

REC

revista de economía crítica

n. **20**
2015

segundo semestre

(<http://www.revistaeconomiacritica.org>)

Plan E: la estrategia keynesiana frente a la crisis en España. <i>Jose Francisco Bellod</i>	4-22
De la reforma de la Renta Mínima de Inserción catalana a la Renta Garantizada de Ciudadanía: ¿un cambio de paradigma? <i>Ramon Ballester y Anna Garriga</i>	23-43
La Ecología Política del Agua Virtual y Huella Hídrica. Reflexiones sobre la necesidad de un análisis crítico de los indicadores de flujos virtuales de agua en la economía. <i>María Beltrán y Esther Velázquez</i>	44-56
 LOS ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS EN TRANSFORMACIÓN: EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2008	
Los Estados de bienestar europeos en transformación: introducción al semi-monográfico. <i>Luis Buendía</i>	58-64
Sociedad civil, buena gobernanza y lucha contra la pobreza en la política social neoliberal. <i>Juan Ramón Rodríguez Fernández y Enrique Javier Díez Gutiérrez</i>	65-85
El paro productivo: la crisis como producción de desempleo para la reactivación de la rentabilidad empresarial. <i>Álvaro Briales y Pablo López Calle</i>	86-101
Gobiernos y sindicatos ante la reforma del estado del bienestar. ¿Ruptura del diálogo social en la periferia de la eurozona? <i>Sergio González Begega, David Luque Balbona y Ana M. Guillén</i>	102-119
Crisis y estado de bienestar en el cuidado de menores: reflexiones conceptuales a partir de un estudio comparado de España y Noruega. <i>Begoña Elizalde San Miguel, Vicente Díaz Gandasegui y Magdalena Díaz Gorfinkiel</i>	120-134
La crisis del Estado del Bienestar y sus repercusiones sobre la situación socio-laboral de la mujer. <i>Nuria Alonso y David Trillo</i>	135-154
 INTERVENCIONES SOBRE GRECIA: CAUSAS DE LA CRISIS, POLÍTICAS Y ALTERNATIVAS	
Introducción. <i>Ángel Martínez González-Tablas</i>	156-158
La crisis griega 2010-18: una visión desde dentro. <i>Antigone Liberaki y Platon Tinios</i>	159-171
Entrevista a Elias Loakimoglou. <i>Bibiana Medialdea y Antonio Sabriana</i>	172-175
Políticas de izquierda tras la rendición de Syriza. <i>Albert Recio Andreu</i>	176-180
 CLÁSICOS U OLVIDADOS	
Karl Polany y la apuesta por la institucionalización. <i>César Rendueles</i>	182-191
La economía como actividad institucionalizada. <i>Karl Polanyi</i>	192-207

RECENSIONES

José Manuel Naredo. <i>La economía en evolución.</i> <i>Koldo Unceta</i>	209-211
Gérard Duménil y Dominique Lévy. <i>La gran bifurcación. Acabar con el neoliberalismo.</i> <i>Santiago Álvarez</i>	212-217
Paloma Fernández Pérez y Andrea Lluch (Eds.). <i>Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España.</i> <i>Iago Santos</i>	218-221
Peter Nolan. <i>¿Está China comprando el mundo?</i> <i>Ricardo Molero</i>	222-223
Carlos Ochando. <i>Nuevo manual de Política Económica.</i> <i>Antonio Sánchez</i>	224-226
Mark Blyth. <i>Austeridad. Historia de una idea peligrosa.</i> <i>Albert Recio</i>	227-229

IN MEMORIAM

Mikel Gómez Uranga. <i>Goio Etxebarria Kerexeta y Koldo Unceta Satrustegui</i>	231-233
---	---------

PLAN E: LA ESTRATEGIA KEYNESIANA FRENTE A LA CRISIS EN ESPAÑA

José Francisco Bellod Redondo¹

Universidad Politécnica de Cartagena

Fecha de recepción: 2 de diciembre de 2014

Fecha de aceptación: 13 de octubre de 2015

Resumen

Durante los años 2008 y 2009 el Gobierno de España implementó un conjunto de estímulos fiscales conocidos como "Plan E" para hacer frente a la mayor crisis económica de las últimas décadas. El tamaño del plan fue muy limitado ya que su importe, difícil de precisar, estuvo entre el 1,43% y el 3,1% del PIB. El "Plan E" no logró tener la incidencia esperada: sólo se generaron empleos equivalentes al 2,9% de la población activa y no evitó que el gap de renta pasase del +1,3% de 2008 a -7,5% entre 2008 y 2013. En cuanto a su impacto en el déficit y el endeudamiento público, sólo entre un 7% y un 15% del déficit público registrado en 2008 y 2009 puede atribuirse al "Plan E", y como mucho un 11,8% del incremento de la deuda pública registrado en esos años.

Palabras clave: *estímulo fiscal, inversión pública, multiplicadores fiscales.*

Clasificación JEL: E6, H6.

Abstract

During 2008 and 2009 the Government of Spain implemented a set of fiscal stimulus known as "E Plan" to deal with the worst economic crisis in decades. The size of the plan was very limited as the amount, hard to pin down, was between 1,43% and 3,1% of GDP. The "E Plan" failed to have the expected impact: only equivalent to 2,9% of the workforce jobs were created and did not prevent the income gap pass of + 1,3% from 2008 to -7,5% between 2008 and 2013. In terms of its impact on the deficit and public debt, only between 7% and 15% of the public deficit in 2008 and 2009 can be attributed to "E Plan", and at best a 11,8% increase public debt recorded in those years.

Keywords: *fiscal stimulus, public investment, fiscal multipliers.*

JEL classification: E6, H6.

¹bellodredondo@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Al iniciarse la crisis que aun azota a las principales economías desarrolladas, el gobierno español, bajo la presidencia del socialdemócrata José Luis Rodríguez Zapatero, ensayó una respuesta keynesiana implementando diversos programas de gasto público que constituían el núcleo del denominado "Plan E" (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo).

En realidad, y contrariamente a lo que su nombre sugiere, el "Plan E" nunca constituyó un paquete integral de medidas de estímulo fiscal, sino que es el nombre con el que, en el curso de los acontecimientos, el propio gobierno bautizó a una sucesión de medidas legislativas independientes aprobadas a lo largo de los años 2008 y 2009.

Podría resultar -cuanto menos llamativa- la implementación de una política netamente keynesiana, radicalmente opuesta a la tradición neoliberal hegemónica en los ambientes académicos y gubernamentales desde los años 80.

La explicación a este "paréntesis keynesiano" hay que buscarlo en la conmoción que la crisis de las hipotecas subprime y la quiebra de Lehman Brothers causaron a lo largo y ancho del planeta: las principales instituciones multilaterales se pronunciaron a favor de este tipo de medidas. Así, cabe destacar el pronunciamiento de la reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2008² y de la Cumbre del G – 20 celebrada en Washington el 15 de noviembre de ese mismo año. También el FMI y la OCDE hicieron llamamientos en ese sentido³.

Siguiendo estos llamamientos numerosos gobiernos implementaron políticas expansivas, entre las que cabe destacar el plan estadounidense denominado "American Recovery and Reinvestment Plan"⁴ (ARRA), dotado con 755.000 millones de dólares para el periodo 2009 – 2011 (equivalente al 5,37% del PIB estadounidense). El Consejo Europeo de diciembre de 2008 aprobó el "Plan Europeo de Recuperación Económica" (PERE) de 200.000 millones de euros⁵ (el 1,7% del PIB europeo).

Paralelamente a la implementación de estos estímulos fiscales se reabrió el debate acerca de la pertinencia de la política fiscal anticíclica, y de sus aspectos técnicos como la dimensión y alcance temporal de los multiplicadores fiscales y los estabilizadores automáticos. Una revisión general de la literatura reciente puede encontrarse en Ramey (2011). Por lo que respecta al caso de España cabe citar los trabajos de De Castro (2003, 2006); De Castro, Estrada, Hernández de Cos y Martí (2008); Andrés, Boscá y Ferri (2012) y Hernández de Cos y Moral – Benito (2013). Los trabajos específicos sobre el "Plan E" son más escasos, y principalmente desde el enfoque del Derecho Administrativo o Contable. Cabe destacar Uxó, Paúl y Salinas (2009, 2010); Sáiz (2011), Sánchez Mier (2011), Zafra et al (2011) o Embid Irujo (2012). En particular, los trabajos de Uxó, Paúl y Salinas (2009, 2010) tienen especial interés por ser los primeros en valorar el alcance del "Plan E" cuando este estaba aún en ejecución.

En el presente artículo analizamos la génesis y el desarrollo del "Plan E" y ofrecemos una primera valoración de sus efectos macroeconómicos. Concretamente deseamos aportar evidencias sobre su impacto en la actividad económica, el empleo, el déficit y el endeudamiento públicos. El trabajo se organiza de la manera siguiente: en el segundo epígrafe exponemos la génesis y contenido del "Plan E", en el tercero analizamos su impacto en la economía española así como sus limitaciones, y finalmente presentamos las conclusiones.

² Véase Comisión Europea (2008).

³ Véase por ejemplo FMI (2008, 2009) y OCDE (2008). Y otro tanto se puede decir de prestigiosas instituciones de investigación, por ejemplo CEPR (2008).

⁴ Sobre los detalles del plan y sus efectos esperados puede consultarse Romer y Bernstein (2009) y Paúl y Uxó (2009).

⁵ Sobre el PERE puede consultarse el análisis de Serrano Leal, Montoro Zulueta y Mulas Alcántara (2010).

LA GÉNESIS Y EL CONTENIDO DEL "PLAN E"

En el caso de España, la crisis de las hipotecas *subprime* (2007) y la quiebra de Lehman Brothers (2008) vinieron a dar el golpe de gracia a una economía que, en el periodo 1999 – 2007, había crecido impulsada por una burbuja especulativa en el ámbito inmobiliario; burbuja que había sido posible entre otras cosas gracias a un exorbitante endeudamiento externo⁶. Durante ese periodo el PIB creció a una tasa media anual del 3,9%, el empleo lo hizo a un ritmo del 4,5% y el crédito al 17%.

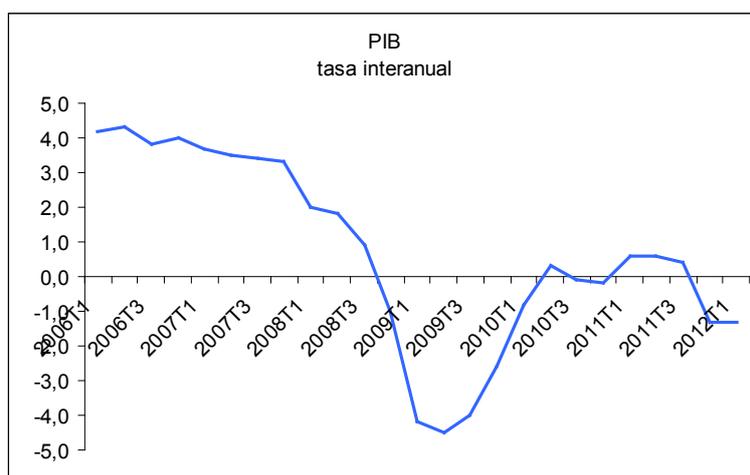
En 2007 la economía española ya había acumulado importantes desequilibrios que condenaban la burbuja especulativa a una implosión inminente, en particular un déficit por cuenta corriente (-9,6% del PIB) y un nivel de endeudamiento familiar (83,2% del PIB) exorbitantes⁷. El racionamiento crediticio que siguió a la quiebra de Lehman Brothers, precipitó los acontecimientos: como se aprecia en el Cuadro 1, en el Gráfico 1 y en el Gráfico 2, ya desde comienzos de 2008 se produjo una brusca desaceleración acompañada de una brutal destrucción de empleo. Y si el fácil acceso al crédito había jugado un papel crucial en el periodo de expansión, no lo fue menos a partir de 2008 pero en sentido opuesto: desde el inicio de la crisis hasta hoy el crédito a hogares y empresas acumula ya 49 meses consecutivos de contracción nominal y 65 meses de contracción real⁸.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DE ESPAÑA

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gap de renta	2,9	3,0	1,3	-3,4	-4,4	-5,5	-7,2	-7,7
PIB	4,2	3,8	1,1	-3,6	0,0	-0,6	-2,1	-1,2
Paro	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1
Ocupados (miles)	19.852	20.491	20.372	18.999	18.618	18.320	17.535	17.051
Variación ocup. (miles)		638	-118	-1.372	-380	-298	-785	-483

Fuente: Ameco Database y elaboración propia.

GRÁFICO 1

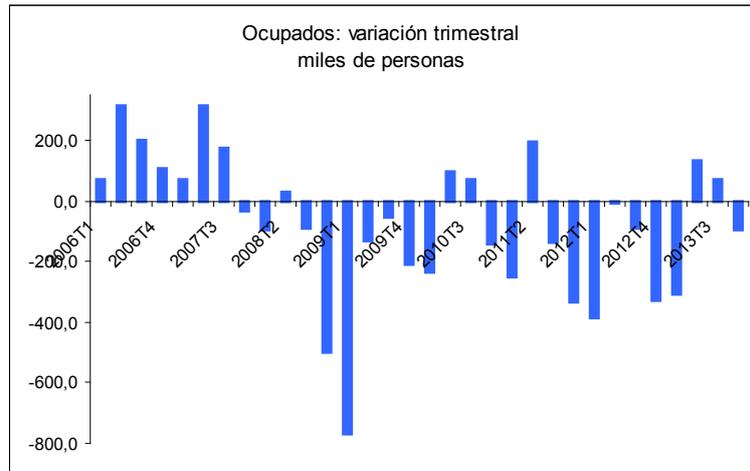


Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral (INE).

⁶ Un análisis temprano sobre la génesis de la burbuja inmobiliaria y los desequilibrios acumulados puede encontrarse en Bellod (2007).

⁷ Téngase en cuenta que antes del inicio de la burbuja inmobiliaria el endeudamiento familiar apenas llegaba al 50% del PIB.

⁸ Datos hasta marzo de 2015.

GRÁFICO 2

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

De la intensidad de la contracción económica también da idea la evolución de la variable "gap de renta", esto es, la brecha entre el PIB observado y el PIB potencial, calculado por los servicios de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea de acuerdo con la expresión:

$$gap_t = \left(\frac{y_t}{\bar{y}_t} - 1 \right) \cdot 100 \quad (1)$$

siendo y_t e \bar{y}_t respectivamente el PIB observado y el PIB potencial en el año t^9 . El gap de renta nos informa de la posición cíclica de la economía, de tal modo que cuando su signo es positivo la economía crece por encima de su nivel potencial o de largo plazo. Cuando su signo es negativo sucede lo contrario. Tal y como se aprecia en el Cuadro 1, ha sido negativo durante todo el periodo 2009 – 2013 y además su intensidad ha ido creciendo a lo largo de dicho periodo¹⁰.

Sin embargo, aun a mediados de 2008 el Gobierno tenía una percepción muy optimista sobre la evolución de la crisis. Como botón de muestra la exposición de motivos de una de sus primeras iniciativas frente a la crisis:

"Como resultado del elevado dinamismo de los últimos años y de la orientación de la política económica y presupuestaria, en la actualidad, la economía española goza de unos sólidos fundamentos...Estos elementos posicionan a la economía española en una situación favorable para hacer frente a la coyuntura adversa..."¹¹.

Esta errónea percepción de la verdadera gravedad de la crisis imprimió un tono dubitativo y débil a las primeras iniciativas gubernamentales: las medidas adoptadas eran iniciativas aisladas en el tiempo y de escasa potencia. Todo lo contrario al ARRA norteamericano. Esto no quiere decir que el gobierno

⁹ Los servicios de la Comisión Europea calculan dos versiones del PIB potencial: a) mediante la aplicación del filtro Hodrick – Prescott y b) mediante la aplicación de la función de producción Cobb – Douglas. Esta última variable es la que hemos empleado. Una exposición detallada de esta metodología se ofrece en Denis, Mc Morrow, Röger (2002); Denis, Grenouilleau, Mc Morrow y Röger (2006) y D'Auria *et al.* (2010).

¹⁰ Para los años 2014, 2015 y 2016 la previsión de la Comisión Europea es de un gap de renta con valores -6,1%, -3,9% y -1,9% respectivamente.

¹¹ RDL 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso de la actividad económica. Ya en plena crisis, el presidente Rodríguez Zapatero declaró en una entrevista: "Preveíamos que la construcción estaba bajando, que eso nos iba a hacer pasar de crecer el 4% al 2,5%, un aterrizaje suave... Y aquí ha sido un *ateriza como puedas*. En fin, horroroso. En octubre estuvimos a punto de una catástrofe mundial" (diario El País, 27 de junio de 2009).

se mantuviese impasible. Durante el año 2008 el Gobierno español había ido aprobando una serie de iniciativas independientes entre sí, con impacto presupuestario, destinadas principalmente a paliar los primeros efectos de la crisis: en abril de 2008 se había aprobado una deducción de 400 euros en la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹² (IRPF), la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio¹³, beneficios fiscales para cuentas ahorro – vivienda y compraventa de vivienda habitual¹⁴, bonificaciones a la contratación de desempleados¹⁵, así como sendas medidas para reforzar los recursos de las entidades de crédito¹⁶ y animar el crédito a hogares y empresas¹⁷.

El 28 de noviembre de 2008 el presidente del Gobierno comparecía ante el Congreso de los Diputados para anunciar la inmediata puesta en marcha de un plan de gasto público por importe de 11.000 millones de euros (apenas el 1% del PIB), con la intención de estimular el PIB vía demanda agregada y generar 300.000 puestos de trabajo¹⁸. Era la primera gran medida del "Plan E" (aunque oficialmente tal plan aun no había nacido) y en ella se invoca expresamente el acuerdo de la cumbre del G-20 en Washington¹⁹ y el "Plan Europeo de Recuperación Económica"²⁰.

El plan se tradujo inicialmente en la creación del "Fondo Estatal de Inversión Local" (FEIL), dotado con 8.000 millones de euros y del "Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo" (FEDE), dotado con otros 3.000 millones de euros, ambos con cargo a sendos créditos extraordinarios incluidos en los Presupuestos Generales del Estado de 2008. El FEIL tendría como función financiar proyectos de inversión a ejecutar por los ayuntamientos, a condición de que fueran proyectos aprobados ex – novo, esto es, que no estuvieran ya incluidos en los presupuestos municipales en curso. Serían los ayuntamientos los encargados de proponer tales proyectos y de ejecutarlos en caso de ser aprobados²¹. De ese modo se pretendía que los efectos dinamizadores del Plan se extendiesen por toda la geografía nacional. Con esa misma intención se estableció un límite máximo de 5 millones de euros para cada proyecto de inversión. Además, se establecía un periodo de tiempo muy corto para la aprobación y ejecución del gasto, con el ánimo de que la concentración en el tiempo del esfuerzo de gasto tuviese el máximo impacto macroeconómico²².

Según la información disponible²³, con cargo al FEIL 8.108 ayuntamientos presentaron 30.903 proyectos entre el 10 de diciembre de 2008 y el 24 de enero de 2009, de los que se autorizaron 30.698. En el caso del FEDE, sería directamente el Consejo de Ministros el órgano que acordaría el destino y ejecución de las inversiones financiadas con el mismo²⁴.

Es el 6 de mayo de 2009, en un Consejo de Ministros extraordinario, cuando el gobierno de España aprueba oficialmente la creación del "Plan E". Dicho plan constaba de cuatro ejes de actuación: a) Medidas de apoyo a empresas y familias, b) Medidas para el fomento del empleo, c) Medidas financieras y presupuestarias y d) Medidas de modernización de la economía.

La persistencia de la crisis aconsejó al gobierno insistir en sus políticas expansivas: en 2009 el PIB

¹² Ídem.

¹³ Ley 4/2008, de 23 de diciembre.

¹⁴ RD 1975/2008, de 28 de noviembre.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Real Decreto Ley 6/2008, de 10 de octubre.

¹⁷ Real Decreto Ley 7/2008, de 13 de octubre.

¹⁸ El plan se aprobaría mediante el Real Decreto Ley 9/2008 de 28 de noviembre.

¹⁹ Véase FMI (2009).

²⁰ Véase Comisión Europea (2008).

²¹ La aprobación definitiva correspondía a la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, en el plazo de 10 días desde la remisión del proyecto del ayuntamiento al Ministerio de Administraciones Públicas.

²² El plazo de solicitud por parte de los ayuntamientos se fijó entre el 10 de diciembre de 2008 y el 24 de enero de 2009.

²³ Véase Tribunal de Cuentas (2013).

²⁴ Véase Orden EHA/3566/2008 de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008 por el que se aprueba el destino del fondo especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto – Ley 9/2008, de 28 de noviembre, y su distribución por departamentos ministeriales.

cayó un -3,6% y se destruyeron más de 1.373.000 puestos de trabajo. Así, en octubre de ese año y en el marco del "Plan E", se lanza una nueva iniciativa: el "Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local"²⁵ (FEESL), dotado con 5.000 millones de euros con cargo a los PGE de 2010. La característica diferencial respecto al FIEL es la posibilidad de financiar gastos de naturaleza social y no solo inversiones. En cuanto al criterio de reparto se optó por un sistema proporcional en función del número de habitantes de cada municipio, de modo que cada ayuntamiento podría presentar proyectos que en conjunto no superasen el importe de 108 euros por habitante. Y también en este caso se estableció un periodo breve para su aprobación y ejecución (no más allá de 31 de diciembre de 2010).

La orientación keynesiana de la política fiscal española finalizó en 2010 como consecuencia de varios factores que fueron retroalimentándose. En primer lugar, la crisis de las finanzas griegas en mayo de 2010 produjo una nueva crisis de confianza en los mercados financieros internacionales, lo cual se tradujo en ataques especulativos sobre deuda soberana y elevaciones sustanciales de la prima de riesgo²⁶ (véase 3). El "descubrimiento"²⁷ de que el gobierno griego había falsificado sistemáticamente las estadísticas macroeconómicas para facilitar el acceso del país a la Unión Económica y Monetaria (UEM), desencadenó una crisis de confianza a la que no escaparon terceros países, entre ellos España: si la prima de riesgo española en los años previos a la crisis fue de una media de 0,02% saltó al 2% con la crisis de las finanzas griegas, y de ahí siguió su escalada hasta registrar su máximo histórico el 24 de julio de 2012, con un diferencial de 6,356%.

GRÁFICO 3



Fuente: Síntesis de Indicadores (Banco de España).

En segundo lugar, la crisis había evidenciado las debilidades ocultas del sistema bancario español, que a partir de 2010 tuvo que ser objeto de un importante proceso de rescate²⁸. Como se aprecia en el Cuadro 2 hasta 2013 el rescate bancario ha generado unos gastos netos equivalentes al 4,27% del PIB,

²⁵ Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre.

²⁶ Medimos la prima de riesgo como la diferencia en el rendimiento de la deuda soberana a 10 años de España y Alemania.

²⁷ Según revelaron el semanario alemán "Der Spiegel" (8 de febrero de 2010) y el diario estadounidense "The New York Times" (13 de febrero de 2010), el banco de inversión Goldman Sachs facilitó el "maquillaje" de la contabilidad griega al diseñar la emisión de deuda pública de este país mediante un sistema de derivados financieros que escapaban al control de Eurostat.

²⁸ Estas debilidades fueron negadas sistemáticamente por el Banco de España durante largo tiempo. Su entonces gobernador, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, se manifestó reiteradamente sobre la robustez del sistema financiero español. Así, por ejemplo, en la presentación de los resultados de los "stress - test" el 15 de julio de 2011, afirmó literal y taxativamente que "no son necesarios aumentos adicionales de capital en ninguna entidad española". Un primer análisis del complejo proceso de rescate bancario en España puede encontrarse en Climent Serrano (2013).

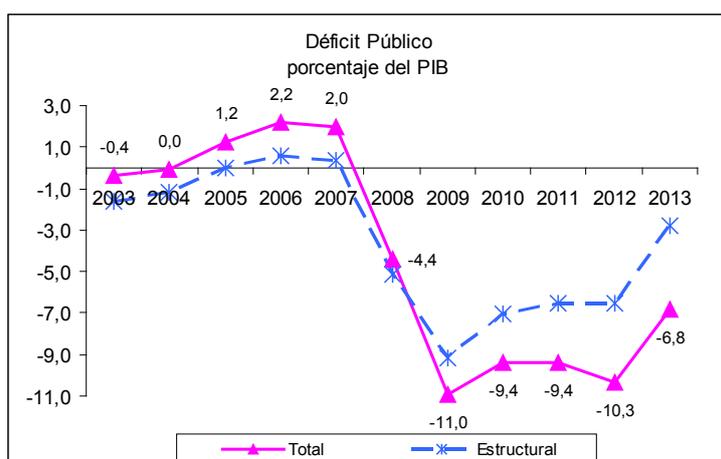
amén de generar pasivos netos y pasivos contingentes por importe de 144.361 millones de euros (un 13,8% del PIB).

CUADRO 2

Ingresos y gastos netos del rescate bancario en España							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Millones de euros	-12	696	772	-3.516	-38.289	-4.694	45.043
% del PIB	0,00	0,06	0,07	-0,33	-3,63	-0,45	-4,27

Fuente: Eurostat.

En tercer lugar, tanto la crisis como el rescate bancario afectaron sustancialmente al equilibrio presupuestario: como se aprecia en el Gráfico 4, a partir de 2008 se rompe la situación de superávit y el conjunto de las Administraciones Públicas registran déficit que llega a alcanzar el 11% del PIB en 2009, rebasando el 9% en los años 2010, 2011 y 2012. En respuesta a esta situación, en abril de 2009 la Comisión Europea inició un expediente contra España al constatar que se había rebasado el límite del 3% del PIB para el déficit público fijado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁹ (PEC). Esta decisión contrasta con la negativa a adoptar sanciones en situaciones análogas precedentes: Alemania superó ese límite entre los años 2001 y 2005; Francia entre 2002 y 2005, y en ningún caso fueron objeto de sanción.

GRÁFICO 4

Fuente: Ameco Database (Comisión Europea).

El 27 de abril de 2009, la Comisión Europea, de acuerdo con el artículo 104.6 del Tratado de la Comunidad Europea exige al gobierno español la adopción urgente de medidas para corregir el déficit público, que en 2008 había cerrado con un registro de -4,4% del PIB, 1,4 puntos por encima del límite de obligado cumplimiento para los países de la eurozona. En respuesta a esa petición el Gobierno de España aprueba las primeras medidas de consolidación presupuestaria en enero de 2010: un recorte de 5.000 millones de euros en el presupuesto de gastos y una reducción en la oferta de empleo público. En mayo de 2010, con la aprobación del Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, el Gobierno español pone fin definitivo al paréntesis keynesiano de su política económica. La justificación que ofrece el Gobierno para este giro radical se sustenta en el notable deterioro de las finanzas públicas acaecido a consecuencia de las políticas fiscales expansivas implementadas desde 2008.

