrática, hablo con elementos de participación. Conviene dar más protagonismo en las políticas a la gente, ya que ello ayuda sobremanera a definir mejor las políticas y favorece la consecución de objetivos.

Venimos de una tradición tecnocrática que parte de la hipótesis de que si quieres participación debes sacrificar eficacia. Y mi hipótesis sería la contraria: si quieres eficacia en muchos casos debes incorporar participación.

Y, en este sentido, no podemos caer en la trampa de preocuparnos sólo por la viabilidad técnica del proceso y despreocuparnos de su viabilidad social. Necesitamos personas que sean más politécnicos, que entiendan la vertiente social y política de las cosas y la vertiente técnica. Esta mezcla es importante.

Otro punto es el rendir cuentas, evaluar y controlar. Si descentralizamos generamos dos problemas. Descentralizar quiere decir, aumentar la desigualdad también de territorios, porque los territorios no son iguales. Tenemos que descentralizar redistribuyendo, controlando, evaluando y hemos de ser, a veces, redundantes. Es decir que haya varias administraciones que se ocupen de lo mismo. Si se descentraliza, aparentemente se puede perder el control, pero lo que hay que hacer es buscar formas de control distintas. Conviene entender que se favorecen muchísimo los aspectos operativos si se da poder donde hay información.

Finalmente, conviene detenerse en la noción de proximidad. Hay 4 elementos interesantes desde el punto de vista de la definición que nosotros tomamos para trabajar en temas locales: escala, espacio, identidad y poder.

Cuando hablamos de descentralización hemos de trabajar sobre hipótesis de escala. No todas las cosas requieren la misma escala. Pero cuidado con hacerlo técnicamente, porque si hablas de participación, se necesita la identidad, se necesita que la gente se sienta que forma parte de esa escala. Por lo tanto, tienes que hablar de escala y de espacio, de un espacio entendido como algo propio, percibido como naturalmente propio. Y a ese binomio, le has de añadir identidad. Porque ello te da implicación, sentido de pertenencia. Pero, a fin de cuentas, todo esto no tiene sentido si no se les da poder. Descentralizar quiere decir que alguien pueda decidir sobre algo, pero en el fondo lo que le da sentido de calidad a la gestión pública es esta capacidad de diferenciación.

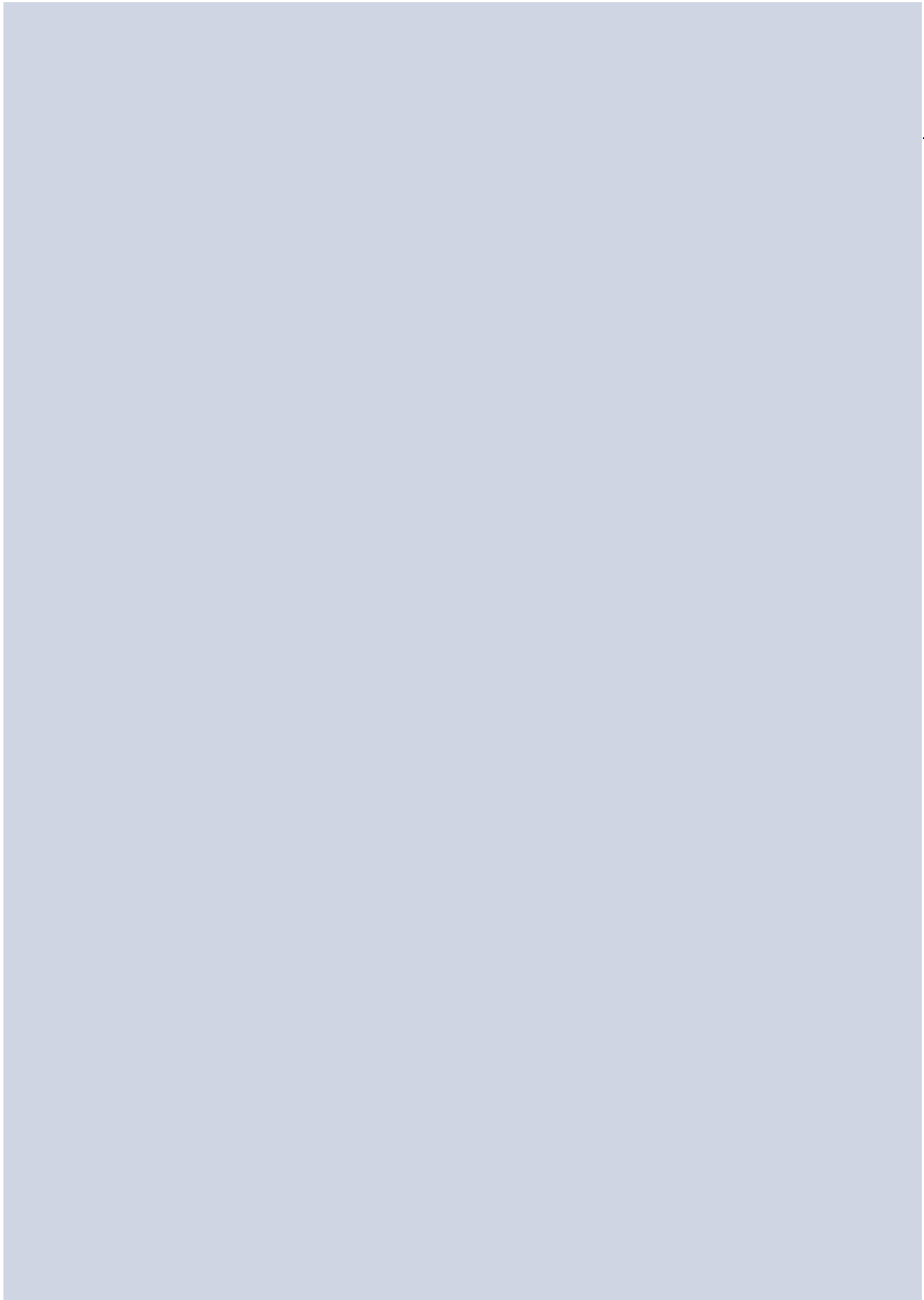
En resumen, nos enfrentamos no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la individualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la “crisis”, sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.



Buenos días a todos y todas:

En primer lugar quiero trasladaros un cordial saludo en nombre de CCOO de Asturias y en el mío propio. Y también quiero expresar, y valorar la iniciativa del CES de Asturias promoviendo estas Jornadas sobre “El papel del sector público en tiempos de crisis”. Una iniciativa oportuna y conveniente, no sólo porque estemos atravesando una fuerte crisis, lo que en sí mismo las pone en valor, sino y también, por la calidad de los y las ponentes, que nos van a permitir tener elementos para actuar de una manera más adecuada ante la crisis.

En este sentido me corresponde presentar y moderar la ponencia que con el título “Papel de las políticas públicas en relación con el empleo”, va a desarrollar Don Valeriano Gómez Sánchez, una persona con dilatada experiencia, que nos va a desarrollar una ponencia fundamental en relación con uno de los efectos más dramáticos de esta crisis: la destrucción del empleo y cómo actuar frente a este fenómeno desde las Administraciones Públicas.



“... Una de las características básicas de la política de mercado de trabajo desarrollada en Suecia consiste en que el gasto en las políticas pasivas (es decir, la utilización de subsidios de desempleo y jubilaciones anticipadas relacionadas con la situación del mercado de trabajo) ha sido muy inferior al gasto en los programas activos. Por política de mercado de trabajo activa entendemos el conjunto de programas que fomentan o bien la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (programas orientados hacia la demanda), o bien el reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda (programas orientados hacia la oferta). A este tipo de política pertenecen también los

esfuerzos realizados por conseguir el ajuste simultáneo de la oferta y la demanda a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces...”.

“.... Frente a la inclinación habitual de los ministros de Hacienda a no gastar en cosas que no parezcan absolutamente necesarias en el corto plazo, animó [Gunnar Sträng] al Consejo del Mercado de Trabajo a iniciar una rápida expansión de la política de mercado de trabajo activa: puestos de trabajo para los trabajadores y trabajadores para los puestos de trabajo (quiero subrayar esta doble dirección, ya que muchos críticos políticos y teóricos de este enfoque hablan como si sólo existiera uno de esos dos elementos...”.

GÖSTA REHN

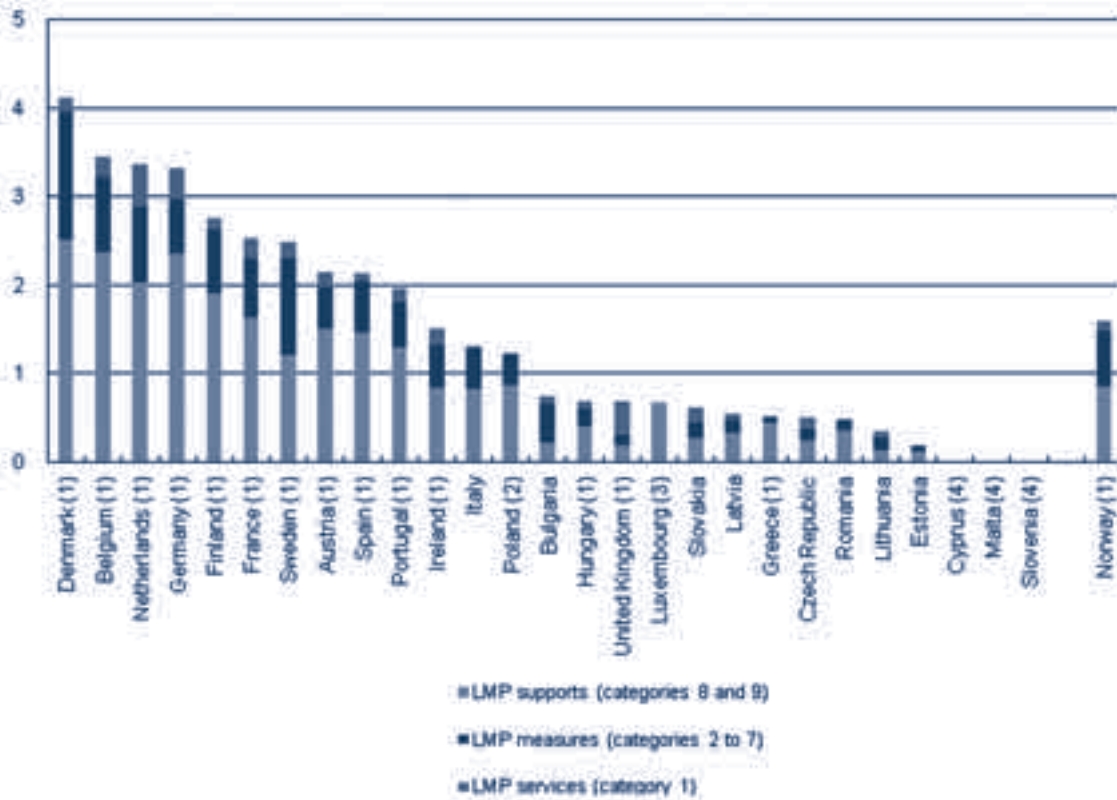
Ensayos sobre política de empleo activa (MTSS, 1989)

1. Las políticas de empleo en España en perspectiva comparada

Aunque los párrafos incluidos al comienzo del presente texto constituyen un buen resumen de lo que podríamos denominar la esencia de las políticas de mercado de trabajo aplicadas en Suecia durante los últimos años cincuenta y las dos décadas siguientes del pasado siglo, lo cierto es que el despliegue de este tipo de políticas en España no reunió tales características. Su desarrollo fue mucho más tardío —puede situarse hacia mediados de los años ochenta pasados su impulso más

significativo— y, en términos cuantitativos, bastante menos substancial. En términos comparados, las políticas de empleo en España (tanto las denominadas activas como las que tienen un componente protector, denominadas pasivas, aunque tal calificación, conviene subrayarlo, resulte a estas alturas muy cuestionable) ocupan un lugar que puede calificarse de intermedio en el contexto de la Unión Europea. Y, junto a ello, hay que constatar su significativo sesgo hacia las políticas de protección de los desempleados. Un sesgo que sería mucho mayor si tenemos en cuenta que algo más del 50% de las políticas activas se configuran a través de

Grafico 1. Gasto comparado en políticas de mercado de trabajo (2005)



Fuente: Eurostat

estímulos al empleo en las empresas como bonificaciones a la contratación laboral. El gráfico 1 presenta la situación comparada del gasto en políticas de empleo a la altura de 2005.

Los datos correspondientes a dicho año indican que España, antes de que comenzara la crisis, gastaba alrededor de 1,5 puntos de su PIB en proteger a los trabajadores desempleados y algo menos de la tercera parte del gasto total en políticas de mercado de trabajo, a estimular y activar el acceso al empleo (0,6 puntos de PIB). Es cierto que casi todos los principales países de la Unión Europea gastaban entonces más que España en políticas activas de empleo (con algunas excepciones como Reino Unido e Italia), pero es importante resaltar que también casi todos ellos terminaban

el año con un gasto muy superior en políticas activas. Algunos de ellos, como Países Bajos y Dinamarca —ejemplos de aplicación de modelos sociolaborales que combinan un alto grado de flexibilidad laboral con importantes niveles de protección social— llegaron a gastar en conjunto dos o tres veces más que España en el ámbito de las políticas de empleo.

Pero además, los datos se resumen en el cuadro 1, las políticas activas en España son especialmente raquíticas en términos de gasto desde la perspectiva de su consideración en relación con la población desempleada. En términos del gasto medio por persona desempleada, filtrado por su relación con el PIB per cápita, España se situaría en el grupo de países con menor potencia de su política activa de empleo. Ello a pesar

Cuadro 1. Gasto medio por desempleado en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB (per cápita)

Australia	14,48
Austria	29,59
Bélgica	30,64
Canadá	11,42
Dinamarca	64,49
Finlandia	20,53
Francia	31,94
Alemania	32,68
Irlanda	67,33
Italia	14,88
Japón	10,93
Holanda	114,57
Nueva Zelanda	19,91
Noruega	41,72
Portugal	30,36
España	16,73
Suecia	50,85
Suiza	32,35
Reino Unido	14,63
USA	6,66
<i>Media no ponderada</i>	<i>32,80</i>

de que, como anteriormente se indicaba, en ella desempeñan un papel muy relevante los estímulos al empleo. Dado que la política de bonificaciones supone casi la mitad del gasto total en medidas activas, si no se tuvieran en consideración, España se colocaría en penúltimo lugar del grupo de países incluidos en el cuadro 1, ligeramente por delante de USA.

En este breve repaso al papel y la composición de la política de empleo en España no debe olvidarse que nuestra posición, entre los países de la OCDE que publican datos al respecto, estaría en el último lugar, si lo que se tiene en cuenta es el tamaño relativo de los efectivos de los servicios públicos de empleo en el conjunto de los países de la Unión Europea en función de la población desempleada de cada uno de ellos.

2. La política de empleo en el contexto de la crisis.

La perspectiva histórica

El análisis de la situación actual de la protección por desempleo y de las perspectivas de financiación del conjunto de las políticas de empleo en España debe partir de la revisión de su evolución histórica reciente y, de forma especial, del período posterior a la crisis de los primeros años de la década de los noventa del pasado siglo. Al fin y al cabo, el gasto en protección por desempleo sigue siendo el componente esencial del gasto de las políticas de empleo y su evolución a lo largo del ciclo ha condicionado decisivamente el comportamiento, y el margen de maniobra disponible, para la financiación de las políticas activas de empleo.

Cuadro 2. Efectivos en los servicios públicos de empleo (2006)

País	Parados (miles)	Efectivos en SPE	Parados/effectivos SPE
Alemania	4.248,6	74.009	57,4
Austria	195,6	4.348	45,0
Bélgica	383,2	6.470	59,2
Bulgaria	305,7	2.825	108,2
Chipre	17,0	110	154,5
Dinamarca	113,8	6.400	17,8
España	1.837,1	7.996	229,8
Estonia	40,5	289	140,1
Finlandia	204,4	3.700	55,2
Francia	2.431,2	27.118	89,7
Holanda	335,7	4.176	80,4
Hungría	316,7	3.500	90,5
Irlanda	93,0	530	175,5
Letonia	79,5	679	117,1
Portugal	427,8	3.839	111,4
República Checa	371,7	5.007	74,2
Reino Unido	1.641,7	70.407	23,3
Suecia	336,8	11.206	30,1

Fuente: Memoria CES de España 2008 (elaborada con datos procedentes de OIT y Eurostat)

Hace más de tres lustros, en un contexto de ruptura del diálogo y la concertación social, el deterioro de la situación económica, especialmente agudo a partir de la segunda mitad de 1991, terminó provocando la reacción del gobierno a través de reformas en el ámbito de la protección del desempleo y de la regulación del mercado de trabajo que no obtuvieron respaldo alguno en el ámbito del diálogo social. Recuérdese que la intensidad en la destrucción de empleo asalariado deterioró rápidamente el sistema de protección de los desempleados (entre 1991 y 1994 se perdieron más de 900.000 empleos asalariados).

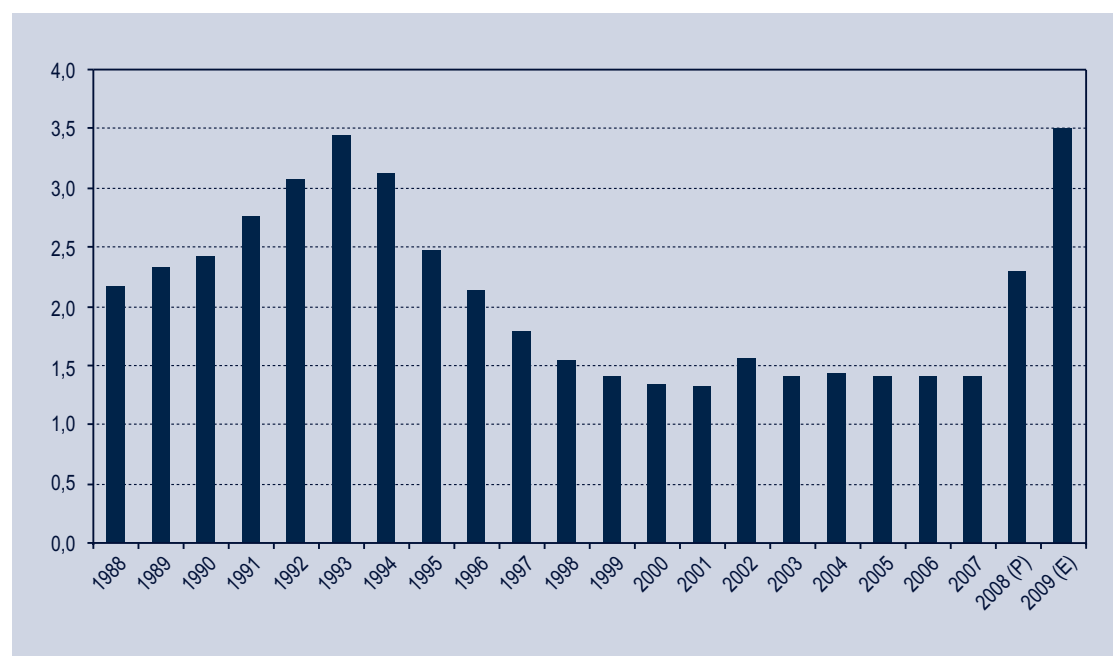
El gasto en prestaciones, que ya se caracterizaba por exhibir un fuerte componente procíclico (fruto de la expansión del trabajo temporal iniciada a partir de la reforma de 1984), se disparó (entre 1988 y 1993 se duplicó largamente en términos nominales). En términos relativos, el gasto en desempleo aumentó en 1,3 puntos su proporción respecto del PIB. Ello explicó alre-

dedor del 30% del incremento total del déficit no financiero del Estado durante el período.

La respuesta de la política laboral a la situación original provocó un conjunto de cambios profundos en el diseño del sistema español de protección por desempleo abordados en 1992:

- Reducción de alrededor de 10 puntos porcentuales en la tasa de reposición de las prestaciones por desempleo y tributación de los ingresos derivados en el IRPF.
- Elevación de la carencia mínima a 12 meses para el acceso a las prestaciones contributivas.
- Reducción de 2/1 a 3/1 de la escala que relación cotización y derecho a la prestación.
- Elevación en 1,1 puntos (alrededor del 15%) de las cotizaciones al desempleo.

Gráfico 2. Gasto en protección del desempleo 1988-2009 (% PIB)



- Mantenimiento de los topes mínimos y máximo de las prestaciones vinculados al SMI (hoy al IPREM).

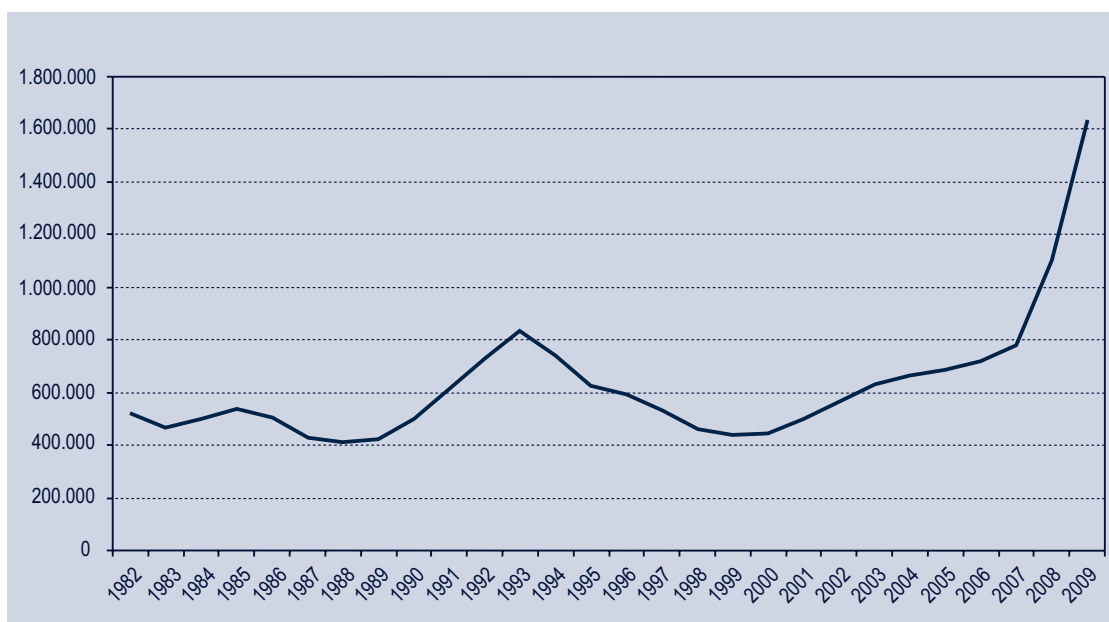
Los efectos, tras dos años de aplicación continuada de la reforma, no se hicieron esperar. A partir de 1995, el gasto en políticas pasivas comenzó a descender, dejando margen para el crecimiento de las políticas activas y para la reducción de la aportación del Estado al desempleo, que en muy pocos años terminaría eliminándose como parte del presupuesto de ingresos. En un contexto de cambio hacia una larga e intensa fase de auge cíclico, ello produjo una drástica alteración en la financiación de la política de empleo.