²⁹ COUNCIL DECISION of 27 April 2009, on the existence of an excessive deficit in Spain, (2009/417/EC).

El cerrojo final a las políticas keynesianas vino de la mano del Banco Central Europeo (BCE). Si en los primeros meses de la crisis el BCE había intervenido activamente en los mercados secundarios para estabilizar los tipos de interés de la deuda soberana de algunos países de la eurozona, en 2010 el cambio de actitud era evidente. Y, de hecho, como ha podido saberse posteriormente, el entonces presidente del BCE remitió una carta confidencial al presidente Rodríguez Zapatero³⁰, en la que condicionaba el apoyo de la entidad a la deuda soberana española al recorte del déficit público y a la implementación de medidas liberalizadoras en el mercado de trabajo.

LIMITACIONES E IMPACTO MACROECONÓMICO DEL "PLAN E"

En este epígrafe trataremos de estimar y evaluar el impacto del "Plan E" en la actividad económica y las finanzas públicas. La metodología a seguir será la siguiente: en primer lugar analizaremos la contribución del "Plan E" al carácter expansivo o contractivo de la política fiscal en el periodo analizado. A partir de ahí y por lo que se refiere al impacto sobre la actividad económica recurriremos a trabajos previos en los que se han estimado multiplicadores del gasto público. Finalmente, por lo que se refiere a las finanzas públicas analizaremos el impacto del "Plan E" en el déficit y el endeudamiento públicos.

Como ya hemos indicado, el objetivo del conjunto de iniciativas conocidas como "Plan E" era expandir la demanda agregada en un entorno de rápido deterioro macroeconómico, si bien sólo algunas de ellas eran de naturaleza netamente keynesiana. En este sentido, lo primero que debe destacarse es que el importe los programas contenidos en dicho plan fue muy reducido tanto en términos absolutos como en términos relativos, tal y como puede comprobarse en el Cuadro 3: no más de 16.000 millones de euros (1,43% del PIB) que ni siquiera se ejecutaron en su totalidad.

CUADRO 3

Principales estrategias keynesianas del PLAN – E

(millones de euros)			
	Importe	Ejecutado	% PIB
FEIL	8.000	7.571	0,70%
FEDE	3.000	3.000	0,28%
FEESL	5.000	4.851	0,45%
Total:	16.000	15.422	1,43%

Fuente: Liquidación de los PGE, varios años.

Por lo que respecta a la orientación de la política fiscal de las Administraciones Públicas españolas durante los años 2008 y 2009, hemos recurrido al cálculo de un indicador de "impulso fiscal" que permita pronunciarnos al respecto.

En términos generales, un indicador de impulso fiscal revela si el presupuesto de las Administraciones Públicas está ejerciendo una presión expansiva o contractiva sobre la demanda agregada, pudiendo así concluir si la política fiscal es expansiva o contractiva en términos macroeconómicos³¹.

Aunque el déficit público sintetiza la evolución del presupuesto, no es una variable que pueda utilizarse como indicador de política fiscal por su carácter endógeno en relación al ciclo económico³². Es por ello que los servicios de estudios de las principales organizaciones económicas multilaterales (FMI, OCDE o la propia Comisión Europea) recurren a distintas metodologías que permiten extraer de la información

³⁰ Nos referimos a la edición de las memorias del presidente Rodríguez Zapatero (2013). En este libro se reproduce la carta citada.

³¹ Un análisis muy actualizado del impacto de la reciente crisis económica en los saldos presupuestarios de las Administraciones Públicas españolas puede encontrarse en Zack, Poncela, Senra y Sotelsek (2014).

³² La evolución cíclica de la economía afecta a la cuantía del déficit público por la vía de los estabilizadores automáticos.

presupuestaria dicho impulso, lo cual suele obligar a realizar estimaciones previas sobre la posición cíclica de la economía y la elasticidad de ingresos y gastos presupuestarios³³.

En nuestro caso, para estimar el impulso fiscal hemos recurrido al "déficit primario cíclicamente ajustado" ("cyclically – adjusted primary budget balance", CApB) estimado por los servicios de la Comisión Europea, y cuya metodología puede consultarse detalladamente en Mourre, Isbasoiu, Paternoster y Salto (2013). Sintéticamente el déficit primario cíclicamente ajustado se define como

$$CApB_t = \frac{B_t}{y_t} - CC_t \quad (2)$$

siendo $\frac{B_t}{y_t}$ el saldo primario en proporción al PIB nominal y CC_t su componente cíclico. A su vez el componente cíclico se estima como:

$$CC_t = \varepsilon \cdot \left(\frac{y_t}{\hat{y}_t} - 1 \right) \quad (3)$$

siendo $\left(\frac{y_t}{\hat{y}_t} - 1 \right)$ el gap de renta y ε la elasticidad del saldo primario a dicho gap³⁴. A partir de aquí el impulso fiscal IF_t se define como:

$$IF_t = \Delta CApB_t \quad (4)$$

Si $IF_t > 0$ entonces la política fiscal ha tenido una orientación contractiva.

Esta misma metodología nos permite calcular $CApB_t$ como la diferencia de ingresos y gastos no financieros ajustados de ciclo permitiendo un análisis más detallado de la contribución de ingresos y gastos a la política expansiva. Siendo $\frac{R_t}{y_t}$ los ingresos no financieros en proporción al PIB nominal, $\frac{G_t}{y_t}$ los gastos no financieros excluidos intereses (también en proporción al PIB), la ecuación (2) también puede escribirse como:

$$CApB_t = \frac{\hat{R}_t}{y_t} - \frac{\hat{G}_t}{y_t} \quad (5)$$

Siendo respectivamente $\frac{\hat{R}_t}{y_t}$ y $\frac{\hat{G}_t}{y_t}$ los ingresos y gastos no financieros ajustados de ciclo, esto es,

ingresos y gastos a los que se les ha extraído su componente cíclico correspondiente para lo cual previamente

³³ Un análisis de las ventajas e inconvenientes de distintas metodologías puede encontrarse en De Castro, Kremer y Warmendinger (2010).

³⁴ Como ya se indicó el gap de renta es obtenido por los servicios de la Comisión Europea mediante el método de función de producción. La metodología correspondiente a la elasticidad cíclica del presupuesto puede consultarse en European Economy (2006), nº 3, concretamente en el capítulo II.4.

se estiman las elasticidades de $\frac{\hat{R}_t}{y_t}$ y $\frac{\hat{G}_t}{y_t}$ frente al gap de renta³⁵.

Atendiendo a los resultados (véanse Cuadro 4 y Gráfico 5) puede afirmarse que la política fiscal en los años de implementación del "Plan E" fue claramente expansiva: el impulso fiscal se estima en -5,5% y -3,8% en los años 2008 y 2009 respectivamente. Sin embargo, la orientación expansiva de los presupuestos en esos años se debe principalmente a la acción de los estabilizadores automáticos por la vía de los ingresos más que al crecimiento de la inversión pública. De acuerdo con los datos del Cuadro 4, durante los años 2008 y 2009 los gastos no financieros de las Administraciones Públicas (ajustados de ciclo) crecieron sólo 3,2 puntos del PIB, mientras que los ingresos no financieros (también ajustados de ciclo) se contrajeron en otros 6,0 puntos del PIB. Además, el crecimiento del gasto público en esos años es mayoritariamente imputable al gasto corriente, que creció 4,2 puntos, mientras que la FBK lo hizo tan solo en 0,4 puntos. En consecuencia puede afirmarse que el protagonismo del "Plan E" en la implementación de una política fiscal expansiva fue mínimo.

Cuadro 4

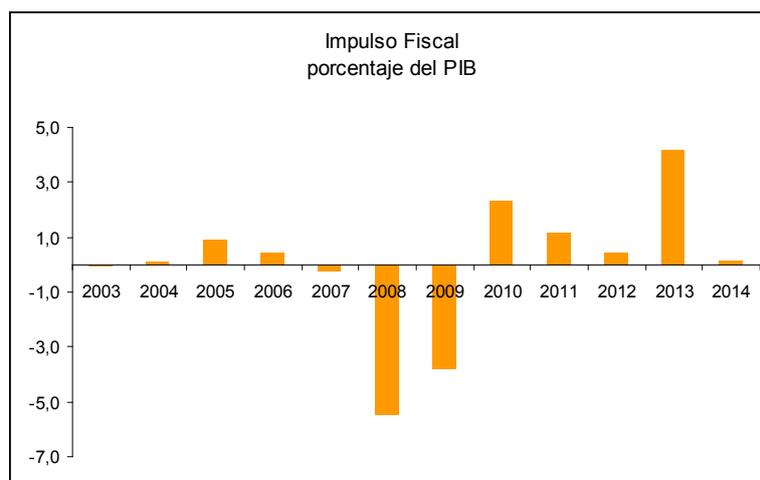
Impulso Fiscal

(porcentajes del PIB; variables ajustadas de ciclo)

	$\frac{\hat{R}_t}{y_t}$	$\frac{\hat{G}_t}{y_t}$	$CApB_t$	IF_t
2002	38,2	37,5	0,7	
2003	37,9	37,3	0,6	-0,1
2004	38,6	37,9	0,7	0,1
2005	39,5	37,9	1,6	0,9
2006	40,4	38,3	2,1	0,5
2007	40,9	39,0	1,9	-0,2
2008	36,7	40,3	-3,6	-5,5
2009	34,8	42,3	-7,4	-3,8
2010	36,3	41,3	-5,1	2,3
2011	36,1	40,0	-3,9	1,2
2012	37,1	40,5	-3,4	0,5
2013	37,6	36,8	0,7	4,2
2014	37,8	36,9	0,9	0,2

Fuente: Ameco Database y elaboración propia.

³⁵ Sobre el cálculo de las elasticidades de gastos e ingresos véase European Economy (2006), nº 3, concretamente en el capítulo II.4.

Gráfico 5

Fuente: elaboración propia.

Tan escaso fue el importe del "Plan E" que de hecho los recursos movilizados sólo pudieron compensar mínimamente la brusca contracción de la Formación Bruta de Capital (FBK) operada en la economía española a partir de 2008 (véase Cuadro 5 y Cuadro 6). Si bien en los años 2009 y 2010 el esfuerzo inversor de los ayuntamientos creció y se mantuvo por encima de los niveles previos (17.195 millones de euros en 2009 y 15.401 millones en 2010), el esfuerzo inversor del conjunto de las Administraciones Públicas sólo creció en 2009 (3.117 millones), cayendo a partir de 2010 hasta situarse a niveles de principios del 2006 (41.696 millones). Y desde luego, en ningún caso, pudo compensarse la brusca contracción del esfuerzo inversor del conjunto de la economía: en 2009 la FBK se contrajo en 65.279 millones de euros (-5% del PIB) y en 2010 otros 10.524 (-1% del PIB), iniciándose una senda contractiva que llega hasta nuestros días.

Cuadro 5

Formación Bruta de Capital
(millones de euros y porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Millones de euros						
Corporaciones Locales	14.227	11.936	17.195	15.401	9.958	5.418
Administraciones Públicas	42.587	43.646	46.763	41.696	30.925	17.742
Total España	338.676	330.352	265.073	254.549	235.555	212.936
Porcentaje del PIB						
Corporaciones Locales	1,3%	1,1%	1,6%	1,4%	0,9%	0,5%
Administraciones Públicas	3,9%	3,9%	4,3%	3,9%	2,9%	1,7%
Total España	31,3%	29,6%	24,6%	23,5%	21,9%	20,2%

Fuente: Cuentas del Sector de las Administraciones Públicas y sus subsectores (INE)

Cuadro 6**Variación interanual de la Formación Bruta de Capital**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Millones de euros						
Corporaciones Locales	2.370	-2.291	5.259	-1.794	-5.443	-4.540
Administraciones Públicas	5.807	1.059	3.117	-5.067	-10.771	-13.183
Total España	23.219	-8.324	-65.279	-10.524	-18.994	-22.619
Porcentaje del PIB						
Corporaciones Locales	0,1%	-0,2%	0,5%	-0,2%	-0,5%	-0,4%
Administraciones Públicas	0,3%	0,0%	0,4%	-0,5%	-1,0%	-1,2%
Total España	0,0%	-1,7%	-5,0%	-1,0%	-1,6%	-1,7%

Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 5.

¿Tenía sentido desde una perspectiva económica implementar políticas de impulso fiscal?

Los estudios previos sobre la potencia anticíclica de la política fiscal parecían avalar la implementación de este tipo de estrategias. En De Castro (2003, 2006), por ejemplo, se estima que el multiplicador del gasto público ascendía a 1,55 con un impacto positivo que se extiende a los 12 trimestres posteriores a su ejecución. Y si el gasto se concentraba en inversión pública el multiplicador estimado era aún mayor: 3,4, con un horizonte temporal de 20 trimestres. En sendos trabajos posteriores al "Plan E", Andrés, Boscá y Ferri (2012) y Hernández de Cos y Moral – Benito (2013), también confirman que los multiplicadores de gasto público durante periodos de recesión son superiores a 1.

Por lo que respecta al impacto sobre el empleo, en el caso de FEIL la normativa obligaba a los propios ayuntamientos a computar los puestos de trabajo generados por las empresas adjudicatarias de los proyectos de inversión financiados. Según los datos facilitados por la aplicación "Metropolis" del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el número total de empleos comprometidos en las obras adjudicadas ascendía, a fecha 30 de noviembre de 2012, a 426.325, de los cuales 181.380 eran de nueva contratación, y 244.945 correspondían a trabajadores ya contratados en las empresas adjudicatarias que mantenían, por tanto, su empleo. En el caso del FEESL las empresas adjudicatarias de los 22.531 proyectos de inversión se comprometieron a generar o mantener un total de 251.981 puestos de trabajo, si bien sólo se pudo comprobar la contratación de 114.569 personas procedentes del desempleo. En el mejor de los casos estaríamos hablando de 671.270 empleos, equivalente tan solo al 2,9% de la población activa, una cuantía muy limitada si tenemos en cuenta que a pesar de las medidas de estímulo durante los años 2008 y 2009 se destruyeron 1.491.500 puestos de trabajo.

En cuanto al impacto sobre el nivel de producción y la evolución del ciclo, es evidente que por el tamaño y dispersión de las medidas integrantes del "Plan E", su alcance fue muy limitado. Como ya hemos comprobado en el Cuadro 1, a pesar de estos estímulos el gap de renta no sólo fue negativo sino además cada vez más intenso en el periodo 2009 – 2013. Además los datos indican claramente la creciente brecha entre el caso español y otras áreas también afectadas por la crisis económica, como es el caso de la Unión Europea (UE – 28) y Estados Unidos. Para comprobarlo hemos calculado las brechas existentes entre el gap de renta de España ($gap^{España}$) y el cada una de estas dos áreas ($gap^{zona X}$) de acuerdo con la expresión:

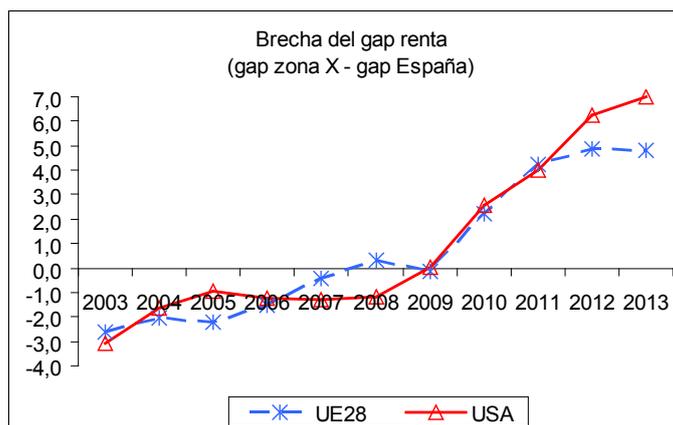
$$brecha\ de\ gap_t = gap_t^{zona X} - gap_t^{España} \quad (6)$$

Un signo positivo en la ecuación (6) significa que el gap de renta en España es menor que en la zona con la que se compara. Si además de tener signo positivo, su valor es creciente, significa que la actividad

económica de esa zona se recupera con más rapidez que la española³⁶. Hemos representado los datos obtenidos en el Gráfico 6.

Téngase en cuenta que el gap de renta se ha estimado ex – post (Cuadro 1), esto es, ya incluye los efectos expansivos de la política fiscal de los años 2008 y 2009. Por tanto estamos en condiciones de afirmar que el "Plan E" ni fue capaz de cerrar el gap de renta, ni lograr una evolución cíclica convergente con nuestras grandes áreas económicas de referencia.

Gráfico 6



Fuente: Ameco Database y elaboración propia.

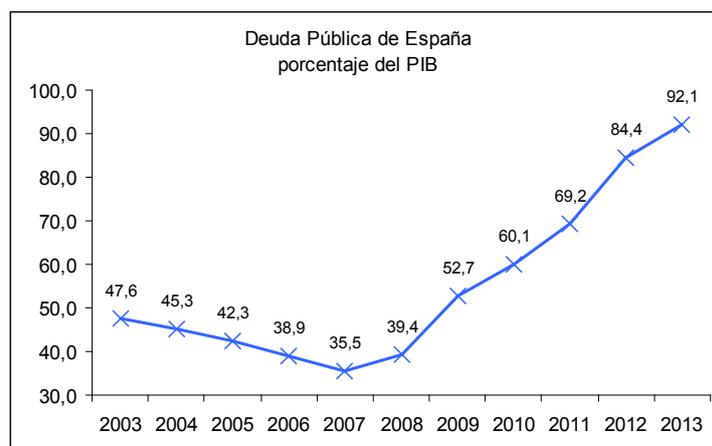
¿Qué impacto tuvo el "Plan E" en el déficit y el endeudamiento públicos?

A tenor de los datos que hemos reunido, no se puede atribuir al "Plan E" el notable deterioro que sufrieron las finanzas de las Administraciones Públicas españolas a partir de 2009, ni en términos de déficit público ni en términos de deuda, a pesar que en el discurso oficial del gobierno ese es el argumento sobre el que descansa el giro de política económica producido a mediados de 2010, y aún hoy se invoca en el debate político el "Plan E" como causante de las políticas de recortes presupuestarios implementadas en los últimos años.

En primer lugar ha de tenerse en cuenta que el entorno financiero en el cual se puso en marcha el "Plan E" aún no había dado muestras del grave deterioro que sobrevendría a partir de 2009. De hecho, en los cuatro años anteriores a su implementación (2004 – 2007) el conjunto de las Administraciones Públicas españolas registró superávit presupuestario³⁷ como ya pudimos comprobar en el Gráfico 4 (gracias a la crucial aportación positiva del ciclo), y su endeudamiento había logrado un mínimo histórico en 2007: el 35,5% del PIB (véase Gráfico 7).

³⁶ Los datos empleados proceden de AMECO DATABASE y su cálculo responde a la ecuación (1) referida en el segundo epígrafe de este trabajo.

³⁷ Once años en total si excluimos el pago de intereses (déficit primario).

Gráfico 7

Fuente: Ameco Database (Comisión Europea).

En segundo lugar hay que tener en cuenta que, como ya hemos mencionado, el "Plan E" tuvo una dimensión muy reducida. Al respecto existen estimaciones alternativas que nos permiten acotar el alcance cuantitativo del "Plan E": según las estimaciones de Uxó, Paúl y Salinas (2009, 2010) su importe sería de 24.835 millones de euros (2,3% del PIB); según la Comisión Europea (2009) ascendería al 3,1% del PIB; pero, en cualquier caso, el núcleo duro del programa (véase Cuadro 3) nunca superó los 15.422 millones (1,43% del PIB). En tales condiciones el "Plan E" sólo explicaría, como mucho, un 14,75% del total del déficit público de los años 2009 y 2010 tal y como hemos estimado en el Cuadro 7.

Cuadro 7**Impacto del Plan E en el déficit público**

	2008	2009	2010	Total
	Porcentaje del PIB			
Déficit total	-4,42%	-10,96%	-9,39%	
FEIL y FEDE	---	0,98%	---	1´43%
FESSL	---	---	0,45%	2´30%
Estimación Uxó et al (2010)			2,30%	3´1%
Estimación Comisión Europea (2009)	---	2´3%	0´8%	
	Porcentaje del déficit			
FEIL y FEDE		8,94%		6´87%
FESSL			4,79%	11´3%
A partir de Uxó et al (2010)			11,3%	14´75%
A partir de Comisión Europea (2009)		21%	8´5%	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la conexión del "Plan E" con la dramática evolución de la deuda pública las evidencias apuntan en el mismo sentido que en el análisis del déficit público: como se aprecia en el Gráfico 7, a partir de 2007 se quiebra la tendencia descendente de la deuda que había marcado su evolución desde 1996, y se inicia un camino ascendente que ha desembocado en el actual record histórico³⁸.

³⁸ El año 2013 cerró con un endeudamiento público equivalente al 92,1% del PIB, y 2014 con un 97,7%: 2,7 veces más que al inicio de la crisis en 2007.

Este cambio de tendencia puede explicarse principalmente por razones ajenas al "Plan E", concretamente por la acción conjunta de dos elementos que se retroalimentan: a) el deterioro del entorno financiero (mayores tipos de interés) y b) la activación de los estabilizadores automáticos.

Como indicamos más arriba, a partir de 2009 se registran unos niveles de déficit público exorbitados, en parte por la acción de los estabilizadores automáticos (cabe destacar el importante incremento que experimentan los gastos corrientes de las Administraciones Públicas, entre ellos las prestaciones por desempleo) y en parte por el incremento de tipos de interés que tiene lugar a raíz de la crisis griega.

El impacto del deterioro del entorno financiero en la evolución del endeudamiento público puede comprobarse por medio de un indicador conocido como *efecto snowball*, cuya cuantía también es estimada y difundida por la Comisión Europea a través de Ameco Database. Formalmente puede expresarse el incremento del endeudamiento en términos del PIB como:

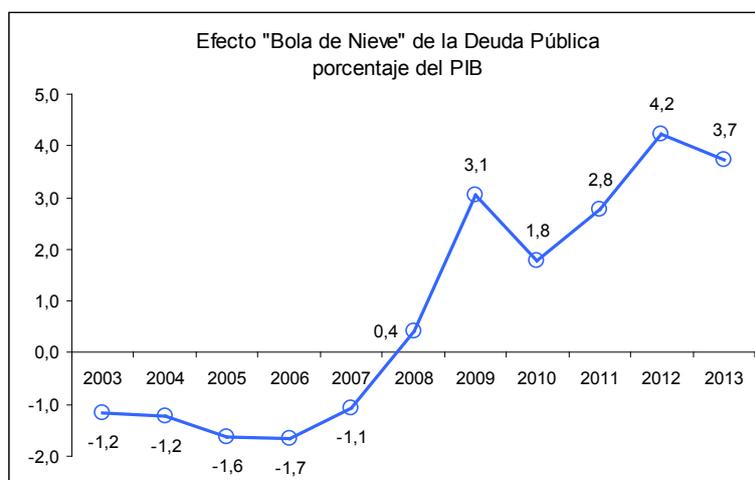
$$\Delta b_t = \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \cdot b_{t-1} - s_t \quad (7)$$

siendo b_t y s_t el endeudamiento de las Administraciones Públicas y su saldo primario, ambos en proporción al PIB; r_t el tipo de interés nominal y g_t la tasa de crecimiento nominal del PIB. La expresión (7) nos indica que el incremento de la deuda pública en proporción al PIB se debe o bien al déficit primario, o bien al pago de intereses por la deuda acumulada. Este último factor es precisamente el *efecto snowball* y viene dado por la expresión:

$$\frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \cdot b_{t-1} \quad (8)$$

e indica el crecimiento inercial del endeudamiento debido a que los tipos de interés r_t superan la tasa de crecimiento g_t , lo cual se produce en la economía española a partir de 2009 por el hundimiento del PIB y la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, esto es, la combinación de un PIB decreciente y unos tipos de interés en ascenso, provocando automáticamente que cada volumen nominal de deuda tenga un peso cada vez mayor en el PIB.

La evolución del *efecto snowball* para el caso de las Administraciones Públicas españolas puede apreciarse en Gráfico 8, según cálculos de Ameco Database. Entre 1998 y 2007 el "efecto snowball" fue negativo, favoreciendo la reducción del endeudamiento relativo del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, en virtud de la acción simultánea de unos tipos de interés nominales cada vez menores y una elevada tasa de crecimiento. A partir de 2008 la tendencia se invierte y el *efecto snowball* adquiere signo positivo como consecuencia del hundimiento del PIB y de unos tipos de interés crecientes asociados a la crisis financiera internacional.

Gráfico 8

Fuente: Ameco Database (Comisión Europea).

En el Cuadro 8 hemos computado la evolución del endeudamiento de las Administraciones Públicas, separando la parte correspondiente al déficit público en sentido estricto y la parte inercial provocada por el *efecto snowball*. El incremento total experimentado por el endeudamiento durante los años de ejecución del "Plan E" (2008 y 2009) fue de 17,2 puntos del PIB: 3,5 puntos corresponden a *efecto snowball* y los restantes 13,7 puntos (el 79,8% del total) al déficit primario. Teniendo en cuenta que sólo entre un 6,87% y un 14,75% del déficit público registrado en los años 2008 y 2009 puede atribuirse al "Plan E", y que sólo un 79,8% del endeudamiento en esos años se debe a las políticas de gasto, puede concluirse que como mucho un 11,8% de aquel es consecuencia del "Plan E". Y de hecho en los años inmediatamente posteriores a la ejecución del plan el incremento del endeudamiento fue de 39,4 puntos del PIB, incremento que se explica en un 31,8% por el *efecto snowball*.

Cuadro 8

Explicación del incremento del endeudamiento					
	media anual 1996 – 2007	Suma años 2008 y 2009		Suma años 2010 a 2013	
Incremento total	-2,2	17,2	100,0%	39,4	100,0%
Efecto snowball	-0,8	3,5	20,2%	12,5	31,8%
Déficit primario (*)	-1,4	13,7	79,8%	26,9	68,2%

(*): un signo negativo significa superávit.

Fuente: elaboración propia a partir de Ameco Database.

CONCLUSIONES

Frente a la crisis económica más severa que ha sufrido España en los últimos cincuenta años, el Gobierno implementó una serie de iniciativas fiscales de orientación claramente expansiva durante los años 2008 y 2009. El nombre por el que se las conoce ("Plan E") induce a error, pues lleva a pensar que se trató de un paquete de medidas coordinadas del tipo aprobado en Estados Unidos ("American Recovery and Reinvestment Plan"). El tamaño del plan fue muy limitado: el importe de las iniciativas netamente keynesianas (los fondos de inversión pública FEIL, FEDE y FEESL) no superaron el 1,43% del PIB, y el "Plan E" en su conjunto no más del 3,1%.