Hasta entonces el Estado se hacía cargo de las siguientes rúbricas del gasto en protección del desempleo¹:

- Las cotizaciones sociales de los desempleados.
- Las políticas activas de empleo (incluyendo las bonificaciones a la contratación laboral).
- El funcionamiento y la administración de los SPE.
- Las prestaciones no contributivas (el subsidio asistencial, junto con el subsidio del REASS).

Junto a ello, a partir de 1997 (fecha del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo) se fue consolidando una estrategia de estímulos, concentrada ya con anterioridad en el empleo indefinido, que actualmente absorbe casi 3.000 millones de euros (en torno a 1 punto de la cotización por desempleo).

Gráfico 3. Beneficiarios de prestaciones por desempleo contributivas (1982-2009)



¹ Una estimación de estas funciones alcanzaría en el momento actual a alrededor de 2,5 a 3 puntos de la cotización al desempleo.

Y, aún así, pese a que las cotizaciones sociales se convirtieron en la única fuente de financiación del sistema, el excedente acumulado en el INEM alcanzó algo más de 5.000 millones de euros. El gráfico 3 refleja la reducción de las tensiones del sistema de protección de los desempleados experimentada tras la crisis de los noventa y mantenida hasta la altura de 2001.

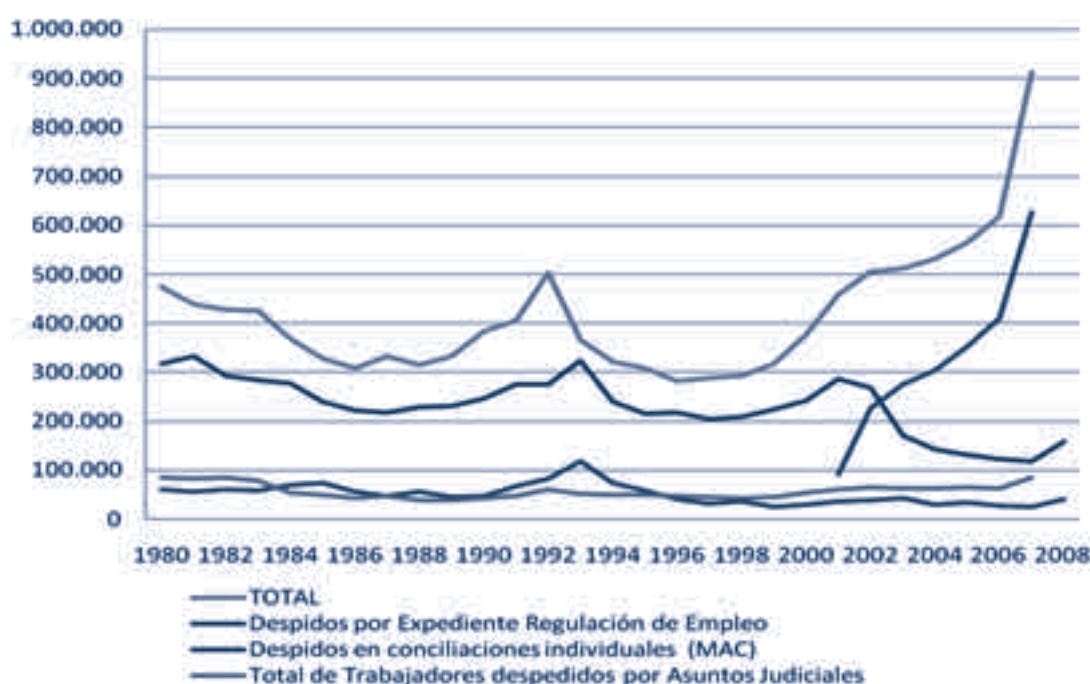
Estas circunstancias hacían pensar que el tipo de cotización de equilibrio a lo largo del ciclo para las prestaciones por desempleo era inferior al fijado legalmente y que podían abordarse estrategias de reducción razonables de las cotizaciones por desempleo. Ello se reflejó en el tono específico de la política de empleo aplicada:

- A través de la expansión de la política de bonificaciones al empleo fijo que actuaría como una reducción selectiva equivalente a 1 punto de las cotizaciones.

- Mediante la reducción escalonada en el AMCE (2006) de 0,5 puntos de cotizaciones de los contratos indefinidos.

Sin embargo, un fenómeno silencioso en primera instancia, pero crucial, estaba ya contribuyendo a limitar las posibilidades de reducción potencial del gasto en desempleo derivadas de la intensidad del crecimiento económico en España: la Ley 45/2002, de reforma del despido (esto fue lo que realmente se reformó y no las

Gráfico 4. Evolución de los despidos en España (1980-2008)



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y Anuario de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo e Inmigración)

prestaciones por desempleo como formalmente aludía la denominación de la norma). Tras más de 6 años de

aplicación de la citada norma pueden afirmarse de forma muy robusta las siguientes cuestiones:

- La Ley 45/2002 interrumpió el proceso de reducción paulatina del gasto en desempleo y de los perceptores de prestaciones (véase nuevamente el gráfico 3 para apreciar el cambio de tendencia que se consolida a partir de 2002 en adelante).

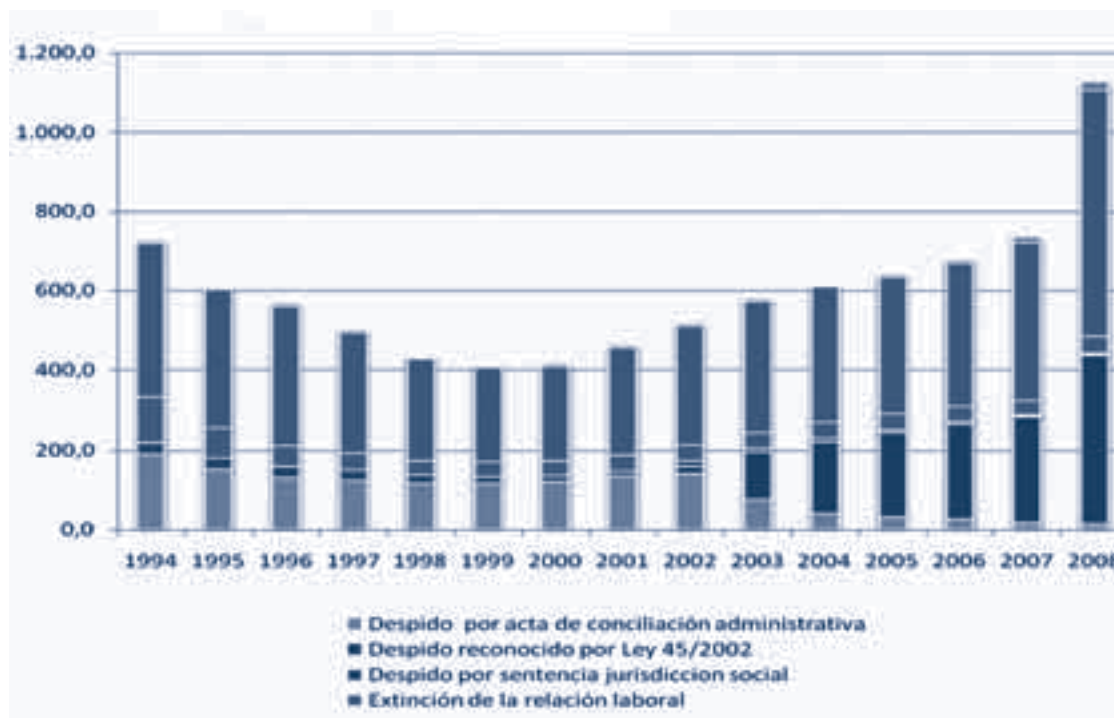
- El flujo de despidos creció exponencialmente. En 2007, con el empleo creciendo al 3% el volumen de despidos llegó a acercarse a 650.000 (gráfico 4).

El análisis conjunto de la evolución de los despidos y de los beneficiarios de prestaciones (especialmente en su nivel contributivo) sugiere claramente la relación existente entre ambos fenómenos (compárense a estos efectos los perfiles de ambas series en los gráficos 3 y 4). Desde esta perspectiva, si una reforma como la contenida en la Ley 45/2002 produjo entre 2002 y 2007,

en plena fase expansiva, estos efectos no era difícil pronosticar lo que ocurría durante 2008. Los despidos totales superaron el nivel de 900.000. Una cifra que prácticamente duplica el número de despidos anualmente realizados durante las crisis de los ochenta y los noventa. Y, como el componente esencial entre las causas del despido en España, debe señalarse el trascendental impacto de los despidos con causa en la Ley 45/2002. En 2008 ha sido de 630.000: una cifra mayor que todos los despidos producidos anualmente durante la primera mitad de los ochenta y los noventa.

En el gráfico 5 se resumen los cambios en las prestaciones y en el nivel de los beneficiarios de prestaciones por desempleo durante las dos últimas décadas. Como puede observarse, el impacto de la Ley 45/2002 es sostenido y creciente en intensidad.

Gráfico 5. Beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo por causa de acceso (1994-2008)



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo e Inmigración)

Pero lo esencial, si algo sugiere todo esto, es que el mercado de trabajo español, sus instituciones, tendrán muchos defectos, esto es indudable (algunos como la alta tasa de temporalidad y su sesgo hacia un bajo nivel de empleo forman parte de la agenda pública desde hace lustros). Pero entre ellos no se encuentra la existencia de rigidez en la salida del empleo. No sólo se dispone de una amplísima flexibilidad de salida derivada del extenso volumen de empleo temporal, sino que existe una absoluta flexibilidad para el ajuste del empleo estable —bastando para ello el reconocimiento por el empresario de la improcedencia del despido establecido en la Ley 45/2002—. Sería muy sensato tratar de modificar de forma dialogada un modelo como el descrito, pero la estrategia de reforma no puede consistir en hacer más barato aún lo que ya es muy flexible.

3. Algunas propuestas de reforma de la estructura financiera de las políticas de empleo en España

El enfoque anteriormente esbozado permite analizar de forma alternativa la virtualidad de las demandas de reducción del coste del despido en España. Ello es muy importante porque cuando se analizan en un contexto más amplio, las consecuencias que desencadenan las reducciones abordadas en el coste efectivo del despido en España, especialmente en el sistema de protección por desempleo, pueden llegar a compensar largamente, en forma de mayor gasto en protección, la teórica reducción de costes en la indemnización por despido. Desde esta perspectiva, es conveniente tener en cuenta que de la suma del gasto anual total en cotizaciones al desempleo y pagos por indemnizaciones por despido, las empresas españolas gastan algo más del 70% en proteger el desempleo y apenas alcanza el 30% del total citado el gasto en indemnizar a los despedidos.

En cambio, una reforma en la financiación, en el marco de un conjunto de modificaciones en la regulación labo-

ral destinadas a reducir la segmentación laboral mediante la contracción de los estímulos a la contratación temporal, podría contribuir de forma adecuada al doble objetivo de estimular el empleo, reduciendo los costes directos a él asociados, y disminuir el empleo temporal, aumentando la distancia en costes no salariales de la contratación temporal con respecto a la contratación indefinida.

Si el Estado asumiera el conjunto de los renglones anteriormente mencionados (esencialmente aquellos de naturaleza no contributiva) en la financiación del gasto en desempleo podría configurarse un sistema de protección por desempleo con las siguientes nuevas características:

- El tipo de cotización de las empresas podría reducirse en 2 puntos adicionales respecto del nivel medio actual.
- El programa de bonificaciones al empleo estable podría ser suprimido en lo esencial (manteniéndose los renglones destinados al empleo de las personas con discapacidad y a los contratos formativos). Una de las razones estribaría en que, en su diseño actual, funcionan más como una forma de estímulo genérico a la contratación indefinida que como un programa de incentivos al empleo de los segmentos peor situados en el mercado laboral.
- Si ello fuera así habría margen para reducir adicionalmente casi 1 punto de cotización al desempleo.

Obviamente, el Estado debería decidir como financiar el incremento en la *Aportación del Estado al Desempleo* (ese era el nombre que históricamente recibían los ingresos del INEM procedentes de fuentes tributarias). Al respecto caben dos opciones principales (pero no son en absoluto las únicas disponibles): a) sustituyendo cotizaciones por IVA (efectos en pre-

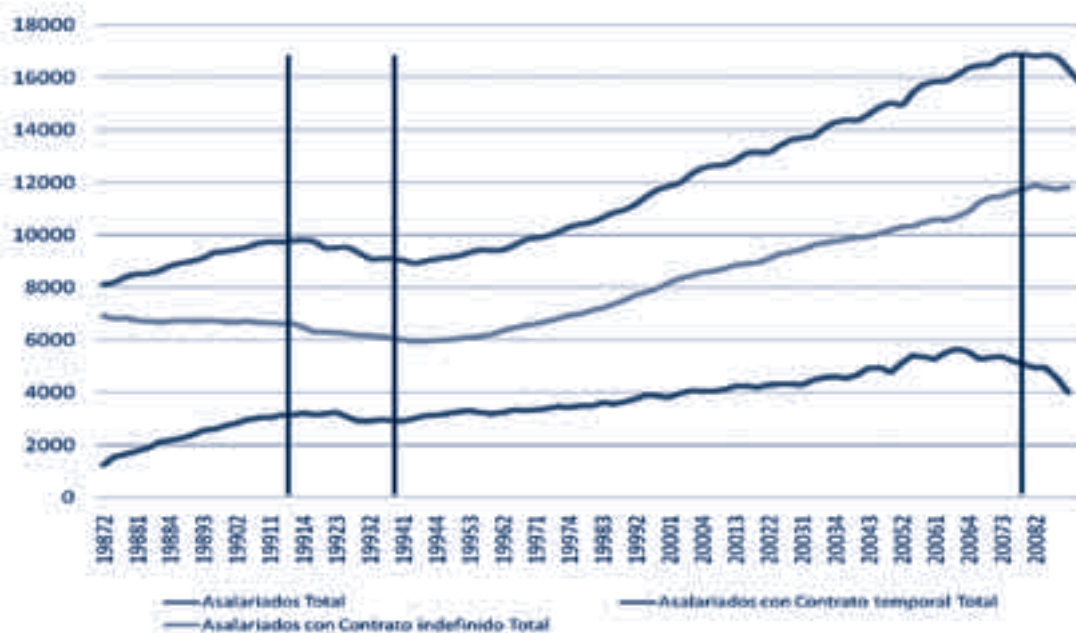
cios) y, b) incrementando el tipo o el diseño general del IRPF². El tipo efectivo de las cotizaciones al desempleo podría seguir siendo selectivo de forma que:

- La cotización de los contratos indefinidos se situara en el entorno del 4%.
- La cotización de los contratos temporales podría fijarse en un nivel situado en el 10-12%.

De acuerdo con la estrategia implícita en la reforma de 2006 (Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo), de esta forma se estarían reduciendo los costes asociados al empleo incrementando, en paralelo, la

distancia en cotizaciones sociales entre el trabajo temporal y el indefinido. Y, aunque es muy probable que el comportamiento de la contratación laboral en España durante las dos últimas décadas, no pueda explicarse sólo apelando al diferencial de costes asociado a los contratos temporales e indefinidos, no hay que despreciar el funcionamiento de esta estrategia. No es cierto que las reducciones en la tasa de temporalidad experimentadas durante los últimos años se deban, exclusiva o fundamentalmente, a la destrucción de empleo temporal durante la crisis. En primer lugar, porque este mismo proceso no mantuvo tal secuencia temporal durante la crisis de los noventa (en la que la tasa de temporalidad subió como puede apreciarse en el gráfico 6). Y, en

Gráfico 6. Asalariados contratados de forma temporal e indefinida (1987-2009)



Fuente: EPA

² En cualquiera de los casos no conviene olvidar los efectos de traslación hacia los salarios de la reducción de las cotizaciones al desempleo.

Cuadro 3. Tasas de temporalidad en España durante la crisis de los 90 y durante el período 2006-2009

1991 (3)	32,18	2006 (2)	34,39
1991 (4)	33,08	2006 (3)	34,59
1992 (1)	33,35	2006 (4)	33,82
1992 (2)	33,50	2007 (1)	31,95
1992 (3)	33,93	2007 (2)	31,85
1992 (4)	32,99	2007 (3)	31,94
1993 (1)	31,95	2007 (4)	30,92
1993 (2)	32,09	2008 (1)	30,15
1993 (3)	32,48	2008 (2)	29,39
1993 (4)	32,59	2008 (3)	29,53
1994 (1)	32,61	2008 (4)	27,93
1994 (2)	33,60	2009 (1)	25,41
1994 (3)	34,27		

Fuente: EPA

segundo lugar, porque como es visible en el cuadro 3, la tasa de temporalidad disminuyó de forma apreciable a partir del 2006 antes de que comenzara la crisis

como consecuencia de las medidas introducidas en la reforma de 2006.



Presidente del CES, señoras y señores, amigo Luis, muy buenos días a todos. Es para mi un honor participar en estas Jornadas del CES dedicadas a analizar el sector público en tiempos de crisis, y hacerlo además presentando a Luis Martínez Noval.

Persona discreta, de gustos sencillos, que a pesar de su currículum huye de cualquier ostentación, es muy difícil, por no decir imposible, oír a nadie decir algo malo de Luis. Y eso en política es un mérito que muy pocos consiguen. Y es que Luis, por encima de todo, es una extraordinaria persona, con unas cualidades humanas que lo hacen acreedor de afecto y respeto.

Yo a Luis lo encuentro habitualmente en el aeropuerto o en el avión, yendo o regresando de Madrid, siempre sereno, discreto, reflexivo, callado y cordial. De viaje hacia Madrid para velar por el interés de “todos” y de regreso a Asturias para estar con los suyos.

Un Luis que quiere hacerse notar poco pero que siempre está donde debe.

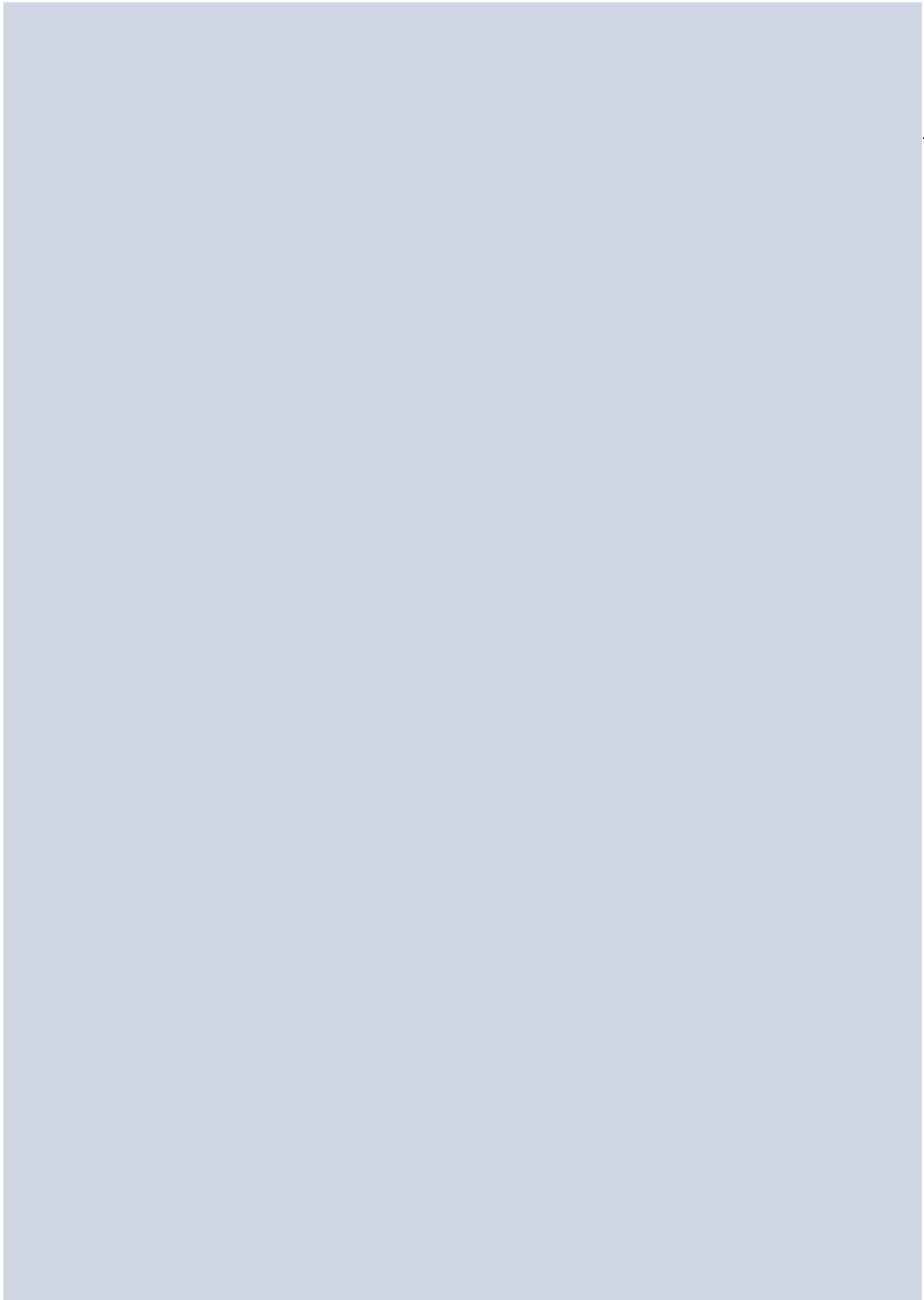
Es también nuestro ponente un economista riguroso, y un ameno divulgador, que desde sus colaboraciones en

la prensa nacional defiende la plena vigencia del Sistema de Seguridad Social y califica de agoreros, a quienes vaticinan su quiebra.

Y como muestra el reciente artículo en El País, “El futuro ya no es lo que era” defendiendo el sistema público de pensiones basado en el “reparto” frente a otro tipo de sistemas.

Hace años, aquí en Oviedo, hablando del “Pacto de Toledo”, que ha de preservarse de los enfrentamientos políticos, estábamos de acuerdo los dos en que la mejor garantía del actual Sistema de Seguridad Social era el creciente número de cotizantes del presente, igual que digo yo ahora que la mejor protección al desempleo es el evitar que el paro se reproduzca.

Del sector público y los riesgos que protege nos va a hablar hoy Luis Martínez Noval, un asturiano ilustre, siempre convencido de lo que defiende, a quien le doy ya la palabra, junto con las más afectuosas gracias por participar en estas Jornadas del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.



En primer lugar parece necesario delimitar el perímetro del sector público aquí y ahora. Tal acotación no puede ser otra que la que procede de las leyes, que con el paso del tiempo han ido dibujando con precisión los límites de lo público. ¿Qué se entiende por sector público en nuestro país? El artículo 136 de la Constitución Española se refiere al Tribunal de Cuentas para proclamar que “es el supremo órgano fiscalizador de la gestión económica del Estado y del sector público”. A partir de ese mandato constitucional, la Ley 2/1982 precisó lo que debía entenderse por sector público que concretó en Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Organismos Autónomos y Entes Estatales y Empresas Públicas. Mayor detalle proporcionó la Ley General Presupuestaria de 2003 que desagregó un poco más los componentes anteriores, en particular refiriéndose a los Consorcios como fórmula del sector público para abordar grandes eventos desde la esfera pública. Refiriéndose a números, el artículo 166 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas fijó en el 50% el porcentaje de participación de la titularidad a partir del cual una actividad debe ser considerada de la esfera pública. Y, por último, la Ley 8/1988 ya había determinado que a efectos del cómputo de ese 50% de titularidad se tendrá en cuenta la suma de las participaciones de cada administración, organismo o entidad. Eso, aquí y ahora, de acuerdo con la ley, es el sector público en nuestro país.

La intervención del sector público en la actividad económica ha sido a lo largo de la historia uno de los elementos que ha conformado las ideologías políticas desde el siglo XVIII. Desde Adam Smith la participación del sector público en las economías de los países es una de las cuestiones más controvertidas de las muchas que se han dirimido en el ámbito de la ciencia económica. Las batallas se empezaron librando en los *campus* universitarios, pero una vez encendida la mecha se trasla-

daron a las formaciones políticas que hicieron de las ideas económicas en torno a la cuestión un asunto sistémico. De ese modo de los *campus* el asunto se trasladó a los campos de batalla en Vietnam, en Laos, en El Salvador y, desde luego, alimentó la pervivencia de la *guerra fría*. A este fin es oportuno en este momento recordar aquí el modo con el que Keynes concluye su *Teoría General*, una cita profusamente utilizada.

Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son mucho más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por pocas cosas más que esto. Los hombres prácticos que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados por algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. (Teoría General, FCE, pág.337)

El pensamiento de Keynes cobra un especial significado cuando se le relaciona con la cuestión que estamos abordando. Buena parte de la historia de las ideas económicas gira en torno a la misma y, aún hoy, evaporada una de las escuelas más potentes, el asunto de la intervención pública sigue siendo objeto de controversia. La presente disputa ideológica, o si se prefiere científica, no ha cambiado mucho las bases sobre las que se desarrolla. Esa base tiene que ver con los albores de la ciencia económica, con la economía clásica.

La economía clásica, que desemboca en Walras, sostiene que los mercados se componen de millones de empresas que buscan la maximización de su beneficio, y que interactúan con millones de trabajadores que persiguen la maximización de su utilidad. Esos mercados

son perfectos y completos, en ellos no hay costes de transacción y los hay en todo lugar y para todos los bienes y servicios cualquiera que sea la naturaleza de los mismos. Y añade: en ellos la información es perfecta y al alcance de todos los operadores en los mismos.

En frontal oposición a ese modo de interpretar la realidad se sitúa Keynes que entiende que el gobierno puede y tiene que jugar un papel importante en los mercados estabilizando la economía y centrando su atención en el mantenimiento de la *demanda efectiva*. Hago un paréntesis para retrotraerme en el tiempo hasta el presente y constatar, estoy seguro que con el acuerdo de la mayoría de los presentes, el reverdecimiento de las ideas keynesianas que hoy vuelven a formar parte del instrumental utilizado por la mayoría de los gobiernos del mundo, para hacer frente a la monumental desestabilización de las economías que estamos sufriendo por doquier.

Más tarde, aparecen los *fallos del mercado* que son especialmente notorios en lo referente a *bienes públicos* y *externalidades*. Pero los *fallos del mercado* fueron prontamente contradichos por los *fallos del gobierno* que popularizó en el mundo académico la *escuela de la elección colectiva* que entendía que la intervención del gobierno en la economía da lugar a la aparición del fenómeno del *buscador de rentas*.

Unos años después volvieron a escena las ideas clásicas, esta vez con la etiqueta de Nueva Economía Clásica (*teoría de las expectativas racionales*) que inundó las facultades de economía del mundo y que vino a combatir las ideas de Keynes en lo que se refiere a la capacidad del sector público para estabilizar la economía.

Sin embargo, un nuevo paradigma cambió radicalmente el modo de entender la economía de mercado y el paradigma competitivo. La *teoría de la información*, que postula que ni la información que poseen los

agentes en el mercado es perfecta, ni está a disposición de todos, ni es accesible gratuitamente, abrió nuevas perspectivas al análisis de los mercados. De ella aparecieron novedosos análisis, hoy día muy utilizados en la teoría financiera. En particular, todas las cuestiones relacionadas con *el riesgo y la incertidumbre*, que de modo directo incidían en buena parte de los servicios que potencialmente puede proporcionar el sector público.

He dejado para el final la referencia a la escuela marxista porque en realidad sus postulados fundamentales no se dirigieron a la crítica de los mercados, sino al esquema de propiedad de los medios de producción.

Lo que hemos aprendido de la historia es que los gobiernos han actuado, de hecho, en las economías por tres vías. Una, *financiando* la provisión de bienes servicios o proporcionándolos de forma directa. Dos, *regulando* la prestación de tales bienes y servicios. Y tres, *prestando garantías* de actividades económicas llevadas a cabo por iniciativas privadas.

Las tres vías han sido utilizadas por el sector público en el pasado, y las tres están siendo utilizadas hoy de modo profuso en el contexto crítico en el que vivimos. Comenzando por el final, la utilización de avales públicos para el respaldo de operaciones privadas ha sido moneda común de los años precedentes y ha cobrado en las presentes circunstancias una notable incidencia. El sector público presta avales para las emisiones de deuda corporativa de las empresas que de ese modo incrementan su *rating* en los mercados; o presta las garantías precisas para que una entidad financiera obtenga crédito para financiar circulante o para inversiones a largo plazo.

En segundo término nos encontramos con la regulación como fórmula de condicionar o intervenir en la vida eco-

nómica. Sin duda que para quienes tienen anclado su pensamiento en la idea de los clásicos de limitar la presencia de los gobiernos al mantenimiento de la ley y el orden, la política de defensa y la política exterior, el fenómeno de la regulación es extraño. Tanto que durante mucho tiempo, y tiempo reciente, se confiaba ciegamente en la autorregulación de las actividades económicas que alcanzarían un equilibrio competitivo dejadas a su libre albedrío. Pero, desgraciadamente, ese sueño concluyó con un trágico despertar. No encuentro mejor ejemplo de los desastres a los que condujo la ausencia de regulación, que el hundimiento de los *credit default swaps* (CDS) y el de las compañías aseguradoras que sustentaban ese mercado. Ese instrumento financiero consiste en el aseguramiento de un crédito. Una entidad financiera otorga un crédito a una empresa y para asegurarse de que recupera el principal del mismo compra una póliza a una compañía aseguradora que le garantiza el cobro del préstamo. Ese mercado funcionaba de modo perfecto, sin regulación ni supervisión por autoridad alguna hasta que las empresas empezaron a tener problemas en la devolución de sus créditos (*credit defaults*). En ese momento el mercado de los CDS alcanzaba los 41 trillones de dólares (la capitalización de la bolsa neoyorquina llegaba en el mismo momento a 24 trillones de dólares). Consecuentemente, el hundimiento de los CDS arrastró a compañías aseguradoras como AIG que pasaron a depender del sector público.

Por último, nos encontramos directamente con la financiación de la prestación. Sin duda que este es el aspecto de la cuestión más beneficiado en su aparato analítico por el desarrollo de la *teoría de la información*. Para abordar este aspecto de la intervención del sector público, resulta, en principio, imprescindible una distinción entre lo que se entiende por *riesgo* y que se considera *incertidumbre*. Lo fundamental es que el riesgo es mensurable, en tanto que la incertidumbre no lo es. El ries-

go tiene pasado del que se pueden derivar probabilidades de que acontezcan determinados hechos en el futuro. La incertidumbre, por el contrario, no tiene pasado.

Efectivamente, por vía de financiación y provisión, el sector público en nuestro país cubre riesgos esenciales en la vida de una persona. Nuestra cobertura se enmarca en lo que se ha venido a denominar el *modelo social europeo* en el que prima, por medio de unos servicios esenciales, la cobertura de riesgos como el desempleo, la salud, la incapacidad, la dependencia, la vejez, la viudedad y la orfandad. Cada una de estas contingencias merece una consideración singular desde la *teoría de la información*. Akerlof y Stiglitz profundizaron en dos cuestiones básicas de la misma: la *relación agente-principal* y el *problema de la selección adversa*. Ambos conceptos son la consecuencia de una asimetría en la información de los agentes que operan en los mercados.

En el caso de la relación agente-principal, el agente, que trabaja a disposición del principal, tiene la posibilidad de ocultarle algunos, o la mayor parte de sus comportamientos. La información de la que ambos disponen respecto de un evento económico en el mercado no es simétrica. Un buen ejemplo del fenómeno es el de un principal que acude a un garaje para que un agente le repare su coche. ¿Cuántas horas de trabajo le factura el agente? ¿Son necesarias para la reparación? En la esfera empresarial, todo el sistema de incentivos que las compañías emplean para motivar a los ejecutivos en beneficio de los accionistas, es deudor de este modo de abordar el problema. Por el contrario, en el problema de la selección adversa, la asimetría de este tipo de relación se manifiesta no en los comportamientos ocultos sino en la misma información sobre el hecho económico. El mercado de los coches de segunda mano es el mejor ejemplo de esta asimetría (y el que dio lugar al nacimiento de este tipo de análisis). La información del comprador difiere sustancialmente res-

pecto de la del vendedor en lo que se refiere a las cualidades y carencias del bien que es objeto de contrato. Cuando este modo de entender el funcionamiento de los mercados en lo que se refiere a la información se contrasta con la singularidad de los servicios esenciales para la comunidad, aparecen razones para la intervención del sector público en la financiación y/o provisión de los mismos.

Comencemos por el riesgo de desempleo. La cobertura del desempleo presenta los problemas típicos de la relación agente-principal en la que el parado es el agente y el gobierno el principal. De hecho, todas las voces críticas con la protección por desempleo se apoyan en los problemas derivados de la relación agente-principal: los incentivos que se pueden establecer para alentar a un parado a encontrar un nuevo empleo resultan muy controvertidos y afectan tanto a la cuantía de las percepciones y al plazo durante el cual se reciben. Los problemas que plantea la cobertura de este riesgo son importantes, a no dudarlo, desde el punto de vista actuarial, y es por eso que no existen sistemas privados de aseguramiento por desempleo. Ninguna compañía ha encontrado en ese mercado de ocupados y parados expectativas de beneficios en la actividad aseguradora. De ese modo, el terreno para la intervención del sector público es obligado y enormemente amplio.

En segundo lugar nos encontramos con el riesgo que comporta la salud. En este apartado el abanico de posibilidades que ofrece el panorama mundial es mucho más diverso. La cobertura del riesgo se plantea desde la provisión pública o privada que, a su vez, puede tener financiación pública o privada. Arrow fue el pionero en el análisis del mercado de la asistencia sanitaria, tan primordial en las sociedades modernas. Se trata de un mercado extraordinariamente singular, en el que la oferta (médico) determina el nivel de la demanda (paciente), mientras que es una tercera parte (compañía aseguradora o gobierno) la que financia el coste del servicio.

La idea de Arrow dio lugar a la aparición de un concepto conocido como el *third-party financing* utilizado en la economía del bienestar. En Estados Unidos, con un sistema sanitario de provisión y financiación privada, se ha probado que el gasto sanitario que alcanza un nivel desmesurado (USA 13% del PIB, España 6% del PIB) sin que ese gasto se justifique por indicadores objetivos de salud (tasa de mortalidad infantil, esperanza media de vida, etc.), depende crucialmente del número de médicos en el ejercicio de la profesión. De modo que se ha llegado a cuantificar que la elasticidad número de médicos/nivel de gasto en ese país es de 0,55. Esto es: un crecimiento del 10% de los médicos en ejercicio conduce a un incremento del gasto sanitario del 5,5%. Entre otras esa es una de las razones que explican que el aseguramiento de la asistencia sanitaria sea una de las cuestiones prioritarias de la nueva administración norteamericana. Esa pretensión política que está siendo profusamente debatida (¿pública?, ¿privada?, ¿universal?) surge de la alarma social que provoca el bajo nivel de cobertura de la población, que deja a millones de personas sin atención sanitaria alguna. Pero la cuestión que aquí y a nosotros nos atañe, que es la intervención del sector público en la economía, no está exenta en nuestro país de controversia. El nuestro es un sistema de salud de provisión y financiación pública que recurrentemente suscita el debate de la calidad en la provisión (listas de espera) y el de la financiación (fórmulas de copago de servicios diagnósticos y medicamentos). Ése es, por otra parte, el panorama social de buena parte de los países europeos que contando con sistemas universales de financiación pública, se distinguen en el modo de provisión de los servicios.

Por último, quiero concluir con el aseguramiento de un riesgo de la que ninguna persona se escapa: el seguro social de vejez y todos los colaterales asociados como

la incapacidad, la viudedad y la orfandad. En suma, la Seguridad Social tal como nosotros la conocemos. Cuantitativamente, en nuestro caso, la Seguridad Social constituye el grueso de la protección social en nuestro país. Cualitativamente, mal que bien, nuestra Seguridad Social, protege hoy a más de ocho millones de pensionistas que tienen en su derecho a pensión uno de sus patrimonios personales más cuantioso y seguro. Sin embargo, en este caso, más que en ningún otro, la intervención del sector público ha sido sometida a un intenso escrutinio desde el mundo académico. Se duda de que el sistema financiero empleado, de *reparto*, pueda ser viable en un contexto de aumento de la esperanza media de vida, es decir, de envejecimiento de la población. La solución que se propone es la *capitalización* total o parcial de las cotizaciones de los trabajadores. Y hablando de cotizaciones abro aquí un paréntesis para referirme a un asunto que escuché ayer aquí y que goza del apoyo de muchas personas y expertos. Se trata de la sustitución en la financiación de la Seguridad Social de cotizaciones por IVA. Por esa vía, a nuestro sistema se le arrancaría un nuevo jirón en la consideración de sistema actuarial que, al menos en parte, tiene. Es en todo caso curioso y paradójico que muchos de los que proponen esa medida sean luego defensores del avance del carácter actuarial de las prestaciones, porque eso, y no otra cosa, supone el incremento del número de años en el cálculo de la base reguladora de la pensión de alta. Pero con todo, desde mi punto de vista, no es eso lo más peligroso que conlleva esa propuesta. Me explico. Lo primero que se le debe de exigir a un sistema de Seguridad Social, sea de reparto o de capitalización, es que sea estable. Estabilidad que se puede y se tiene que predicar tanto de los ingresos como de los gastos. Pues bien, la evidencia empírica demuestra que, respecto al PIB, los ingresos por cotizaciones son mucho más estables que los ingresos por IVA. Y más aún, ¿por esa vía no se estaría contradiciendo la Recomendación 1ª del Pacto

de Toledo en lo relativo a la separación de fuentes de financiación?

Pero, cerrado el paréntesis, vuelvo al argumento en el que me desvié cuando lo abrí. La capitalización en modo alguno resuelve el problema del envejecimiento de la población y, por el contrario, plantea un problema adicional respecto al sistema de reparto irresuelto hasta el momento: que es muy caro, primero para el trabajador y luego para el pensionista. Lo es para el trabajador porque en la fase de acumulación, a lo largo de su vida laboral, los fondos de pensiones que gestionan sus ahorros cobran comisiones de gestión y de depósito que aplican sobre los recursos acumulados a lo largo de un tiempo que normalmente es de décadas. Pues bien, en España esas comisiones tienen un tope legal del 2,5% (en 2008 tales comisiones supusieron un 1,53%) lo que en una carrera laboral de 35 años viene a significar una merma de un 22% respecto al capital acumulado. Y es caro también para el pensionista porque llegado el momento de la jubilación, cuando el trabajador quiera comprar una prima que le asegure la percepción de una pensión hasta su fallecimiento la compañía aseguradora que se la vende le vuelve a mermar su capital en un porcentaje que en media se acerca al 15%. ¿Por qué? Porque la compañía aseguradora se encuentra con un viejo conocido nuestro que se llama *selección adversa*. Un problema que consiste en la mayor propensión a contratar primas de renta vitalicia de los jubilados con mayores expectativas de vida por condiciones de salud, genética, etc., frente a los que sabiéndose más agotados o enfermos, no la contratan. Se trata, sencillamente, de un problema de asimetría en la información sobre la salud del trabajador (que la posee toda) y la compañía aseguradora (que no la posee toda por más análisis y reconocimientos que le exija al trabajador). En suma, eso encarece la póliza y acaba mermando los recursos acumulados del trabajador. Está documentado en países donde existen mercados desarrollados de rentas

vitalicias (que no es el caso español), que la edad media al fallecimiento de quienes contratan pólizas es superior a la de la población en general.

Por todas esas razones, la intervención del sector público en la provisión del seguro de vejez está fundamentada en sólidos argumentos económicos. Ello no significa que no pueda convivir en ese aseguramiento con una provisión privada en la gestión y libre en la aportación, tal como señala la Constitución Española en su artículo 41. De ese modo, los planes de pensiones del sistema de capitalización cumplen un papel complementario de la Seguridad Social.

Pese a todo, la controversia será eterna. Del mundo académico saldrán teorías que demostrarán *científicamente* que la intervención del sector público en la eco-

nomía es una fuente de problemas que pronto o tarde dejarán sentir sus efectos nocivos. Pero los ciclos económicos no desaparecerán y recuperada la senda de crecimiento desde los problemas del presente volverá a inflarse otra burbuja de distinto color. Y, en último término, siempre quedará el Estado, el sector público, para volver a situar la economía en la senda que conduzca de nuevo, de forma recurrente a una nueva etapa de progreso y prosperidad.

Toda esta polémica, ya secular, que dio pie a las palabras que les he dirigido, tuvo una respuesta que, desde mi punto de vista, zanjó el problema durante décadas. Fue en el año 1959 cuando en el Congreso del SPD alemán se llegó al consenso en una conclusión que hizo historia: *el mercado donde sea posible, el Estado donde sea necesario*.



Presentación de la Ponencia

> D. Justo Rodríguez Braga, *Secretario General de UGT en Asturias y Vocal del CES del Principado de Asturias*

> **El papel del Estado en la primera crisis de la globalización. ¿Y después?**

Ponencia

> **D. Jaime Rabanal García**

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago

Hacienda del Principado de Asturias (marzo-septiembre de 2000)

Especialista en Dirección Estratégica por la Universidad Politécnica de Valencia

Consejero de Hacienda del Principado de Asturias (2000-2003)

Gerente del Hospital General Princesa Sofía de León (1984-1993)

Consejero de Economía y Administración Pública del Principado de Asturias (2003-2007)

Ocupa diversos cargos en el Hospital de León de 1994 a 2000

Consejero de Economía y Asuntos Europeos (2007 y 2008)

Director General de Presupuestos y Patrimonio de la Consejería de

Consejero de Economía y Hacienda (en la actualidad)

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Quiero trasladarles un saludo en nombre de la Comisión Ejecutiva de UGT Asturias. Igualmente, deseo felicitar al CES, y en especial a su Presidente, Nicolás Álvarez, por la realización de estas Jornadas tan oportunas en una situación tan complicada en el ámbito económico y social.

Durante las últimas décadas, y hasta hace apenas un año, cuando la crisis que ya conocemos como la Gran Recesión empezó a mostrar su verdadera gravedad y sus causas (un mercado financiero mundial dominado por especuladores y estafadores), en la mayor parte de los gobiernos del planeta y en los organismos económicos internacionales (Banco Mundial, Fondo monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio...) se defendía sin matices la idea de que la tributación y la regulación se habían convertido en obstáculos para el crecimiento y se consolida al mercado como elemento central del sistema económico, defendiendo la necesidad de restringir el papel del Estado y desregular la economía.

Los exigüos resultados económicos alcanzados por las recetas monetaristas que, en palabras de Berzosa, *no consiguieron otra cosa que un fuerte crecimiento de las actividades especulativas, financieras e improductivas*, no supusieron, en cambio, un abandono de la ideología neoliberal. Más bien al contrario, su desarrollo ha supuesto la aceleración y consolidación de los procesos de liberalización económica, desregulación, desreglamentación, y limitación del papel del Estado en favor del mercado y la libre competencia que hasta hoy caracterizaron la economía mundial.