Dada su escasa entidad y duración, el "Plan E" no logró tener la incidencia en términos de empleo y renta esperado por el Gobierno: sólo lograron mantenerse 671.270 empleos, equivalentes tan solo al 2,9% de la población activa, una cuantía muy limitada si tenemos en cuenta que en los años 2008 y 2009

se destruyeron 1.491.500 puestos de trabajo. Las medidas de estímulo tampoco impidieron que el gap de renta pasase del +1,3% de 2008 a -7,5% de 2013.

En cuanto a su impacto en el déficit y el endeudamiento público, fue muy limitado en lógica correspondencia con el volumen de recursos movilizados. Sólo entre un 6,87% y un 14,75% del déficit público registrado en 2008 y 2009 puede atribuirse al "Plan E", y como mucho un 11,8% del incremento de la deuda pública registrado en esos años.

El grave empeoramiento de las condiciones macroeconómicas y financieras internacionales a partir de 2010, la insistencia de la Comisión Europea en la aplicación ortodoxa del límite al déficit público establecida en el PEC (3% del PIB), la negativa expresa del Banco Central Europeo a practicar una política monetaria para financiar políticas keynesianas así como sus presiones para imprimir un giro neoliberal en la política económica española, pusieron fin a la experiencia keynesiana frente a la crisis.

BIBLIOGRAFÍA

Andrés, Javier; Boscá, José Emilio y Ferri, Juan (2012): "Household Leverage and Fiscal Multipliers", *Documento de Trabajo* 1215, Banco de España.

Balzli, Beat (2010): "Greek Debt Crisis: How Goldman Sachs Helped Greece to Mask its True Debt", *Der Spiegel*, 8 de febrero de 2010.

Bellod Redondo, José Francisco (2007): "Crecimiento y Especulación Inmobiliaria en la Economía Española", *Principios – Estudios de Economía Política*, nº 8, pp 59 – 82.

CEPR (2008): "The Need for an Economic Stimulus Package", *CEPR Report*, January.

Climent Serrano, Salvador (2013): "La reestructuración del sistema bancario español tras la crisis y la solvencia de las entidades financieras. Consecuencias para las cajas de ahorros", *Revista de Contabilidad*, volumen 16, nº 2, junio – diciembre, pp 136 – 146.

Comisión Europea (2008): *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final, 26 de noviembre.

Comisión Europea (2009): *EProgress report on the implementation of the European Economic Recovery Plan*, diciembre.

D'Auria, Francesca; Denis, Celine; Havik, Karel; McMorro, Kieran; Planas, Christophe; Raciborski, Rafal; Röger, Werner y Rossi, Alessandro (2010): "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps", *European Economy Economic Papers*, n. 420, Julio.

De Castro, Francisco (2003): "The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy in Spain", *Documento de Trabajo* nº 0311, Banco de España.

De Castro, Francisco (2006): "The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain", *Applied Economics*, 38, pp 913 – 924.

De Castro, Francisco; Estrada, Ángel; Hernández de Cos, Pablo y Martí, Francisco (2008): "Una aproximación al componente transitorio del saldo público en España", *Boletín Económico*, Banco de España, junio.

De Castro, Francisco; Kremer, Jana y Warmedinger, Thomas (2010): "How to Measure a Fiscal Stimulus", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 59, pp 103 – 116.

Denis, Celine; Mc Morrow, Kieran y Röger, Werner (2002): "Production Function Approach to Calculating Potential Growth and Output Gaps – Estimates for the EU Member States and the US", *Economic Papers*, nº 176, septiembre.

Denis, Celine; Grenouilleau, Daniel; Mc Morrow, Kieran y Röger, Werner (2006): "Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps — a Revised Production Function Approach", *European Economy — Economic Papers*, No 247, Economic and Financial Affairs DG of the European Commission.

Embid Irujo, Antonio (2012): "Crisis Económica y Reforma Local", *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº 3, pp 443 – 469.

European Economy (2006): "Evolving Budgetary Surveillance", nº 3, pp 110 – 127.

Fondo Monetario Internacional (2008): "Rapidly Weakening Prospects Call for New Policy Stimulus", *World Economic Outlook Update*, noviembre.

Fondo Monetario Internacional (2009): *Group of Twenty, Meeting of the Ministers and Central Bank Governors, Global Economic Policies and Prospects*, marzo.

Hernández de Cos, Pablo y Moral – Benito, Enrique (2013): "Fiscal Multipliers in Turbulent Times: The Case of Spain", Documento de Trabajo nº 1309, Banco de España.

Mourre, Gilles; Isbasoiu, George – Marian; Paternoster, Dario and Salto, Matteo (2013): "The cyclically – adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update", *European Economy Economic Papers*, 478.

OCDE (2008): "[The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus](#)", *OCDE Economic Outlook Supplement* nº 1.

Paúl, Jesús y Uxó, Jorge (2009): "El Estímulo Fiscal Estadounidense", *Boletín Económico de ICE*, nº 2963, pp 11 – 29.

Ramey, Valerie (2011): "Can government purchases stimulate the economy?", *Journal of Economic Literature*, 49 (3), pp 673 – 685.

Romer, Christina y Bernstein, Jared (2009): "The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan", Council of Economic Advisers, Washington.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2013): *El Dilema – 600 Días de Vértigo*, editorial Planeta.

Sáiz, María Petra (2011): "La Ley de Economía Sostenible: la Sostenibilidad Financiera del Sector Público", *Revista de Contabilidad y Dirección*, volumen 13, pp 21 – 42.

Sánchez Mier, Modesto (2011): "Endeudamiento y Ciclo Político – Presupuestario: Aplicación a los Municipios Asturianos", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 65, pp 75 – 96.

Serrano Leal, Cristina; Montoro Zulueta, Begoña y Mulas Alcántara, Marta (2010): "La Respuesta de la Unión Europea ante la Crisis Económica", *Boletín Económico de ICE*, nº 2988.

Story, Louise; Thomas, Landon y Schwartz, Nelson (2010): "Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis", *New York Times*, 13 de febrero de 2010.

Tribunal de Cuentas (2013): *Informe de Fiscalización del Fondo Estatal de Inversión Local*, Informe nº 982.

Tribunal de Cuentas (2014): *Informe de Fiscalización sobre las Actuaciones Realizadas por los Ayuntamientos con Cargo al Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local, creado por el Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre*, Informe nº 1.046.

Uxó González, Jorge; Paúl, Jesús y Salinas, Javier (2009): "El Programa Español de Estímulo Fiscal frente a la Crisis: Justificación, Características y Comparación Internacional", *Documento de Trabajo 09/2009, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, Universidad de Alcalá de Henares.

Uxó González, Jorge; Paúl, Jesús y Salinas, Javier (2010): "Análisis y Valoraciones de las Medidas Discrecionales de Estímulo Fiscal Aplicadas en España en 2009", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 59, pp 55 – 82.

Zafra, José Luis; Plata, Ana María; Rodríguez, Manuel Pedro y López, Antonio (2011): "El impacto de la Crisis Económica sobre la Condición Financiera y el Endeudamiento en la Administración Local Española", *Revista de Contabilidad y Dirección*, volumen 13, pp 151 – 174.

Zack, Guido; Poncela, Pilar; Senra, Eva y Sotelsek, Daniel (2014): "Some New Results on the Estimation of Structural Budget Balance for Spain", *Hacienda Pública Española*, nº 3/210, pp. 11 – 31.

DE LA REFORMA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN CATALANA A LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?

Ramon Ballester¹

Departamento de Economía y Grupo de Investigación en Economía, Industria y Servicios
Universitat de Girona (UdG)

Anna Garriga²

Universitat de Girona
Departamento de Economía y Grupo de Investigación en Economía, Industria y Servicios
Universitat de Girona (UdG)

Resumen

El gobierno catalán reformó, a mediados de 2011, la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana. Los cambios endurecieron los requisitos de acceso y las normas de permanencia en el programa, reduciendo asimismo los incentivos positivos al empleo. La Iniciativa Legislativa Popular para una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) impulsada el año 2012 supone el primer intento de reformar a fondo la RMI incrementando los derechos de la ciudadanía. El artículo analiza la reforma del gobierno catalán, situándola en el contexto de la actual crisis económica y en el ámbito ideológico conservador de CiU. Asimismo estudia la Renta Garantizada de Ciudadanía, señalando sus diferencias principales con la RMI y con la renta básica. Las principales conclusiones del trabajo son que la reforma del 2011 ha sido un ataque directo contra los derechos de los sectores más desfavorecidos de la sociedad catalana, inspirados por una visión neoliberal y amparados por una política de restricción presupuestaria. La RGC, por el contrario, busca profundizar los derechos básicos de la ciudadanía, y supone un paso importante en la movilización ciudadana en defensa de sus intereses.

Palabras claves: *renta mínima de inserción, renta básica, políticas activas de mercado de trabajo, Cataluña.*

Abstract

The Catalan government reformed, in mid-2011, the Catalan Minimum Insertion Income (Renda Mínima d'Inserció -RMI-). The reform tightened access requirements and rules for remaining in the program, whilst reducing positive work incentives. The Popular Legislative Initiative for a Guaranteed Income of Citizenship (RGC) launched in 2012 is the first attempt to reform the RMI by increasing the rights of citizenship. The paper analyses the Catalan government reform, placing it in the context of the current economic crisis and in the ideological conservative field of Convergence and Union. An analysis of the Initiative for a Guaranteed Income of Citizenship is also carried out, highlighting its main differences with both the RMI and the basic income model. The main conclusions are that the 2011 reform was a direct attack on the rights of the most disadvantaged sectors of Catalan society, that it was inspired by a neoliberal ideology and justified by a budgetary restraint policy. The RGC, by contrast, seeks to deepen the basic rights of citizenship, and it is an important step in the mobilisation in defending their interests.

Keywords: *minimum income scheme, basic income, active labour market policies, Catalonia.*

¹ ramon.ballester@udg.edu

² anna.garriga@udg.edu

INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica que azota las economías española y catalana ha afectado de forma severa a la población, a través de fenómenos como el desempleo, la reducción del consumo o las ejecuciones hipotecarias. En un contexto como éste, las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RRMM) se han convertido, para un número creciente de hogares, en el último baluarte público de garantía de ingresos. Cabe destacar que estas prestaciones se caracterizan, en el caso español, por la insuficiencia tanto de importe como de cobertura (Sanzo 2009; Laparra y Ayala 2009; Fuenmayor y Granell 2013; Malgesini 2014). Por otra parte, el viraje iniciado el año 2010 a nivel europeo hacia una política económica de austeridad ha dado pie a que tanto el gobierno español como el catalán apliquen un conjunto de medidas que suponen un recorte del gasto público y en especial de las prestaciones y servicios sociales.

Es en este entorno en el que debe ser analizada la reforma de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana llevada a cabo el año 2011 por el gobierno conservador de *Convergència i Unió* (CiU). La reforma supone un ataque en toda regla al funcionamiento y a una parte importante de la idea original de la RMI, que pretendía una garantía de ingresos a aquellas unidades familiares en situación de necesidad. La reforma recorta el período y el importe de la prestación, endurece el acceso, dificulta la permanencia en la prestación y distorsiona la finalidad de la RMI como elemento de garantía de rentas, al expulsar de ella a los perfiles laborales, sin ofrecer a éstos una opción alternativa coordinada con otras administraciones públicas. Además, el gobierno ha venido dilatando el proceso de concesión de la prestación a las personas que cumplieran con las nuevas condiciones.

Un año después de la reforma catalana de la RMI surgió, desde la sociedad civil catalana, una propuesta alternativa que implicaría, de aprobarse, la creación de una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), y que iría precisamente en el sentido contrario al de la reforma del 2011. En concreto, el importe de la prestación sería más generoso, las contraprestaciones laborales se reducirían considerablemente y se eliminaría el límite temporal de la prestación.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero se analiza la RMI catalana previa a la reforma, teniendo en cuenta tanto sus principales características como la evolución de las personas destinatarias de la prestación. El segundo apartado analiza uno de los elementos claves de la RMI, que es el de su componente de activación. La tercera sección estudia el contenido de la reforma propiamente dicha, y las justificaciones esgrimidas por el gobierno catalán. Asimismo, describe los principales efectos de la reforma. En el apartado posterior, se describe la propuesta de reforma de la RMI que han presentado un conjunto de entidades sociales catalanas. El último apartado es el dedicado a las conclusiones.

LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN CATALANA

En este apartado se analizan detalladamente las principales características de la RMI catalana y de su rol dentro del sistema español y europeo de garantía de rentas, centrandó la atención en los componentes de activación de la RMI. Más concretamente, se abordan la generosidad y diversidad del sistema español de rentas mínimas, los requisitos de entrada y permanencia en la RMI catalana previa a la reforma del 2011, el método de cálculo y el valor de la prestación económica de dicha RMI, así como la evolución reciente del número de personas beneficiarias y del presupuesto ejecutado de la prestación.

La insuficiencia del sistema español de rentas mínimas de inserción

La mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea tienen sus propios programas de RRMM. Según la Comisión Europea (European Commission 2006), estos programas tienen el objetivo final de garantizar ingresos a los hogares y de facilitar la inserción laboral de sus miembros. En el caso español, las RMI se sitúan como el último elemento de una red de seguridad pública dispersa y jerarquizada según la relación pasada y presente con el mercado de trabajo formal, donde la intensidad protectora de la

prestación está directamente relacionada con la relación anterior de la persona beneficiaria con el mercado de trabajo (Sarasa, Almeda y Obiols 2000; Moreno 2006; Arriba y Guinea 2008; Arriba 2011; Gutiérrez 2014; Malgesini 2014).

La característica común más relevante de las RMI españolas es que las prestaciones se establecen a un nivel muy bajo, hecho que se comparte con otras prestaciones de carácter asistencial (Rodríguez Cabrero 2013). De hecho, éstas no son adecuadas para cubrir las necesidades más básicas de las personas. En este sentido, el sistema español de ingresos mínimos garantizados no estaría cumpliendo con el principio de suficiencia (Sanzo 2005). Conviene destacar también que las diferencias en la prestación entre las diversas comunidades autónomas son importantes y que hay una relación inversa entre la tasa de pobreza y la tasa de cobertura de la prestación (Gutiérrez 2014). Además, son relevantes las disparidades que existen en cuanto a los requisitos de acceso y de duración de la prestación. En el Cuadro 1 se reflejan las principales disparidades del sistema español de RRMM en lo que se refiere a la prestación económica y su cobertura, mientras que en el Cuadro 2 se analizan otros aspectos del funcionamiento de las RRMM, como la existencia de un itinerario de inserción laboral, la duración de la prestación y el plazo máximo de resolución de las solicitudes.

CUADRO 1

Importe de la prestación básica de las Rentas Mínimas españolas (2013, en importe absoluto en euros mensuales y como porcentaje de la renta per cápita) de la comunidad autónoma; tasa de cobertura de las Rentas mínimas españolas (perceptores en relación con el padrón municipal, en % sobre millón de habitantes)

Comunidad autónoma	Importe RMI	Porcentaje renta per cápita (en %)	Tasa de cobertura (en %)
Andalucía	400,08	0,25	18,74
Aragón	441,00	0,21	18,76
Asturias	442,96	0,26	25,42
Baleares	425,70	0,22	6,68
Canarias	472,16	0,30	5,63
Cantabria	426,01	0,24	16,15
Castilla-La Mancha	372,76	0,25	2,73
Castilla-León	426,00	0,23	10,42
Cataluña	423,70	0,19	8,29
Ceuta	300,00	0,19	16,58
Extremadura	399,38	0,37	2,89
Galicia	399,38	0,23	8,84
Madrid	375,55	0,16	9,81
Melilla	387,18	0,28	28,74
Murcia	300,00	0,20	4,66
Navarra	548,51	0,23	49,26
País Vasco	662,51	0,27	62,08
La Rioja	364,90	0,17	6,87
C. Valenciana	385,18	0,24	6,14

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013)

Diversos estudios han analizado la insuficiencia de recursos de las RMI españolas. Sanzo (2009), con datos de 2006, calcula el cociente de gasto en RMI respecto al número de pobres. La media estatal es de 150 euros por pobre y año. El País Vasco destaca claramente como la comunidad más generosa, con 2.319 euros por pobre, seguida por Navarra (325), Asturias (247), Cataluña (227) y Madrid (188). En la cola se encuentran la Comunidad Valenciana (17), Castilla-La Mancha (13), Extremadura (12), y Murcia (5).

CUADRO 2**Existencia de itinerarios de inserción, duración de la prestación, período de resolución de la solicitud (año 2013)**

Comunidad autónoma	Existencia de itinerario	Duración (en meses)	Período resolución (en meses)
Andalucía	Sí	6	2
Aragón	Sí	12	0,5
Asturias	Sí	No limitado	2
Baleares	Sí	12	6
Canarias		12 a 24	6
Cantabria	Sí	24 renovable	6
Castilla-La Mancha	Sí	6 a 24	
Castilla-León	Sí	No limitado	3
Cataluña		12 a 60	4
Ceuta		12 a 60	3
Extremadura		6 renovable	3
Galicia	Sí	12	1
Madrid	Sí	No limitado	3
Melilla		12 a 24	
Murcia	Sí	12	2
Navarra	Sí	6 a 30	3
País Vasco		24	2
La Rioja	Sí	6 a 24	3
C. Valenciana		36	3

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013)

Por otra parte, Laparra y Ayala (2009) realizan un estudio sobre la tasa de cobertura de las prestaciones, definido como el porcentaje de población que accede efectivamente a la RMI respecto a la que tendría derecho a esta prestación. En función de la fuente usada, y con datos de mediados de la década pasada, la tasa de cobertura para el conjunto del estado se encuentra entre un rango bastante bajo, entre el 17 y el 28%.

Fuenmayor y Granell (2013) comparan el número de hogares que, según los datos oficiales, han recibido la RMI con los hogares que tienen derecho a recibirla según la normativa vigente y los datos sobre ingresos procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida del 2010. Concluyen que a nivel estatal fueron 157.000 hogares los que recibieron la RMI, siendo la cifra de hogares con derecho a recibir la prestación y que no lo hicieron de 861.000.

La insuficiencia de los programas de garantía de rentas en España se detecta también a través de estudios comparativos realizados a nivel europeo. Busilacchi (2008) realiza dos clasificaciones alternativas de los programas de RRMM existentes en la UE y Noruega, con datos del año 2007. El primer análisis se basa en criterios de elegibilidad, donde se tiene en cuenta las normas fijadas por cada Estado sobre residencia y nacionalidad, edad, trabajo y otras condiciones. España se encuentra en la franja alta de exigencia, al mismo nivel que Luxemburgo, y sólo superada por Francia y Dinamarca. La segunda clasificación se basa en la generosidad de los programas. Aquí tiene en cuenta la duración, los recursos considerados para la prueba de necesidad, el importe de la prestación y otros derechos de los beneficiarios. España se queda en la franja media-baja de generosidad, al mismo nivel que Suecia, Rumanía y Eslovenia, y sólo con Francia, Bulgaria, Letonia, Polonia y Lituania con niveles menores.

Jansova y Venturini (2009) analizan las características de los programas de RRMM en más de 20 estados de la Unión Europea, con datos del 2005. Los autores utilizan tres indicadores: el primero es el gasto en RMI respecto del total del gasto en protección social, que mide la importancia relativa del programa. El segundo indicador valora hasta qué punto son estrictos los criterios de elegibilidad, como residencia o edad. Finalmente, el tercero cuantifica la generosidad del programa, teniendo en cuenta

varios modelos de familia y definiendo la generosidad como el cociente entre la prestación RMI y la línea de la pobreza. España ocupa la cola en importancia relativa y en inclusividad y un nivel bajo en cuanto a generosidad cuando se incluyen las prestaciones por vivienda.

La RMI catalana: principales características previas a la reforma

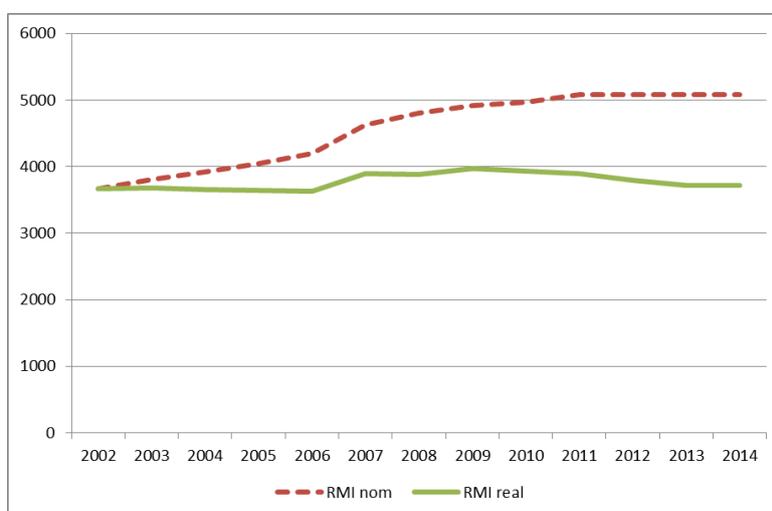
La Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana se consolida en forma legislativa a través de la Ley 10/1997 de la RMI (*Llei 10/1997, de 3 de juliol*)³. Su principal objetivo es dar un apoyo adecuado a las familias para atender sus necesidades básicas para vivir en sociedad, con recursos convenientes y favoreciendo la inserción social y/o laboral. Las personas destinatarias de la RMI son la titular de la prestación y las personas a su cargo y que forman parte de la unidad familiar, que reciben el nombre de beneficiarias. La unidad familiar se define como un grupo de convivencia, que puede tomar la forma de matrimonio o unión estable y que incluye lazos de consanguinidad -hasta segundo grado- y personas adoptadas.

Desde el punto de vista económico, la prestación está vinculada a la composición de la unidad familiar y a las cargas familiares existentes. Esto implica que hay una prestación básica para la persona titular, y que se establecen complementos, por ejemplo, para miembros adultos adicionales, menores, menores discapacitados o por inserción laboral. Desde enero de 2011, antes de la implantación de la reforma que se está analizando, la prestación básica es de 423,70 euros brutos al mes, con 12 pagas. El complemento adicional por primer, segundo y tercer miembro es de 55,29 euros al mes, la de los sucesivos miembros de 35,59 euros mensuales. La ayuda complementaria por hijo menor de 16 años es de 41,47 euros al mes, y por hijos con una discapacidad de al menos un 33%, de 82,94 euros al mes. El complemento para hogares monoparentales que no reciben pensión de alimentos o que reciben una inferior al 50% de la prestación básica es de 82,94 euros al mes. Existe un complemento de 35,31 euros al mes para las personas con un alto grado de dependencia que no les permite acceder al mercado laboral (Resolució EMO/496/2011, de 21 de gener).

Antes de la reforma, la dotación económica de la prestación se actualizaba automáticamente en función de la evolución del índice de precios al consumo, garantizando así el no deterioro de la capacidad adquisitiva de la prestación. La evolución del valor de la prestación económica básica de la RMI para el período 2002-2014 se refleja en el gráfico 1. Conviene destacar la congelación de la prestación económica aplicada en los últimos cuatro años hecho que, lejos de resolver el problema de la insuficiencia económica de la prestación, lo agrava.

³ Para una reseña histórica de la RMI catalana ver Purcalla *et al.* (2006).

GRÁFICO 1
Evolución de la prestación básica de la RMI catalana (2002-2014, en euros anuales, en términos nominales y reales)



Fuente: Elaboración propia, en base a: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya; Instituto Nacional de Estadística

En el momento previo a la reforma del 2011, los ingresos de la unidad familiar durante los cuatro meses previos a la solicitud de la prestación no podían ser superiores a esta para poder tener derecho a percibirla⁴. Por lo tanto, y como en el resto de las RMI españolas, era una prestación de carácter diferencial y sujeta a prueba de necesidad. El importe que se recibía finalmente de la prestación era igual a la diferencia entre la prestación potencial (a la que se tiene derecho en función de la composición del hogar) y los ingresos computables del hogar. Existía una prestación mínima (25% de la prestación básica) y una máxima (190% de la prestación básica).

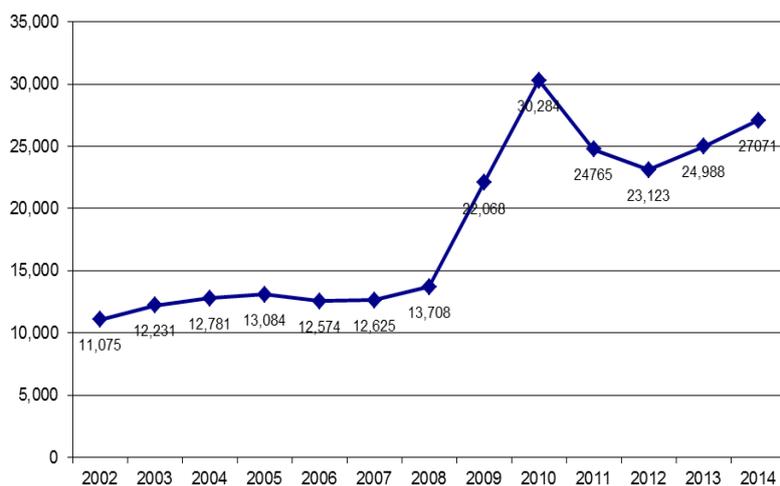
La normativa fijaba los mecanismos de cálculo de los ingresos familiares computables. Más concretamente, se establecía que se computaban los ingresos de cualquier tipo que tuviese la persona titular de la prestación y de cualquier miembro de la unidad familiar. De este cómputo de ingresos se excluían algunos tipos concretos de ingresos, los ingresos no computables, aquellos que la unidad familiar podía recibir sin que estos afectaran en absoluto ni su derecho a percibir la prestación ni el importe de esta. Dentro de este conjunto se encontraban por ejemplo las prestaciones finalistas por discapacidad o las pensiones que pudiera percibir cualquier miembro de la unidad familiar que no fuese el/la titular, así como una proporción de los ingresos por trabajo cuando estos fueran inferiores a los de la prestación económica básica de la RMI. Para discernir la capacidad económica del hogar se introducía asimismo un criterio de patrimonio, que estipulaba que la unidad familiar no podía disponer de bienes muebles e inmuebles de un valor suficiente como para atender la subsistencia.

Como principales requisitos a nivel de constitución de la unidad de convivencia se exigía la residencia continuada y efectiva durante un mínimo de un año de antelación o durante cuatro de los últimos cinco años. Las personas de nacionalidad no española debían acreditar, además, la residencia legal. Se pedía también que el hogar se hubiera constituido como mínimo un año antes de la solicitud, con la exención en el caso de personas discapacitadas o con menores a cargo. Finalmente, la persona solicitante debía tener una edad comprendida entre los 25 y 65 años, con las excepciones de menores 25 años en situación de desamparo social o con menores o dependientes a cargo.