El resultado de todo lo anterior fue el predominio del pensamiento conservador en los tres polos básicos del capitalismo mundial —Estados Unidos, Europa y Japón—, y la consolidación del pilar ideológico sobre el que se han asentado las transformaciones actuales de

la economía mundial y del proceso globalizador que la caracteriza.

La mundialización del proceso productivo se desarrolló en consonancia con la mundialización de la financiación. La desregulación progresiva de los mercados financieros a inicios de los años ochenta ha favorecido y se ha visto favorecida, a su vez, por la globalización económica, haciendo que la libre movilidad del capital se encontrase muy próxima a los planteamientos teóricos neoclásicos.

La significación que tiene el proceso hasta aquí descrito, respecto a la intervención del sector público radica en la limitación a la que progresivamente se vieron sometidos algunos instrumentos tradicionales de la política económica. De hecho, en este contexto de desregulación parecía interesar más que nunca que los poderes públicos no se inmiscuyesen en el funcionamiento de los mercados financieros.

La certificación institucional de lo anterior viene de la mano del propio Banco Mundial en su "Informe sobre el desarrollo Mundial 2000/2005". Para este organismo, *en el mundo globalmente integrado de nuestros días, la injerencia estatal puede entorpecer el funcionamiento de los mercados y reducir los incentivos a la inversión privada, lo que lejos de crear oportunidades de empleo, las destruiría.*

Las consecuencias de esta política ya son suficientemente conocidas a estas alturas, por lo que no me voy a extender en ellas. Y la reivindicación del papel del Estado en la economía en estos momentos, incluso por los hasta ayer ultraliberales, también hace innecesario alargarse sobre ello, si bien debe quedar claro que mientras que ellos defienden una "intervención temporal" del Estado, nosotros, la UGT, queremos que el Estado recupere un papel central en la economía y en

la sociedad. En definitiva, frente a los defensores de un papel subsidiario del Estado, del Sector Público, queremos un Estado con un papel regulador incuestionable, y que además preste directamente servicios públicos universales y de calidad, que recupere su presencia en sectores económicos estratégicos e incluso en los financieros: una banca pública bien gestionada en estos momentos hubiera sido fundamental para reaccionar a tiempo y reactivar la economía.

Pero además el Estado, los gobiernos, pueden y deben jugar un papel clave en la marcha de la economía de un país, incrementando su competitividad en el mercado mundial. El exceso de oferta en numerosos sectores, la concentración de la actividad económica en grandes empresas, o el incremento de la competencia entre países y áreas económicas, que hoy caracterizan la economía mundial, hacen de la competitividad un elemento fundamental en dicho escenario, de forma que, incrementar y mejorar esta variable, resulta imprescindible en la actualidad, convirtiéndose en una incuestionable exigencia del proceso globalizador. No me estoy refiriendo a lo que algunos economistas llaman *competitividad aparente*, concepto tradicionalmente asociado al incremento de la cuota de mercado internacional, con independencia del nivel de ingresos que se obtengan y de las condiciones laborales de los trabajadores, sino a lo que estos economistas definen como *competitividad subyacente* que ofrece un planteamiento más amplio del mismo, en tanto que se asocia a la mejora de la posición competitiva de un área económica, y aquí radica la diferencia fundamental, asegurando la calidad de los recursos productivos. Entendemos que este planteamiento resulta más acorde con la pretensión de elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de la sociedad en general.

Consideramos que determinadas actuaciones del Sector Público siguen teniendo enorme trascendencia

en aquellas parcelas de la realidad económico-social que contribuyan a elevar los niveles de "competitividad subyacente": contenido tecnológico de los productos y el acceso a la tecnología, la excelencia, la diferenciación de productos, el capital humano, etc.

Y ahora quiero hacer una breve mención a la situación en nuestro país y a las propuestas que al respecto hace la Unión General de Trabajadores.

La actual crisis financiera y económica internacional que estamos viviendo ha puesto de manifiesto los problemas estructurales del modelo productivo en el que se había basado el crecimiento económico en España.

Aunque el Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas que consideramos que van en la buena dirección, se hace necesaria una actuación urgente, junto al impulso de medidas estratégicas, implicando activamente al Gobierno y los interlocutores sociales.

Entre las medidas de carácter urgente para hacer frente a la actual coyuntura de crisis, protegiendo más y mejor a los desempleados y reactivando la economía para evitar una mayor destrucción de empleo, se plantean:

- Impulsar las políticas de empleo y mejorar la protección por desempleo: la crisis no tiene origen laboral, por lo que no resulta una medida de carácter urgente llevar a cabo una reforma de desregulación laboral, sino que las actuaciones necesarias pasan por: ampliar y mejorar la protección por desempleo, incluidos trabajadores sin cobertura; adoptar mejoras en la renta activa de inserción; fomentar mejoras en la suficiencia y cobertura de las rentas mínimas de inserción de competencia autonómica; conseguir una mayor integración de las políticas activas de empleo y reorientar la actuación de los servicios públicos de empleo; plantear un programa de empleo y formación para dar trabajo tem-

poral a las personas que han agotado o no han alcanzado subsidios contributivos o rentas de inserción; fomentar las iniciativas de economía social y de autoempleo; reformar la legislación concursal; mejorar la legislación de los expedientes de regulación de empleo; y desarrollar el Estatuto Básico del Empleado Público y la Oferta Pública de Empleo.

- Reactivar la economía para mantener y generar empleo: para evitar que se continúe destruyendo empleo, es imprescindible reactivar la economía, liderada por la iniciativa pública, generando las condiciones adecuadas de estímulo al sector privado, para lo cual proponemos: invertir para la anticipación de obra pública; adoptar medidas encaminadas al aumento del parque de viviendas en alquiler, junto a la puesta en marcha de un Plan de rehabilitación urbana; acelerar la construcción de centros educativos y sanitarios; y controlar la calidad del empleo que generan las Administraciones Públicas en la contratación de bienes y servicios.

- Revisar el funcionamiento del sistema financiero: la garantía de crédito de las pequeñas y medianas empresas es un elemento muy importante para mejorar el funcionamiento de la economía española, por lo que cabe plantearse: el Estado ha de fijar objetivos concretos de recapitalización de entidades para relanzar su actividad; condicionar las ayudas públicas al sector a que las entidades hagan el máximo esfuerzo en reforzar sus reservas; defender la actual naturaleza jurídica de las Cajas; desarrollar el marco de las Cajas, con participación sindical; e incrementar las líneas de crédito del ICO.

Se hace necesario intervenir con apuestas estratégicas para transformar el modelo productivo, para lo que se propone:

- Una base industrial sólida que invierta en I+D+i: ordenar y priorizar las inversiones públicas en I+D+i en

toda la actividad productiva; priorizar la negociación de una Ley de ciencia avanzada; realizar un plan industrial que afronte el diseño industrial y la calidad de los bienes y servicios; reactivar el fomento de una política sectorial activa; crear un marco regulador de la política energética.

- Mejorar el sistema educativo y vincularlo más y mejor al sistema productivo. Mejorar la formación profesional.

- Aplicación de la Ley de atención a las personas en situación de dependencia: mejorar la financiación de las comunidades autónomas y urgir la puesta a disposición de los servicios proximidad frente a las prestaciones económicas.

- Construir el Acuerdo Estatal por el Empleo y la Protección Social: las medidas urgentes, para enfrenar la crisis, y las apuestas estratégicas, para establecer las bases de un nuevo patrón de crecimiento, requieren de una negociación en el marco del diálogo social, en el que se impliquen el Gobierno, la patronal y los sindicatos, en un Acuerdo Estatal por el Empleo y la Protección Social, donde se contemplen los compromisos concretos de carácter urgente y las medidas necesarias para el cambio de modelo productivo. De ahí la necesidad de cooperación de todas las Administraciones Públicas (tanto las comunidades autónomas como las administraciones locales, con competencias de carácter social). Para ello, y contando con recursos limitados, se han de flexibilizar los márgenes de endeudamiento y revisar la política fiscal aplicada hasta la fecha; y dotar al sistema fiscal de mayor progresividad para una mejor distribución de la renta y a la vez combatir el fraude fiscal.

Todo ello, naturalmente, debe aplicarse simultáneamente en Asturias en aquello que proceda, empezando

por adaptar el ACEBA a la actual situación y por intensificar la inversión del Gobierno del Principado, tal y como venimos exigiendo desde hace meses, tanto con carácter inmediato a través de un crédito extraordinario como en los próximos presupuestos.

Para hablarnos de todo esto, y naturalmente para exponer su propio criterio, tenemos a una persona cuya tra-

yectoria y cualificación garantizan que, sin duda, nos ofrecerá una visión del máximo interés sobre el tema que nos ocupa: el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno del Principado de Asturias, Jaime Rabanal García. Tienes la palabra.

Buenos días a todos.

Agradezco la oportunidad que me brinda el Presidente del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Nicolás Álvarez, de estar aquí, de participar y de formar parte de unas Jornadas dedicadas a un tema que, directa o indirectamente, nos afecta a todos y que por lo tanto, nos preocupa.

Debido al interés que suscita la respuesta de las instituciones públicas a una coyuntura económica adversa como la actual, he querido centrar mi intervención en el papel que puede desempeñar el Estado y en las consecuencias de la mayor o menor intervención del mismo en la actividad económica.

Tradicionalmente, los economistas han explicado la necesidad de la intervención del estado en la economía, más allá de las actuaciones clásicas de defensa y justicia, por la existencia de fallos del mercado en la provisión de determinados bienes, como la educación o la sanidad.

Esta crisis ha mostrado que existe una amplia zona de la economía en la que para conseguir *soluciones eficientes* se necesita un comportamiento cooperativo entre los distintos agentes económicos, muy distinto de la competitividad basada en la defensa racional de intereses individuales o de grupo. Se considera frecuentemente que la libertad de comercio es extraordinariamente útil para generar prosperidad económica a través de la especialización productiva, la división del trabajo y el uso de las economías de escala.

La gran expansión de este fenómeno, junto al descenso de los costes de transporte, tanto físicos como de la información, la disminución de barreras arancelarias y no arancelarias han posibilitado la aparición de un conjunto de países, principalmente economías asiáticas,

China e India, pero también México y Brasil o Sudáfrica, que con una gran oferta de trabajo y salarios comparativamente más bajos, concentran gran parte de la producción de bienes y servicios a escala mundial, como los servicios informáticos en la India.

Este proceso ha obligado a las empresas a repensar su estructura organizativa, a diseñar mecanismos de fragmentación y globalización, trasladando parte de sus procesos productivos a los nuevos países emergentes. En realidad, este fenómeno no es muy diferente al que se ha producido en distintas etapas de la historia de la humanidad, o de la clásica historia del náufrago Robinson Crusoe y el indígena Viernes.

En este caso, no es difícil pensar, que ambos pueden obtener beneficios y aumentar su productividad dedicándose cada uno a aquello que mejor sabe hacer: el primero a la manufactura y la construcción, y el segundo, a extraer o recolectar recursos naturales, cazar, etc.

La pregunta que cabe hacerse es: ¿qué sucede si tanto Robinson Crusoe como Viernes desconfían el uno del otro?, ¿qué pasaría si dudan de que cada uno de ellos cumpla lo acordado? o, si por el contrario, ¿cada uno piensa que utilizará el acuerdo para obtener un mayor beneficio propio a costa de infligir una pérdida al otro?

La respuesta es sencilla: o bien tratarán de protegerse anticipadamente o bien se abstendrán de realizar los intercambios. De hecho, el intercambio económico en las dimensiones que lo conocemos sólo pudo llevarse a cabo eficazmente cuando las "reglas y normas comerciales" hicieron imposible conductas "aprovechadas", ofreciendo suficientes garantías sobre el cumplimiento de los términos del intercambio. Es por ello, que el capitalismo siempre ha requerido de otros valores institucionales.

Pero, curiosamente, en las últimas décadas, con el extraordinario desarrollo, no sólo del comercio, sino también y, sobre todo, con el de los mercados secundarios de derivados y otros instrumentos financieros, sin reglas claras y precisas, se ha hecho imposible controlar las obligaciones y responsabilidades asociadas a las transacciones.

Quien concede una hipoteca *subprime* e induce a error al hipotecado llevándolo a incurrir en riesgos imprudentes y pasa después estos activos a terceros, alejados de la transacción original, está socavando la confianza mínima exigible en las relaciones comerciales. Esta sencilla reflexión nos permite afirmar que la necesidad de supervisión y control es mucho más fuerte que en el pasado. Una economía sólo puede operar eficazmente sobre la base de la confianza entre las diversas partes. Una economía sólo puede funcionar con eficacia cuando la actividad comercial, la de los bancos y otras instituciones financieras, genera la suficiente confianza sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

La evidencia muestra que para conseguir una sociedad más equitativa y justa y para alcanzar equilibrios económicos eficientes es necesaria la cooperación social y no la actuación de los agentes económicos de acuerdo con sus intereses individuales. El Estado es la única institución capaz de generar esa confianza, de garantizar los comportamientos cooperativos de los agentes económicos. Hoy el Estado es más necesario que ayer.

Después de esta reflexión entremos directamente en los orígenes y características de la primera crisis de la globalización, la recesión más intensa desde la gran depresión de 1929.

Una crisis que se caracteriza por tener un origen totalmente diferente al del resto de las crisis que han tenido lugar a lo largo de la historia y que se ha manifestado

simultáneamente en todas las economías del mundo. Por tanto, se hace más difícil aún no sólo predecir el alcance y profundidad de sus consecuencias, sino también encontrar la receta que tenga efectos más o menos inmediatos para solucionarla.

La crisis económica actual irrumpe en el panorama mundial tras una etapa de crecimiento económico sin precedentes en la que la globalización ha tenido un creciente protagonismo.

Una globalización que se caracteriza, como ya hemos señalado, por una gran deslocalización industrial. Muchas empresas de todo tipo han decidido instalar sus centros de producción en países menos desarrollados donde la regulación comercial y medioambiental es más laxa y donde los costes productivos son menores. La consecuencia de ello, es que ahora, los países emergentes —China, India, Brasil, etc.— y los productores de materias primas, han acumulado una ingente cantidad de reservas y han sido, en cierto modo financiadores del consumo y de la inversión en los países desarrollados, contradiciendo el patrón clásico, según el cual los países desarrollados son exportadores de capital y los países en vías de desarrollo receptores de capital.

Paradoja más acusada, si tenemos en cuenta que muchos de estos países a través de sus instituciones financieras y fondos soberanos han acudido en auxilio de las grandes instituciones financieras y de seguros de los países desarrollados ahora en crisis o como en los últimos días a la salvación de la Opel después de la suspensión de pagos de General Motors.

En estos momentos se está produciendo la corrección de desequilibrios acumulados en esa etapa de expansión anterior: el elevado nivel del endeudamiento, la excesiva inversión residencial y la reducida percepción del riesgo, entre otros.

Y aunque en el origen es una crisis hipotecaria, se transforma en una crisis financiera, como consecuencia de que los bancos norteamericanos habían empaquetado o titulado las hipotecas de alto riesgo. A medida que fueron aumentando los tipos de interés, a finales de 2005, se encarecieron las hipotecas, fueron aumentando los impagos, afectando de esta forma a la seguridad, rentabilidad y solvencia de los grandes bancos y fondos de inversión, produciéndose así una crisis de liquidez.

Crisis de liquidez que se genera, no porque falten medios de pago, sino porque se retiran del mercado recursos ante una pérdida de confianza. Y si en algo estamos de acuerdo todos los economistas, es que la economía se basa precisamente en eso, en la confianza. Nadie se fía de nadie: las entidades financieras restringen el crédito, las empresas carecen de financiación para sus inversiones o simplemente para mantener su actividad, los ciudadanos dejan de consumir y las listas del paro se incrementan. Adicionalmente, en la medida que los activos inmobiliarios pierden valor, los bancos se ven obligados a inmovilizar más recursos para cubrir la pérdida de valor de sus activos y garantizar así el conjunto de sus depósitos. Además las entidades financieras están endeudadas y tienen que hacer frente a sus obligaciones.

Ésta es una crisis global, hipotecaria, financiera, de liquidez y de confianza, tal como indiqué anteriormente. Pero en España se une una crisis del sector de la construcción residencial más intensa aún. El sector de la construcción residencial ha tenido en nuestro país un crecimiento explosivo, como consecuencia de la política de bajos tipos de interés, llevada a cabo por el Banco Central Europeo, y de la Ley de liberalización del suelo de 1998, con la que se pensaba que con más suelo aumentarían las viviendas y bajarían los precios. Pero no fue así, ya que se compraban y construían viviendas precisamente porque eran caras y había

expectativas de que lo fueran todavía más en el futuro, a lo que se sumó el mantenimiento de los beneficios fiscales a la compra de vivienda que distorsiona la toma de decisiones de los agentes económicos.

Entre 2000 y 2006 se han construido tantas viviendas en España como Francia, Alemania e Inglaterra juntas, batiendo el récord en 2005 con 800.000 nuevas viviendas. La construcción ha alcanzado en el PIB el 12%, casi 6 puntos más que la media de la Unión Europea. Un excesivo desarrollo inmobiliario que tarde o temprano tenía que ajustarse, y que con las restricciones crediticias que trajo consigo la nueva situación económica, el ajuste se vio acelerado, tanto en términos de actividad como de empleo.

En la teoría económica existe un amplio y tradicional debate sobre la efectividad y la conveniencia de las políticas públicas y de cuál debe de ser el papel del Estado como agente estabilizador con capacidad para actuar en la economía.

Nadie discute que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos, pero tampoco podemos negar, y menos ahora, que tiene fallos como hemos señalado al comienzo. Y es ahí donde el papel de las instituciones públicas cobra protagonismo, con actuaciones que deben dirigirse a recuperar la confianza, restablecer los canales de crédito, mejorar la regulación del sistema financiero y minimizar los efectos negativos de la crisis sobre los ciudadanos, a través de una política de gasto equilibrada y más equitativa.

Algo que no comparten las políticas económicas conservadoras cuyo discurso se basa en: justificar que la búsqueda de la riqueza individual maximiza el bienestar colectivo; conferir al Estado un papel marginal, limitado a algunos aspectos de seguridad, defensa y relaciones exteriores; reducir los impuestos ya que si el

Estado tiene un papel mínimo como prestador de servicios públicos, no tiene necesidad de recaudar tantos recursos; estigmatizar el déficit público, independientemente de la coyuntura económica en la que se esté; minimizar la regulación de la actividad económica, ya que el mercado, por si solo, es un sistema eficiente de asignación de recursos; y en utilizar la política monetaria como instrumento fundamental para reestablecer posibles desequilibrios en los mercados.

El Estado, al que relegaron a un papel secundario, se ha convertido ahora en la tabla de salvación de los excesos del pasado. También la política de gasto se ha convertido en la estrategia necesaria para generar actividad y frenar el incremento del desempleo.

En este contexto, la primera medida llevada a cabo por las instituciones públicas fue hacer uso de la política monetaria, uno de los instrumentos clásicos de actuación. El Banco Central Europeo ha llevado a cabo varias rebajas desde el pasado 8 de octubre que han reducido el tipo de interés desde el 4,25% al 1% actual, el nivel más bajo en la historia de la institución. Por su parte, las sucesivas bajadas adoptadas por la Reserva Federal estadounidense han situado el tipo de interés próximo a cero, cifra muy alejada del 5,25% fijado en septiembre de 2007.

Esto, sin embargo, no ha sido suficiente para estimular la actividad económica ya que además existen otros muchos factores principalmente la falta de confianza, que lastran la salida de la crisis, de la que sin duda no podremos superar hasta que no se reestablezcan los canales de crédito.

Así pues, se hacen necesarias políticas que permitan recuperar la demanda agregada, bien a través del gasto o de la reducción de los impuestos. Es sabido que en épocas de crisis, tanto las familias como las

empresas, siendo adversos al riesgo, tienden a incrementar su ahorro y a reducir el consumo y la inversión. Bajo este supuesto, la reducción de impuestos iría destinada a un mayor ahorro y no a una mayor inversión ni a un mayor consumo, como nos muestra el día a día. Por este motivo se ha demostrado más efectivo utilizar una política de gasto por parte del Estado para recuperar la demanda.

En la jerga económica se suele decir que el multiplicador de la política de gasto, el número de euros que incrementa el PIB, un euro más gastado por el sector público es superior al multiplicador de la política de reducción de impuestos.

Para poder llevar a cabo todas las actuaciones necesarias se requiere un alto nivel de coordinación por parte de todas las instituciones. Estamos ante la primera crisis de la globalización y, por tanto, se necesita una respuesta global, similar a las que se acometieron en Estados Unidos y Europa a mitad del siglo pasado.

Hasta ahora esta respuesta global se ha quedado en los protocolos y en las declaraciones. El G-20, de momento, se ha limitado a mostrar buenas intenciones. Los organismos internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, no son capaces de dar respuesta. Los europeos no hemos podido pactar una política común frente a la crisis. Sólo Estados Unidos, aún la primera potencia del mundo, da síntomas de buscar una solución global.

Las actuaciones, más o menos coordinadas, llevadas a cabo por cada uno de los países, han estado básicamente orientadas al corto plazo, dirigidas a minimizar los costes que trae consigo la actual coyuntura económica, principalmente a atajar el desempleo y a poner las bases para la recuperación del sistema financiero.

Esta estrategia ha sido vista por muchos como un parche. Y no les falta razón, aunque no parecen cumplir los objetivos de relanzar los objetivos de la actividad económica, estas medidas son imprescindibles para que no recaiga el peso de la crisis sobre los más desfavorecidos.

No debemos dejar de lado el horizonte temporal a largo plazo. Somos muchos los que reclamamos la necesidad de impulsar con decisión un nuevo modelo de crecimiento económico sostenible, es decir, que armonice sin estridencias la mejora de la productividad y de la competitividad, los retos de una economía globalizada, con el mantenimiento de los estándares de bienestar de los ciudadanos y la protección del medio ambiente.

No sólo hay que salir de la crisis, sino que hay que hacerlo con un modelo económico sostenido por pilares más sólidos y ajenos a las prácticas del capitalismo de casino consumidor de recursos no renovables.

Ante esto, ¿en qué dirección deben orientarse las actuaciones?

Hacia un nuevo modelo de crecimiento sustentado en un mayor equilibrio entre sectores, que en el caso de España se traduce en una menor dependencia de la construcción residencial.

Un nuevo modelo que tenga como sustento la mejora de la productividad, de la competitividad y como ejes la innovación, la calidad y la buena formación de los trabajadores, lo cual lleva a garantizar la cohesión social, priorizando los intereses de los ciudadanos y generalizando el bienestar económico.

Un nuevo modelo de crecimiento que no sólo se base en aumentar el Producto Interior Bruto (PIB), sino que ese incremento se consiga de manera sostenible. Que

no sea un crecimiento fundamentado en la degradación del medio ambiente, en los empachos de consumo financiados con deuda o en la explotación de los recursos naturales escasos y no renovables.

Un crecimiento que beneficie a la mayoría de la población. No se trata de elegir entre crecimiento y desigualdad. La mayor riqueza de un país son sus ciudadanos, por eso es necesario asegurarse de que todos pueden alcanzar sus metas, sus objetivos, para lo cual es imprescindible que exista igualdad de oportunidades.

Es necesario seguir avanzando, dar un paso más en cuestiones tales como la protección del medio ambiente, la educación, la investigación, el desarrollo y la innovación, elementos claves para conseguir mejoras en la productividad.

El primer objetivo sería seguir desarrollando una actividad económica que sea compatible con la preservación del medio ambiente e incentivando un uso adecuado y eficiente de los recursos naturales, apostando, por ejemplo, por fuentes alternativas de energía o del transporte público. Un ejemplo de este tipo de políticas lo encontramos en el reciente acuerdo para impulsar las denominadas autopistas del mar, más económicas y también más ecológicas.

La mejora de la educación se presenta como otra de las grandes cuestiones a debatir. La educación no es baladí ya que sabemos que a largo plazo es la mejor opción para conseguir un mayor crecimiento económico, mejorar la productividad, una distribución de la renta más justa y una reducción del desempleo. Estos son, sin duda, los objetivos que debemos perseguir.

Una sociedad más preparada, más cualificada y con mayores niveles de formación no sólo tiene más oportunidades de empleo, sino que éste será de mayor cali-

dad, más productivo, y con una cultura emprendedora más desarrollada orientada a los nuevos mercados cada vez más competitivos y abiertos. Trabajadores mejor formados son, por consiguiente, más eficientes, perciben por ello mayores salarios y se garantizan una cierta estabilidad de los puestos de trabajo, siendo los últimos en ser despedidos en tiempos de crisis.

Para conseguir este objetivo es necesario realizar esfuerzos para reducir la tasa de fracaso escolar, que muestra España en relación con las economías de la zona euro. Es necesario aumentar la cantidad y la calidad de la educación de los jóvenes, al igual que la formación de los trabajadores. Y lo decimos desde Asturias, una de las comunidades autónomas con una de las menores tasas de fracaso escolar.

Los datos sobre la variación de la productividad, entre 2007 y 2008, señalan que la destrucción de empleo se ha focalizado en los puestos de trabajo más improductivos, haciendo, por lo tanto, que aumente la productividad media en aquellas comunidades autónomas en las que ha habido un mayor aumento del desempleo. No es el caso de Asturias, que ha incrementado la productividad sin haber sufrido una destrucción de empleo tan intensa como en otros territorios.

Otro de los temas a debatir y sobre los que es necesario profundizar es el relacionado con las actividades de Investigación, desarrollo e innovación. Debemos incrementar y racionalizar la inversión tecnológica, ya que la prioridad en el gasto de las políticas de I+D+i representa una de las principales acciones destinadas a elevar la productividad y reforzar la competitividad del tejido empresarial.

Si bien las administraciones hacen un esfuerzo para impulsar e incentivar la inversión en este tipo de activi-

dades, también es verdad que son las empresas quienes deben de recoger el testigo, debiendo incorporar los avances a su sistema productivo y haciendo sus productos menos vulnerables a la elevada competitividad de unos mercados cada vez más globalizados.

Frente a la forma de competir de países como China, donde la mano de obra es barata, nosotros creemos que nuestra ventaja comparativa se debe encontrar en la diferenciación del producto a través de la calidad y la innovación, garantizado por altas cotas de productividad. Uno de los grandes problemas de la economía española es, sin duda, el bajo nivel de productividad. No hemos tomado las medidas necesarias para hacer que la competitividad fuera sostenible, mejorando la productividad en España.

De nuevo, la educación, el capital humano, es la variable que permite explicar el diferencial, alrededor del 60%, con las economías más productivas de Europa y Estados Unidos.

Es necesario, por tanto, un cambio de rumbo que beneficiará a todos; empresas, trabajadores y ciudadanos en general ya que, sólo así, se conseguirán mayores niveles de bienestar.

Pero una de las cuestiones más trascendentes es la regulación de los mercados financieros. Mientras los mercados financieros han crecido y aumentado su capacidad de innovación espectacularmente en los últimos treinta años, los sistemas y mecanismos de control, es decir, la regulación no ha experimentado ningún avance. Existe ya suficiente evidencia para señalar que algunas normas como los acuerdos de Basilea, tienen una manifiesta naturaleza pro cíclica, induciendo a la expansión del crédito en los períodos favorables y a las restricciones en los momentos malos.

El tradicional principio de prudencia ha sido sustituido por el principio de valor de mercado, que en épocas de euforia económica permite acercar los valores de balance de los activos, a unos valores de mercado o bursátiles, supuestamente más “objetivos”, facilitando inflar aquellos con unas plusvalías que no se han realizado y que, en muchas circunstancias, puede que no lleguen a realizarse nunca, como ahora estamos comprobando.

Este artificial “efecto riqueza” induce a la distribución de beneficios inexistentes o coyunturales, a la asunción de riesgos desproporcionados y a la fijación de retribuciones astronómicas para los directivos.

Necesitamos, por tanto, mejorar los mecanismos de regulación que no han estado a la altura de la ingeniería financiera que ha sacado a la luz productos opacos que son un potencial riesgo para la estabilidad de la economía productiva. Un riesgo que se ha hecho efectivo en el caso de la titulación de las hipotecas, uno de los desencadenantes de esta crisis.

En cualquier caso, debe señalarse, que en nuestro país, de todos es sabido, el sistema de supervisión implantado por el Banco de España funcionó impidiendo que los desequilibrios fueran mayores, quizás por la experiencia del regulador en la crisis bancaria de los años ochenta. Nos obstante, debe señalarse que los riesgos persisten y que naturalmente serán función de la crisis. Por ello debe saludar las decisiones del Gobierno en relación con la puesta en marcha del Fondo de Adquisición de Activos.

En este sentido, es indudable, que una de las causas de la peor crisis económica desde la Depresión de 1929 ha sido la excesiva propensión al riesgo de las entidades financieras y de las empresas y en el origen de la misma está el sistema de retribución de los directivos.

De hecho, en distintos países, Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, etc. ha sido objeto de la máxima atención de la opinión pública.

Aunque muchos señalen que el sistema está concebido para alinear los objetivos de los directivos con los de la empresa, alcanzando de esta forma el mayor beneficio para el accionista y para la empresa en su conjunto, la realidad es que al estar diseñado por los propios beneficiarios, limitándose los órganos societarios a ratificar las propuestas que se le presentan, hace que realmente diste mucho de responder a los objetivos que dicen perseguir.

Por otra parte, la dinámica del corto plazo, tanto en el mercado de valores como en el análisis y evaluación de los resultados empresariales, hacen que en épocas de bonanza los directivos reciban retribuciones astronómicas y en épocas de vacas flacas sea el accionista y, en última instancia, el contribuyente quién debe hacer frente a las pérdidas.

Por ello, para evitar que vuelvan a darse casos en los que los directivos de las sociedades obtengan retribuciones astronómicas, al mismo tiempo que se sostiene la inviabilidad de la empresa y se justifican expedientes de regulación de empleo, debe regularse la transparencia y la prevención de los conflictos de interés, vinculando la retribución a la evolución real de la empresa. Es momento, por tanto, de establecer un marco regulador adecuado y equilibrado. Estados Unidos dio ya pasos en esta dirección.

Como decía inicialmente estamos ante la primera crisis de la globalización de la que nadie se libra. Y Asturias sufre también sus consecuencias.

El Gobierno asturiano puso en marcha medidas para relanzar la actividad económica, potenciar la inversión

productiva y reforzar las políticas sociales cuando se conocieron los primeros síntomas de la crisis. Una de ellas fue establecer un sistema de garantías que no existía para facilitar el acceso a la financiación a las pequeñas y medianas empresas, así como a los promotores y compradores de viviendas con algún tipo de protección oficial.

Desde el 1 de enero, el Gobierno del Principado, a través de ASTURGAR, ha concedido 105 avales a empresas por más de 22 millones de euros que afectan a 2.819 puestos de trabajo a los que hay que sumar otros vinculados directamente al Presupuesto en los que se han concedido más de 15 millones y medio de euros a seis empresas afectando a cerca de 1.000 empleos, mejorando su estructura financiera a corto y largo plazo y facilitando su continuidad.

Si en momentos de crecimiento el control del gasto es importante, lo es más en una coyuntura económica como la actual. Por este motivo, el Gobierno del Principado ha reforzado su apuesta por las políticas de austeridad y por la mejora de la eficiencia en la gestión del gasto público, de manera que se reduzcan los costes de funcionamiento de la administración, para que los recursos, ahora más escasos, sean aplicados allí donde son más necesarios.

El diálogo social es en este momento fundamental. Sólo si afrontamos los retos del futuro de forma conjunta con todos los agentes sociales involucrados y comprometidos, dispuestos a dialogar y a buscar soluciones seremos capaces de dar respuesta a los problemas. Para ello han sido decisivos los acuerdos de concertación suscritos por el gobierno asturiano, patronal y sindicatos durante la última década. El acuerdo actualmente vigente, el ACEBA, es un referente del necesario diálogo social, que cobra más importancia en estos momentos y que debe permitir abordar la nueva situa-

ción económica, con la confianza de que seremos capaces de encontrar los puntos de acuerdo para hacer frente a la crisis y evitar situaciones de tensión social que pudieran minarla, lo que acarrearía consecuencias muy negativas.

Señalaba antes, el papel de la confianza en la actividad económica, pues bien, para afrontar esta crisis con posibilidades de éxito, la primera cuestión relevante es recuperar la confianza de los agentes económicos y de los ciudadanos. Y a ello contribuye decisivamente contar con un clima social de concertación con la patronal y los sindicatos, repartir los costes de la crisis e impulsar las medidas necesarias que pongan fin a las dificultades.

En conclusión, sólo si aprovechamos este momento de crisis para hacer frente a las mejoras necesarias, enfocadas a los problemas estructurales de los que adolece nuestra economía, podremos garantizar mayores niveles de productividad, con mejores índices de competitividad que nos permitirán ofrecer más y mejores oportunidades de bienestar a los ciudadanos.

Lo más importante son los ciudadanos, reducir los efectos que la crisis puede tener sobre ellos. Por ello, consideramos prioritario incidir en las políticas de protección social, para proporcionar ayuda a los que más la necesitan. Más que de gasto, se trata de inversión social, que permita amortiguar los efectos negativos para las familias asturianas, reforzar la cohesión social y garantizar la igualdad de oportunidades.

Pero no debemos olvidar que este esfuerzo debe ser racional porque los recursos públicos han de ser utilizados con sensatez y cordura, sin poner en peligro las cuentas públicas. Es necesario incurrir en déficit para poder llevar a cabo todas las políticas necesarias, pero con límites, sin excesos, ya que un déficit excesivo supondría, a su vez, minar la senda de recuperación.

Una vez alcanzada esta meta será cuando haya que volver a unas cuentas equilibradas.

Es seguro que saldremos de esta crisis, la cuestión no es cuándo, aunque ahora mismo sea difícil predecir si lo haremos a lo largo del 2010, sino cómo. Y en este sentido conviene recordar que lo que falló en la crisis de 1929 fue la falta de colaboración entre los países.

Para ello, lo primero que tenemos que superar es la evidente desproporción entre la dimensión mundial de los retos y la impotencia de las soluciones nacionales, entre el carácter global de la crisis económica financiera y el carácter nacional de los bancos centrales o de las agencias de supervisión.

No conviene perder de vista que las políticas poco cooperativas sólo debilitan aun más la economía global.

Contra el proteccionismo o las soluciones unilaterales es necesario señalar que las reformas de las normas financieras y de comercio deben llevarse a cabo a nivel global. Aunque la idea de un regulador único sea a corto plazo poco realista, la solución a la crisis requiere más coordinación de las políticas y de la supervisión financiera.

Tenemos que ser capaces de gobernar la globalización, de ello dependerá que la salida de la crisis sea con nuevas áreas de cohesión social o que la isla, que ahora es Europa, no pueda resistir el asalto de los que están fuera, que no tardarán en incorporar valor a sus procesos productivos, acabando con nuestra supuesta ventaja que nos permite altos niveles de bienestar.

Muchas gracias.



> Crisis y política económica ¿hay consensos básicos posibles?

Mesa Redonda

Moderador: D. Juan Antonio Vázquez García, Ex Rector de la Univesidad de Oviedo y Catedrático de Estructura Económica de la Universidad de Oviedo

D. José Antonio García Rubio, Secretario de Economía y Trabajo (IU)

D. Álvaro Nadal Belda, Secretario de Economía y Empleo (PP)

D. Octavio Granado Martínez, Secretario de Política Económica y Empleo (PSOE)

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



Permítanme comenzar felicitando al Consejo Económico Social de Asturias, a su Presidente, Nicolás Álvarez, y al coordinador, Javier Suárez Pandiello, por la iniciativa de la organización de estas Jornadas y agradeciendo la amable invitación que me han hecho para moderar esta Mesa Redonda.

Lo que se plantea en ella cobra la mayor relevancia en estos momentos. El papel del Sector Público, por más que se haya demostrado en algunas épocas, ha sido siempre objeto de atención destacada de la economía y en la formulación de las políticas económicas. Pero ha de serlo muy especialmente en tiempos de crisis como éstos, cuando nos propone hacer estas Jornadas.

Con la crisis hemos vuelto la mirada, con más intensidad que nunca, hacia el Estado. Necesitamos más imperiosamente que en otros momentos a lo público para protegernos, pero no bastarán las declaraciones de buenas intenciones para sostener unas políticas públicas y un Estado de Bienestar, que está más amenazado cuando es más necesario, que debemos defender de sus detractores pero también de algunos de sus defensores y que requiere antes que resistir, cambiar; antes que mantener, transformar; porque sólo lo que verdaderamente se transforma se puede conservar.

Pero necesitamos a lo público, además, como actor fundamental para salir de la crisis. El desarrollo de un país no depende solo de su *hardware* económico, de sus factores productivos, sino del *software* que componen sus marcos normativos e institucionales, como nos recuerda un reciente libro (*Acción colectiva y desarrollo*) de los profesores José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín. Justamente porque en el mercado interactúan muchos agentes independientes, se precisan instituciones bien trabadas que reduzcan las incertidumbres, que ofrezcan garantía y confianza, que promuevan la coordinación y que generen dinámicas sociales

favorables para el aprovechamiento eficiente de los recursos productivos.

Es decir, que la calidad del entramado institucional, como se ha visto en muchos países, constituye un elemento primordial que impulsa o frena el desarrollo. Por eso, para salir de esta crisis se necesita reforzar, mejorar, hacer más eficiente, más global y más coordinado el papel de las instituciones. Y por eso hay que volver la mirada al Estado, a lo público y a las instituciones, pero hay que hacerlo con una nueva mirada que nos permita reformarlas hacer de lo público un eficaz instrumento ante la crisis.

La crisis nos ha hecho volver la mirada sobre lo público y, al mismo tiempo, nos ha hecho ver que lo privado no era tan eficiente como nos decían. Pero no es a la confrontación sino al entendimiento a lo que lo público y lo privado están llamados. El enemigo de lo público no es lo privado sino lo ineficiente. Para que lo público resulte eficiente será necesario hacer profundas reformas y reflexionar con rigor sobre el alcance y la orientación de las políticas públicas; será necesaria, como ha dicho recientemente el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, una nueva alianza entre el Estado y el mercado y, por eso, ambos se han de reformar y habrá que reinventar nuevas fórmulas de relación y de colaboración entre ambos.

Creo que con ese propósito se han analizado ya diversos ángulos, con diversas perspectivas y con destacados ponentes, esa actuación de lo público a lo largo de estas Jornadas y, para concluir las, tenemos la ocasión de hacerlo ahora con esta Mesa Redonda en la que contamos con muy destacados representantes de las fuerzas políticas, además de muy reconocidos expertos en materia económica, como Octavio Granado, por el PSOE; Álvaro Nadal, por el PP; y José Antonio García Rubio, por IU.

Todos ellos tienen el reto de hablarnos de crisis y política económica. O de la política económica ante la crisis. Y tienen ante sí, en el título de esta Mesa Redonda, una pregunta de gran calado: “¿hay consensos básicos posibles?”. Una pregunta que no es nada retórica ni teórica, sino un gran desafío, un gran reto y, a lo que parece, una gran necesidad y hasta una apelación que parecen estar haciendo la economía, la sociedad y los ciudadanos.

Vamos a ver si ellos, con su palabra, con sus intervenciones, nos muestran (pasado ya el ambiente electoral de las últimas semanas) esa voluntad de unos consensos básicos que parecen imprescindibles para superar esta profunda crisis y para acabar con la sensación de que, ante la crisis, estamos parados, paralizados, en la generación de ideas, de alternativas, de pensamiento, de acciones y que todo consiste en capear el temporal esperando que empiece a escampar.

Buenas tardes y muchas gracias al Consejo Económico y Social de Asturias por su amable invitación.

Voy a intentar dibujar un escenario de consensos para salir de la crisis, y en este sentido, voy a empezar por hacer una cita de un autor que me resulta especialmente atractivo que es Robert Solow, el Premio Nobel de Economía en el año 1987, decía en un artículo publicado en marzo en una revista americana, y traducido hace escasos días en una revista española, decía:

“No es posible que nadie sepa cuanto tiempo va a durar la presente recesión o cual será su intensidad. Ello se debe a que la peligrosa combinación de recesión real, paro y movilización de la capacidad productiva, y descalabro financiero, siendo cada una de ellos, causa y efecto del otro, hace la situación más compleja, más inestable, más vulnerable a los imponderables psicológicos y más distante de anteriores experiencias”

Una primera obligación para hablar de consensos, es que tenemos muy pocas certezas sobre la actual situación. Una de las certezas que tenemos es que por primera vez se alcanzan dimensiones absolutamente mundiales, y por lo tanto, hablar de crisis económica y hablar de crisis económica sólo en España, olvidando que estamos en una economía globalizada, es una falacia; porque probablemente todas las cosas que se puedan decir de España, se pueden decir de cualquier otro país. Y lo que tenemos que cuestionar es la intensidad de los fenómenos en España y la intensidad de los fenómenos en otro país. No se han interrumpido los mercados financieros internacionales para España, se han colapsado los mercados financieros internacionales. Es decir, los flujos de capital entre los países se han interrumpido. Nosotros teníamos una especial exposición a la financiación internacional, y por lo tanto, tenemos un problema especial, no en cualidad, espacial en cantidad.

Primera cuestión, señalemos incertidumbres y certezas.

Seamos capaces de trabajar en unas dimensiones en las que podamos identificar el problema, en el tiempo y en el espacio. No estamos hablando sólo de España, estamos hablando del mundo. Estamos presos de incertidumbre.

Cuando el Gobierno hizo público en mayo el dato de la inflación, la oposición dijo que “el Gobierno debe modificar su política financiera porque estamos en un riesgo evidente de inflación”. Hace un año y dos meses el riesgo que nos decía el partido de la oposición, era el riesgo inflacionario, pero la recomendación era la misma “el Gobierno debía modificar su política económica”.

El escenario temporal también es importante, tenemos que abordar la crisis con luces largas, ser capaces de utilizar una mezcla de medidas a corto, medio y largo plazo, y por lo tanto, no hay soluciones inmediatas. Y cuando se plantean soluciones inmediatas a problemas que sólo tienen resolución a largo plazo, se está planteando otra falacia.

Aquí no existe el bálsamo de fierabrás, no existen medidas milagrosas, taumatúrgicas o que tengan solución a corto plazo. Y cuando lo que se está poniendo de manifiesto es que las medidas que se aplican a corto plazo no tienen efecto, y como no hay medidas o son escasísimas las que tienen efecto a corto plazo, lo que se está planteando es una forma inadecuada de abordar el problema.

Tercera cuestión, tenemos que ser capaces de compartir responsabilidades. En la España de 2009, no podemos identificar las responsabilidades de los sucesos económicos o de los eventos políticos, como por ejemplo, podíamos hacerlo con los pactos de la Moncloa en el año 1978. ¿Por qué? Porque aquí el poder político

está descentralizado y la gestión del gasto público que no está previamente comprometido, lo que no son prestaciones sociales y servicio de la deuda, está descentralizado. Ya no tiene sentido apelar a políticas concretas para el Gobierno de la Nación en exclusiva.

Si se habla de recorte de gasto público, que es algo, sin duda razonable, todos nos tenemos que acostumbrar a que vamos a vivir un escenario de consolidación fiscal. Habrá que recortar gastos, habrá que incrementar ingresos, que por cierto, esto casa mal con algunas medidas de rebajas fiscales y va a haber que priorizar actuaciones consideradas estratégicas y dejar en segundo nivel actuaciones que no tengan esa importancia estratégica. Esa decisión debe ser tomada por el común de los agentes políticos. Si en España analizamos cual es el comportamiento en gasto público, de las diferentes administraciones públicas gobernadas por los diferentes partidos, nos encontramos con que no hay diferencias. Las administraciones gobernadas por la derecha tienen las mismas políticas de gasto público que las gobernadas por la izquierda. Entonces o es que el gasto público tiene un componente estructural que hace difícil aplicarle recetas de reducción de gasto público o es que estamos haciendo lo que en mi tierra es la maldición del far-sante “consejos vendo pero para mí no tengo”.

No hay por lo tanto medidas que tengan esa impronta política si no son previamente experimentadas por los propios agentes políticos que las proponen. No quiero decir que tengamos que consolarnos con que los males están repartidos por todos. Lo que digo es que tenemos que empezar a pensar, en términos tales, que todas las decisiones políticas que vamos a tomar en términos de libre elección tienen ventajas e inconvenientes.