⁴ El gobierno tripartito (PSC-PSOE, ERC e ICV-EUiA), ante el estallido de la crisis y los efectos negativos que ésta estaba ocasionando a las familias catalanas, había reducido de 12 a 4 los meses de cómputo de los ingresos del hogar.

Desde el punto de vista de su vigencia, la prestación tenía una duración de 12 meses, renovable bajo evaluación si se seguían dando las circunstancias que se exigían a la persona titular de la prestación. Ligado a esta cuestión, cabe destacar que no había límite presupuestario alguno para este programa y que, por tanto, la administración catalana estaba obligada a atender todas las personas que cumplieran los requisitos, independientemente de la situación presupuestaria existente.

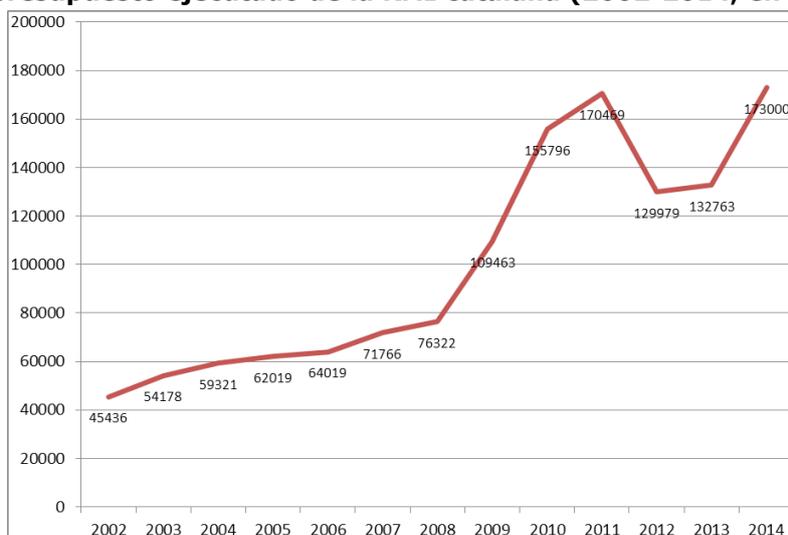
GRÁFICO 2
Evolución del número de prestaciones de la RMI catalana (2002-2014)



Fuente: elaboración propia, a partir de Observatori d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya.

Los datos sobre la evolución del número de expedientes vigentes de la RMI catalana para el período 2002-2014 se reflejan en el gráfico 2, y permiten destacar que el número de hogares cubiertos siguió una trayectoria marcadamente ascendente en los primeros años de crisis económica. Se puede constatar igualmente, a través del gráfico 3, como el gasto en esta prestación siguió la misma trayectoria. Los valores del número de hogares receptores y del presupuesto asignado se redujeron drásticamente a raíz de la reforma restrictiva introducida a mediados del 2011. A partir del año 2013 ambas variables han visto crecer de nuevo su valor.

Conviene destacar que, con el estallido de la crisis, se produce un cambio marcado en el perfil de las personas titulares de la RMI, con la aparición de un nuevo tipo de persona que se beneficia de la prestación, la expulsada del mercado laboral y sin acceso al sistema de protección por desempleo.

GRÁFICO 3**Evolución del presupuesto ejecutado de la RMI catalana (2002-2014, en miles de euros)**

Fuente: elaboración propia, a partir de Observatori d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya

ACTIVACIÓN Y RMI: EL CASO CATALÁN

La RMI catalana es un ejemplo de aplicación de las Políticas Activas de Empleo (PAE) dirigidas a los colectivos más desfavorecidos de la sociedad. Desde mediados de 1980, la OCDE y la UE han asumido estas políticas como un instrumento para combatir el desempleo y mejorar la competitividad de las economías (OECD 1994; Council of the EU 1998). Una cuestión clave de las PAE es que estas pueden modificar la participación de las personas en el mercado laboral (Palme *et al.* 2009; Immervoll 2010). Por ejemplo, se argumenta que prestaciones como las RMI pueden crear desincentivos a la búsqueda de empleo, dado que encontrar un empleo implica la pérdida de la ayuda. Este hecho llevaría a la creación de una trampa de la pobreza, donde las personas serían incapaces de salir de su situación de dependencia de las prestaciones. Recio y Banyuls (2004) señalan que la hipótesis de los desincentivos al empleo asume que hay suficientes vacantes de empleo y que están disponibles para todas las personas paradas. Dado que este supuesto no se cumple en el mundo real, existe un problema de falta de demanda de mano de obra que puede impedir la colocación de personas desempleadas a pesar de que éstas participen en programas de activación.

El problema de la trampa de la pobreza puede resolverse permitiendo a la persona que encuentra trabajo que siga cobrando una parte de la prestación, dando por lo tanto un incentivo positivo a la persona a aceptar un empleo. Una opción alternativa es la introducción de una serie de actividades obligatorias relacionadas con la búsqueda de trabajo o de la participación en cursos de formación. El incumplimiento de estas medidas puede conllevar el recorte o incluso la retirada de la prestación. Por lo tanto, introducen unos desincentivos. Immervoll (2010) señala que hay que ser muy cuidadosos a la hora de introducir algún tipo de requerimiento ligado al mantenimiento de la prestación, dado que se puede expulsar de la renta mínima a personas que arrastran problemas serios o múltiples y que son incapaces de obtener ingresos en el mercado de trabajo, aumentándose así los niveles de pobreza. Por otra parte, Gutiérrez (2014) señala que la efectividad de la inserción laboral de las RMI se ve limitada por factores externos a ella y a la persona participante, como la estructura productiva, las condiciones laborales o el ciclo económico.

La recomendación sobre inclusión activa (European Commission 2008) contempla como derecho básico de las personas el acceso a unos recursos sociales y a unos ingresos suficientes para llevar una vida digna. Este derecho está ligado a la voluntad manifiesta de participar en el mercado de trabajo y/o

en cursos de formación profesional. Para las personas en una situación más marginal, se prevén medidas de integración social. Los recursos necesarios para vivir dignamente están marcados por el coste de la vida, por los estándares de vida y por el tamaño del hogar. Según Nicaise (2011), este documento (y por extensión la Estrategia 2020) contiene un elemento positivo, dado que demanda a los Estados miembros la creación de unos programas de ingresos mínimos a unos niveles suficientes para las personas que no pueden trabajar. Igualmente, establece que hay que garantizar un acceso efectivo a servicios de calidad a las personas que lo necesitan. Las RMI españolas persiguen conseguir la garantía de unos recursos mínimos, la inserción laboral y social de los beneficiarios, e implican a su vez obligaciones para los beneficiarios. Por lo tanto, los programas de RRMM vigentes en España encajan en la Estrategia Europea de Inclusión Activa.

En lo que se refiere la RMI catalana, la Ley 10/1997 de creación de la RMI (Llei 10/1997, de 3 de juliol) establecía un conjunto de obligaciones para las personas participantes en la prestación y también detallaba un conjunto de medidas de apoyo y de incentivos a la inserción. Entre las obligaciones cabe destacar el firmar y cumplir el convenio de inserción, el no rechazar una oferta de empleo adecuada y el colaborar con las personas que han de evaluar su situación. Dentro de la vertiente de activación positiva, se encontraban actuaciones de motivación, de orientación laboral, de formación ocupacional y de apoyo a la inserción laboral.

El Reglamento 306/1998 que desarrolló la RMI (Decret 306/1998, d'1 de desembre), estableció unos parámetros más concretos que los fijados por la Ley. Respecto la activación positiva, se delimitaron los ingresos no computables, los compatibles con la prestación económica de la RMI:

- a. Cualquier tipo de remuneración percibida durante los seis primeros meses a consecuencia de las acciones de inserción derivadas de la RMI;
- b. Los ingresos provenientes de contratos de trabajo de duración inferior o igual a un mes;
- c. En el caso de contratos de trabajo en los que la retribución fijada sea inferior a la prestación económica de la RMI de la unidad familiar, se deducirá el 75% de los ingresos por un período máximo de seis meses para cada destinatario.

En el año 2001 se profundizó en los ingresos que no se podían deducir de la prestación económica (Decret 118/2001, de 2 de maig). A partir de este momento no se computan los ingresos de trabajo obtenidos por cualquier hijo menor de 25 años, durante los primeros seis meses de vigencia del contrato.

Cinco años más tarde, durante el gobierno tripartito PSC-ERC-ICV que sucedió a veintitrés años de gobiernos de CiU, se ampliaron de nuevo los incentivos positivos a la inserción laboral. En primer lugar, se incrementó hasta los 30 años la edad de los hijos para los cuales sus ingresos laborales se consideraban compatibles con la recepción de la RMI. Para las personas discapacitadas, la no deducción de ingresos pasó a ser total. El segundo lugar, se introdujeron ayudas complementarias, que se cobraban mientras la persona tenía suspendida o extinguida la prestación debido a su inserción laboral. Estas ayudas se concedían por ejemplo a las familias monoparentales o a las personas que vivían solas. En el año 2008 una nueva reforma de la RMI profundizó en estos aspectos (Decret 339/2006, de 5 de setembre; Decret 408/2006, de 24 d'octubre; Decret 228/2008, de 18 de novembre)⁵.

Dos estudios han analizado el funcionamiento de la RMI catalana. El primero de ellos es el dirigido por Casado (2010), donde se analizan las razones de las salidas del programa. El período analizado es el 1998-2008, distinguiéndose entre cuatro tipos de situaciones: salida por inserción laboral, por incumplimiento de

⁵ Es en este contexto de cambios legislativos que es conveniente recoger el análisis llevado a cabo por Nicaise (2011), que defiende que sería necesario cambiar la perspectiva existente de una participación obligatoria en los programas enfocada básicamente hacia el mercado laboral por una perspectiva basada en las nociones de capacidades de Sen. Lo que habría que hacer sería invertir en los recursos de la persona en un sentido más amplio, recogiendo los aspectos humanos, sociales, culturales y materiales. En este sentido, las prioridades deberían ser la educación y la formación.

obligaciones, neutra (por causas administrativas o para recibir otra prestación) y permanencia en la RMI. El estudio concluye que la inserción laboral es la principal fuente de salida del programa y que los factores que tienden a aumentar la probabilidad de que se de esta situación son tener hijos a cargo, tener un nivel superior de estudios y sufrir sólo problemas laborales. Contrariamente, tienden a reducir esta probabilidad tener más de 55 años, pertenecer a la etnia gitana y sufrir problemas de salud. Por otra parte, el estudio destaca que los complementos de inserción laboral introducidos en la reforma del 2006 no había tenido un impacto significativo sobre la inserción laboral de las personas participantes en la RMI⁶. Finalmente, el estudio también destaca problemas en la calidad de los registros de las personas beneficiarias, dado que tan sólo contienen información de las personas beneficiarias en el momento de la entrada en el programa, no permitiendo analizar la evolución de la persona a lo largo de su participación en el programa.

El artículo de Riba *et al.* (2011) analiza hasta qué punto las políticas activas han beneficiado a los participantes en la RMI catalana durante el periodo 2003-2005. Tres de los principales factores que explican el éxito son: llevar menos de un año en el programa, haber tenido una experiencia laboral durante el programa y haber entrado en el programa por razones de desempleo. Otras variables relevantes son: ser hombre aumenta la probabilidad de éxito, la edad resulta ser una barrera a partir de los 50 años de edad, el nivel de estudios está positivamente relacionado con el éxito, ser inmigrante aumenta la posibilidad de éxito, tener una familia (pareja e hijos dependientes) está relacionado positivamente con la inserción laboral.

LA REFORMA DEL 2011

El gobierno catalán de Convergencia i Unió (CiU) ha implementado la reforma más importante de la RMI, que se plasma en la Ley 7/2011 sobre medidas fiscales y financieras (Llei 7/2011, del 27 de juliol) y en el reglamento 384/2011, que desarrolla la ley de 1997 (Decret 384/2011, de 3 de juliol). La reforma se empezó a aplicar con fecha de 1 de septiembre de 2011⁷ y, en esencia, recorta los derechos de las personas que participan en la RMI.

Los elementos básicos de la reforma son los siguientes. En lo que se refiere a los requisitos a cumplir para poder acceder a la prestación, se exige que los solicitantes acrediten una residencia continuada y efectiva en Cataluña de un mínimo de dos años. Antes era de tan sólo un año. Además, se añade la obligatoriedad de residir permanentemente en Cataluña, en el sentido de limitar el período de salida de Cataluña a un mes al año y a tener que efectuar una solicitud previa para poder realizar la salida. Un segundo elemento básico a considerar es que, para poder ser beneficiario de la prestación, se incluye la necesidad de sufrir una problemática adicional a la situación de desempleo, como por ejemplo sufrir una dificultad laboral o social añadida, como podrían ser la inexperiencia laboral o la monoparentalidad. Este

⁶ Los autores del trabajo reconocen posibles limitaciones en el análisis del resultado de la implantación de los complementos de inserción: primero, tan solo se dispone de información sobre el primer año de aplicación de la medida; segundo, puede existir un problema de información, dado que potenciales personas beneficiarias de la medida pueden ignorar su existencia. Como propuestas de mejora de los complementos existentes, ofrecen dos alternativas: la primera, aumentar la cuantía del complemento, para aumentar los incentivos buscar empleo y reducir los de permanecer en la economía sumergida. La segunda, limitarlo a las personas que llevan un determinado tiempo en la prestación, de manera que no se ofrecería este complemento a personas con alta ocupabilidad que abandonarían rápidamente la prestación (Casado 2010).

⁷ La Ley fue aprobada con 63 votos a favor (CiU y el diputado no adscrito Joan Laporta), 54 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, Ciudadans y SI) y 18 abstenciones (PP) (Parlament de Catalunya, 2011a). Posteriormente, en el mes de marzo de 2014 el parlamento catalán celebró una sesión dedicada al incremento de la pobreza y de las desigualdades. Los grupos parlamentarios del PSC e ICV-EUiA pidieron derogar los cambios legislativos de la RMI del 2011, una aportación extraordinaria que permitiese regularizar los expedientes atrasados y garantizar la prestación económica y el itinerario de inserción a todas las personas titulares, así como garantizar la permanencia en el programa a todas las personas que superen los 60 meses de permanencia en el programa. La CUP exigió por su parte la instauración de una Renta Garantizada de Ciudadanía, con un importe equivalente al SMI. Por su parte, los grupos de CiU y ERC, con mayoría absoluta en el Parlament, manteniendo la RMI reformada, solicitaban retoques como agilizar el proceso de adjudicación de la prestación o intensificar las acciones de inserción para las personas que llevan más de 60 meses en el programa (Parlament de Catalunya 2014a). El pleno aprobó la propuesta presentada por CiU y ERC. Además, el Parlament instó al gobierno catalán a impulsar itinerarios de inserción para todas las personas beneficiarias de la RMI y a incentivar la contratación, por parte de empresas ordinarias, de personas beneficiarias de la RMI (Parlament de Catalunya 2014b).

requisito no existía anteriormente y afecta en especial a los potenciales beneficiarios que tienen unas trayectorias laborales previas "normalizadas".

La duración y el valor de la prestación se han visto igualmente afectados por la reforma. Con esta, el cómputo mensual de la prestación económica no puede superar el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Por otra parte, el pago de la prestación tiene una duración máxima de 60 mensualidades. Se establecen algunas excepciones en función de la edad del titular, y prórrogas para casos excepcionales (personas mayores de 60 años y personas que sufran pobreza severa). Este límite de la prestación no estaba fijado a un nivel tan bajo y la limitación temporal no existía anteriormente⁸.

Otros elementos que afectan también la cuantía de la prestación son que se amplía el plazo del cálculo de los ingresos de la unidad familiar a 12 meses. Con la reforma de 2010, este periodo se había reducido hasta cuatro meses, con el objetivo de reducir el impacto negativo de la crisis. La vuelta atrás a los 12 meses implica aumentar el período de tiempo en el que la persona puede vivir en un limbo donde no tenga ingreso alguno. Además, desaparece la referencia explícita al Índice de Precios al Consumo (IPC) como punto de referencia de actualización de la prestación. De hecho, la prestación no se ha actualizado en los cuatro últimos años.

Adicionalmente, existen otros dos elementos que acaban afectando la dotación de la prestación económica y que están relacionados con los elementos de activación de la prestación. Primero, se eliminan las ayudas complementarias a la inserción laboral introducidas en la reforma del 2006-2008, con la excepción del caso de las familias monoparentales. Asimismo, se elimina la posibilidad de deducir los ingresos de los hijos menores de 30 años y de deducir, durante los primeros seis meses, una parte de los ingresos obtenidos por inserción laboral ligada a la RMI. Esto supone un retroceso importante en la vertiente de la inserción positiva y una reducción de los ingresos para los hogares. Segundo, no se pueden deducir los ingresos procedentes de pensiones de jubilación, viudedad, invalidez u orfandad que perciba cualquier miembro del hogar que no sea el titular, ni tampoco se pueden deducir las prestaciones por incapacidad o de protección a la familia.

Finalmente, la reforma amplía a cuatro meses el plazo que tiene la Generalitat para resolver el expediente, mientras se convierte el silencio administrativo en una respuesta negativa y la asignación presupuestaria de la RMI deja de ser ilimitada⁹. Por tanto, el subsidio deja de ser un derecho subjetivo del ciudadano catalán.

Algunas de las razones esgrimidas por el gobierno catalán para defender la bondad de la reforma se recogen en el último párrafo del resumen de los acuerdos de gobierno del 30 de agosto de 2011 (Acords de Govern: 3):

"La Generalitat creó la renta mínima de inserción en 1997 con el objetivo de paliar situaciones de pobreza y exclusión social y condicionada al cumplimiento de medidas de inserción social y/o laboral. En los últimos años la RMI se ha ido desvirtuando, ha dejado de estar condicionada al cumplimiento de medidas de inserción y ha pasado a ser considerada como una renta garantizada y de carácter indefinido. Como renta indefinida, y debido a que en algunos casos supera con amplitud el importe del salario mínimo interprofesional, ha llegado incluso a desincentivar la inserción en el mercado de trabajo de algunos de los perceptores".

⁸ En términos prácticos, esta norma no se ha cumplido, dada la dificultad de inserción laboral de los perfiles laborales más cronificados de la RMI (Baquero 2015).

⁹ Según declaraciones de Ester Sánchez, miembro de Arrels (organización que impulsa la inserción social de las personas sin techo), el plazo de concesión de la RMI ha aumentado, desde 45 días el año 2011 hasta los seis meses actuales, pasando por un máximo de un año en el 2013 (Sust 2015). Por otra parte, en octubre del 2012 el gobierno catalán acordó un conjunto de criterios que permiten establecer una prelación en el otorgamiento de la prestación (Acord de Govern del 23 d'octubre).

Además, en su comparecencia en el Parlamento de Cataluña, los consejeros Mena y Cleries (responsables políticos del programa, como máximos gestores de los departamentos de Empresa y de Bienestar Social), desgranaron otro conjunto de justificaciones (Parlamento de Cataluña 2011b): la primera es que la RMI no es un subsidio de desempleo, y que el apoyo a los parados es una competencia estatal mal desarrollada. La segunda es que es necesario dar una solución a los perfiles laborales, pero fuera de la RMI. Por lo tanto, el gobierno catalán estaba apuntando al problema que surge de la descoordinación del sistema de garantía de rentas español, mientras eludía responsabilidades. La tercera, que los cambios introducidos entre los años 2006 y 2010 han desvirtuado el sentido de la RMI. El conseller Mena, citando resultados del informe de Casado (2010), fue en especial crítico con los complementos económicos a la prestación básica, y en especial a los laborales, por los desincentivos a la inserción laboral que creaban. La última, que la RMI ha funcionado bien, pero ha tenido que afrontar dos retos para los que no estaba preparada: el gran flujo inmigratorio y la crisis, que han disparado el número de solicitudes, colapsando los servicios.

La reforma del 2011 de la RMI catalana ha comportado una serie de efectos significativos. En primer lugar, el número de expedientes vigentes cayó de forma considerable en los años inmediatamente posteriores a la reforma. En segundo lugar, como muestra Gutiérrez (2014), se ha producido un aumento exponencial en el número de solicitudes de prestación denegadas (que pasaron de una media de 2.500 anuales para el período 2007-2010 a una media de 8.300 para el trienio 2011-2013), y de reducción de porcentaje de solicitudes por motivos laborales sobre el total, que descendió del 29,6% en 2010 al 5,6% el 2012 (Gutiérrez 2014), hecho que confirmaría la expulsión de la RMI de un determinado tipo de potenciales beneficiarios.

Este cambio en el número de perceptores de la prestación y en su composición tiene lugar en un contexto de crecimiento de los hogares con ingresos menores a 9.000 euros anuales (que pasaron de un 10% del total el año 2007 al 12% el 2012) y de un incremento remarcable del porcentaje de hogares con todos sus miembros activos en el paro (que pasaron de un 2,4% el 2007 a un 13,06% el 2012). Una evolución de este tipo muestra que la reforma de la RMI ha tenido como principal consecuencia directa la desprotección de un sector importante de nuestra sociedad, en un momento especialmente relevante como es el de la actual crisis económica.

En tercer lugar, conviene señalar el aumento del número de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI) en Cataluña desde la implantación de la reforma de la RMI. La RAI es un subsidio creado el año 2000 y gestionado por el gobierno español. Está destinado a parados mayores de 45 años que han agotado las prestaciones contributivas y asistenciales y que se encuentran en una situación próxima a la exclusión social. Las personas beneficiarias deben tener ingresos inferiores al 75% del SMI, no haber recibido la RAI el año anterior, estar inscritas en la oficina de empleo, buscar activamente empleo y participar en acciones de inserción laboral. La permanencia en la RAI es de un máximo de 11 meses, inferior a la de 60 meses de la RMI reformada. A nivel competencial, la administración central es la responsable de la vertiente pasiva, del pago de la prestación o subsidio, y la comunidad autónoma catalana de la activa, de los programas que facilitan la inserción laboral de las personas desempleadas (Baseiria 2013). El importe de la RAI es un 80% del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, el IPREM, hecho que implica una percepción mensual de 426 euros al mes, inferior al de la RMI catalana para todos los tipos de hogar exceptuando el unipersonal, como se puede constatar en el cuadro 3.

CUADRO 3**Comparativa de los valores de la prestación económica máxima mensual de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalana y de la prestación económica de la Renta Activa de Inserción (en euros, año 2014)**

Tipo de hogar	RMI	RAI	RMI/RAI
Una persona adulta	423,70	426,00	0,99
Dos adultos	478,99	426,00	1,12
Un adulto y un niño	520,46	426,00	1,22
Tres adultos	534,28	426,00	1,25
Dos adultos y un niño	575,75	426,00	1,35
Un adulto y dos niños	617,22	426,00	1,45

Fuente: elaboración propia en base a Generalitat de Catalunya (2011c) y SEPE (2015).

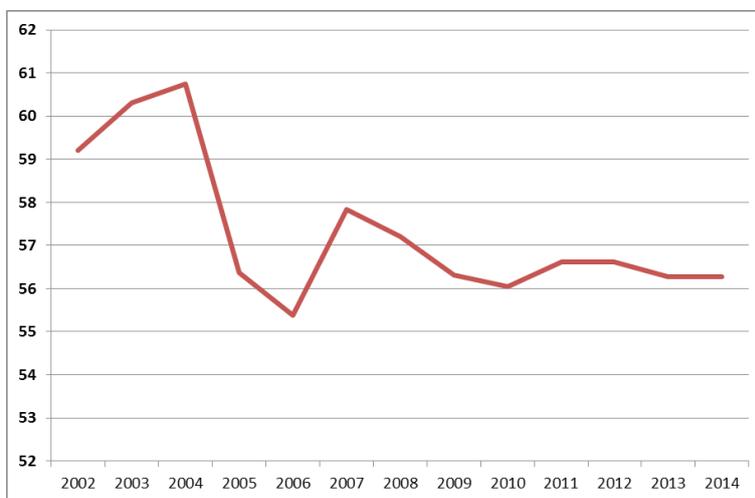
En concreto, entre 2010 y 2012 el número de perceptores de la RAI aumentó en Cataluña en un 198,8% (en 15.625 personas), mucho más del doble del aumento registrado en el resto del estado, que fue del 78,5% (de 108.092 personas). Durante el mismo período, el número de expedientes de la RMI cayó en un 23,6%, en 7.161 titulares de la prestación para el caso catalán, mientras crecía en 31.836 casos, un 19,6%, para el resto de España. Este cambio de magnitudes en el número de beneficiarios de la RAI y de la RMI indicaría, para el caso catalán un desplazamiento de usuarios de la primera hacia la segunda prestación, hecho que implicaría una reducción en las condiciones de la prestación que acabaría recibiendo la persona, tanto desde el punto de vista de la duración de la prestación como de su importe, como se ha mostrado anteriormente.

Una cuarta cuestión clave de la reforma de la RMI catalana es la de la relación existente entre dicha prestación y los incentivos a trabajar por parte de las personas beneficiarias. Como se ha señalado anteriormente, la RMI, como ejemplo de política activa de empleo, puede reducir los incentivos a encontrar trabajo, siendo dos opciones las disponibles para frenar este fenómeno: por una parte, imponer controles y penalizaciones; por otra parte, dar incentivos al empleo, a través de reducciones en el pago de impuestos o ofreciendo la posibilidad de mantener una parte de la prestación de la RMI mientras se está trabajando.

La reforma de la RMI ha optado por limitar seriamente la segunda vía, dado que ha supuesto la introducción de unos desincentivos a la aceptación de empleos de corta duración o de baja retribución, al reducirse la posibilidad de compatibilizar la RMI con un empleo de corta duración (Entitats Catalanes d'Acció Social 2014). Si bien es cierto que el estudio dirigido por Casado (2010) muestra que el complemento de inserción de la RMI no modificó substancialmente las tasas de participación laboral de la cohorte expuesta al complemento (la del 2005) respecto la última que no se podía beneficiar del complemento (la del 2004), debe tenerse en cuenta que los propios autores del estudio señalan que este análisis se ha realizado tan solo sobre dos años y que, por lo tanto, puede tener problemas de representatividad. El estudio muestra asimismo que se ha producido un cambio en el comportamiento de algunos de los hogares que se insertan laboralmente. Con el complemento vigente, estos combinan durante algún tiempo la percepción del complemento con el nuevo sueldo, mientras que anteriormente abandonaban directamente la prestación.

Cuando se analiza el efecto de los incentivos a la inserción de la RMI catalana debe de tenerse en cuenta además que la prestación económica de la RMI se encuentra lejos del Salario Mínimo Interprofesional, como se recoge en el gráfico 4, que muestra la evolución del valor de la prestación básica de la RMI en relación al SMI. Por lo tanto, el nivel de la prestación básica de la RMI no supone en absoluto un desincentivo a la aceptación de un puesto de trabajo.