No existe una política virtuosa y una política no virtuosa. Existen políticas que producen una serie de efectos,

algunos positivos y otros negativos y existen políticas que producen otros efectos, algunos positivos y otros negativos.

Si este país tuviera una política de menor gasto público, sin ninguna duda, tendría más fácil la financiación de la deuda externa, pero también, sin ninguna duda, tendría más problemas de cohesión social. Porque en esa política de reducción de gasto público inevitablemente habría una reducción de gasto social, y si tenemos problemas de cohesión social o problemas de crisis social en este país, como los que han tenido otros países europeos, el caso de Grecia es el más emblemático, van a generarnos un riesgo reputacional y también va a generarnos una reducción de nuestra credibilidad como país a la hora de enfocar los problemas de financiación.

El *spread* de la deuda pública española subió mucho en los últimos meses del año pasado y luego se ha reducido y ahora está haciendo una serie de picos. Está en un pico alcista y no sabemos lo que va a suceder en los próximos meses. Sin ninguna duda la reducción del *spread* del diferencial de financiación de nuestra deuda, en relación fundamentalmente con la alemana, influye el hecho del mantenimiento de la cohesión social como un factor positivo que ayuda a pensar que este país tiene futuro.

Por lo tanto, no hay medidas buenas y medidas malas, sin duda habrá medidas mejores y peores, y sin duda habrá elecciones políticas que irán en una dirección o en otra, pero todas las medidas tienen efectos que son positivos y efectos que son negativos, y lo que tenemos que elegir los agentes políticos y los ciudadanos a la hora de designarnos como sus representantes, es qué efectos más relevantes quieren producir, sabiendo de antemano, que hay otros efectos que nadie quiere producir, pero que son inevitables. Esto no es una historia

de buenos y malos, en términos de *la malvada derecha que quiere recortar las prestaciones sociales y la bondadosa izquierda que quiere mantenerlas* o en términos tales como *la bondadosa y eficiente derecha que quiere restablecer la economía nacional frente a la ineficiente izquierda*, son cuentos que carecen de sentido en una sociedad civilizada, compleja y algo moderna como es la española del año 2009.

No hay una dicotomía entre equidad y eficiencia, hay combinaciones de equidad y eficiencia. Todos queremos que haya la máxima equidad con la máxima eficiencia. Hay quien hace más hincapié en la eficiencia y quien hace más hincapié en la equidad. Esto no es solamente una crisis financiera aunque evidentemente tiene un componente financiero inicial. Pero en este sentido, conviene señalar que como no es solamente una crisis financiera a la hora de abordar los problemas reputacionales, los problemas de financiación, tener en cuenta las causas y las posibles soluciones.

En España históricamente, los españoles hemos dedicado una parte excesiva de nuestro ahorro a la compra de la vivienda. Hemos fomentado un *boom* inmobiliario, desmesurado que ahora nos pasa una factura espantosa. Las entidades financieras tienen un riesgo promotor elevado y las familias españolas están endeudadas por créditos hipotecarios. Además el ahorro nacional, que debía financiar nuestra inversión del conjunto de actividades productivas, se tesauriza, en forma de compra de activos inmobiliarios.

Cuando una persona acaba con la hipoteca de la primera vivienda compra la segunda, también con un crédito hipotecario y al final, el último año en el que pagas la hipoteca, es después del fallecimiento de alguno de los que tenían las fuentes de ingreso de la familia.

En ese sentido, es fundamental entender, que tenemos que resolver nuestro problema de dependencia financiera del exterior, resolviendo el exceso de financiación de la vivienda en España. Todos los gobiernos han intentado reducir el precio del suelo, pero eso ha sido hasta ahora, y no voy a entrar en consideraciones de cuál será el precio del suelo en los próximos años, porque ya se ha hecho en foros políticos más autorizados que en el que estamos nosotros, y es evidente que no han tenido éxito, y es evidente que tenemos que imprimir un cambio de ritmo a este país, y tenemos que conseguir que el ahorro de los españoles, financie la producción de otros bienes y servicios, así como la creación de empleo en otras actividades productivas. Lo cuál se casa muy mal con seguir teniendo el régimen fiscal de vivienda que tenemos en España, que es absolutamente extraño y estraño en el conjunto de la Unión Europea. Esto es una necesidad y no podemos hablar de la crisis financiera en el sector español sin hablar de la vivienda, como no podemos hablar de la reestructuración del sistema financiero, sin mencionar que el principal riesgo que tienen nuestras entidades financieras, es el enorme riesgo promotor. Éstas tienen un problema de liquidez, evidentemente se han financiado en el exterior exageradamente, van a tener un problema de disminución de margen comercial, no tienen otros problemas porque hemos tenido regulación de supervisión y tutela más eficiente que el de otros países, pero de cara al futuro para que haya crédito para las empresas, para las familias, para todos nosotros, el crédito no se puede consumir solo en adquirir viviendas. Por que como sigamos empeñados en que el crédito fluya solo para las viviendas, esa apelación a la compra de viviendas, va a agostar los caminos del crédito. Y como la crisis no es solo financiera, pero sí es fundamentalmente financiera, hay que reestructurar el sistema financiero.

En el futuro a medio plazo es inevitable considerar que necesitamos menos entidades, que éstas sean de mayor tamaño, que tengan menos concentrados sus riesgos, que dependan menos del riesgo promotor, de la financiación de las actividades inmobiliarias, entidades que vayan progresando de forma razonable en la gobernanza, en la transparencia, en las buenas prácticas, etc.

Los agentes políticos inevitablemente somos parte del fenómeno, pero no vamos a convertirnos en parte del problema, a mí y a los socialistas en general, nos parece una irresponsabilidad, que se esté situando al sistema financiero español, que es una de las fortalezas en las que tenemos que apoyarnos para salir de la crisis económica, en una situación de desprestigio que disminuye nuestra reputación, y que dificulta la salida de la crisis económica. Por lo tanto, tenemos que abordar una reestructuración que afectará a las empresas y entidades que tengan que afectar y hacerlo de la forma más razonable posible, y *dando en menor número de cuartos al pregonero*, e intentando que nuestras palabras no se conviertan en una parte del problema.

Necesitamos dar una apuesta de futuro por este país, definiendo no a sectores definidos ni condenados, ya que no hay ningún sector condenado en este país. Cualquiera de nosotros podría pensar en el sector textil y en la Europa de los veintisiete no es una de los sectores que tenga mucho futuro, en este país tenemos una de las mayores industrias textiles del mundo, Inditex por ejemplo, que ha presentado resultados esta semana. No hay sectores condenados, hay prácticas condenadas y son las prácticas que no se adaptan y necesitamos adaptarnos en innovación tecnológica y necesitamos cambiar actitudes y aptitudes, necesitamos financiar investigación y desarrollo en las empresas, que es una asignatura pendiente en la economía española de los últimos cuarenta años, y necesitamos

promover entidades que tengan capacidad de adaptarse a nuevos consumidores, a nuevos productos, a mercados que van a acelerar sus cambios. Pero necesitamos saber en que fortalezas podemos basar esa capacidad de adaptación competitiva de nuestras empresas, conviene decir que a veces analizamos con excesiva superficialidad las debilidades de la economía española. La principal rigidez del mercado de trabajo español no es ni la negociación colectiva, ni el coste del despido impropio. Por cierto, cuando se habla del coste del despido parece que no tenemos en cuenta, que hay despidos procedentes e improcedentes y en los costes de los despidos procedentes estamos en la media europea o incluso un poco por debajo de la media europea a quince.

La principal rigidez del mercado español es que tenemos el doce por ciento de las jornadas parciales, en vez del diecinueve por ciento que tiene la Unión Europea a quince o a veintisiete; que tenemos la tendencia a solucionar con la exclusión del mercado de trabajo todos y cada uno de los problemas colectivos: que excluimos del mercado de trabajo a las personas incapacitadas. Tenemos un mercado de trabajo capaz de buscar ocupación a una persona con parálisis cerebral pero a la persona que le duele la espalda le da una pensión para que salga del mercado de trabajo. Tenemos una incapacidad notable para convertir políticas pasivas, políticas de subsidio en políticas activas y esto es lo que intentamos modificar, como se ha hecho en el Real Decreto Ley de fomento del empleo para que las prestaciones de los desempleados se conviertan en incentivos a la contratación. También es lo que hemos intentado cambiar cuando hemos establecido bonificaciones especiales para la contratación a tiempo parcial. Ésas son las rigideces del mercado de trabajo español, además de una rigidez formativa importante. Ésta hay que abordarla desde una perspectiva más estrecha de colaboración de los centros educativos con las empresas, y

esto no es sencillo, porque esta relación normalmente tiene como intermediario a la Administración, y normalmente tenemos una Administración que financia, a través de la cuota de formación profesional que se cobra como cuota de la Seguridad Social, aunque en el fondo no lo sea. Tenemos una Administración que gestiona, que es la Comunidad Autónoma; un agente que realiza la formación en muchos casos que es la empresa y un centro educativo que pertenece a los departamentos de las diferentes administraciones, que necesitan tejer la malla en la cual se establece ese grupo de relaciones.

Hemos tenido unos años absolutamente perdidos de la adaptación de nuestro sistema universitario a Bolonia y lo estamos haciendo ahora, en los tres últimos años deprisa y corriendo, y hemos tenido un tradicional empecinamiento en el sistema educativo entre las principales fuerzas políticas, que hace que discutamos de casi todo, menos de lo fundamental. Y al final seguimos pensando en que los problemas del sistema educativo no son cómo arreglar el fracaso escolar, sino cómo conseguir que los fracasados escolares salgan de las escuelas, o que los problemas del sistema educativo son la educación en valores, cuando la educación en valores más eficiente es aquella que tiene un sistema educativo que funciona eficientemente. En este sentido, creo que es importante que tengamos en cuenta que en educación necesitamos un pacto de la misma calidad, de la misma continuidad y de la misma intensidad que hemos alcanzado en el sistema de pensiones con el pacto de Toledo. Y necesitamos que los consensos políticos tengan una trama territorial, lo decía al principio y tengo que reiterarlo, las políticas contra la crisis no pueden ser responsabilidad del Gobierno, tienen que ser responsabilidad de las Comunidades Autónomas, y éstas gestionan políticas que son imprescindibles para salir con eficiencia de la crisis. Gestionan las políticas activas de empleo, gestionan la educación

y no podemos reducir gasto público negándoles recursos a las Comunidades Autónomas porque eso, que nos vendría muy bien a muy corto plazo, sería una apuesta estratégicamente desafortunada en el futuro.

Y por concluir, necesitamos, y esto es evidente, no solamente que el ahorro de los españoles financie actividades productivas, no solamente tener un sistema financiero más eficiente, solucionar problemas de formación, solucionar rigideces en el mercado de trabajo que no son las del despido y la contratación, sino fundamentalmente llegar a acuerdos para atajar problemas como el absentismo, las condiciones de trabajo, la conciliación de la vida laboral y familiar, necesitamos dar una prioridad estratégica a la innovación en este país, y esto es una necesidad de primer rango. Este país no puede permitirse el lujo de seguir pensando que sin cambiar estrategias, cambiar productos, cambiar condiciones de trabajo, cambiar alianzas entre las empresas, ganar densidad en el tejido industrial y en el conjunto del tejido productivo, va a salir mejor de la crisis; saldrá de la crisis pero saldrá peor.

Lo que pasa es que la innovación también tiene que llegar al discurso de los partidos políticos. No podemos seguir hablando de soluciones para la crisis diciendo que lo que vale es la reforma laboral de hace doce años porque la reforma laboral de hace doce años, a la situación laboral actual, no le sirve para nada. La reforma laboral de hace doce años garantizó la estabilidad laboral de muchos empleos y estuvo muy bien, pero no tuvo ningún impacto en la creación de empleo. Convirtió empleos temporales en empleos más indefinidos en relación contractual, y eso estuvo muy bien y tuvo un efecto muy positivo, pero ahora no necesitamos un trabajo en esa dimensión. No podemos aplicar las mismas soluciones como las que estábamos reclamando en tiempos de bonanza.

La rebaja del tipo del impuesto sobre sociedades, sin duda, será buena siempre, pero en estos momentos es irrelevante. A lo mejor, en otro momento en el que ya atisbemos con más certidumbre un inicio de la recuperación económica puede tener algún efecto positivo pero no podemos seguir diciendo, en el año 2009, lo mismo que decíamos en el año 2004 en los programas electorales porque si no somos capaces de adaptarnos a la nueva situación, en el fondo estamos vendiendo mercancía averiada. Y no podemos seguir pensando que en una situación de tanta complejidad, los problemas son únicamente problemas de eficiencia en las políticas o de valores. Yo creo que hay una cierta utilidad que reconforta mucho hablar de esta crisis como un problema de codicia. Por otro lado, puede ser también reconfortante, para las personas de mentalidad más conservadora, pensar que el problema no ha sido global de regulación, sino simplemente, un problema de

regulación imperfecta del mercado, y que no tenemos que considerar como uno de los puntos elementales de salida de la crisis, tener un buen sistema de regulación y supervisión del sistema financiero internacional. Esto no es fruto simplemente de políticas más o menos acertadas o equivocadas. Esto también es fruto de los tipos de regulaciones que tenemos en los mercados financieros, ni podemos seguir pensando que las estrategias dependen únicamente de los agentes políticos. Necesitamos innovar nuestros discursos, necesitamos tejer complicidades, necesitamos llegar a acuerdos, algunos de naturaleza territorial, otros de naturaleza social, otros de naturaleza política, y necesitamos ser mucho más humildes, saber lo que podemos decir, y saber aquello que no podemos decir, simplemente porque podríamos hablar de ello pero no estaríamos aportando valor, sino simplemente aportando opiniones que no tienen ningún valor.

Buenas tardes, en primer lugar quiero agradecer al Consejo Económico y Social de Asturias, la invitación para participar en este debate.

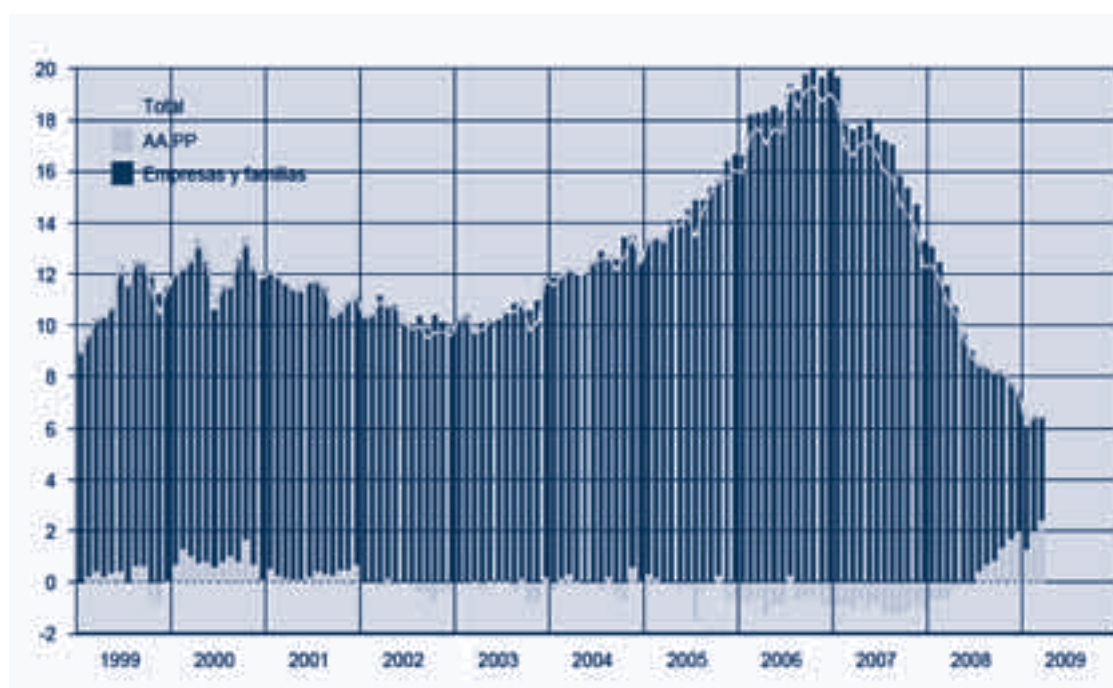
Cuando uno da vueltas por España con ocasión de la última campaña electoral para elegir a los representantes al Parlamento Europeo, casi por unanimidad, en todos los sectores económicos como son las cámaras de comercio y las empresas, el elemento esencial que está describiendo cómo están viviendo la crisis económica las empresas españolas es, sin duda, la financiación. Las empresas españolas van a un banco y, o les reducen la línea de crédito, no se lo dan para seguir funcionando, para financiar el circulante o no pueden financiar esa inversión, incluso empresas que van bien. En España hay un problema atroz de liquidez, de falta de financiación crediticia, no sólo para las empresas

sino también para los particulares. Muchas veces un particular que entra en un concesionario de automóviles, luego va a la financiera y no le dan el crédito.

Incluso familias que tienen la fortuna de entrar en un sorteo de viviendas de protección oficial y tienen la facilidad de poderse comprar una vivienda a un precio sustancialmente inferior al del mercado, luego van al banco y no les da el crédito pues no cumplen las condiciones de solvencia que antes cumplían más fácilmente.

Le pasan muchas cosas a la economía española pero creo que este gráfico describe bastante bien qué es lo que nos está pasando o, por lo menos, es una buena síntesis. La línea blanca nos indica el crecimiento del crédito en nuestro país desde que entramos en el euro, es decir, desde finales de 1999 hasta el último dato

Gráfico 1. Financiación a los sectores no financieros
Contribución su tasa de crecimiento



disponible que es marzo de 2009; para empresas y particulares disponemos ya del de abril, pero para administraciones públicas solo hay datos hasta marzo.

Vemos que, desde el año 1999 hasta el año 2003 este crecimiento es bastante estable, está alrededor del 10%. Lo cual quiere decir algún punto por encima del PIB nominal. La economía española se financiaba de manera bastante estable y con cierta holgura que es lo que produjo una época de crecimiento bastante equilibrado y sostenido. A partir del año 2004 empieza una subida espectacular de esta tasa. Como se puede observar, alcanza su máximo a principios de 2007 que es la época del dinero fácil. Aquí se puede echar la culpa a muchas cosas: a una bajada del tipo de interés en el año 2004 por parte del Banco Central Europeo que probablemente no nos vino bien. Estaba atendiendo más las necesidades de los países del área central del euro, especialmente Alemania. Hubo una política por parte de los bancos de asunción de riesgos del sistema financiero, asunción de riesgos que, a toro pasado, y siempre es a toro pasado, probablemente a todo el mundo le parezca excesiva y aquello no fue previsto por los organismos reguladores. El caso es que en España tuvimos un crecimiento espectacular de nuestro crédito, como se aprecia, fue muy poco compensado por una austeridad o por una menor demanda de financiación por parte de las administraciones públicas que están representados en las barras azul claro, que prácticamente están en cero en el año 2002. Son los años de consolidación de las cuentas públicas y que van dando lugar a un superávit, el cual se ve claramente, pero que es muy inferior a lo que eran las demandas de crédito por parte del sector privado. Este país, por decirlo así, hasta principios del año 2007, se endeudó hasta las cejas y fueron, esencialmente los agentes privados, con tomas de créditos de todo tipo. Algunas se invirtieron en internacionalización, otras en reequipamiento de nuestro sistema productivo, se lanzó un pro-

ceso de crecimiento en el sector inmobiliario y también de bienes de consumo duradero, en su inmensa mayoría importados.

La otra cara de esta moneda, es que España fue el país que más rápidamente se endeudó con el exterior alcanzando un déficit exterior record, en el año 2008, del 11%. Sólo Islandia tenía un déficit de esas características y, fuera del euro, ya hemos visto lo que ha pasado, se ha hundido en medio del Atlántico. Este endeudamiento, para que nos hagamos una idea, en el año 2003 era del 2,5% del PIB de déficit exterior, y llegamos hasta un 11%. Todo esto era ahorro que nos venía, esencialmente de Europa. Ahorro con el que comprábamos productos que nos venían del resto de Europa y de los países asiáticos y generábamos existencia exterior. Es decir, nos financiaban para comprar lo de fuera y esto iba creciendo en bola de nieve, generando un endeudamiento equivalente, en términos absolutos en euros, a lo que sumaba el déficit de Francia, Italia y Reino Unido juntos. Es decir, España acumulaba tanto déficit exterior como estos tres países que son sustancialmente más grandes que nosotros. El caso español es único. De un nivel de endeudamiento tan alto de su sector privado y de un déficit exterior tan alto originado por ese endeudamiento del sector privado. A partir de principios de 2007, como se ve ahí, empieza la sequía, si lo anterior era la inundación. Pasamos de una época de liquidez extrema a empezar a reducir esa liquidez y a un ritmo bastante rápido como se ve por la pendiente. En apenas dos años bajamos de un 20% de financiación del sector privado a apenas un 4% en el que estamos ahora; 6% pone el gráfico, 4% si tomamos los datos de abril.

Y si nos fijamos, la crisis financiera internacional no ha cambiado la pendiente, no nos lo ha agravado. Probablemente lo que ha hecho ha sido prolongarlo pero lo importante es que ya veníamos endeudados hasta las

orejas, teníamos la bola de nieve, el globo a punto de estallar y empezó a pincharse. Este exceso de endeudamiento ha empezado a reducirse y la velocidad de ajuste de este endeudamiento es lo que se está llevando por delante la economía española. Porque es lógico que este país se desendeude porque está excesivamente endeudado. Por cierto, la doctrina de política económica oficial de los años 2004 al 2006 era que dentro de una unión monetaria no importa lo endeudado que se esté porque se está dentro del área monetaria y da lo mismo el déficit exterior. La experiencia nos está demostrando que no, que teníamos que haber sido mucho más precavidos y haber tratado de buscar elementos compensatorios de ese exceso de endeudamiento pero lo que está claro es que, ahora mismo, lo estamos pagando.