GRÁFICO 4
Evolución del valor de la prestación básica de la RMI catalana como porcentaje del SMI español (2002-2014, en porcentaje)

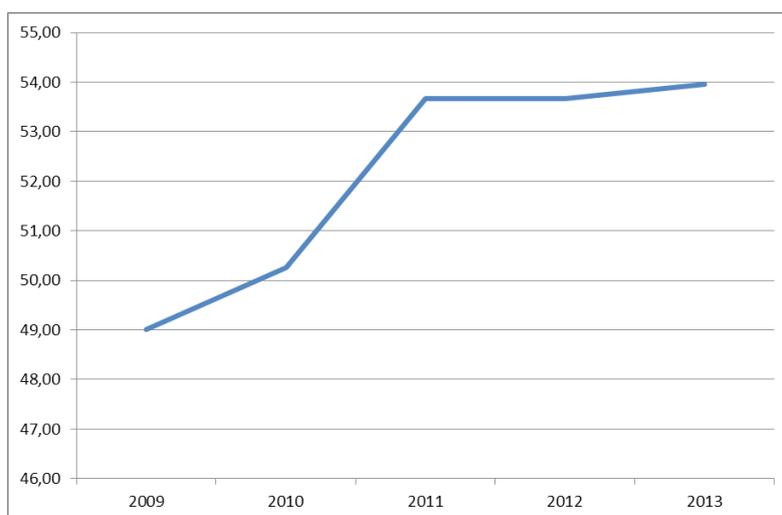


Fuente: elaboración propia en base a Generalitat de Catalunya (2011c) y <http://www.salariominimo.es/>

Además, conviene considerar que la reforma del 2011 implicó la retirada temporal de los itinerarios de inserción laboral, hecho que va en contra de uno de los pilares de un programa como la RMI, que es la reinserción social y laboral. Anteriormente, en el año 2010, se habían introducido dos tipos de itinerario diferentes: el integral, destinado a las personas que necesitasen más formación y con una duración de 18 meses; y el ocupacional dirigido a personas con experiencia laboral y que hiciera poco tiempo que hubieran perdido su empleo, siendo en este caso la duración del itinerario de seis meses. Esto era una novedad respecto a la situación anterior en la cual el itinerario tenía la misma duración, sin tener en cuenta las características de las personas. En cambio, en el año 2012, ya con la reforma vigente, se eliminaron los itinerarios de inserción laboral. En julio de 2014 la Generalitat convocó nuevamente medidas activas de inserción para personas destinatarias de la RMI. En esta convocatoria no se distingue entre itinerarios integrales y ocupacionales, sino que el programa tiene como objetivo ofrecer una serie de actuaciones (individuales y grupales) que favorezcan la toma de decisiones de la persona beneficiaria en su proyecto de vida laboral (Ordre EMO/232/2014, de 29 de juliol).

Un quinto elemento que se ha visto afectado por la reforma de la RMI y que es clave en los programas de asistencia social es su capacidad de reducir los problemas de la privación y la pobreza monetaria. Esta capacidad depende de tres elementos: el nivel de la prestación, los precios y los salarios (Palme *et al.*, 2009). Para el caso catalán, los niveles de la prestación básica de la RMI se sitúan alrededor de la mitad de la línea de la pobreza. La mejora registrada en los últimos años, que se detalla en el gráfico 5, se debe únicamente a la caída de la renta mediana como consecuencia de la crisis económica.

GRÁFICO 5
Evolución del valor de la prestación básica de la RMI catalana como porcentaje de la línea de pobreza catalana de un hogar unipersonal (2009-2013, en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a Generalitat de Catalunya (2011c) e Idescat <http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=d622>

Otras cuestiones derivadas del mal funcionamiento actual de la RMI quedan reflejadas en el informe del año 2013 que el Síndic de Greuges (el defensor del pueblo catalán) presentó al parlamento catalán (Síndic 2014). En este informe se detallan problemas relacionados con la gestión propiamente dicha de la RMI, como son la insuficiente motivación de las resoluciones, la demora en resolver las solicitudes, los criterios aplicados en la denegación de las solicitudes o la lentitud en el reingreso en la prestación cuando ésta ha estado suspendida.

En resumen, y como señala Gutiérrez (2014), la reforma supone un "retorno a los orígenes" de la prestación, circunscrita a proteger a los sectores más marginales de la sociedad. Según este autor, la reforma desampara a los nuevos parados, el núcleo duro de la nueva pobreza, derivada de la bancarrota de los dos elementos fundamentales del estado bienestar, como son la participación en el mercado laboral y la provisión contributiva de derechos de protección social. Implica, dicho de otra forma, que se opta por una táctica de replegar y no de flexibilizar, de ampliar los incentivos laborales y de priorizar la formación a largo plazo¹⁰.

LA PROPUESTA DE RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA

Un conjunto de entidades sociales y políticas catalanas han presentado una propuesta de Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que pretende introducir una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) a nivel catalán que desarrolle el artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que

"las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) que les asegure unos mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan" (Iniciativa Legislativa Popular per una Renda Garantida de Ciutadania).

¹⁰ Cabe destacar que el gobierno catalán decidió, sin previo aviso, cambiar el sistema de pago de la prestación. El gobierno de CiU arguyó la necesidad de combatir el fraude existente en la prestación. Durante dicho mes, los titulares de la prestación recibieron un cheque nominativo en vez de una transferencia bancaria. Además, adujo la existencia de problemas relacionados con la calidad de los registros, detectados en el estudio de Casado (2010).

Esta propuesta derogaría la actual Renta Mínima de Inserción. La propuesta ha recogido más de 120.000 firmas de apoyo, superando ampliamente las 50.000 necesarias para la toma en consideración de la ILP. Ya se han iniciado, con lentitud, los trabajos de la comisión correspondiente del parlamento catalán. La propuesta considera la RGC como un derecho subjetivo y no sometido a restricciones presupuestarias. Desde el punto de vista laboral, las personas beneficiarias estarían obligadas a estar inscritas como demandantes de empleo y a no rechazar una oferta de trabajo adecuada, en el sentido de que ésta debería adecuarse a la profesión y titulaciones académicas o profesionales de la persona titular de la RGC. Contrariamente, desaparecería la obligatoriedad de participar en un itinerario de inserción laboral y social vigente en la actual RMI. La propuesta prevé la existencia de medidas de acompañamiento y de mejora de la situación personal para aquellos ciudadanos que lo necesiten. Desde el punto de vista administrativo, la persona no puede perder, de forma voluntaria, ninguna otra prestación o subsidio a que tenga derecho, así como debe solicitar las que tenga derecho, tener un mínimo de 18 años de edad y residir legalmente en Cataluña durante un mínimo de un año.

La prestación es de carácter suplementario, sometida a prueba de necesidad, destinada a cubrir una carencia parcial o total de ingresos, y su cuantía debe establecerse de manera que la unidad de convivencia no se sitúe en una situación de pobreza monetaria. El gobierno catalán deberá pagar la diferencia entre la prestación máxima y los ingresos que ha recibido el hogar durante los últimos cuatro meses. La RGC se recibirá mientras se produzca la situación de necesidad. La prestación máxima, la que se cobraría si no hubiera ningún tipo de ingreso en la unidad familiar, se establece en base al valor anual del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña, que tiene un importe de 7.967,73 euros al año para una unidad familiar unipersonal. Las personas adicionales computan un 70% de la primera, de modo que un hogar con dos personas tendría derecho a un máximo de 13.545,14 euros anuales y una de tres miembros a 19.122,55 euros/año. Esta fórmula de cálculo de la RGC, que no corresponde a escala de equivalencia alguna y que no se encuentra justificada en la propuesta de ley de la ILP, eleva considerablemente la generosidad de la prestación tanto en comparación con la RMI vigente, como respecto a una hipotética RGC basada en una escala de equivalencia estándar, como la modificada de la OCDE (Chanfreau y Burchardt, 2008) que otorgaría un plus de un 50% a los adultos adicionales y de un 30% a los menores. Esta mayor generosidad puede constatarse en el cuadro 3.

CUADRO 3

Comparativa de los valores de la prestación económica máxima anual de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) y de la Renta Mínima de Inserción (RMI) catalanas (en euros, año 2014, simulación en el caso de la RGC) e importe de la RGC en relación a la RMI.

Tipo de hogar	RGC	RMI	RGC-OCDE	RGC/RMI	RGC/RGC-OCDE
Una persona adulta	7.967,73	5.084,40	7.967,73	1,57	1,00
Dos adultos	13.545,14	5.747,88	11.951,60	2,36	1,13
Un adulto y un niño	13.545,14	6.245,52	10.358,05	2,17	1,31
Tres adultos	19.122,55	6.411,36	15.935,46	2,98	1,20
Dos adultos y un niño	19.122,55	6.909,00	14.341,91	2,77	1,33
Un adulto y dos niños	19.122,55	7.406,64	12.748,37	2,58	1,50

Fuente: elaboración propia en a base Generalitat de Catalunya (2011c) e Iniciativa Legislativa Popular per una Renda Garantida de Ciutadania.

La RGC sería, por lo tanto, un ejemplo de modelo débil de renta básica, tal y como define este concepto Iglesias (2002), dado que es una ampliación y mejora de la RMI existente. La RGC es un subsidio sometido a prueba de necesidad, pagado a nivel del hogar, donde existe un problema de estigmatización de los perceptores y de incentivos al trabajo, hecho que no sucedería con un modelo puro o fuerte de renta básica (Raventós y Raventós 2013).

CONCLUSIONES

En el presente artículo se ha analizado la evolución reciente de la Renta Mínima de Inserción catalana (RMI), centrandó la atención en la reforma aprobada el año 2011 así como en las consecuencias que ha tenido esta. Asimismo, se han estudiado las características principales de la propuesta de Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) que se está discutiendo en el parlamento catalán. El análisis llevado a cabo ha permitido mostrar como la implementación de la reforma ha supuesto una reconfiguración a fondo de la prestación, dado que se han derivado unos cambios cruciales en algunas de sus características principales. Primero, la RMI ha dejado de ser un derecho subjetivo y ha pasado a ser una prestación sometida a disponibilidad presupuestaria. Segundo, las personas desempleadas han perdido el derecho a percibir la RMI si no tienen algún otro tipo de dificultad añadida. Tercero, tanto el importe como la duración de la prestación han sido recortados. Cuarto, se ha reducido el número de incentivos económicos a la inserción laboral de las personas beneficiarias de la RMI.

Dos son los efectos más claros y directos de la reforma. En primer lugar, el número de beneficiarios cayó intensamente en los dos primeros años de aplicación de la reforma, dando lugar a una disminución del gasto en esta partida presupuestaria, en un entorno de restricciones presupuestarias. En segundo lugar, se ha dado un trasvase de personas beneficiarias de la RMI hacia una prestación de menor cuantía y duración, la Renta Activa de Inserción (RAI), elemento que deteriora la condición económica y la calidad de vida de las personas afectadas.

Por otra parte, algunos de los elementos incluidos en la reforma contradicen la esencia de lo que debería ser, según la Unión Europea, una prestación asistencial de último recurso como la RMI. En primer lugar, la retirada temporal de los itinerarios de inserción laboral y la reducción de los incentivos económicos a la inserción laboral actúan en el sentido contrario al de facilitar la inserción social y laboral de las personas en riesgo de exclusión social y de la lucha contra el problema de la trampa de la pobreza que plantea un tipo de prestación como la RMI. En segundo lugar, el recorte del importe de la prestación y el endurecimiento de las condiciones de acceso y de permanencia en ella juegan en contra de mantener un nivel digno de vida. En tercer lugar, la expulsión de la RMI de los parados de larga duración implica asumir que la RMI no es capaz de distinguir y tratar correctamente diversos tipos de beneficiarios de la prestación. Si se considera que la RMI debe cumplir una función de prestación de último recurso, entonces la negativa a acoger a los parados de larga duración no es admisible, dado que estos son personas con un alto riesgo de exclusión social.

Cabe tener en cuenta, además, que estos recortes se producen en un entorno de severa crisis económica y de aumento de demanda de la prestación. Por lo tanto, la reforma amplía los huecos existentes en la red catalana y española de garantía de ingresos mínimos, yendo en el camino opuesto al más racional que implicaría una extensión de los presupuestos destinados a estas partidas y una racionalización del sistema (Laparra 2015).

La Iniciativa Legislativa Popular sobre la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) va precisamente en el sentido contrario al de la reforma de la RMI, dado que pretende convertir la RMI en un derecho subjetivo, aumentar su dotación económica, reducir la condicionalidad laboral y eliminar el límite temporal a la percepción de la prestación. Por lo tanto, en algunos de sus aspectos, el de garantía de rentas, casaría mejor con la Estrategia Europea de Inclusión Social que la RMI reformada. Esto no ocurriría, en cambio, con la condicionalidad laboral, donde sería menos exigente de lo contemplado en dicha estrategia.

La RGC no implica un cambio de paradigma, un cambio de modelo de garantía de rentas, dado que es una reforma de la RMI. Pero en cambio sí que significa un avance importante hacia una política digna de garantía de ingresos, dada la situación actual, donde la precariedad laboral y la inseguridad de ingresos aumentan día a día. De hecho, su presentación y debate en el parlamento catalán supone ya de por sí todo

un éxito en lo que se refiere a la movilización popular, e implica un intento de contrarrestar el conjunto de retrocesos del estado de bienestar que ha supuesto la política de austeridad implantada en España desde mediados del año 2010.

La celebración de las elecciones catalanas del 27 de Setiembre del 2015 ha parado el trámite parlamentario de la ILP. Junts pel Sí (CDC, ERC y escisiones de demócratacristianos y socialistas), PSC y Ciutadans tienen en su programa electoral una propuesta de RGC, sin entrar en excesivos detalles. Catalunya Sí Que Es Pot (Podemos, ICV-EUiA y Equo) incluye en su programa, sin cambio alguno, la propuesta de la ILP. La CUP incluye, dentro de un plan de choque contra los efectos de la crisis, una propuesta genérica de RGC en la línea de una renta básica universal. UDC propone aumentar, en función de las disponibilidades presupuestarias, el importe de la RMI vigente, así como introducir un impuesto negativo sobre la renta. El PP, en su programa, no incluye referencia alguna a la RGC o a la RMI.

BIBLIOGRAFIA

Arriba, Ana (2011): "Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 2, pp. 1-24.

Arriba, Ana y Guinea, Daniel (2008): "Políticas y bienes sociales" en *Fundación FOESSA VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.

Baquero, Carles (2015): "La renda mínima que ve. Experts i entitats demanen a la Generalitat que defineixi ja la reforma de l'ajuda". *El País* 08-03-2015. Fecha de consulta 29-04-2015. http://cat.elpais.com/cat/2015/03/08/catalunya/1425844292_361469.html.

Baseiria, Judit (2013): *L'estatut ocupacional dels treballadors a partir de 45 anys. L'abast de les mesures jurídiques d'ocupació, jubilació i discriminació per raó d'edat*. (Tesis doctoral). <http://www.tdx.cat/handle/10803/108450>.

Busilacchi, Gianluca (2008): "The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe", Paper presented at the *BIEN Conference* Dublin, 20th-21st June 2008.

Casado, David (dir.) (2010): *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació*, Barcelona, Ivàlua.

Catalunya: *Acord de Govern EMO 882/2014, de 23 d'octubre, pel qual es determinen els criteris objectius i no discrecionals de la prelación dels expedients de la renda mínima d'inserció*.

Catalunya: *Ordre EMO/232/2014, de 28 de juliol, de modificació de l'Ordre EMO/220/2014, de 10 de juliol, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la realització del programa de mesures actives d'inserció per a persones destinatàries de la renda mínima d'inserció, i es fa pública la convocatòria per a l'any 2014*.

Catalunya: *Llei 7/2011 sobre mesures fiscals i financeres*. DOGC 5953.

Catalunya: *Decret 384/2011, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 5953.

Catalunya: *Resolució EMO/496/2011, de 21 de gener, per la qual es fixa l'import de la prestació econòmica bàsica de la renda mínima d'inserció per a l'any 2011, així com el dels complements per membre addicional de la unitat familiar i el dels ajuts complementaris*. DOGC 5827.

Catalunya: *Decret 228/2008, de 18 de novembre, de modificació del Decret 339/2006, de 5 de setembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 5270.

Catalunya: *Decret 408/2006, de 24 d'octubre, que modifica el Decret 339/2006, de 5 de setembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol*. DOGC 4752.

Catalunya: *Decret 339/2006, de 5 de setembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 4716.

Catalunya: *Decret 118/2001, de 2 de maig, pel qual es modifica el Decret 306/1998, d'1 de desembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 3390

Catalunya: *Decret 306/1998, d'1 de desembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció*. DOGC 2787

Catalunya: *Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la Renda Mínima d'Inserció*. DOGC 243

Chanfreau, Jenny y Burchardt, Tania (2008): "Equivalence scales: rationales, uses and assumptions". Fecha de consulta 17-09-2015. <http://www.gov.scot/resource/doc/933/0079961.pdf>.

Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya: *Esmenes del Col·legi a la proposta de nova llei de la RMI*. http://www.tscat.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=519%3Aesmenes-del-collegi-a-la-proposta-de-la-nova-lllei-de-renda-minima-dinsercio&catid=19%3Aposicionament-institucional&Itemid=297&lang=ca.

Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya –CTESC– (2010): *Informe sobre les empreses d'inserció a Catalunya*, Barcelona, CTESC.

Council of the European Union (1998): *Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines*, 98/C 30/01.

Entitats Catalanes d'Acció Social –ECAS– (2014): *Noves propostes de les entitats d'acció social sobre la Renda Mínima d'Inserció*. http://acciosocial.org/wp-content/uploads/2014/07/Propostes-ECAS-sobre-RMI_juliol-2014.pdf.

European Commission (2006): *Communication concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM (2006) 44.

European Commission (2008): *Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*, 2008/867/EC.

Fuenmayor, Amadeo y Granell Rafael (2013): "Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza", comunicación presentada en el *XX Encuentro de Economía Pública*, 31 de Enero y 1 de Febrero de 2013.

Generalitat de Catalunya (2011): *Acords de Govern, 30 agost 2011*.

Generalitat de Catalunya (2010): *Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2010-2013*.

Generalitat de Catalunya/Observatori del Treball: *Renda mínima d'inserció i empreses col·laboradores d'inserció*, varios años.

Gutiérrez, Ernest (2014). "Nova pobresa i renda mínima d'inserció". *Dossier Catalunya Social* 35.

Iglesias, José (2012): *Pequeña historia de la Renta Básica de las iguales, con algún desencuentro, y la abolición de las ayudas sociales*, http://www.rentabasica.net/obras_rb/historia_de_la_renda_basica_de_las_iguales.pdf.

Immervoll, Herwig (2010): "Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", *OECD Social, Employment and Migration WP* 100.

Iniciativa Legislativa Popular per una Renda Garantida de Ciutadania: <http://www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/ca/po-2>.

Jansova, Eva y Venturini, Gian Lorenzo (2009): "Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum income scheme in the European Union", paper presented at the *Conference on the future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, Urbino, 17-19 September 2009.

Laparra, Miguel (2015): "El debate no es la renta básica, y menos en una situación de emergencia social". <http://www.espacio-publico.com/por-una-renta-minima-garantizada-completar-las-redes-de-proteccion-social-una-necesidad#comment-4947>.

Laparra, Miguel y Ayala, Luis (2009): *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Madrid: Cáritas/Foessa.

Malgesini, Graciela (2014): *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*. Madrid: EMIN http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf.

Martínez, María (2005): "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de Relaciones Laborales* 23, 2, pp. 151-189.

Martínez, María (2010): "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", comunicación presentada en el *II Congreso Red Española de Política Social*, 30 Septiembre y 1 de Octubre 2010, Madrid.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción año 2013*, Madrid, Ministerio de Sanidad.

Moreno, Luis (2006): "España y el bienestar mediterráneo", *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo* 06-10.

Nicaise, Ides (2011): "EU2020 and social inclusion. Re-connecting growth and social inclusion in Europe" en Benjamin Benz, Jürgen Boeckh y Hildegard Mogge-Grotjahn (eds.) *Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit*, Springer, pp. 148-168.

OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*.

Palme, Joakim; Nelson, Kenneth; Sjöberg, Ola y Renate, Mina (2009): *European Social Models, Protection and Inclusion*, Institute for Future Studies <http://people.su.se/~kennethn/European%20Social%20Models,%20Protection%20and%20Inclusion.pdf>.

Parlament de Catalunya (2014a): Ple del Parlament. Dossier per a la sessió núm. 28 Convocada per al dia 12 de març de 2014 Tercera part.

Parlament de Catalunya (2014b): Resolució 577/X del Parlament de Catalunya, sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats. BOPC 2084.

Parlament de Catalunya (2011a): Diari de sessions, 20 de juliol del 2011.

Parlament de Catalunya (2011b): Diari de sessions, 26 d'agost del 2011.

Pérez-Eransas, Begoña (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid, Foessa.

Purcalla, M.A. (dir.), Moreno, J., Romero, A.M., y Urquizu, A. (2006): *La renda mínima d'inserció catalana en el sistema de protecció social*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Raventós, Daniel y Raventós, Sergi (2013): "La Renta Garantizada de Ciudadanía y la renta básica". En *VVAA Renta básica ciudadanía. Sin Permiso*. <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5578>.

Recio, Albert y Banyuls, Josep (2004): "Employment without technology? The paradox of Spanish Labour Market", *Economia et Lavoro*, pp. 115-137.

Riba, Clara; Ballart, Xavier y Blasco, Jaume (2011): "Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133, pp. 43-58.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2013): *Valoración de la implementación de la Recomendación sobre Inclusión Activa de la Comisión Europea. Un informe sobre políticas nacionales-España*. European Commission.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2009): *Assessment of Minimum Income Schemes in Spain*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.

Sanzo, Luis (2009): "Vías para ajustar los programas de renta mínima de inserción a los principios de aplicación de la renta básica", ponencia presentada en el *IX Simposium Red Renta Básica*, Bilbao, 19 a 21 de noviembre.

Sanzo, Luis (2005): "La introducción de la renta básica en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, 2, pp. 123-149.

Sarasa, Sebastià; Almeda, Elisabet y Obiols, Dolors (2000): "Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción", *Documento de Trabajo* 00-09, Unidad de Políticas Comparadas/CSIC.

Servicio Público de Empleo Estatal (2015): *Renta Activa de Inserción. Protección por desempleo*.

Síndic de Greuges de Catalunya (2014): *Informe al Parlament 2013*.

Sust, Toni (2015): "La renda mínima cobreix el 20% menys que fa 3 anys amb els mateixos diners". *El Periódico* 20-01-2015. Fecha de consulta 2-04-2015. <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/societat/renda-minima-cobreix-menys-que-anys-amb-els-mateixos-diners-3865165>.

LA ECOLOGÍA POLÍTICA DEL AGUA VIRTUAL Y HUELLA HÍDRICA. REFLEXIONES SOBRE LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS INDICADORES DE FLUJOS VIRTUALES DE AGUA EN LA ECONOMÍA¹

María J. Beltrán²

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Esther Velázquez³

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Resumen

Desde la perspectiva de la economía ecológica, los indicadores físicos de consumo de agua como son el Agua Virtual (AV) y la Huella Hídrica (HH) pueden ser utilizados para visibilizar los conflictos ecológicos distributivos que provoca el metabolismo social de la economía. En este trabajo mostramos que aunque el AV y la HH visibilizan el "origen material- hídrico" de dichos conflictos, a la vez abstraen el recurso agua de su contexto material y en consecuencia, ignoran como afectan a la gestión de los recursos hídricos las relaciones de poder. Es por ello que argumentamos que los análisis de flujos de AV deben ser complementados con el análisis de los procesos institucionales, políticos y sociales que coexisten y condicionan esos flujos y que aporta el enfoque de la ecología política. En este trabajo ponemos de manifiesto que se ha dedicado mucho esfuerzo al desarrollo de la metodología y a la difusión del concepto, pero muy poco al análisis de las relaciones de poder que condicionan y coexisten con esos flujos. Esto cuestiona el uso de estos indicadores a la hora de dar información relevante para la aplicación de políticas de agua y comercio.

Palabras clave: *agua virtual, huella hídrica, economía ecológica, ecología política.*

Abstract

From the perspective of Ecological Economics, virtual water and water footprint can be used to shed light on the ecological distributional conflicts caused by social metabolism of the economy. We show that virtual water flows make visible the material of these conflicts, while virtual water model abstracts water from the material context of its use and consequently ignores how water resources management are affected by power relations. We argue that the analysis of virtual water flows should be complemented with the analysis of institutional, political and social processes that both coexist and affect them using the political ecology approach. We show that great effort has been devoted to the development of the methodology while very little attention has been paid to the analysis of the power relations that coexist and condition with these flows, thus pointed to the contradictions generated by these indicators when it comes to providing relevant information for the implementation of water and trade policies.

Keywords: *virtual water, water footprint, ecological economics, political ecology.*

¹ Una versión extensa y detallada de los resultados de este trabajo se puede encontrar en el artículo Beltrán, M.J. & Velázquez, E (forthcoming) The political Ecology of Virtual Water in southern Spain. International Journal of Urban and Regional Research.

² mjbeltran@upo.es

³ evelalo@upo.es

INTRODUCCIÓN

El agua virtual (Allan, 1993) y la huella hídrica (Hoekstra, 2003) son dos indicadores que suponen un avance en la consideración de los sistemas económicos como sistemas abiertos que intercambian flujos con los demás sistemas. Este trabajo, partiendo de una exhaustiva revisión bibliográfica, pone de manifiesto el importante desarrollo metodológico y la significativa difusión de los conceptos de agua virtual (AV) y huella hídrica (HH), así como las críticas que han recibido estos indicadores cuando se utilizan para la toma de decisiones sobre política de agua y comercio. Desde la perspectiva de la economía ecológica (EE), estas estimaciones biofísicas pueden ser utilizadas para visibilizar los conflictos ecológicos distributivos que provoca el metabolismo social de la economía (Martínez Alier *et al.*, 2010). En este trabajo mostramos que aunque el AV y la HH visibilizan el "origen material- hídrico" de los conflictos causados por el metabolismo social, a la vez abstraen el recurso agua de su contexto material y en consecuencia, ignoran como afectan a la gestión de los recursos hídricos cuestiones como el trabajo y las relaciones de poder. Para contribuir a avanzar en la crítica metodológica y normativa que aporta la EE proponemos, en la línea de Kallis *et al.* (2013) combinar esta perspectiva con la de la ecología política (EP). La EP estudia las relaciones de poder que originan los conflictos ecológicos distributivos y nos propone contextualizar el conocimiento ambiental (Forsyth, 2003). Es por ello que argumentamos que las estimaciones biofísicas (en este caso flujos de AV) desde la perspectiva de la EE deben ser complementadas con el análisis de los procesos institucionales, políticos y sociales que coexisten y condicionan esos flujos que aporta el enfoque de la EP.