Esta reducción del endeudamiento se hace a base de no dar crédito. El resto del mundo ha dejado de financiar a España, más aún, en una crisis financiera internacional, ahí es donde incide de una manera decisiva. Un país muy endeudado se encuentra con una crisis de liquidez internacional, no hay liquidez para nadie y menos aún para uno que está muy endeudado. Y además un país con las características que tiene España, que no nos engañemos, es un país que tiene un cierto riesgo reputacional: es un país, que a la mínima, nos miran raro. Esto nos ha pasado de una forma muy inmediata, hemos perdido el rating de AAA, que nos costó tanto obtener. Entramos en la máxima categoría, en la primera división mundial en cuanto a calidad crediticia y lo hemos perdido de manera bastante inmediata, cosa que no les ha pasado a otros países. Éstos son los problemas intrínsecamente españoles. Tenemos un país que se financiaba del exterior. De cada cien euros que daba de crédito, treinta se financiaba en mercados mayoristas porque no había depósitos internos, no teníamos ahorro nacional que financiase ese esfuerzo de crédito tan enorme que estábamos haciendo dentro

de nuestro país y ha empezado el proceso de ajuste. Un proceso tan rápido que, en vez de producir los efectos tradicionales de cualquier recesión económica como serían, no sólo una restricción del consumo (si hay menos crédito hay menos consumo, especialmente en bienes de consumo duradero automóviles y bienes inmuebles, aunque este último es un bien mixto consumo-inversión) que es donde estamos viendo que tiene los principales problemas la economía española. Siendo también incluso con un efecto adicional y es que las empresas, muchas veces no pueden operar por la falta de liquidez y echan la persiana. Hay multitud de empresas que han tenido que cerrar sencillamente porque no han recibido refinanciación por lo cual, al contrario de un período recesivo normal, esto de normal entre comillas pues nunca es normal cuando estamos hablando de la contracción de la actividad económica, lo que estamos viendo es que las empresas echan el cierre y no sólo es que se reduce la plantilla, es que se va a la calle la plantilla entera porque se va el empresario. Muchas veces es un pequeño empresario con unos pocos trabajadores, y todos a la calle y éste es un fenómeno que está siendo muy recurrente en esta crisis: la destrucción de empresas, no de puestos de trabajo en las empresas sino de destrucción de tejido empresarial puro y duro. En el censo de la Seguridad Social se han perdido cien mil empresas en el último año. Según la EPA, sesenta mil empresarios individuales han cesado su actividad en el primer trimestre del año y ciento ochenta mil autónomos. Es una situación diferente, en este sentido, a otros períodos en los que veíamos que sí se contraía la actividad y el empleo pero no se destruía tanto tejido empresarial al ritmo que se está haciendo.

¿Es necesario este ajuste del endeudamiento? Necesario no, viene impuesto. España se está desendeudando, a la fuerza ahorcan. La cuestión es que lo estamos haciendo a demasiada velocidad y eso es lo que

está generando esa destrucción de actividad económica y empleo. Y aquí nos encontramos con un elemento adicional. Lo que interesa es la barra azul oscuro que es lo que se está financiando empresas y familias. La barra azul claro es lo que se financian las administraciones públicas. No sólo es que hay mucho menos crédito disponible para el conjunto de la economía española como vemos, sino que la barra azul claro está comiéndose a la barra azul oscuro. Las administraciones públicas, con su endeudamiento, están expulsando del mercado financiero a las familias y a las empresas de forma que si vemos lo que les está quedando a las empresas, en comparación, no con la época del exceso financiero pero sí con las épocas en las que había una cierta normalidad y equilibrio en el crecimiento, la variación del crédito que están experimentando el sector privado, ahora mismo es muy inferior. Es lo que está atenazando a nuestro sector privado y además la calidad del crédito no es la misma. La inmensa cantidad de crédito, y eso lo dice cualquier persona del sistema financiero, que se está dando ahora es renovación de crédito antiguo, no crédito nuevo. No se está financiando inversión nueva, no se está financiando compras nuevas. Se está refinanciando créditos antiguos por un lado para evitar problemas de morosidad y por otro para conservar los clientes, tratar de mantener las actividades que se puedan en ejercicio pero desde luego no está generando una mejora en cuanto a la capacidad de financiación. Una restricción financiera de estas características es la que está generando la contracción en demanda tan bestial que está generando los típicos efectos, no sólo recesivos normales; estamos encontrándonos por primera vez con inflación negativa o deflación, como la queramos llamar. Es la descripción de una situación inusitada en nuestro país y es que el IPC tiene cifras negativas. Y, como salió el dato hace pocos días, por primera vez en nuestra historia tenemos una inflación subyacente por debajo del 1% lo cual quiere decir que tenemos un grandísimo problema en los vendedores

que necesitan hacer bajadas de precios masivas porque si no, de otra manera, no son capaces de colocar el género y así lo colocan con unos márgenes muy estrechos y a veces a pérdida. Ésta es la situación que nos estamos encontrando en buena parte de los sectores productivos españoles.

Con lo cual, el análisis de por qué estamos metidos en este lío y de la manera en la que estamos metidos, ¿por qué en España tenemos un comportamiento tan negativo del empleo en relación a otros países y por qué tenemos una destrucción de tejido empresarial al contrario que en otros países que lo que más estamos viendo es una reducción del nivel de actividad, como es el caso de Alemania? Alemania tiene un problema de que no exporta y eso reduce actividad económica, pero eso no está destruyendo empresas a ese mismo ritmo, a esa velocidad y menos al empleo al que lo está haciendo España. Es por que estamos esencialmente endeudados que es la mayor posición de vulnerabilidad en caso de encontrarte con una crisis de liquidez internacional como la que tenemos y además es un tema que ya venía de antes y que tiene difícil solución.

Cuando una empresa, una familia están tremendamente endeudados normalmente tienen tres vías de actuación que es la que nosotros estamos proponiendo para el país desde el punto de vista de la política económica. Lo primero que haría cualquier empresa, cualquier familia que se encuentra con una carga de endeudamiento que no puede asumir, es tratar de renegociar su deuda. Va al banco e intentar alargar plazos e intenta reestructurar los pagos. Esto lo tiene que hacer un país en los mercados financieros internacionales. De ahí la importancia de que nuestro país recobre, cuanto antes, una credibilidad, una capacidad de reputación en los mercados financieros internacionales. Ahora mismo tenemos tres elementos que están complicando mucho la refinanciación de nuestra deuda privada. El primero,

el que he dicho antes. Si hay poca liquidez y la poca la está absorbiendo el sector público, en el último mes, de los catorce mil millones de créditos que se dieron de forma adicional en España, doce mil los absorbieron las administraciones públicas. Quedaron cuatro mil para las familias y dos mil en negativo para las pequeñas y medianas empresas. Éstos son los datos que da el Banco de España para el último mes.

Lo primero que estamos diciendo es que las administraciones públicas deben facilitarle la vida al sector privado y deben permitir esa financiación ya que de otra manera están absorbiendo estos recursos que son vitales para que esas empresas no nos cierren y mantengan su actividad o para que esta demanda tradicional de bienes de consumo duraderos o, en algún caso inmuebles, se pueda sostener o pueda tener una variación mucho más moderada porque el proceso, justo hay que hacerlo, pero hay que hacerlo a un ritmo mucho menor.

Pero hay dos elementos adicionales. El Estado es el agente económico que más barato se financia en una economía. Si aumenta su coste de financiación se lo está aumentando no sólo al propio Estado y, por tanto, a los ciudadanos que tienen que pagar impuestos para financiar esa deuda, sino que se lo aumenta al conjunto de actores que hay en un sistema económico. Y ahora mismo, España sólo tiene cuatro países por delante en el mayor coste de su deuda pública con respecto a la alemana que es el diferencial habitual con respecto al bono alemán. Estos cuatro países son Portugal, Italia, Grecia e Irlanda, que son los habituales, los siguientes somos nosotros. Se nos valora incluso peor que países como Austria, que tiene una enorme exposición a riesgo en los países del este, o como Bélgica, que es un país con un altísimo nivel de deuda pública y que tiene problemas institucionales de gobierno evidentes. Y nosotros estamos, junto con estos paí-

ses o incluso peor y junto a ese grupo que los anglosajones llaman, de mala manera, "el grupo de los pig", el grupo de los cerdos. Es un problema intrínseco nuestro. Nosotros tenemos un problema de reputación, lo tenemos que solventar a corto o medio plazo porque España tiene una economía probablemente mejor de como se percibe, pero se percibe de esta manera y hay que tenerlo muy en cuenta. A la mínima, nos incrementan la prima de riesgo país. Ya vuelve a existir una prima de riesgo país en la cual una deuda, por el mero hecho de ser española, es más cara. Y ya no sólo del Estado, pues al Estado le aplican el mínimo diferencial: comunidades autónomas, ayuntamientos y detrás de ellos grandes empresas, pequeñas y medianas con enormes costes de financiación de todo tipo, bien en términos de garantía, o bien se les da menos crédito.

También por calidad. Si el Estado pierde calidad en su deuda se la hace perder a los demás agentes de la economía. Por eso tenemos que ser extremadamente cuidadosos. Para que España, y los agentes económicos, cualquiera, públicos o privados, puedan renegociar esa deuda necesitamos dar señales de calidad y es muy importante que la política económica dé esas señales. Que no aúne crecimientos desaforados de deuda pública (las previsiones de la Comisión son treinta puntos del PIB en tres años). Es una cifra enorme, descomunal, eso, desde luego no da ninguna seguridad a ningún inversor. Ni tampoco se establecen planes de garantía de que volvamos a entrar en los márgenes adecuados de los procedimientos de déficit excesivos, con lo cual, de entrada tenemos un expediente abierto. Muy mala señal si aparece una portada en el *Financial Times* diciendo que en España se abre expediente de déficit excesivo, eso cuesta puntos básicos en financiación, cuesta calidad crediticia.

El segundo elemento que haría cualquier empresa o familia por mejorar su situación ante un exceso de en-

deudamiento, ante una capacidad de endeudamiento que no pueda asumir, sería ajustarse el cinturón. Evidentemente hay que dar servicio a la deuda y hay que ajustar los gastos en función de esas necesidades de pago de ese endeudamiento que hay que hacer, puesto que no se puede renegociar tan fácilmente esa deuda. Esto, las familias lo están haciendo, lo están haciendo las empresas, y de qué forma, sin embargo no lo hacen las administraciones públicas. Hemos perdido unos cuatro puntos del PIB en ingresos el año pasado y este año, las previsiones del Secretario de Estado de Hacienda apuntan a dos puntos más. Basta ver la evolución de los ingresos en estos últimos meses y parece que eso no ocurriese. Mantenemos los mismos niveles de gasto y se propugnan niveles de gasto adicionales empezando por un sistema de financiación autonómica que parte del principio de que “supongamos que recaudamos lo mismo que estábamos recaudando antes, cómo lo repartimos”. Esto engorda la bola, engorda el problema del endeudamiento porque no olvidemos que, desde nuestro punto de vista bastante falaz de decir: “es que tenemos menos deuda pública que los demás” pero es que se tiene mucha más privada... Y el que paga la deuda privada es el mismo que paga la deuda pública porque esa deuda pública la va a pagar el mismo señor que está endeudado con una hipoteca, sólo que a través de los impuestos. La misma deuda tiene el españolito de a pie con su hipoteca más la del conjunto de administraciones públicas, y la tiene que pagar. Lo cual, si le agravamos el problema empeoramos sustancialmente la situación de endeudamiento de este señor y del conjunto del país. Por eso, el ejercicio debería ser al revés. Tenemos que tener conciencia de cuáles son los niveles máximos de deuda pública que este país puede asumir junto con la deuda privada, cuál es el endeudamiento real y cómo vamos a reducir ese endeudamiento general del país. Esto daría lugar a unos escenarios presupuestarios estrictos en niveles de gasto. Y esos niveles de gasto hay que cum-

plirlos. Evidentemente, esto implica ajustes a todos los niveles. Habría que priorizar las políticas, no pensar en términos de agentes: Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales no, vamos a pensar al revés. ¿Cuáles son las políticas que hay que priorizar en el ajuste? Las que queremos mantener en mayor medida financiadas, van a tener que recibir una parte mayor de ese ajuste y luego empezar a repartir que, según las competencias, les tocará a unos más y a otros menos. Pero si no hacemos este ejercicio vamos a ir acumulando un déficit descomunal. Toca la liquidación del año 2008 de las comunidades autónomas. En los años 2008 y 2009 han sido financiadas en cantidades mayores que su participación en los grandes impuestos del Estado cuando, en realidad, la recaudación ha sido sustancialmente inferior. Este tipo de ejercicios no lo podemos seguir haciendo. Evidentemente, si hay una caída de ingresos todo el mundo tiene que asumir que existe una caída de ingresos porque luego, cuando liquidemos, el tema va a ser un desastre.

Tercer elemento. Cuando una familia o una empresa tiene un problema muy serio de endeudamiento intenta buscar más ingresos. Eso, cualquiera que esté gestionando lo sabe. La empresa intenta buscar más como sea: aumentando ventas. Las familias intentan obtener más recursos porque hay que pagar esas deudas y sanear la economía. Los ingresos de un país son la exportación y este país ha abandonado enormemente el concepto de exportación como un objetivo, en este caso no *per se* sino que necesitamos, a través de esas exportaciones, repagar esa deuda que hemos generado. Se ha reducido el déficit exterior en términos de balance de bienes y servicios en un 50%. Pero es que, la mitad de eso ha sido compensado con los intereses que estamos pagando de la deuda que hemos contraído con lo cual hace que este ajuste de déficit exterior esté siendo lento. Si teníamos un 11% de máximo, ahora tenemos el 8%, con todo lo que ha caído. Este

ajuste tan bestial nos ha costado más de un millón de parados para reducir sólo tres puntos nuestra tasa de endeudamiento, nuestro déficit exterior con el resto del mundo. A este ritmo no podemos enjuagar el déficit pues nos vamos a unas cifras de paro inasumibles para este país. Tenemos que cortar este circuito, tenemos que avanzar en ese proceso de ganancias de competitividad.

Hemos aprendido muchas cosas dentro de la unión monetaria. La primera es que no siempre la política monetaria es la que mejor conviene a España y tenemos que tener presente que cuando hay exceso de liquidez este país tiene que tener cuidado y además, cuando necesitemos esa liquidez, no siempre va a venir, como está ocurriendo ahora. El Banco Central Europeo puede estar haciendo unas políticas económicas más agresivas, no tanto como la que está haciendo la Reserva Federal de los Estados Unidos y eso no nos viene bien. De entrada, la primera semana de junio no bajaron los tipos de interés y esto no nos viene bien a los españoles, nos vendría muchísimo mejor que bajasen los tipos de interés: como somos un país endeudado, nos viene bien que bajen los tipos de interés. Alemania está forzando lo contrario porque es nuestra mayor acreedora. Por ahí no vamos a esperar gran cosa, ojala por ahí pudiese entrar un alivio a nuestra situación pero yo creo que, hoy por hoy, tal y como están los puntos de vista en Europa, no parece que nos vaya a venir excesivo alivio por ahí.

Tenemos un problema, no sólo de que no cae agua por las cañerías sino que las cañerías tienen problemas y es todo el elemento de reestructuración del sistema financiero que ahí sí que me gustaría conocer la posición del gobierno por que, a día de hoy, no la conocemos. Con muchos elementos políticos complejos especialmente hablando de cajas de ahorro de por medio. Y luego tenemos que hacer reformas estructurales con dos objetivos.

En una unión monetaria, en la que no podemos devaluar, pero de la que no nos podemos salir de ninguna de las maneras porque es la que nos está dando reputación y credibilidad a nuestra moneda, a pesar de que, dentro de ese club, no seamos de los más deseados, pero estamos dentro de ese club. Tenemos que saber que cuando vienen de malas tenemos que tener una mayor flexibilidad. El ejemplo más evidente está en el mercado inmobiliario. Tendría que flexionar mucho más a la baja los precios para producir vaciados en el mercado si no vamos a tener siempre ese exceso de oferta por ahí pendiente y no vamos a poder terminar de liquidar los problemas que tenemos en los balances, tanto las empresas inmobiliarias como las entidades financieras. Por cierto, los demás países de Europa y Estados Unidos nos llevan un año de ventaja en esto porque ya lo han hecho: nosotros todavía no lo hemos hecho. Tenemos que tener flexibilidad para adaptarnos a los sistemas productivos y a los sistemas de producción que sean más demandados en el momento y eso requiere cambios institucionales importantes y tenemos que ganar competitividad, por las buenas o por las malas. Una de las maneras de hacerlo, evidentemente, es con reformas fiscales que intenten buscar, no un trasvase de renta, porque eso es una situación de caída de la riqueza. El consumidor de a pie no va a aumentar el consumo porque le des un poco de dinero. Tiene que reconstruir primero su deuda. Una persona muy endeudada y que se siente incómoda no va a comprar más pero sí que se incentiven los elementos que apoyan a la inversión empresarial. Ejemplos, la bajada del tipo de interés de sociedades, sobre todo para pequeñas y medianas empresas, es una ayuda, pero incondicionada. No la podemos estar dando de manera condicionada porque entonces genera una enorme incertidumbre. Lo mismo con el tema de la libre amortización de activos, que también se ha dado de una forma condicionada y se tiene que dar de una manera incondicionada. Una regularización de balances ayudaría mucho a la

capacidad de adquisición de crédito y de liquidez a las empresas por parte del sistema financiero y aclararía bastante más la situación patrimonial de las empresas. Tenemos, por ejemplo, que modificar el sistema del IVA. El impuesto del IVA, en estos momentos en España, y en la mayor parte de los países europeos por no decir en todos, y esto puede generar algún cambio. Es un sistema perverso en el cual, con la emisión de la mera factura ya se paga el IVA aunque lo cobre tres, cuatro o cinco o seis meses más tarde. Esto es absurdo. Tiene que establecerse un sistema de caja de forma que, cuando se cobra la factura se ingresa el IVA, pero no al revés.

Todos son cambios importantes. Tendremos que hablar de reformas laborales, son importantes para nuestro país para adaptarse a esta situación en la que estamos. Hay problemas como la dualidad que hay que resolver. ¿Está en los niveles adecuados la negociación colectiva?, porque, a lo mejor, hay que subir el nivel. Tenemos muchas veces concentrado el nivel sectorial y regional simultáneamente. Generalmente no suele ser el mejor sistema para acometer reformas globales, a lo mejor habría que subirla. No hace tanto tiempo se hacía también así, estoy hablando de hace diez o quince años, o bajar el nivel de empresas en algunos casos, ese tipo de cosas las tendríamos que manejar.

La formación profesional, ¿funciona?, manifiestamente mejorable. En unidad de mercado, las empresas españolas tienen que ganar tamaño y tener capacidad de, no sólo considerar el mercado nacional como su mercado de referencia y tener una capacidad productiva y de economías de escala para poder ser competitivos, sino aspirar al mercado europeo. Pero eso no lo pueden ha-

cer si están constreñidas en su mercado regional con multitud de elementos. Canadá ha hecho una ley maravillosa de unidad de mercado, es un país federal del cual podríamos aprender mucho.

Educación, por supuestísimo, pero esto ya es a medio y largo plazo como es obvio. El cambio en el modelo productivo del que tanto oímos, no se puede concebir como un cambio sectorial porque nadie decide cuáles son los sectores de un país, eso no se decide en los ministerios, eso lo decide la gente invirtiendo. Pero sí podemos decidir qué tipo de factores productivos tenemos en nuestro país, con mayor abundancia y tenemos que tener aquellos más demandados, más escasos en el mundo y mejor retribuidos. Y poner a disposición del sistema empresarial esos factores de producción. Y un elemento esencial de esto, sin duda, es el sistema educativo. También las infraestructuras cuentan con ello o el buen funcionamiento de las administraciones públicas. Todo ello hace competitivo un país. Una vez que un país tiene esas capacidades competitivas, hay un buen ambiente empresarial, se puede invertir con comodidad, se viene del mundo entero a invertir porque es un ambiente bueno para invertir, surgen los sectores. ¿Cuáles?, no lo sabemos, nadie sabe cuáles son los sectores del futuro. Quien lo ha intentado desde la administración pública, ha fracasado estrepitosamente tenemos ejemplos en la historia todos los que queramos. Lo que sí es verdad es que tenemos que mejorar la calidad de nuestros factores productivos y hacer que éstos sean demandados en el mundo y hay ejemplos que podemos ver clarísimamente. Tenemos un déficit en España de enseñanza de idiomas y no podemos internacionalizar nuestra economía en estas circunstancias.

La caracterización de la crisis que estamos viviendo es un aspecto esencial del análisis que debe permitir definir las vías de salida y, en consecuencia, posibilidades de consenso. No es lo mismo decir que la crisis es el resultado de una mera actividad delictiva de unos cuantos especuladores, como pretende el neoliberalismo de la derecha, o afirmar que estamos ante un mero problema de regulación financiera, como mantiene la socialdemocracia (tesis que está en la base de las medidas adoptadas por los Gobiernos de la Unión Europea, por la nueva Administración de Estados Unidos y que se ha impuesto en la reunión del G-20). Y, por supuesto, no es lo mismo que considerar que estamos ante una crisis del sistema capitalista, de carácter global —es decir, afecta a todo el mundo— y de naturaleza multidimensional —crisis de sobreproducción, crisis financiera, de materias primas, medioambiental y también de la democracia parlamentaria, de valores y de civilización—. Las medidas para la salida de la crisis dependerán de la caracterización que se haga de ella.

Es evidente que en esta crisis ha habido mucha especulación, escaso control sobre los movimientos de capitales y serias dificultades para el sistema financiero. Pero no se trata sólo de una crisis financiera. Por el contrario, la crisis financiera es la consecuencia de la crisis en la economía real, aunque haya sido también un catalizador en su aceleración. En cierta medida, la crisis financiera ha hecho caer el manto que mostraba que el rey estaba desnudo. El derrumbe de las falsas expectativas generadas por una alegría financiera artificial mostró la situación de la economía real y la desconfianza se apoderó de los mercados.