El artículo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, se presenta el marco teórico en el que se basa esta investigación, que explora las relaciones entre economía ecológica y ecología política. En segundo lugar, presentamos los indicadores de AV, HH y los conceptos asociados, así como de forma breve las metodologías existentes y las principales aplicaciones realizadas. En tercer lugar, examinamos como se han difundido los conceptos de AV y HH y las principales críticas que han recibido estos conceptos. En cuarto lugar presentamos las principales reflexiones y conclusiones derivadas de la investigación.

RELACIONES ENTRE LA ECONOMÍA ECOLÓGICA Y LA ECOLOGÍA POLÍTICA

El enfoque que propone la economía ecológica supone una alternativa al entendimiento del sistema económico como un sistema cerrado en el que los flujos monetarios son los indicadores por excelencia. Así, frente a las visiones optimistas sobre la modernización tecnológica y desmaterialización de la economía, la economía ecológica adopta una perspectiva socio-metabólica (Carpintero, 2005). Esto significa entender que el sistema económico es un sistema abierto interrelacionado con los demás sistemas que componen la realidad (Kapp, 1976), en el que la cuantificación de los flujos físicos refleja el aumento de entradas de energía y materiales que alimentan el metabolismo social y el subsecuente aumento de los residuos. Asimismo, los recursos necesarios para el metabolismo social son extraídos con un coste social y ambiental muy alto, provocando conflictos ecológicos distributivos (Martínez Alier, 2005). El estudio del contexto en el que se desarrolla el metabolismo social pone de manifiesto estos conflictos reconociendo que los procesos naturales no operan de forma independiente de los procesos sociales. En este sentido, la ecología política ofrece las bases teóricas para la contextualización y politización del conocimiento ambiental. Martínez Alier *et al.* (2010) plantean que el estudio de los flujos físicos que aporta la economía ecológica, visualizando el "origen material" de los conflictos que provoca el metabolismo social, debe ser combinado con el análisis contextualizado de las relaciones de poder que es el objeto de estudio de la ecología política. Kallis *et al.* (2013, 100) afirman que "sin el aporte teórico en los aspectos políticos y sociales que aporta la EP, la EE contribuye únicamente con una crítica a nivel metodológico y normativo, sin ir más allá". En este sentido es importante señalar que los creadores del concepto de agua virtual (Allan, 1993) y la huella hídrica (Hoekstra, 2003) no parten necesariamente desde el enfoque de la EE, sino desde otros campos científicos como la geografía y la ingeniería. No obstante, destacados economistas ecológicos tales como Martínez Alier (2005) y Martínez Alier *et al.* (2010) afirman que el AV representa los flujos ocultos del agua en el

metabolismo - de la misma manera que el Instituto Wuppertal popularizó los flujos ocultos de materiales del metabolismo social - y que los flujos de AV visualizan el "origen material" de los conflictos que provoca el metabolismo social. Asimismo, la revista *Ecological Economics* ha publicado más de 50 artículos sobre análisis de flujos de AV y HH. A diferencia de los economistas ecológicos, los ecologistas políticos aunque reconocen que los datos biofísicos pueden mostrar el origen de los problemas ambientales, se centran en su dimensión política para revelar los conflictos que surgen de los impactos ecológicos (Forsyth, 2003). La EP incide en cómo afecta el poder y las instituciones en los conflictos ecológicos que se generan en torno al acceso y distribución de los recursos naturales. Mediante el análisis de las relaciones de poder que explican quién tiene acceso y control sobre los recursos naturales y quién es excluido de ese acceso y control, la ecología política, además de criticar los enfoques convencionales de estudio de los conflictos ambientales, promueve un programa político para mejorar el contenido democrático de la construcción de los socio-ecosistemas (Robbins, 2004). Y como las condiciones socio-ecológicas se generan y están organizadas a través de la combinación de procesos sociales por un lado (tales como relaciones entre el capital y el trabajo) y procesos metabólicos-ecológicos por otro (Swyngedouw, 2006).

En resumen, aunque la perspectiva crítica de estudio que supone la EE avanza en la cuantificación de los flujos físicos que visibilizan el origen material de los conflictos ecológicos-distributivos, esta propuesta puede llegar a ser políticamente inefectiva (Kallis *et al.*, 2013) si no se integran en el estudio el análisis de los procesos institucionales, políticos y sociales que coexisten y condicionan esos flujos materiales y que aporta la perspectiva de la EP. En este trabajo utilizamos el estudio de los flujos de agua virtual para mostrar este necesario diálogo entre las perspectivas de la EE y la EP. A continuación se presentan los conceptos de AV y HH, así como las principales metodologías y aplicaciones realizadas relevantes para el objetivo de este trabajo.

¿QUÉ ES EL AGUA VIRTUAL? ¿QUÉ ES LA HUELLA HÍDRICA?

Agua Virtual

El concepto de Agua Virtual fue definido por primera vez por el profesor Allan a principios de la década de los noventa (1993) como el agua "contenida" en un producto, entendiendo por tal, no únicamente la cantidad física contenida en el mismo, sino la cantidad de agua que ha sido necesaria utilizar para generar dicho producto. Así definida, el AV se configuraba como indicador físico en términos de agua de la producción de un bien o servicio. La potencialidad del concepto viene de la mano de dos factores: 1) por un lado, el AV nos proporciona información de los requerimientos de agua, no únicamente de los productos agrícolas, sino también del resto de bienes y servicios; esto es, el AV puede aplicarse tanto a bienes y productos agrícolas y ganaderos (así, se puede hablar de la cantidad de agua, en unidades físicas, que hay que utilizar para producir un kilo de trigo o un kilo de carne de ternera), de bienes industriales (cantidad de agua necesaria para producir un coche), incluso para estimar el agua utilizada en la prestación de un servicio (por ejemplo, en el turismo). 2) Por otro lado, el AV alcanza todo su potencial cuando se la relaciona con el comercio, facilitando información de los flujos de AV entre países o regiones. Así, se puede hablar del agua virtual exportada y el agua virtual importada a través del agua "contenida" en los productos comercializados. De esta manera, el AV se va configurando como un indicador que no sólo nos proporciona información sobre los requerimientos de agua de la producción, sino que se podría utilizar para analizar los flujos comerciales en términos de agua.

Huella hídrica

A nuestro entender, hay que reconocerle al profesor Allan la "paternidad" del concepto de Agua Virtual, como así fue reconocido en el año 2008 al recibir el Premio Estocolmo de agua. Por otro lado, hay que reconocerle a Hoekstra (2003) el desarrollo de la metodología que permitió cuantificar el concepto.

Así, en este intento por cuantificar el AV, Hoekstra define un nuevo concepto, la Huella Hídrica (HH) de un país (o individuo) como "el volumen de agua necesaria para producir los bienes y servicios consumidos por los habitantes de ese país" y lo define como un "indicador del uso de agua en relación al consumo de la población" (Chapagain y Hoekstra 2004, 11). De esta forma, al concepto de AV, indicador definido desde la perspectiva de la producción de bienes y servicios, se le une un nuevo indicador, la HH, definido desde la perspectiva del consumo por parte de una población determinada de esos bienes y servicios.

Esta diferencia entre el AV y la HH es de interés ya que tenemos dos indicadores definidos desde dos perspectivas diferentes lo que permite identificar los sujetos responsables del consumo de agua, productores o consumidores. Así pues la evidente diferencia entre AV y HH pone de manifiesto un potencial importante a la hora de definir políticas de gestión de agua al permitir determinar los sujetos responsables del consumo de agua (Velázquez *et al.*, 2011).

Conceptos asociados

Asociado a estos conceptos se han definido otros para precisar diferentes tipos de agua contenida en los bienes y servicios producidos o consumidos. Así, se aplica al AV (y a la HH) la conceptualización del agua en función de su procedencia realizada por Savenije (1998), agua azul y agua verde⁴. La primera aplicación de estos conceptos al AV la realizaron Hoekstra y Hung (2003). A la diferenciación realizada sobre los colores del agua se le unió la denominada agua gris para denominar el agua residual contaminada derivada de los procesos de producción y consumo (Hoekstra y Chapagain 2008). Por el momento, la mejor aproximación disponible es la que estima el volumen de agua gris como el volumen de agua que es necesaria para diluir el grado de contaminación del agua empleada.

Aunque en la literatura mencionada se habla de los colores del AV y de la HH, tiene mucho más sentido hablar de los colores del AV que de los colores de la HH, pues es en el proceso de "producción" en el que se utiliza agua de diferentes procedencias; aunque también es cierto que esta diferencia en los colores del agua en la producción se traslada al consumo. No obstante, es el productor, más que el consumidor, el que tiene una mayor responsabilidad sobre el tipo de agua que utiliza pues el consumidor no puede decidir la procedencia del agua utilizada en la producción de los bienes y servicios que consume. Sin embargo, como se deduce de la literatura revisada, los colores del agua se aplican tanto al AV como a la HH.

Hay otra importante diferenciación conceptual realizada por Hoekstra (2003) entre AV teórica y AV real. Ésta relaciona el agua con el comercio para definir el AV, dándole un valor añadido al concepto de requerimientos hídricos. En efecto, por agua real se entiende el agua que ha hecho falta utilizar para generar un bien (o servicio) concreto en una zona geográfica determinada. Por el contrario, el agua teórica es el agua que se habría utilizado en una determinada zona para producir un bien (o servicio) si se produjera en dicha zona, en lugar de importarlo. Hay que resaltar la importancia de ligar la gestión del agua al territorio en este sentido ya que no es lo mismo la cantidad de agua requerida por un bien agrícola o ganadero producido en una zona con limitaciones hídricas que en otra con abundancia del recurso. En este sentido, se pone de manifiesto la relación existente entre AV real & teórica y los colores del agua, explicados anteriormente.

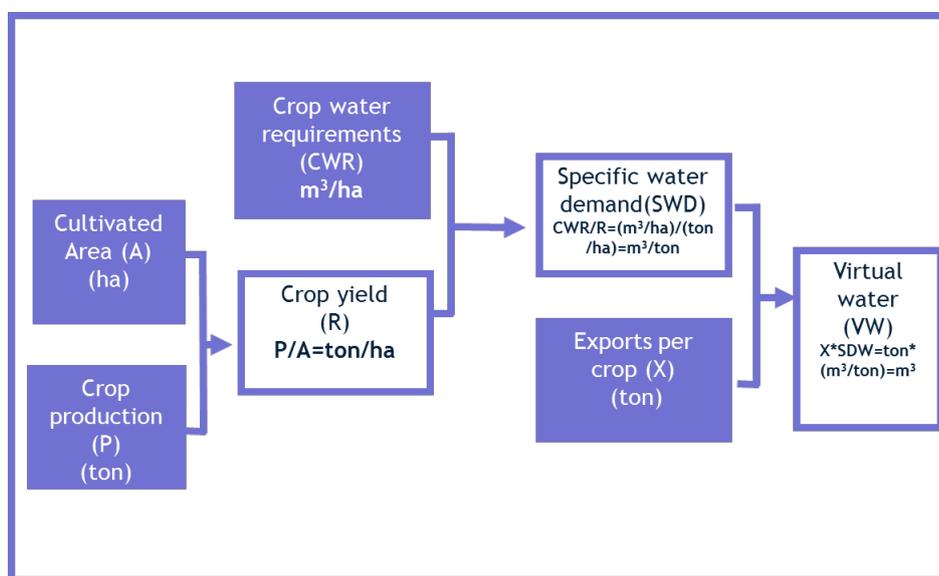
¿Cuáles son las principales metodologías de estimación del agua virtual y la huella hídrica?

El AV se definió como un indicador teórico, mientras que el término HH fue definido a partir de la aproximación metodológica para estimar el AV realizada por Hoekstra y Hung (2003). La metodología desarrollada por estos autores se basa en la demanda específica de agua (SWD, en sus siglas inglesas –

⁴ Se entiende por agua azul el agua de ríos y acuíferos y por agua verde el agua contenida en el suelo.

specific water demand-) y se aplicó inicialmente a productos agrícolas, tanto a nivel internacional, nacional y regional. Según este método, la cantidad de agua empleada en la producción de un determinado cultivo dependerá de los parámetros climáticos, del tipo de suelo y de la especie de cultivo en cuestión. Estos parámetros permiten estimar los requerimientos de agua de cada cultivo (CWR, en sus siglas inglesas –Crop Water Requirement-) –expresado en metros cúbicos por hectáreas⁵. Aquí queda reflejada la importancia de realizar una gestión del agua integrada en el territorio ya que los datos climáticos varían en función de la localización del cultivo y del momento temporal en el que se realiza. Conociendo el rendimiento de cada cultivo –expresado en toneladas por hectárea- se estima la demanda específica de agua de cada cultivo (SWD) –expresada en metros cúbicos por tonelada producida-; multiplicando la SWD por los datos de comercio –expresados en toneladas-, obtendremos finalmente el agua virtual exportada o importada. En la gráfica siguiente se muestra la citada metodología.

Gráfica 1.
Metodología de estimación del Agua Virtual



Fuente: Hoekstra y Hung, 2003

Esta metodología se extendió y se adaptó para estimar flujos de AV asociados al comercio de productos ganaderos. Así, se estima la SWD asociada que ahora es el contenido de agua del animal al final de su vida (teniendo en cuenta el agua virtual contenida en la comida del animal, el agua que bebe y la necesaria para su mantenimiento) multiplicado por el número de animales comercializados y transportados. Estas estimaciones se han ido haciendo cada vez más complejas; así por ejemplo, en el estudio anterior para estimar el AV de la comida del animal se tiene en cuenta, además del agua de riego necesaria para generar el alimento del animal, el agua necesaria para procesarlo.

Además de la metodología basada en la estimación del AV a través del SWD, hay estudios que utilizan metodologías derivadas de otros campos como la Economía o la Geografía. En Velázquez *et al.*, (2011) se

⁵ Para estimar CWR se utilizaba inicialmente el programa CropWat desarrollado por la FAO (http://www.fao.org/nr/water/infor databases_crowat.html). Actualmente, la FAO ha desarrollado otro programa más actualizado – AQUACROP- (<http://www.fao.org/nr/water/aquacrop.html>). Hay autores (Madrid 2007) que han utilizado datos de CWR estimados previamente con métodos procedentes de la Ingeniería Agrícola y otros (Madrid y Velázquez 2008) que utilizan programas desarrollados expresamente para determinadas regiones (por ejemplo, el programa de riegos desarrollado por la Junta de Andalucía. *Mejora del Uso y Gestión del Agua de Riego. Aplicación Informática para la programación de Riegos*. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Consejería de Agricultura y Pesca, 2007).

incluye una revisión bibliográfica de las principales aplicaciones de estos indicadores.

Desde la Economía, son destacables los trabajos que utilizan los modelos de equilibrio parcial para estimar los requerimientos físicos de agua, incorporando como novedad la consideración de los nutrientes como inputs de la producción (Galloway, 2007). También desde la Economía, destaca la estimación que realizan diferentes autores utilizando un Modelo Input-Output (IO) físico para estimar los flujos de exportación e importación de agua de la economía (Dietzenbacher y Velázquez 2007). Las tablas IO físicas tienen algunas limitaciones derivadas de las propias limitaciones de los modelos Input-Output pero, a pesar de ello, son un potente instrumento para la estimación de flujos de AV sin tener que recurrir a la estimación de SWD, que en muchos casos (y escalas) puede ser problemático. Más limitaciones presentan los estudios que emplean los modelos de equilibrio general para estimar los flujos de AV pero que también han empezado a desarrollarse (Berritella *et al.* 2007).

Por otro lado, desde la Geografía es interesante el trabajo de Islam *et al.* (2007) en el que tienen en cuenta la variable geográfica y la representan en un modelo Grid, si bien recurren a consumos unitarios. Resaltando también la dimensión geográfica, Van Oel *et al.* (2008) proponen un estudio de los impactos que los flujos de AV causan sobre diferentes cuencas hidrográficas desarrollando un modelo GIS de aridez y flujos de exportación de AV.

Como hemos comentado, las diferentes metodologías desarrolladas para estimar los flujos comerciales de AV se han centrado, fundamentalmente, en el sector primario. Dada la dificultad de estimar el requerimiento unitario a una escala global (por el volumen de información que ello requeriría), la metodología empleada hasta el momento se basa en definir un coeficiente relativo de consumo de agua (expresado en $m^3/€$), multiplicado por el precio de venta de los bienes industriales comercializados. Aunque la forma de estimar los coeficientes puede variar, ya que los coeficientes definidos con tablas input-output suelen ser $m^3/€$ por unidad de producción, la tónica general es la misma dada la imposibilidad de atribuir un consumo de agua específico a diferentes productos dentro de una misma fábrica, ya que generalmente sólo se conoce el consumo de agua total de la fábrica (Chapagain y Hoekstra, 2008).

Por lo que respecta a la HH, Hoekstra y Chapagain (2008) diferencian dos métodos de estimación de la HH de un país. El primero consiste en estimar el agua contenida en los bienes que consumen los hogares y por agregación llegar a estimar la HH total del país analizado. Esta es la metodología denominada Bottom-Up. Por otro lado proponen la estimación de la HH mediante el análisis del comercio internacional, multiplicando los flujos comerciales por el contenido en agua de los mismos. Esta es la aproximación Top-Down. Esta última es la más utilizada a la hora de estimar la HH pues la metodología Bottom-Up requiere una cantidad de datos que la hacen, al menos hoy por hoy, difícil de llevar a la práctica, como sus propios autores reconocen.

Desde aquella primera aproximación metodológica se ha avanzado en una doble dirección: por un lado, en el desarrollo metodológico; y por otro, en la consideración de las implicaciones políticas, sociales y territoriales que tienen los flujos de agua virtual y su consiguiente contextualización. Los trabajos destacables en este sentido son los de Aldaya y Hoekstra (2010), que estudiando el agua necesaria para la producción de la pasta y pizza que se consume en Italia, hacen un claro avance en la contextualización de los flujos hídricos. El trabajo de Chapagain y Orr (2008) analiza las implicaciones de la HH de Gran Bretaña, al igual que Feng *et al.* (2011). El trabajo de Verma *et al.* (2009), sobre el Programa Nacional de Unión de Ríos en la India plantea el comercio de AV como una alternativa a los trasvases físicos de agua, reincidiendo a su vez en que dichos trasvases físicos van en dirección contraria a los flujos invisibles de comercio de AV que en la actualidad se dan. En la misma orientación se sitúan los trabajos de Ma *et al.* (2006) y Zhao *et al.* (2009), para los trasvases en China. A nivel regional, Dietzenbacher y Velázquez (2007), Velázquez (2007) y Madrid y Velázquez (2008) analizan los flujos de AV en Andalucía, así como Aldaya y Llamas (2009) analizan los flujos de AV en la cuenca del Guadiana y sobre el mismo estudio de caso, Aldaya *et*

al. (2010) avanzan en las implicaciones de la incorporación del AV y la HH en las políticas. Montesinos *et al.* (2011) realizan su trabajo centrándose en la cuenca del Guadalquivir. Por último, Naredo (2009) en su estudio del AV y la HH de la comunidad de Madrid, y Mekkonen y Hoekstra (2010), en su trabajo de la HH de la exportación de flores en el lago Naivasha en Kenia, avanzan en la realización de análisis más amplios de los flujos de agua, considerando y estimando sus principales implicaciones en conjunto con el ciclo hidrológico en el lugar donde se realiza el análisis. No obstante, la mayor parte de los análisis de flujos de AV se han planteado desde una perspectiva cuantitativa que no toma en consideración que los flujos de AV son la manifestación físico (hídrica) de unos procesos institucionales, políticos y sociales que coexisten y condicionan estos (Beltrán, 2012). Sin embargo, esto no ha sido un impedimento para la importante difusión y aceptación de estos conceptos por parte de la comunidad científica.

En el siguiente apartado mostramos cómo ha sido el proceso de difusión de este conocimiento ambiental y las principales críticas que ha recibido, que apuntan hacia la necesidad de avanzar en la consideración de las implicaciones políticas, sociales y territoriales que tienen las estimaciones de flujos de AV cuando se utilizan como instrumentos para la toma de decisiones sobre gestión de agua.

DIFUSIÓN DE LOS CONCEPTOS DE AGUA VIRTUAL Y HUELLA HÍDRICA

A partir de estos conceptos, se ha desarrollado un elevado número de trabajos desde el primer congreso on-line de agua virtual⁶ que ha permitido avanzar en el análisis de los procesos de producción y de consumo, así como de los flujos comerciales, en términos de agua. En el 3th World Water Forum (2003) se dedicó una sesión al AV y dada la relevancia que alcanzó se decidió organizar un congreso virtual sobre agua virtual que se puede considerar la primera reunión de envergadura que reunió a más de 300 participantes.

En este apartado mostramos que partiendo del destacado desarrollo metodológico anteriormente citado existe un prolífico desarrollo de trabajos cuyo principal objetivo es la cuantificación de estos indicadores, que han sido ampliamente difundidos y aceptados por la comunidad científica y que han trascendido del ámbito académico a la Administración pública y a las grandes corporaciones. Finalizamos exponiendo las principales críticas que han recibido tanto los conceptos de AV y HH como las metodologías de estimación de los flujos de agua virtual.

En primer lugar hay que resaltar la importante difusión y aceptación por la comunidad científica de los trabajos de estimación de flujos de AV. Por un lado, la web de la red de huella hídrica⁷ ha servido como una potente herramienta de difusión de muchos de los estudios de AV y HH realizados. Desde el lanzamiento de la web en 2004, se han publicado 51 artículos en revistas internacionales, 48 informes de la serie "Value of Water Research Report Series" patrocinados por la UNESCO, 9 informes de la serie "Corporate water footprint", 34 publicaciones de otros tipos, 2 libros y un manual⁸.

Asimismo, desde diversas entidades y centros de investigación se ofertan seminarios especializados sobre los conceptos y cursos de metodología de estimación de AV y HH, lo que muestra la amplia acogida que esta herramienta tiene en la comunidad académica y empresarial. Como ejemplo, cabe citar los seminarios metodológicos sobre HH organizados por la Fundación Botín⁹ en España celebrados en Madrid en abril 2010, octubre 2011, octubre 2012, así como el curso práctico de cálculo de la huella hídrica aplicada al sector empresarial en mayo 2013.

⁶ La síntesis de este congreso se puede consultar en: http://www.waterfootprint.org/Reports/virtual_water_final_synthesis.pdf.

⁷ <http://www.waterfootprint.org>.

⁸ Revisión realizada en septiembre de 2011.

⁹ Más información en <http://www.fundacionbotin.org/>.

En segundo lugar, la metodología de estimación de flujos de AV ha trascendido la esfera académica, siendo utilizados estos indicadores en el ámbito de la Administración Pública¹⁰, así como grandes corporaciones están requiriendo estudios de la HH de sus productos para apoyar las diferentes alternativas en la toma de decisiones¹¹. En este sentido, podemos encontrar trabajos de estimación de la HH realizados que incluyen recomendaciones específicas tanto a consumidores, como a gobiernos y empresas (Chapagain y Orr, 2008), así como aportaciones teóricas sobre cómo aumentar la sostenibilidad de los recursos hídricos del planeta (Hoekstra y Chapagain, 2008; Hoekstra, 2013).

En tercer lugar, es destacable que los principales estudios de flujos virtuales se han realizado a escala global o nacional, como lo pone de manifiesto la revisión de la literatura realizada por Beltrán (2012). Hasta la fecha, habían sido publicados 25 estudios de estimación de flujos de AV a nivel internacional, 32 a nivel nacional y 10 a nivel regional. Esto es debido a que los datos de comercio -imprescindibles para aplicar la metodología desarrollada por Hoekstra y Hung (2003) y la más ampliamente difundida- se encuentran accesibles principalmente a escala nacional. Esta escala específica de análisis afecta al discurso que promueve la aplicación de las metodologías, centrándose en recomendaciones sobre la gestión de agua a escala global o nacional. Así, una de las mayores contribuciones de este método es haber avanzado en la estimación global del uso total del agua verde y azul en la agricultura (Allan, 2010).

En resumen, es posible afirmar que ha habido un prolífico desarrollo de trabajos de estimación de los flujos de AV y de HH y ambos conceptos han sido ampliamente aceptados y difundidos por la comunidad científica, traspasando el ámbito académico para servir a la toma de decisiones de gobiernos y empresas. El impacto del discurso que subyace a estos conceptos y metodologías en la sociedad es, por tanto, digno de análisis.

No obstante, tanto los conceptos de AV y HH como las metodologías de estimación han recibido críticas. A nivel metodológico Ridoutt y Pfister (2010) señalan que la metodología de HH se ha desarrollado independientemente de la disciplina de Análisis de Ciclo de Vida y por ello no existe una clara relación entre el indicador de HH y el posible impacto social y ambiental que provoca. Por lo tanto, actualmente no queda claro si el resultado de elegir un producto o un sistema de producción es mejor que otro basándose en la HH. Pues de hecho, un producto con menor HH comparado con otro que posea una mayor HH, puede estar provocando impactos negativos dependiendo de la fuente de agua. Naredo (2009), en su estudio del AV y la HH de la comunidad de Madrid, aporta un argumento de peso ante tal cuestión, afirmando que el análisis debe abarcar el ciclo hidrológico en su conjunto, considerando y estimando sus principales componentes. Esto no sólo mejora la calidad de las estimaciones del agua virtual y la huella hídrica, sino que permite advertir las limitaciones que ofrece este tipo de análisis y completarlas con consideraciones más amplias relacionadas con el conjunto de los recursos hídricos en el territorio de estudio. Por su parte Vanham y Bidoglio (2013) demuestran que la HH es un indicador parcial que debe ser integrado con otros factores de análisis cuando se usa como instrumento para tomar decisiones sobre política de agua y comercio. Por otro lado, Velázquez et. al (2011) ponen de manifiesto las implicaciones que de la confusión conceptual entre AV y HH pueden derivarse.

¹⁰ El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino del Gobierno de España ha incluido en la ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, la obligatoriedad de incluir la HH de las cuencas hidrográficas en los Planes de Cuenca.

¹¹ Así se puede ver en la Cumbre de Huella Hídrica celebrada en EEUU en 2009 (<http://www.water-footprint-usa.com>), denominada Corporate water footprints o la que se celebró en Londres ese mismo año en la que intervienen grandes corporaciones (<http://www.waterfootprint.org/Reports/various/CorporateWaterFootprinting-ManagingWaterResources-London-May09.pdf>). Asimismo, es destacable el desarrollo de una nueva metodología para la estimación de la HH desarrollada por Veolia Water denominada Water Impact Index (<http://www.veoliawaterst.es/>), o el acuerdo firmado entre Ainia centro tecnológico y la Fundación Aqualogy para trabajar juntos en proyectos de huella hídrica para empresas del sector alimentario (<http://fundacionaqualogy.org/>).

Asimismo Merret (2003), Kumar y Singh (2005), Fernandez y Thivet (2008), Wichelns (2010a, 2010b, 2011, 2015), Gawel y Bernsen (2011, 2013) y Chenoweth *et al.* (2014) señalan las contradicciones que plantean estos indicadores a la hora de dar información relevante para la aplicación de políticas de agua y comercio. Wichelns (2010, 649) afirma que "los análisis de AV y la HH ignoran los aspectos más importantes del uso y el reparto del agua". Desde la perspectiva de la EP, Barnes (2013) muestra como los modelos de flujos de AV abstraen el recurso agua de su contexto material y en consecuencia, ignoran la importancia del factor trabajo y Gialis y Mavroudeas (2014) señalan las dimensiones sociales de las relaciones económicas que el AV obvia, invisibilizando como el trabajo, el poder y el intercambio desigual afectan a los recursos hídricos. Por otro lado, el agua virtual se presenta en numerosos trabajos académicos como la solución a la escasez de agua (El-Sadek, 2010; Nazer *et al.*, 2008). No obstante Kaika (2006) ha demostrado que dependiendo del concepto de escasez que se utilice se pueden plantear diferentes medidas de gestión de agua que tendrán por ende, diferentes impactos sociales y ambientales. De esta forma, cuando derivado de la aplicación de metodologías de cuantificación de flujos virtuales de agua se proponen medidas para aliviar la escasez de agua en determinados territorios, es importante recordar que la escasez es un concepto socialmente producido que ha sido numerosas veces utilizado para justificar políticas encaminadas a aumentar la oferta de agua (Swyngedouw *et al.*, 2002; Aguilera, 2008). Trabajos de cuantificación de flujos de agua virtual incluyen asimismo recomendaciones para mejorar la gestión de agua aplicando medidas basadas en la maximización de la eficiencia y la productividad del agua en diferentes cultivos (Abu-Sharar, 2012; El-Sadek, 2010). El concepto de eficiencia, presentado así como objetivo y neutral, obvia las consecuencias que provoca que el agua sea gestionada solamente por medio de indicadores relativos (euros producidos por metro cubico, por ejemplo) (Trottier, 2008). Barnes (2013), haciendo un estudio de las implicaciones sociales y políticas que tienen las medidas de gestión de agua y comercio propuestas desde la perspectiva del AV, muestra las consecuencias del concepto de eficiencia llevado a la práctica en Egipto. Las medidas que proponían reducir el área cultivada de arroz, limitar las importaciones y aumentar las exportaciones de este cereal siguiendo la lógica del AV han revelado su nula efectividad. El discurso derivado de los estudios de AV ignora que el agua cumple múltiples funciones, además de servir para regar el cultivo. En este sentido los modelos de cuantificación de flujos virtuales de agua abstraen el agua de su contexto material, considerando el agua únicamente como factor de producción y "obviando el trabajo de aquellos que reconducen el agua hacia sus parcelas como asimismo el agua a su paso por el territorio" (Barnes, 2013, 371).

Para finalizar, hemos querido poner de manifiesto que se ha dedicado mucho esfuerzo al desarrollo de la metodología y a la difusión del concepto, pero muy poco al análisis de las relaciones de poder que condicionan y coexisten con esos flujos. Esto cuestiona el uso de estos indicadores a la hora de dar información relevante para la aplicación de políticas de agua y comercio.

REFLEXIONES FINALES

Los indicadores de AV y HH son un enorme avance para la consideración de los flujos hídricos en los sistemas económicos. No obstante, no podemos dejar de destacar que la mayor parte de estos trabajos se han centrado en el desarrollo metodológico dirigido a la estimación de flujos hídricos virtuales de importaciones y exportaciones, excluyendo las interdependencias que existen entre los sistemas económico, social y ambiental.

En este sentido, nos preguntamos sobre las razones que han influido en esta visión centrada en el desarrollo metodológico. La cuestión clave está en que la mayor parte de los trabajos que se han realizado sobre los conceptos de AV y HH conciben el estudio de los flujos hídricos de los sistemas económicos como el estudio empírico de los flujos de entradas y salidas de agua en una actividad económica.

En primer lugar, es evidente que, ante la falta de estimaciones de los flujos hídricos de los sistemas económicos, se haga un esfuerzo para crear una base de estimaciones que antes no existía. Por lo tanto

creemos que es consecuencia, como indican Ridoutt y Pfister (2010), del origen de la metodología, que no incluye en su aplicación una clara relación entre la estimación cuantitativa del AV de un lugar y el posible impacto social y/o ambiental que provoca. En segundo lugar, es destacable la escala que han abarcado los trabajos de AV y HH, ya que los principales estudios de los flujos virtuales por escala geográfica se han realizado a escala global o nacional desde donde es ciertamente complicado relacionar la gran cantidad de estimaciones de flujos hídricos de la economía con los impactos que provocan en los demás sistemas.

Así entendidos estos indicadores, cumplen la función de fomentar el perfecto maridaje entre Administración, empresa y academia. En efecto, surgidos con vocación crítica, estos conceptos han tenido una importante difusión y aceptación por la comunidad científica y han trascendido la esfera académica. El estudio cuantitativo de los flujos de agua virtual es una herramienta para concienciar a los consumidores de su responsabilidad en el consumo de agua como así lo demuestran Chapagain & Orr (2008). Pero a pesar de su destacada difusión, la HH se ha desarrollado como un indicador parcial que debe ser integrado con otros elementos de análisis a la hora de dar información relevante para la aplicación de políticas de agua y comercio (Vanham y Bidoglio, 2013). De esta forma, cuando como resultado de la aplicación de estas metodologías se proponen recomendaciones encaminadas a aumentar la eficiencia del agua y a reducir la escasez del recurso, tendríamos que preguntarnos quién tiene acceso y control sobre esos recursos hídricos y quién es excluido de ese acceso y control. Es por ello que creemos necesaria una perspectiva que considera que los flujos hídricos de los sistemas económicos no son más que la manifestación material de un proceso de apropiación y transformación de la naturaleza que depende de las relaciones sociales que condicionan y coexisten con estos flujos (Swyngedouw, 2006). Para avanzar en la consideración de las implicaciones políticas, sociales y territoriales que tienen los flujos de agua virtual y su consiguiente contextualización proponemos combinar los enfoques de la economía ecológica con la de la ecología política. Poniendo en diálogo estas dos perspectivas de análisis entendemos que se puede incorporar en los análisis de los flujos virtuales de agua una visión crítica sobre los conflictos derivados de la extracción y excreción de recursos naturales que implica el sistema económico. De esta forma, la economía ecológica es reforzada con las aportaciones de la ecología política ofreciendo una alternativa a los enfoques convencionales y evitando la separación simplista entre ciencia y política (Forsyth, 2003).

La necesidad urgente de este cambio de perspectiva de análisis de los flujos hídricos que alimentan los sistemas económicos se basa en el carácter político que presenta la gestión de los recursos hídricos, que ha sido teorizado y empíricamente demostrado por Swyngedouw (1999), entre otros. De lo contrario, la metáfora de los flujos virtuales de agua en la economía que dio origen a los conceptos de AV y HH puede verse reducida a un "invisibilizador de complejidad" en la misma línea que apunta Norgaard (2010), que ha ocurrido con la metáfora de servicios de ecosistemas, que surgió como un intento de abordar la relación sociedad-naturaleza y a través de la cual la complejidad ha sido reducida y simplificada para informar a los mercados.

BIBLIOGRAFÍA

Abu-Sharar, T. Al-Karablieh, E. and Haddadin, M. (2012) "Role of Virtual Water in Optimizing Water Resources Management in Jordan". *Water Resources Management* 26, 3977–3993.

Aldaya, M., Hoekstra, A. (2010). "The water needed for Italians to eat pasta and pizza". *Agricultural Systems*, 103: 351-360.

Aldaya, M. y Llamas, M. (2009). "Water Footprint Analysis (Hydrologic and Economic) of the Guadania River Basin". United Nations World Water Development. 3. UNESCO: World Water Assessment Programme.

Aldaya, M., Martínez, P. y Llamas, M. (2010). "Incorporating the Water Footprint and Virtual Water into Policy: Reflections from the Mancha Occidental Region, Spain". *Water Resources Management*, 24: 941-958.

Aguilera, F. (2008) *La nueva economía del agua*. Madrid: Catarata.

Allan, J. (1993) Fortunately there are substitutes for water otherwise our hydro-political futures would be impossible. In ODA, *Priorities for water resources allocation and management*, ODA, London.

Allan, J. (2010) *Virtual Water: Tackling the Threat to Our Planet's Most Precious Resource*. London: I.B. Tauris.

Barnes, J. (2013) "Water, water everywhere but not a drop to drink: The false promise of virtual water". *Critique of Anthropology* 33, 371-389.

Beltrán, MJ. (2012) *Del metabolismo social al metabolismo hídrico*. Unpublished PhD Thesis. Pablo de Olavide University, Seville.

Berrittella M, Hoekstra A, Rehdanz K, Rosond R, Tol R (2007) "The economic impact of restricted water supply: A computable general equilibrium analysis." *Water Resources* 41: 1799- 1813.

Carpintero, O. (2005). *El metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000)*. Madrid: Fundación Cesar Manrique.

Chapagain, A. and Hoekstra, A. (2004) *Water footprints of nations*. Value of Water Research Report Series. 16. UNESCO: IHE, Institute for Water Education. Delft, The Netherlands.

Chapagain AK, Hoekstra AY (2008) "The global component of freshwater demand and supply: an assessment of virtual water flows between nations as a result of trade in agricultural and industrial products". *Water International* 33:19-32.

Chapagain, A. and Orr, S. (2008) *UK water footprint: the impact of the UK's food and fibre consumption on global water resources*. WWF-UK.

Chenoweth J, Hadjikakou, M y Zoumides, C (2014) "Quantifying the human impact on water resources: a critical review of the water footprint concept". *Hydrology and Earth System Sciences* 18: 2325-2342.

Dietzenbacher E, Velázquez E (2007) "Analyzing Andalusian virtual water trade in an input-output framework". *Regional Studies* 41 (2): 185-196.

El-Sadek, A. (2010) "Virtual water trade as a solution for water scarcity in Egypt". *Water Resources Management* 24: 2437-2448.

Feng, H., Hubacek K., Minx J., Ling Siu Y., Chapagain A. (2011). "Spatially Explicit Analysis of Water Footprints in the UK". *Water*, 3: 47-63.

Fernández, S. and Thivet, G. (2008) *L'eau virtuelle, quel éclairage pour la gestion et la répartition de l'eau en situation de pénurie?* 13th World Water Congress - Global changes and water resources: confronting the expanding and diversifying pressures. Montpellier, France, 1-4 September.

Forsyth, T. (2003) *Critical Political Ecology: The politics of environmental science* London: Routledge.

Galloway JM, Burke GM, Bradford E, Naylor R, Falcon W, Chapagain AK, Gaskell JC, McCullough E, Mooney HA, Oleson L, Steinfeld H, Wassenaar T, Smil V (2007). "International Trade in Meat: The Tip of the Pork Chop". *Ambio* 36 (8). .

Gawel, E., Bernsen, K., (2011). "Do we really need a water footprint? Global trade, water scarcity and the limited role of virtual water". *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society* 20, 162-167. .

Gawel, E and Bernsen, K. (2013) "What is wrong with virtual water trading? On the limitations of the virtual water concept". *Environment and Planning C: Government and Policy* 31, 168 - 181.

Gialis, S. Mavroudeas, S. (2014) "Virtual Water: More Heat than Light?" *Capitalism Nature Socialism* 25:2, 60-74.

Hoekstra, A. (2003) Virtual Water: An introduction. Virtual Water Trade. Proceedings of the International Expert Meeting on Virtual Water Trade. Value of Water Research Report Series No. 12. UNESCO: IHE, Institute for Water Education. Delft, The Netherlands.

Hoekstra, A. (2013) *The water footprint of modern consumer society* London: Routledge.

Hoekstra, A. and Chapagain, A. (2008) *Globalization of water: Sharing the planet's freshwater resources*. Oxford: Blackwell Publishing.

Hoekstra AY, Hung PQ (2003) Virtual Water trade: a quantification of virtual water flows between nations in relation to crop trade. Value of Water Research Report Series. 11. UNESCO: IHE, Institute for water education, Delft, the Netherlands.

Islam MS, Oki T, Kanae S, Hanasaki N, Agata Y, Koshimura K (2007) "A grid-based assessment of global Water Resource Management water scarcity including virtual water trading". *Water Resources Management* 21:19–33.

Kaika, M. (2006) The political ecology of water scarcity. The 1989–1991 Athenian drought. In Heynen N, Kaika M, & Swyngedouw (eds.) (2006). *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London: Routledge.

Kallis, G. Gomez-Baggethun, E. and Zografos, C. (2013) "To value or not to value? That is not the question" *Ecological Economics* 94, 97-105.

Kapp, W. (1976) El carácter de sistema abierto de la economía y sus implicaciones. En Aguilera F, & Alcántara V, (1994) *De la economía ambiental a la economía ecológica*: 321-360. (Originally published in 1976 in Kurt Dopfer [ed]. *Economics in the future: towards a new paradigm*, London: MacMillan).

Kumar, D. and Singh, O (2005) "Virtual water in global food and water policy making: is there a need for rethinking?" *Water Resources Management* 19, 759–789.

Ma, J., Hoekstra, A., Wang, H., Chapagain, A., Wang, D. (2006). "Virtual versus real water transfers within China". *Philosophical Transactions*, 361: 835-842.

Madrid, C., Velázquez, E. (2008). "El metabolismo hídrico y los flujos de agua virtual. Una aplicación al sector hortofrutícola de Andalucía (España)". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 8: 29-47.

Martínez-Alier, J. (2005) *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.

Martínez-Alier, J. Kallis, G. Veuthey, S. Walter, M. and Temper, L. (2010) "Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages". *Ecological Economics* 70, 153-158.

Mekkonen, M., Hoekstra, A. (2010). "Mitigating the Water Footprint of export cut flowers from the lake Naivasha basin, Kenya". Values of Water Research Report Series nº 45. IHE, Delft, Holanda.

Merret, S. (2003) 'Virtual water' and Occam's razor. Occasional Paper No. 62 SOAS King's College London, University of London. December 2003.

Montesinos, P., Camacho, E., Campos, B., Rodríguez-Díaz, J. (2011). "Analysis of Virtual Irrigation Water. Application to Water Resources Management in a Mediterranean River Basin". *Water Resources Management*, 25: 1635-1651.

Naredo, J (coord.) (2009) El agua virtual y la huella hidrológica en la comunidad de Madrid. Informe de I+D+I. Canal de Isabel II. Madrid.

Nazer, D. Siebel, M. Van der Zaag, P. Mimi, Z. and Gijzen, H. (2008) "Water Footprint of the Palestinians in the West Bank". *Journal of the American Water Resources Association* 44.2, 449-458.

Norgaard, R (2010) "Ecosystem services: From eye-opening metaphor to complexity blinder". *Ecological Economics*, 69: 1219-1227.

Ridoutt, B. and Pfister, S (2010) "A revised approach to water footprinting to make transparent the impacts of consumption and production on global freshwater scarcity". *Global Environmental Change* 20, 113-120.

Robbins, P. (2004) *Political Ecology. A critical Introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.

Savenije HHG (1998) The Role of Green Water in Food Production in Sub-Saharan Africa. IPTRID/FAO. Article Prepared for FAO.

Swyngedouw, E. (1999) "Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930". *Annals of the Association of American Geographers* 89.3, 443-465.

Swyngedouw, E. (2006) "Circulations and Metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) Cities". *Science as Culture* 2 (15): 105-121.

Swyngedouw, E. Kaika, M. Castro, E. (2002) "Urban Water: A Political Ecology Perspective". *Built Environment* 28.2, 124-137.

Trottier, J. (2008) "Water crises: political construction or physical reality?" *Contemporary Politics* 14.2, 197-214.

Vanham, D. and Bidoglio, G (2013) "A review on the indicator water footprint for the EU28". *Ecological Indicators* 26, 61-75.

Van Oel P, Mekonnen M, Hoekstra A (2008) The external water footprint of The Netherlands: quantification and impact assessment. Value of water research report series 33. UNESCO: IHE, Institute for water education, Delft, the Netherlands.

Velázquez, E. (2007). "Water Trade in Andalusia: an alternative way to management water demand". *Ecological Economics*, 63 (1): 201-208.

Velázquez, E. Madrid, C. and Beltrán, MJ. (2011) "Rethinking concepts of virtual water and water footprint in relation to the production-consumption binomial and the water-energy nexus". *Water Resources Management* 25, 743-761.

Verma, S., Kampman, D., van der Zaag, P., Hoekstra, A. Y. (2009). "Going against the flow: A critical analysis of inter-state virtual water trade in the context of India's National River Linking Program". *Physics and Chemistry of the Earth*, 34: 261-269.

Wichelns, D., (2010a). "Virtual Water: A Helpful Perspective, but not a Sufficient Policy Criterion". *Water Resources Management* 24, 2203-2219.

Wichelns, D. (2010b) "Virtual Water and Water Footprints Offer Limited Insight Regarding Important Policy Questions". *International Journal of Water Resources Development* 26:4, 639-651.

Wichelns, D. (2011) "Do the Virtual Water and Water Footprint Perspectives Enhance Policy Discussions?" *International Journal of Water Resources Development* 27:4, 633-645.

Wilchens, D. (2015). "Virtual water and water footprints: Overreaching into the discourse on sustainability, efficiency, and equity". *Water Alternatives* 8(3): 396- 414.

Zhao, X., Chen, B., Yang, Z. (2009). "National water footprint in an input-output framework. A case study of China 2002". *Ecological Modelling*, 220: 245-253.

LOS ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS EN TRANSFORMACIÓN:
EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2008

LOS ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS Y EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2008: INTRODUCCIÓN

Luis Buendía¹

Universidad de León

La importancia del Estado de bienestar (EB) como conjunto institucional es a estas alturas indiscutible. Ello se debe no solamente a que ha acompañado el desarrollo de los países avanzados desde que iniciaran sus procesos de industrialización a finales del siglo XIX, e incluso, como han puesto de manifiesto las investigaciones de, entre otros, Gough et al. (2004) o Draibe y Riesco (2009), también posteriormente, los de los países periféricos. El otro motivo igual de evidente es porque, después del salario, los EB conforman la principal fuente de mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población (hasta el punto que no son pocos los autores que lo consideran una parte más del salario), lo que ayuda a comprender la relación entre los EB y los movimientos obreros a lo largo de la historia del capitalismo avanzado.

EL CRECIENTE PERÍMETRO DEL CONCEPTO DE ESTADO DE BIENESTAR

En todo caso, los EB han sido tradicionalmente objeto de controversia académica, incluso en la delimitación de sus componentes. A pesar de ser un concepto al que se han referido estudiosos de numerosas disciplinas y enfoques, no siempre ha quedado claro a qué alude o qué contiene el concepto de EB. No ha sido la intención de este semi-monográfico la de tratar de zanjar este debate. Más bien, con el mismo pragmatismo que ha caracterizado a la literatura en este aspecto, nos hemos conformado con esa delimitación general que considera el EB como el conjunto de prestaciones monetarias y servicios públicos que pretenden proporcionar ciertos niveles de protección a la población y de redistribuir la renta entre los habitantes de un país (Briggs 1961; hemos trabajado la literatura sobre el concepto de EB en Buendía 2011: Capítulo 1). Esta definición nos remite ya, por tanto, a los EB como resultantes de las políticas sociales, que además los condicionarán y darán forma.

¹ Depto. de Economía y Estadística, Universidad de León. luis.buendia@unileon.es

Ahora bien, las políticas sociales no son las únicas áreas de intervención del Estado que impactan de lleno en los EB. Otro tipo de políticas son, naturalmente, las políticas fiscales, por cuanto la determinación del nivel de equilibrio de las cuentas públicas o de la forma que adoptarán los ingresos públicos, por poner sólo dos ejemplos, son decisiones que atañen a los mismos objetivos achacados a los EB (como la reducción de las desigualdades), e incluso por el hecho de que es la forma de financiar las políticas sociales, y sin esa financiación, éstas no serían posibles.

Pero hay otro ámbito de políticas públicas que ha tenido una relación ambigua con los EB en la literatura: las políticas laborales. Si bien muchos autores han considerado parte inseparable de los EB al objetivo del pleno empleo (véase Bonoli 2007, por ejemplo; véase también la genealogía trazada por Sotelo 2010, para quien el pleno empleo es precisamente lo que distingue al Estado de bienestar de su antecesor, el Estado social), éste quedó fuera de los análisis más habituales realizados a partir de los años ochenta. Exclusión que tuvo lugar en un contexto en el que se podían analizar las reformas acometidas en los EB y concluir que no cabía caracterizarlas como de retroceso o regresión, a pesar de que el pleno empleo no sólo no era ya una realidad sino que además, en consonancia con las diferentes variantes de monetarismo puestas en boga, había perdido posiciones en la escala de prioridades de los diseñadores de las políticas económicas en beneficio de la reducción de la inflación (Korpi y Palme 2003).

No obstante, y aun dejando fuera del concepto de EB el objetivo del pleno empleo, otros autores optaron por incluir en sus estudios los efectos de las políticas laborales y de los mercados de trabajo, por sus efectos en y por sus relaciones con los mecanismos de protección social (entre otros, el ya mencionado Bonoli 2007). Un ejemplo clásico dentro de esta literatura son las pensiones ocupacionales, ligadas al puesto de trabajo (y configuradas muchas veces en convenios sectoriales) y que tienen un peso muy importante dentro de las prestaciones monetarias de algunos países centroeuropeos, por ejemplo.

En línea con esta tendencia, a medida que avanzaba la literatura que delimitaba el objeto de estudio de los EB, se vio la necesidad de ampliar dicho objeto a otros aspectos directamente relacionados con la protección social y, por tanto, con el objetivo mismo de esos EB. Aquí es donde se ha incorporado la protección ejercida desde el sector privado, tanto aquella prestada por organizaciones lucrativas (empresas) y que se ha considerado, en ocasiones, un equivalente funcional de las prestaciones ofrecidas por el Estado (como ocurriría con la sanidad o las pensiones privadas, aunque, para entrar dentro de esta literatura, de acuerdo con otros investigadores, debería contar con financiación pública), como la derivada de la labor de entidades sin ánimo de lucro, o el denominado Tercer Sector. El hecho de que la propia evolución de los EB haya incrementado el protagonismo en la protección social de empresas y de organizaciones del Tercer Sector, ha hecho necesaria su incorporación al análisis. Recurriendo a ejemplos concretos, y por citar sólo dos, éste sería el caso de la reforma educativa sueca, que aplicó la libre elección con un sistema de cupones o *vouchers* como el que el que propusiera en su momento Milton Friedman (Blomqvist 2004); o, en el caso del Tercer Sector, en la década de 2000 en España se registra un claro incremento de su papel en la prestación de servicios de protección social, como han puesto de manifiesto Rodríguez Cabrero (2011) o Moreno (2012).

Un último aspecto que forma parte de esta extensión del perímetro conceptual de los EB procede de los análisis de género, en general, y de la economía feminista en particular. En efecto, desde los trabajos de Sainsbury (1994) o de Orloff (1996), la literatura ha reconocido las limitaciones de las primeras conceptualizaciones del EB cuando no se tiene en cuenta la protección social facilitada, sobre todo y de forma primordial, por las mujeres. Se trata de los denominados "trabajos de cuidados", y que sin duda entablan relaciones complejas con los EB desde el mismo momento en que suponen una fuente más de protección social: por ejemplo, el cuidado de los niños y las niñas puede realizarse de forma institucionalizada en lo que, tradicionalmente, se consideraba el EB (mediante una red de guarderías o

escuelas infantiles) o puede realizarse de manera informal por mujeres que, en ese caso, dejan de trabajar fuera de casa (o de buscar ese empleo).

EXPLICANDO LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR

Pero además de estas cuestiones que atañen a la delimitación del concepto de EB, la literatura académica ha mostrado controversias también en torno a su evolución. A este respecto, no existe consenso ni acerca de los orígenes de los EB ni de los mecanismos y las razones por las que se expandieron y, más tarde, limitaron su crecimiento (o incluso se convirtió en reducción de su tamaño).

Con respecto a los orígenes, son varias las corrientes que se disputan su explicación, quedándonos nosotros, a efectos de esta presentación, con tres sumamente representativas (véanse, por ejemplo, Therborn 1986; Ochando 2009): la explicación funcionalista, que deriva el nacimiento de las políticas sociales del proceso de industrialización de finales del siglo XIX; la neo-marxista, que, con mayor o menor determinismo (lo que introduce variantes en torno al papel jugado por los movimientos obreros), considera los EB como marcos funcionales al desarrollo capitalista, ya sea en su vertiente legitimadora o favoreciendo la acumulación; o el enfoque de los recursos de poder (por el que los EB suponen la traslación del conflicto distributivo desde la esfera económica a la política).

En lo que atañe a la evolución posterior de los EB, tanto en su etapa expansiva como en la de estancamiento y, en ocasiones, retroceso, nos encontramos, de nuevo, con corrientes similares a las anteriores, que refuerzan su argumentación original adaptándola a los contextos posteriores. No obstante, es necesario hacer hincapié en el hecho de que surgen algunos matices. Así, basándonos ahora en los trabajos de Green-Pedersen (2002) y de Starke (2006), nos encontramos con un enfoque neo-funcionalista, que relaciona las transformaciones de los EB con cambios socioeconómicos de espectro más amplio (como el proceso de internacionalización de las economías y la consiguiente presión para mantener la competitividad; o incluso la desaceleración en el crecimiento económico de las principales economías; etc.). Guardando, en algunos aspectos, cierta relación con los argumentos anteriores, tenemos la aproximación neo-marxista, entre la que se incluiría el argumento conocido de O'Connor (1973) de la crisis fiscal del Estado, que daría pie a las reformas aplicadas con posterioridad. El enfoque de los recursos de poder entró en liza en este debate defendiendo como explicación el papel desempeñado por los actores tradicionales (partidos y sindicatos, principalmente) incluso en tal contexto, de modo que encuentran diferencias significativas en los grados de reforma aplicados a los EB en función de la importancia de esos mismos actores.

A estas tres corrientes explicativas principales (a las que habría que sumar, siguiendo a los mismos autores citados, otras cuantas que hemos decidido dejar fuera para no extendernos demasiado) es necesario añadir otra que generó mucha literatura adicional: el denominado enfoque de la nueva política, y que tuvo a Paul Pierson (1996, 2008) como su principal autor. Pierson reclamaba la introducción de nuevos factores en la explicación de la evolución de los Estados de bienestar (de ahí la denominación de "nueva política"). Entre esos factores cabría destacar el surgimiento de nuevos actores (como grupos de interés, que se movilizan para defender determinados aspectos de los EB, como los pensionistas) o la inercia institucional (que dificulta la puesta en marcha de cambios profundos en los EB).