En algunos países cuesta trabajo, incluso entre las fuerzas progresistas, definir con claridad este carácter sistémico de la crisis. El reciente Programa para las Elecciones Europeas del Partido de la Izquierda Europea (PIE) todavía partía de una caracterización

predominantemente financiera de la crisis, y en el documento firmado por más de 700 economistas en apoyo a las posiciones que mantienen CCOO y UGT sobre el diálogo social, la crisis se explica por causas financieras: *“la actual crisis económica internacional se produce debido a un crecimiento desregulado del sector financiero de la economía con una escasa supervisión, lo que, unido a otros factores económicos ha venido originando un fuerte incremento de las desigualdades sociales a escala planetaria”*, aunque en el escrito se cuecen irremediablemente valoraciones más profundas y propuestas que se corresponden con un análisis más complejo.

Sin embargo, en España no debería resultar tan difícil intuir que la crisis es sistémica. La destrucción de empleo, que hará que el paro supere los 4 millones de desempleados, y de capacidad productiva es innegable, y esto está en la esfera de la economía real y tiene mucha más trascendencia que la situación del balance de bancos y cajas. Además, las medidas —casi exclusivamente orientadas a ayudar a la Banca— que ha tomado el Gobierno han fracasado; la medicina no cura porque la enfermedad no es esa.

Crisis y sistema capitalista

Las crisis del sistema capitalista no son una novedad. Desde Carlos Marx están claras sus causas y su papel en la evolución de las relaciones de producción. Los economistas clásicos las explican mediante el concepto de ciclos de la economía. En el origen inmediato de lo que ahora está pasando se encuentra el proceso de disminución de la tasa de ganancia del capital que se agudiza a comienzos de los años setenta. En la raíz de este problema está la sobreproducción que el sistema comienza a generar tras la expansión posterior a la II Guerra Mundial y que dura hasta mediados de los años setenta. Las medidas neoliberales fueron la respuesta

del capital a ese problema y han funcionado sobre tres ejes:

a) Reducción de los costes salariales, desregulación del mercado de trabajo, quiebra de los sindicatos de clase y de los partidos de izquierda. Esto se materializó de forma ejemplar mediante la violencia armada (Pinochet en Chile), mediante la violencia institucional (Thatcher) o mediante la hegemonía imperial (Reagan). En España se han realizado desde 1975 cinco reformas laborales con el resultado de todos conocido.

b) Conversión en mercancía de productos y servicios que, hasta entonces, no habían estado en el mercado. De esta forma, se procedió a la privatización de las empresas públicas de los sectores estratégicos de la economía y a la de los servicios públicos fundamentales, incluida la educación y la sanidad. Es la idea de menos Estado para mayor eficiencia. En España fuimos discípulos aventajados en la senda de las privatizaciones bajo los Gobiernos de Felipe González y José María Aznar. Es más, se puede afirmar que la única modificación realmente significativa del modelo productivo español en la transición de la dictadura a la democracia consistió en la privatización del sector público.

c) Inclusión de nuevos países/mercados en el sistema de relaciones económicas internacionales del capitalismo. Las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, la libre circulación de capitales, las diferentes rondas para la liberación del comercio internacional, el derrumbe de los países del socialismo real y la política de reforma y apertura de la RP de China (independientemente del papel que esta política está jugando como factor esencial de acumulación en la etapa preliminar al inicio de la construcción del socialismo en China) fueron los instrumentos esenciales de este nuevo modelo de relaciones económicas interna-

cionales. Ha sido lo que se ha denominado la globalización capitalista.

Todo ello ha tenido efectos contradictorios y, si bien en un primer momento generaron un efecto riqueza significativo, no pudieron evitar la repetición de las crisis (1990-91) y, especialmente, el estallido de la actual. La razón es que estas políticas (en definitiva, el neoliberalismo) han conducido a una disminución de la demanda por el descenso del poder adquisitivo de salarios y pensiones y la polarización del ingreso, lo que agravó los excedentes de producción. Esta disminución de la demanda se intentó compensar con políticas financieras de estímulo del endeudamiento, que generaron una parte de los actuales activos tóxicos (hipotecas *sub prime* en Estados Unidos) y una financiarización vertiginosa de la economía, estimulada porque era mucho más fácil y rápido obtener beneficios en los circuitos financieros que en la producción real de bienes y servicios. Esta financiarización —realizada, además, con un modelo perverso— ha pasado ahora factura y la solución neoliberal a la crisis estructural del capitalismo ha fracasado.

La crisis en España: el modelo productivo

La crisis en España es más grave que en el resto de los países desarrollados, especialmente en destrucción de empleo y de tejido productivo. La razón es que aquí la crisis internacional incide sobre un modelo productivo profundamente que lejos de responder al círculo virtuoso de la economía que pregonaban sus propagandistas Rato y Solbes, entre otros) es el fruto de un auténtico círculo vicioso. Todo el mundo coincide en que ese modelo de desarrollo se ha basado en la construcción residencial (espoleada por la especulación) y en servicios de muy poco valor añadido y escasa productividad. Habrá que añadir —esto se comenta menos— que la especulación requirió la complicidad y la ayuda de los sucesivos gobiernos del PP y del PSOE, tanto en el

ámbito central como en los autonómicos, y de la banca. Pero esta descripción, que no deja de ser cierta, esconde otros rasgos fundamentales de mayor interés político. Así, el modelo productivo español se ha caracterizado esencialmente por estar basado en bajos salarios y escasa protección social. En los últimos diez años, la participación de los salarios en la renta nacional bajó 2,7 puntos (con un aumento muy importante de la población asalariada) mientras que los beneficios brutos empresariales aumentaron en 3,5 puntos. Los gastos sociales eran en España en 2006 inferiores en 6 puntos del PIB a la media de la Unión Europea de 27 países, es decir, incluidos los nuevos países de la Unión Europea. El gasto por habitante en servicios sociales, en paridad de poder de compra, era, en 2006, sólo el 81% del gasto medio en la UE de los 27 y sólo el 63% del de Francia.

Es también un modelo basado en el endeudamiento de las familias y las empresas. En media, las familias españolas debían el 137% de sus ingresos en el año 2007. El descenso moderado del endeudamiento en 2008 y 2009 se ha debido esencialmente a las restricciones crediticias más que a un cambio significativo del modelo. Esto ha generado importantes beneficios para los bancos, que aún hoy, en plena crisis, siguen ganando mucho dinero (4.052 millones de euros en el primer trimestre de 2009).

Es un modelo productivo fuertemente importador (España tiene el déficit comercial por habitante más alto de los países de la OCDE, más que Estados Unidos). El proceso de integración de la economía española en la UE se hizo sobre la base de que España se transformaría en un mercado comprador de productos de la Unión Europea y en un centro de deslocalización de la industria europea del automóvil. El déficit comercial español superó en 2007 el 10% del PIB.

El modelo productivo español es altamente contaminante (somos el país de la Unión Europea que peor cumple los compromisos de Kioto y gasta 130 millones de euros anuales en comprar derechos de emisiones contaminantes a terceros países).

La economía española tiene, asimismo, una elevada dependencia tecnológica. Finalmente es un modelo asentado en el fundamentalismo neoliberal: su única transformación de fondo desde 1975 hasta hoy ha sido la privatización prácticamente de todas las empresas públicas y una entrega de la propiedad y/o de la gestión de servicios públicos fundamentales a empresas privadas. Los Gobiernos de PSOE y PP han sido alumnos aventajados de la Escuela de Chicago y de las recetas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Este modelo es el responsable de que la destrucción de empleo en España sea el doble de la media de la Unión Europea. Sin perder de vista tampoco que, en el primer trimestre de 2009, se han dado de baja en la Seguridad Social 170.000 autónomos y han desaparecido 65.000 pequeñas empresas.

El punto de inflexión

Nos encontramos en un momento crucial para que germine una u otra salida de la crisis. Por parte de la derecha económica y social, la propuesta es meridianamente clara y repite, en lo fundamental, los esquemas con los que ha abordado las crisis de 1974-75 y 1990-91.

Se trataría de disminuir sustancialmente el coste de la fuerza de trabajo, mediante la reducción de los costes salariales reales, el descenso de las cotizaciones de la Seguridad Social, la desregulación aún mayor de las relaciones laborales y el descenso de su contribución fiscal.

La derecha utiliza el concepto de competitividad como argumento para justificar “los sacrificios que todos tenemos que hacer”. Ése es un concepto trampa. El concepto de competitividad no se puede limitar a la influencia de los costes salariales en la formación de los precios en el mercado. Ni siquiera es un problema esencialmente de precios. Alemania, una de las economías con mejores posiciones en los mercados internacionales, tiene los salarios reales posiblemente más elevados de toda la Unión Europea. No existe una competitividad nacional, a lo sumo se trata de si un producto concreto es competitivo en un mercado concreto y en una fase concreta de la evolución de ese mercado.

Por otra parte, las lamentaciones de la CEOE no se justifican con datos reales. Si comparamos el crecimiento de los costes salariales reales entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2008, el incremento ha sido del 3,8% en la zona euro, del 4,6% en la Europa de los 27 y sólo del 3,6% en España (datos de Eurostat). Es decir, los costes laborales en España han dejado de crecer más rápido que los de nuestros socios europeos.

En cuanto a la contribución fiscal, ésta ha descendido del 39% en 1994 al 33% en 2009. Por su parte, las cotizaciones a la Seguridad Social en España son prácticamente equivalentes a las de nuestros principales socios europeos. Hay que tener en cuenta que, aunque las estadísticas europeas consideran estas cotizaciones como fiscalidad, operan realmente como costes del trabajo, por lo que habría que ponerlas en concordancia con los bajos salarios medios españoles en comparación con los de los países reseñados.

La gran patronal española excluye en su modelo de salida de la crisis cualquier tipo de política de aumento de la demanda, buscando la realización del beneficio exclusivamente por la reducción de costes y las posibilidades que pueda depararle el mercado exterior.

Sin embargo, la inserción de la economía española en el proceso de globalización es relativamente escasa. Aunque la cuota de participación de los productos españoles en el comercio internacional se acerca al 2%, esta posición está muy irregularmente repartida entre los diferentes sectores y, sobre todo, es acaparada por las grandes empresas.

Puede afirmarse que la patronal representada por la CEOE sólo busca en su modelo de salida de la crisis un ajuste económico realizado sobre los salarios y el paro, sin importarle la destrucción de muchas pequeñas y medianas empresas, pendiente sólo de incrementar el beneficio de las grandes empresas, especialmente las que tienen una posición consolidada en los mercados exteriores (banca, infraestructuras, transporte, alimentación, energía, esencialmente).

La derecha política, el PP, recoge esas salidas y las defiende en el Parlamento. No se preocupan del paro, ni tampoco de las pequeñas empresas y los autónomos.

Es necesario subrayar este último aspecto porque hace posible una alianza entre los trabajadores y los pequeños empresarios. Ambos sectores están interesados en soluciones que refuercen la demanda. Para las pequeñas empresas y los autónomos el problema esencial es que no venden porque no hay demanda y si venden no cobran porque sus clientes no tienen liquidez.

La propuesta del PSOE

El Gobierno sigue pensando que la crisis es sólo financiera y que si se salvan los Bancos, todo lo demás se resolverá. Así ha ofrecido casi 25 puntos de PIB entre avales y compras de activos tóxicos a la Banca y mediante el reciente decreto sobre el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria otro punto más que podrían llegar a ser hasta 10. Lo más interesante

de este caso, y que nadie explica razonablemente, es que estas cantidades han sido mucho más elevadas que lo que los propios bancos y cajas han utilizado hasta ahora. Así, de los 50.000 millones de euros dispuestos para la compra de activos de Bancos y Cajas sólo se han utilizado algo menos de 20.000 millones y de las cantidades previstas para avales apenas se ha utilizado el 10%.

Sin embargo, para ayudar la economía real, sólo se ha dispuesto hasta ahora adicionalmente algo menos de 1,5 puntos de PIB (incluido el Fondo para obras de los Ayuntamientos). Por cierto que esta medida es la única que ha dado algún resultado hasta el momento, contribuyendo a frenar la caída del paro en mayo y junio.

El segundo paso concreto del Gobierno son las rebajas fiscales. El Ejecutivo español está empeñado en una carrera con el PP por ver quién rebaja más los impuestos.

Pero existe constatación de que estas políticas conducen al fracaso. En primer lugar, los datos del paro son incontestables y la destrucción de empresas indiscutible. La perspectiva para el otoño es muy seria porque, si no se toman medidas adicionales, el efecto de las obras municipales sobre el empleo habrá desaparecido y la caída estacional de la hostelería será un factor añadido. El incremento notable del paro es seguro.

En cuanto al necesario incremento de la demanda privada, los datos facilitados en estas mismas jornadas por FUNCAS (Fundación de las Cajas de Ahorro españolas) estiman que el consumo de los hogares disminuirá en el 4,3% en 2009 y la inversión privada descenderá 4,5 puntos en 2009. Es decir, todo estos descuentos fiscales no se trasladan ni al consumo ni a la inver-

sión, sino al ahorro privado que pasa del 18,7% del PIB en 2008 al 24,0% (estimación) para 2009.

Por su parte, la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos estima que por cada dólar que el Gobierno gasta en obras o compra de bienes y servicios se genera, en media, en la economía real, 1,75 dólares. Sin embargo, por cada dólar que se entrega a las empresas como rebaja de impuestos, sólo se genera en la economía real, en media, 0,20 dólares.

La alternativa desde la izquierda

Si se recuerdan los elementos negativos del modelo productivo español que hemos analizado antes, surgen con claridad los rasgos esenciales de cualquier propuesta de salida de la crisis con una perspectiva a medio plazo.

Frente a un modelo basado en bajos salarios y escasa protección social, un modelo que garantice empleo digno, estable, de calidad y un desarrollo de los servicios sociales que nos sitúe en la media europea.

Frente a un modelo asentado en la construcción especulativa y en los servicios de bajo valor añadido, un modelo que prime el desarrollo sostenible de sectores con futuro y valor estratégico para el bienestar de los ciudadanos.

Frente a un modelo esencialmente importador, un modelo que asegure una mayor satisfacción del mercado interno.

Frente a un modelo dependiente tecnológicamente, un modelo asentado en el impulso a la I+D+i.

Frente a un modelo que acentúe el endeudamiento de las empresas y las familias, un modelo que racionalice

crédito y ahorro y los ponga al servicio de una economía sostenible y no consumista.

Frente a un modelo altamente contaminante, un modelo basado en el desarrollo de energías alternativas, en el ahorro energético y en la penalización de las actividades contaminantes.

Frente a un modelo privatizador, un modelo que asegure el desarrollo mediante una política financiera asentada en un fuerte polo público, una política industrial liderada por un sector público potente y eficiente y unos servicios sociales altamente desarrollados.

La grave situación a la que ha llegado la economía española debería ser una ventana de oportunidades para implantar con un amplio consenso un nuevo modelo productivo con las características antes señaladas. Lo que describimos más arriba no es ninguna revolución. Es un cambio de modelo, pero no un cambio de sistema. Ciertamente, es un cambio de modelo que deja el neoliberalismo en el cementerio de la historia.

Si tuviéramos otra burguesía, sería posible avanzar en esa dirección en una dialéctica de debate-confrontación-consenso, pero la derecha social y política de este país se opone a cualquier cambio. Esperanza Aguirre ha declarado recientemente que ella no conoce más que dos modelos: el soviético y el occidental. Por su parte, la socialdemocracia se conforma con un cambio cosmético, un lavado de cara.

Pienso que es posible en España una Gran Transición Económica y Social para la que es necesaria la mayoría social y política que la pueda realizar. Hoy ese objetivo parece lejano, pero el inicio del camino está delante de nosotros. La Confederación Europea de Sindicatos (de la que forman parte CCOO y UGT) en su reciente Declaración de París (mayo de 2009) dice que el sector público debe rescatar a la democracia de su sometimiento al mercado. Es un paso importante en la buena dirección.

La necesidad de un consenso básico es, pues, evidente. La posibilidad remota.

> Clausura de las Jornadas

> Dña. Noemí Martín González

*Consejera de Bienestar Social y Vivienda
del Principado de Asturias*

EL SECTOR PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS



En primer lugar, quisiera agradecer al Consejo Económico y Social de Asturias su amable invitación para participar en estas Jornadas que, bajo el título de “El papel del Sector Público en tiempos de crisis”, ha tenido el acierto de impulsar.

Estas Jornadas se han convertido, en estos días, en un interesante espacio de reflexión y análisis sobre un asunto que, desde mi punto de vista, adquiere una relevancia cardinal. Por ello, por la oportunidad en impulsar este necesario debate, y por la relevancia de los ponentes que han participado es justo reconocer y agradecer el trabajo del CES.

Lo que algunos se empeñaron en negar y luego quisieron despachar con un buen elenco de eufemismos se ha convertido en la crisis más importante tras el “crack” del 29. Vivimos tiempos de incertidumbre en los que muchas personas lo están pasando mal. Hemos asistido al abrupto final de una etapa de crecimiento virtual. La burbuja inmobiliaria y un sistema financiero basado en la falta de control y regulación han provocado una crisis económica de dimensiones planetarias y de consecuencias aún imprevisibles para la mayoría de los expertos.

Todo un modelo de crecimiento y desarrollo se ha colapsado. Y las consecuencias son dramáticas para muchas personas. Todos ustedes conocen con enorme detalle las características sociales y económicas de esta etapa por lo que no quiero recordar datos que manejan diariamente, pero permítanme recordar el intenso incremento del número de trabajadores en situación de desempleo que se ha producido en este país. Atrás quedan los tiempos en los que España crecía el triple que la media de la Unión Europea o creaba 900.000 empleos anuales.

Y mientras esto ocurre, es necesario recordar que en estos últimos años, en la etapa de crecimiento económico, muchos han amasado ingentes fortunas gracias a esta economía de casino en la que casi todo estaba permitido. Un ciclo de expansión que, todo sea dicho, tampoco se aprovechó para destinar más recursos para avanzar en la cohesión social, reforzando los sectores estratégicos para el país y fortalecimiento servicios públicos básicos como la educación, la sanidad y los servicios sociales para mejorar las condiciones de vida.

Y aquí cometimos un error dramático, desaprovechar este período de crecimiento que nos hubiera permitido abordar, sin traumatismos, el necesario cambio de modelo productivo que tanto se viene reclamando desde las organizaciones sindicales, evitando la excesiva dependencia del sector de la construcción como gran motor de la actividad económica en este país, apostando por nuevas actividades más productivas vinculadas a la industria del conocimiento, las nuevas tecnologías o las energías renovables. Como tampoco se aprovechó para afrontar un crecimiento de los salarios, reivindicación que fue nuevamente sacrificada para facilitar el crecimiento del empleo. Sin embargo, la temporalidad del empleo siguió creciendo, como lo hizo también el nivel de endeudamiento de las familias. Dos características que agravarán las consecuencias de la crisis.

En este complejo y adverso escenario, el sector público, la intervención pública adquiere una relevancia incuestionable. Pero no puedo entrar en este asunto sin recordar algo que me parece relevante: en los últimos años hemos escuchado hasta la saciedad que no había mejor regulación que la que no existía, que el Estado debía desaparecer para dejar que la libertad del mercado actuará con plena autonomía, que la intervención

pública era cosa del pasado... Sin embargo, las mismas personas que articularon este discurso ahora, sin el menor de los rubores, enarbolan la bandera del Estado. Mención especial para la CEOE que ha reclamado públicamente que era necesario abrir un paréntesis en la economía de mercado.

Los mismos que querían enterrar al Estado han reclamado la intervención pública para evitar la catástrofe financiera. Los mismos que se han hecho millonarios gracias a la especulación financiera y urbanística clamaron para que el Estado saliera al rescate de sus bancos y empresas. Cosas que pasan.

Soy plenamente consciente de que nos enfrentamos a una etapa llena de dificultades en la que habrá que tomar decisiones difíciles. Pero precisamente por eso, porque nos encontramos ante una crisis compleja e incierta, recobra más importancia la necesidad de articular una política ambiciosa, valiente y comprometida. Será necesario adoptar decisiones audaces para proteger el interés general y dar respuesta a los problemas de la mayoría de este país.

Es evidente que hay dos grandes formas de afrontar la crisis. Una de ellas es aplicando las recetas propias de la derecha política y económica: apostando por la reducción del gasto, las privatizaciones, la reducción de impuestos y una mayor desregulación laboral. La otra está a la izquierda: impulsando la inversión pública para dinamizar la actividad económica, generar empleo, reforzar los servicios públicos básicos (educación, sanidad y servicios sociales) y ampliando la protección social para no dejar a su suerte a los que peor lo están pasando.

Y para ello será necesario reordenar el gasto, eliminar lo superfluo y reducir aquello que no sea prioritario. Es

imprescindible garantizar el mayor volumen de recursos para aquellas políticas que realmente necesita la gente. No sólo hablamos de gastar más, sino, sobre todo, de gastar mejor. Porque la gestión pública y el sector público en general también deben ser sinónimo de eficiencia y eficacia.

Afrontar cambios en la política fiscal también supondrá otro de los retos de futuro para las administraciones. En los últimos tiempos se han tomado una serie de decisiones a mi juicio equivocadas en nuestro país que han tenido consecuencias dañinas para las arcas públicas y no han supuesto mejora alguna en la realidad social de nuestro país. Me refiero a la política de cheques y supresiones de impuestos. Se ha despilfarrado el dinero de todos sin resolver los problemas de fondo. Para facilitar el acceso de la mujer al mercado laboral o compaginar la vida laboral con la familiar la medida más eficaz es poner en marcha una auténtica red pública de escuelas de 0-3 años y no regalar 2.500 euros tanto a quien cobra 500 euros mensuales como a quien disfruta de una nómina de 50.000 euros.

Como sabéis cualquier crisis es también una oportunidad para el cambio. Para ello es necesario evitar los errores cometidos y poner en marcha medidas valientes y eficaces para modificar lo que ha fallado. Ésta es la compleja tarea que tenemos por delante todos y todas, cada uno desde la responsabilidad que ocupa, algunos desde el gobierno otros desde las organizaciones sociales y económicas que son también necesarias para hacer posible los cambios que nuestra economía y nuestro país necesita para seguir avanzando, para mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad, para incrementar los niveles de cohesión social y converger realmente con nuestros vecinos europeos. Éste es nuestro principal reto.