En paralelo a estos debates surgía también otro acerca de la caracterización de esa evolución de los EB a partir de los años ochenta. Más en concreto, el debate se refirió a la existencia o no de un desmantelamiento o, por utilizar la concepción más extendida, un repliegue de los EB. Y aquí nos encontramos con autores que ensalzaban la "resiliencia" de esos EB (Pierson 1996:178), cuestionando así la existencia de un "repliegue masivo", mientras otros introducían importantes matices, defendiendo la existencia de un repliegue intenso en algunos países (como el Reino Unido, en Clayton y Pontusson 1998:68-70) o de un "repliegue significativo" según los países (para Korpi y Palme 2003:428, 441).

No obstante, es necesario indicar que, a nivel teórico, el propio Pierson (1996:178) no negaba la posibilidad de la existencia de un "repliegue radical", sólo que lo supeditaba a que se dieran una serie de condiciones, como la existencia de un gobierno fuerte, sin oposición; la posibilidad de que dicho gobierno pudiera eludir la responsabilidad de dicho repliegue (*blame avoidance*) o incluso invisibilizarla; o una situación de dificultades presupuestarias que pudieran justificarlo. Es aquí donde tiene sentido preguntarse por las últimas variantes de estos debates a la luz de la actual crisis económica.

INTRODUCCIÓN AL SEMI-MONOGRÁFICO

Este semi-monográfico pretende contribuir a la literatura reciente sobre el impacto de la crisis en los EB. Ya sea centrándose solamente en algunos países o en algunos aspectos concretos de los sistemas de bienestar social, han ido surgiendo en los últimos años trabajos que ahondaban en esta cuestión (Kaasch, Starke y Van Hooren 2010; Pierson 2010; Farnsworth y Irving 2011; Starke, Kaasch y van Hooren 2011; Moreno et al. 2014; Petmesidou y Guillén 2014). A ellos queremos sumar los artículos que conforman esta sección de la Revista. Estos artículos se han centrado, principalmente, en dos áreas de análisis: una se refiere al mercado de trabajo y la otra comprende el impacto de género de las transformaciones del EB. A ambas áreas se les suma un artículo más, el primero, que ofrece un marco analítico más general. Vamos a comentar brevemente cada uno de ellos.

El primer artículo se vale del marco analítico proporcionado por Samir Amin (2009) ("nuevo discurso humanitario") para examinar el efecto del neoliberalismo en la política social española. Un efecto que, como señalan sus autores, Juan Ramón Rodríguez y Enrique Javier Díez, es complejo e incluye tendencias como la re-mercantilización de los servicios o la focalización de las prestaciones monetarias, entre otros. El artículo utiliza el planteamiento de Amin como eje narrativo para ir analizando los cambios en la política social por medio de tres categorías: sociedad civil, buena gobernanza y lucha contra la pobreza. Los autores consiguen así un análisis sobre las transformaciones operadas dentro del Estado de bienestar, haciendo un hincapié especial en la actual crisis económica, que habría servido para acentuar tendencias previas, explicación que entronca con parte de la literatura mencionada sobre la evolución de los EB. Para cuestionar la idea de que no hay alternativas (que es la que subyace a la aplicación de las medidas que Rodríguez y Díez analizan), los autores terminan planteando tres enfoques alternativos que podrían revertir las tendencias previas.

Con el sugerente título de "El paro productivo", Álvaro Briales y Páblo López Calle elaboran en un su artículo un argumento original y desafiante, a saber, la naturaleza funcional para la acumulación de capital del incremento del desempleo y de su gestión. Los autores sostienen que el paro (y las políticas de "activación" de la población desempleada) ha sido el mecanismo utilizado en España para posibilitar la recuperación económica mediante la intensificación del trabajo, que es la que sostiene la recuperación de la rentabilidad. Este proceso ha llevado aparejado una individualización de la responsabilidad en el caso del desempleo, responsabilidad que no les es ajena, según la misma lógica, a los empleados. Briales y López desgranar la evolución del desempleo y de las reformas de las prestaciones ligadas a él alrededor de estos argumentos.

A este artículo le sigue el elaborado por Sergio González, David Luque y Ana M. Guillén, en el que, dentro, de nuevo, del área del mercado de trabajo, realizan un análisis de cómo han evolucionado los marcos de diálogo social en los países del sur de Europa (y más en concreto, España, Irlanda, Italia y Portugal) desde el inicio de la crisis. El trabajo muestra la erosión de los mecanismos que anteriormente incitaban a la generación de consensos sociales, y que fueron clave para dar forma a numerosas políticas sociales, centrándose en este caso en los nexos entre gobiernos y sindicatos. A partir del marco conceptual-analítico de Öberg et al. (2011), se examina el efecto que sobre la gobernanza socioeconómica de los

países mencionados han tenido los cambios que han operado en los procesos e instrumentos de toma de decisiones a raíz de la aplicación de las políticas de ajuste puestas en marcha en Europa.

A continuación, Begoña Elizalde, Vicente Díaz y Magdalena Díaz abren el tema del impacto de género de la crisis, y lo hacen centrándose en el cuidado de los menores de tres años. Para su análisis, los autores han optado por un enfoque comparativo entre España y Noruega, dos casos que presentan valores extremos en algunas de las dimensiones relevantes, pero que ofrecen también dos interesantes casos de estudio a la hora de abordar no sólo los cambios acaecidos en cada país dentro de este área, sino también de lo que estos investigadores denominan la intencionalidad de las reformas y el papel que otorgan a las familias a la hora de proporcionar protección social. En este sentido, la constatación de una tendencia similar (aunque, lógicamente, con diferente intensidad) en ambos casos resulta significativa del tipo de cambios que están teniendo lugar en los Estados de bienestar europeos.

Cierra el semi-monográfico otro artículo que aborda el impacto de género de la crisis en los Estados de bienestar, si bien en este caso se centra en las modificaciones experimentadas por la situación sociolaboral de las mujeres. Ofreciendo una perspectiva temporal que no se limita a la crisis, Nuria Alonso y David Trillo analizan la continuidad y profundización en la desigualdad de género desde el inicio de ésta. Valiéndose de diversas fuentes estadísticas, Alonso y Trillo cuantifican la regresión social que han experimentado tanto las condiciones sociales como las laborales de las mujeres en España.

Así pues, estos cinco artículos presentan, en términos metodológicos, un elemento común, a saber, son fiel reflejo de la necesidad de profundizar en los análisis sobre los importantes cambios que están experimentando los Estados de bienestar en Europa, cambios que en algunos casos han sido precipitados por el estallido de la crisis, pero que, en otros, es posible rastrear su trayectoria hasta mucho más atrás. Falta por realizarse un estudio que sistematice la literatura sobre estos cambios y la ponga en relación con la literatura previa acerca de cómo se transforman los EB, aglutinando así los numerosos (y magníficos) estudios parciales que se están realizando, y a los que nos hemos querido sumar con las contribuciones aquí recogidas.

BIBLIOGRAFÍA

Amin, Samir (2009): *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo*, Barcelona: El Viejo Topo.

Blomqvist, Paula (2004): "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s", *Social Policy & Administration* 38(2), 139-155. doi: doi:10.1111/j.1467-9515.2004.00382.x.

Bonoli, Giuliano (2007): "Too narrow and too wide at once: the 'welfare state' as a dependent variable in policy analysis" en J. Clasen and N. A. Siegel (eds) *Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 24-39.

Briggs, Asa (1961): "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology* 2(02), 221-258. doi: doi:10.1017/S0003975600000412.

Buendía, Luis (2011): "Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero. El Estado de bienestar sueco en una perspectiva de largo plazo", Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en Internet en: <http://eprints.ucm.es/14579>.

Clayton, Richard y Jonas Pontusson (1998): "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics* 51(1), 67-98.

Draibe, Sônia M. y Manuel Riesco (2009): "El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo", Documento de Trabajo 31, Madrid: Fundación Carolina. Disponible en Internet en: <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>. (Último acceso: 04/08/2015.)

Farnsworth, Kevin y Zoe Irving (2011): *Social policy in challenging times : economic crisis and welfare systems*, Bristol: Policy.

Gough, Ian, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis y Graham Room (2004): *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Green-Pedersen, Christoffer y Markus Haverland (2002): "Review Essay: The new politics and scholarship of the welfare state", *Journal of European Social Policy* 12(1), 43-51. doi: 10.1177/0952872002012001562.

Kaasch, Alexandra, Peter Starke y Franca Van Hooren (2010): "The Welfare State as Crisis Manager? Comparing Social Policy Responses to Three Major Economic Crises", ponencia presentada al *APSA 2010 Annual Meeting*. Washington.

Korpi, Walter y Joakim Palme (2003): "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95", *The American Political Science Review* 97(3), 425-446.

Moreno, Luis (2012): *La Europa asocial : crisis y estado del bienestar*, Barcelona: Península.

Moreno, Luis, Eloísa del Pino, Pau Marí-Klose y Francisco Javier Moreno-Fuentes (2014): "Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica", *Estudios 3*, Madrid: Programa EUROsociAL. Disponible en Internet en: <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Articulo/Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis econ%C3%B3mica.pdf>. (Último acceso: 10/10/2015.)

O'Connor, James (1973): *The fiscal crisis of the state*, New York: St. Martin's Press.

Öberg, PerOla, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjorn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt y Gunnar Thesen (2011): "Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia", *Government and Opposition* 46(3), 365-391.

Ochando, Carlos (2009): *El estado de bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*, Madrid: Ediciones Académicas.

Orloff, Ann (1996): "Gender in the Welfare State", *Annual Review of Sociology* 22(1), 51-78. doi: 10.1146/annurev.soc.22.1.51.

Petmesidou, Maria y Ana M. Guillén (2014): "Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery", *South European Society and Politics* 19(3), 295-307. doi: 10.1080/13608746.2014.950369.

Pierson, Paul (1996): "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48(2), 143-179.

Pierson, Paul (2010): *Welfare State Reform Over the (Very) Long-run*. Londres: London School of Economics and Political Science. Vídeo disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ST7IxbNjrJQ>

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2011): "The consolidation of the Spanish welfare state (1975-2010)" en A. M. Guillén y M. León (eds) *The Spanish Welfare State in European Context* Surrey, UK: Ashgate Publishing, pp. 17-38.

Sainsbury, Diane (1994): *Gendering Welfare States*, London: SAGE Publications.

Sotelo, Ignacio (2010): *El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid: Trotta.

Starke, Peter (2006): "The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review", *Social Policy & Administration* 40(1), 104-120. doi: 10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x.

Starke, Peter, Alexandra Kaasch y Franca van Hooren (2011): "Explaining the variety of social policy responses to economic crisis: How parties and welfare state structures interact", *TranState Working Papers*.

Therborn, Göran (1986): "Karl Marx Returning", *International Political Science Review* 7(2), 131-164. doi: 10.1177/019251218600700204.

SOCIEDAD CIVIL, BUENA GOBERNANZA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL

Juan Ramón Rodríguez Fernández ¹

Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias

Enrique Javier Díez Gutiérrez ²

Universidad de León

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2014

Fecha de aceptación en su versión final: 28 de abril de 2015

Resumen

La hegemonía neoliberal plantea en su discurso un determinado orden social, en el cual la política social ocupa un importante lugar. Siguiendo la propuesta analítica del *Nuevo Discurso Humanitario* de Amin (2009) las transformaciones y las consecuencias sociales de este discurso pueden ser analizadas mediante las siguientes categorías analíticas: Sociedad civil, Buena Gobernanza y Lucha contra la pobreza. Sin embargo, la hegemonía de este discurso neoliberal no se produce sin resistencias y frente a las consecuencias sociales que acarrea, es necesario reivindicar otro tipo de discursos contrahegemónicos orientados a lograr mayores cotas de justicia e igualdad social.

Palabras clave: *neoliberalismo, renta básica, nuevo discurso humanitario, políticas sociales en España, crisis capitalista.*

Abstract

Neoliberal hegemony discourse promotes a specific social order, in which social policies have an important place. Following the analytical framework of the New humanitarian discourse put forward by Samir Amin (2009), the social neoliberal discourse can be analyzed by the following categories: Civil society, Good governance and Fight against poverty. However, this neoliberal hegemony does not occur without social resistances and it is necessary to propose other kind of counter-hegemonic discourses oriented towards higher levels of justice and social equality.

Key words: *New Humanitarian Discourse, Neoliberalism, Spanish Social Politics, Basic income, Capitalist crisis.*

¹ Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias y Facultad de Educación de la Universidad de León. jrodrf@unileon.es

² Facultad de Educación de la Universidad de León. ejdieg@unileon.es

INTRODUCCIÓN

El pensamiento neoliberal, hegemónico en nuestras sociedades, es habitualmente criticado en multitud de ocasiones por supuestamente querer eliminar o reducir a la mínima expresión el sector público, así como por no dedicar una especial atención o esfuerzo al desarrollo de políticas sociales (Álvarez 2014; Díez 2007). Sin embargo la agenda neoliberal ofrece una imagen bastante más compleja y, a diferencia de lo planteado en algunas ocasiones desde sectores (pseud) críticos a él, el actual capitalismo neoliberal imperante sitúa en su imaginario discursivo un papel destacado al ámbito público y a las actuaciones en materia de atención social (Foucault 2009). Por supuesto siempre y cuando se trate de un rol en el cual no se atente contra los principios básicos del pensamiento neoliberal: libre mercado, libertad individual e iniciativa privada como motores del crecimiento económico.

El planteamiento del que se parte en esta colaboración es que bajo el mantra de "no hay alternativas válidas" el discurso neoliberal está planteando diversas transformaciones en el Estado de Bienestar español. Esas transformaciones no siempre se dirigen a la eliminación o reducción de servicios públicos centrales del mismo, sino que implican complejos procesos de re-mercantilización de servicios públicos, aumento de la atención asistencial, caritativa y focalizada en colectivos específicos y una tendencia cada vez mayor al tratamiento punitivo y a la criminalización de la pobreza.

El inicio de la actual crisis capitalista mundial en 2008 bajo la forma de hipotecas *subprime* (Torres 2010) y que en última instancia tiene su origen en décadas de políticas neoliberales desde los años 70 (Harvey 2012; Faulkner 2014), está sirviendo como pretexto para acelerar la puesta en marcha de transformaciones neoliberales en el ámbito de los Estados de bienestar social. Todo ello, cuando, a pesar de las notables demostraciones de oposición por parte de la ciudadanía en todo el mundo³, bajo la asunción de que *no* hay alternativas válidas, diversos organismos de carácter internacional entre los que podemos destacar el FMI, el Banco Mundial, la OCDE o entidades supranacionales como la Unión Europea, están poniendo en marcha medidas neoliberales con profundas consecuencias en el ámbito de la política social (Vitale 2013; Navarro 2013).

Las siguientes líneas de este texto se encaminan a analizar esas transformaciones en el caso español, para lo cual en primer lugar nos apoyaremos en la propuesta de Samir Amin (2009) del *Nuevo Discurso Humanitario*. A continuación trazaremos las principales transformaciones que el pensamiento neoliberal está desarrollando en el Estado de Bienestar español, según el marco ofrecido por el *Nuevo Discurso Humanitario*. Por último, plantearemos unas propuestas alternativas y contrahegemónicas a las planteadas por la agenda neoliberal en política social.

LA POLÍTICA NEOLIBERAL COMO DISCURSO HEGEMÓNICO SOCIAL

El actual pensamiento neoliberal otorga una gran importancia al campo de las políticas sociales en su concepción de cómo debe organizarse la Sociedad (Atria 2010), fundamentalmente por dos motivos. El primero como mecanismo de expansión de capital y de creación de nuevos nichos de negocio mercantil. Una vez que a lo largo de las décadas anteriores se han mercantilizado sectores clave como la energía, los transportes o las comunicaciones (Merchán 2013), es necesario buscar nuevas vetas donde el capital privado pueda obtener rentabilidad económica. Como, por ejemplo, espacios típicamente públicos en los Estados de bienestar como la educación, los servicios sociales, la sanidad y las pensiones, espacios que por su carácter histórico y tradicionalmente públicos, la resistencia a su privatización ha sido mucho mayor.

³ Dentro de estas actuaciones de oposición al pensamiento hegemónico neoliberal, se pueden incluir una variedad de movimientos sociales de protesta como las Primaveras Árabes, los Indignados en España, el Occupy Movement en Estados Unidos o las Plazas ocupadas en Grecia (Hill 2013).

Mientras que un segundo motivo por el cual el pensamiento neoliberal otorga gran importancia a la política social, y no menos importante que el anterior, es el de actuar como un mecanismo de legitimación ideológica hegemónica (Althusser 2004), a través de una retórica que ensalce el papel preponderante de las políticas sociales en el discurso neoliberal. Para lo cual cobra importancia el papel de intelectuales, medios de comunicación y de *think tanks* neoliberales encargados de pregonar insistentemente en la opinión pública el ideario neoliberal como si se tratase de un mandamiento fundamental (Navarro 2000; Miranda 2007).

La organización de estas cuestiones por parte del pensamiento neoliberal puede analizarse siguiendo la noción de *Nuevo Discurso Humanitario* (Amin 2009). Este autor plantea que las políticas sociales en los regímenes neoliberales actuales se desarrollan apoyándose en tres pilares: La Sociedad civil, la Buena Gobernanza y la Justicia social entendida como lucha contra la pobreza. Veamos qué plantea el pensamiento neoliberal sobre cada uno de ellos y cómo organiza la atención social a través de los mismos.

La *Sociedad civil* hace referencia al papel dinamizador que tiene la iniciativa privada como motor de la Sociedad. La sociedad civil constituye el marco en el cual a través de la competencia y de la iniciativa privada, dentro de las reglas de funcionamiento del libre mercado, diferentes tipos de entidades sociales, como empresas, asociaciones, fundaciones, ONG's, algunas con ánimo de lucro, otras sin ánimo de lucro, etc. fomentan el desarrollo social, el crecimiento económico y en definitiva el bienestar del conjunto de la ciudadanía. Se asume el precepto por el cual la generación de beneficios y de riqueza por parte de las diversas entidades que integran la sociedad civil, acaba repercutiendo en el conjunto de la propia sociedad, alcanzando, y beneficiando por tanto, a todos los estratos sociales.

Desde el pensamiento neoliberal, se insiste en que la iniciativa privada, en sus diversas formas, es más eficiente económicamente, técnicamente más racional y resulta más cercana a los intereses del ciudadano, que aquella desarrollada por los poderes públicos a través de sus instrumentos estatales y de su *lenta* burocracia administrativa (Díez 2007). Por otra parte, se argumenta que las entidades privadas responden mejor a la expresión de los intereses de la ciudadanía, por cuanto estas entidades representan mejor los intereses y las necesidades de las personas dentro del juego de la competencia establecido en el mercado. De esta forma, se defiende que la prestación de servicios sea llevada a cabo fundamentalmente por entidades privadas y no por los poderes públicos, que siempre dan lugar a monopolios y no permiten el libre funcionamiento del mercado, la piedra angular del pensamiento neoliberal. Surgen así denominaciones en el ámbito social que tratan de reflejar de una forma más clara esta ideología utilizando, por ejemplo, en el ámbito de la educación ya no los términos de "escuelas privadas" o "universidades privadas", sino de "escuelas o universidades de iniciativa social", llamando la atención y focalizando la mirada desde esta perspectiva (Díez 2014b).

Junto al papel central de las asociaciones y entidades en la conformación y funcionamiento de la sociedad civil, aparece una concepción de la persona, como sujeto individualista, que logra la felicidad a través de la posesión de bienes materiales y que lucha por la consecución y defensa de sus intereses personales (Cascante 2008; Cascante 2009; Giroux 2013). Es una concepción de sujeto como *empresario* de sí mismo, libre a la hora de gestionar sus recursos y de tomar decisiones y por tanto responsable individual de las consecuencias que sus actos tengan. A su vez, el mercado privado en sus diferentes sectores, debe proveer de la información suficiente sobre los servicios y los productos que ofrece, para que el sujeto pueda realizar una elección informada y racional que mejor se adecúe a sus necesidades individuales (Díez 2014a).

Bajo la configuración neoliberal de la política social, el sujeto tendrá que escoger entre aquellas opciones que mejor se adecúen a sus necesidades y a sus posibilidades de participación en el mercado (educación, atención sanitaria, servicios sociales, etc.). En este sentido, la publicación de rankings de los centros, colegios y universidades, las cartas de servicios en instituciones residenciales de atención social,

el *cheque-escolar* como financiación a la elección de las familias en el ámbito escolar o el *cheque social* son también propuestas que ejemplifican y ahondan en estos principios de la sociedad civil neoliberal (Nóvoa 2013; Bote 2007).

En definitiva, el pensamiento neoliberal asume que la sociedad civil tiene que organizarse en base a las reglas del libre mercado, al impulso de la iniciativa privada o *emprededuría*. Una sociedad civil que organiza la participación ciudadana a través de la delegación de sus intereses o necesidades en instituciones y en representantes políticos y técnicos. Estos principios son los que mejor se adecúan a esa naturaleza competitiva, individualista y materialista del sujeto neoliberal y frente a ellos no hay procedimientos de organización social alternativos o válidos. Como la Historia se ha encargado de demostrar: se ha llegado al "fin de la historia" (Fukuyama 1992).

La *Buena Gobernanza* se refiere al papel que deben asumir las administraciones públicas a la hora de atender las cuestiones de la ciudadanía. Desde el Nuevo Discurso Humanitario se plantea que es el sector privado de la sociedad civil el encargado de prestar los servicios y atender las necesidades sociales, por lo que el papel de lo público debe limitarse a garantizar y facilitar el funcionamiento de la sociedad civil en un contexto de mercado libre y de libre elección (Gurpegui y Mainer 2013). Es decir, no poner trabas al libre funcionamiento del mercado, por cuanto es éste el que mejor garantiza la naturaleza competitiva inherente en el sujeto neoliberal y el que mejor contribuye al desarrollo social y económico del conjunto de la sociedad.

La Buena Gobernanza se relaciona con las concepciones liberales que consideran al Estado como un ente neutral y técnico, orientado a la administración técnica de los recursos, a racionalizar el gasto público y a la eficiencia (Arroyo 2014). Frente a los problemas de las grandes burocracias de las administraciones públicas, se propone como modelo a seguir el dado por el sector privado y sus procedimientos internos de organización funcional y de selección de personal, lo que en los últimos años se ha denominado la *Nueva Gestión Pública* (NGP), que se caracteriza por una orientación al cliente, la reducción del sector público, una mayor autonomía y descentralización de los centros, la entronización de la cultura de la evaluación y auditoría, y una mayor flexibilidad laboral (Olías de Lima 2001).

Si el rol del Estado se caracteriza por ser técnico y son las entidades privadas las mejor equipadas para prestar los servicios y atender las necesidades de la ciudadanía, entonces lo más natural será que el papel principal del Estado sea el de *financiar* a estas entidades privadas y, en todo caso, realizar una supervisión a posteriori del funcionamiento y del gasto llevado a cabo por tales entidades. Ahí es donde entran en juego la elaboración de criterios técnicos de evaluación, de guías de buenas prácticas, de ítems de valoración, etc. por parte de las administraciones públicas, para poder valorar objetivamente tanto los criterios de subvención como el funcionamiento de las entidades privadas que presten los servicios públicos concertados. A su vez, esta tarea también puede ser desempeñada por empresas o agencias auditoras externas⁴ encargadas de certificar niveles de *calidad* en la prestación de los servicios, como los de los modelos ISO o EFQM, los cuales toman como referencia de excelencia los modelos gerenciales de la empresa privada, basados en la generación de beneficios, en el clientelismo y en la eficiencia en cuanto a costes laborales.

De ahí que la gobernanza ya no se refiera a una forma subordinada jerárquicamente de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil (empresas, patronales, sindicatos y otras), sino a una integración en red de todos estos elementos convirtiendo la política en la economía, concebida como gestión de las personas, con vistas al beneficio. Es así como un número cada vez más importante de funciones asumidas por entes públicos debe pasar a la

⁴ Por ejemplo en el ámbito de la educación universitaria la ANECA o en el ámbito de la calidad de la atención social, fundaciones como la Fundación Europea para la Calidad, encargada de certificar los sellos de calidad EFQM.

sociedad civil o al mercado, porque la competencia y el voluntariado suponen unos costes de transacción inferiores al coste de la gestión pública de esas funciones (García 2009). Tal es la lógica que domina las privatizaciones y la externalización de funciones por parte de empresas y de administraciones públicas. Las personas, en cuanto sujetos individuales, como afirman los teóricos de la *Tercera vía* tienen que asumir sus responsabilidades y no confiar permanentemente en el Estado: vivimos en una *sociedad de riesgo* (Giddens 1999).

La *Justicia social* pasa a ser entendida de forma limitada como una lucha contra la pobreza. Si la competencia individual dentro del mercado es la garante de la mejora global de la sociedad, entonces la justicia social tiene que esforzarse por paliar asistencialmente aquellas situaciones donde no haya una igualdad de oportunidades de inicio, para que la iniciativa individual del sujeto sea efectivamente libre y permita el pleno desarrollo de la naturaleza competitiva e individual del sujeto.

Desde el punto de vista del *Nuevo Discurso Humanitario*, la exclusión social y la pobreza son fenómenos cuya base es de naturaleza, por una parte, fundamentalmente individual, pues es el propio sujeto quien no ha sabido aprovechar las oportunidades que le brinda el mercado en sus diversas formas y no ha sido capaz de rentabilizar las informaciones que éste le brindaba para hacer las elecciones racionales que le permitan obtener los beneficios adecuados (Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani 1991). Como afirmaba el candidato republicano Mitt Romney a la presidencia de EEUU en 2012:

"Mi trabajo no consiste en preocuparme por esas personas [en referencia a los trabajadores pobres y a los beneficiarios de ayudas sociales]. Nunca las convenceré de que deben asumir sus responsabilidades personales y ocuparse de su vida." (Citado en Krugman 2012).

Y de forma complementaria, por otra parte, la pobreza se entiende como algo coyuntural, como una irregularidad transitoria en el funcionamiento libre del mercado capitalista. Siendo, en todo caso, una situación hasta cierto punto necesaria para el buen funcionamiento del sistema, como plantean los neoliberales más extremistas, pues supone un estímulo para no estancarse e impulsar a quien la sufre a salir de su situación sin conformarse o acomodarse.

Si la pobreza y la exclusión social se caracterizan por ser fenómenos individuales y de un carácter coyuntural, entonces las medidas de atención social se limitarán a una lucha contra la pobreza, según la cual las actuaciones serán: a) *individuales*, pues es el propio sujeto quien debido a sus déficits (formativos, actitudinales, personales, culturales, etc.) no ha sabido integrarse adecuadamente en la sociedad ni en el mercado laboral; b) *asistenciales y residuales*, solamente los colectivos en riesgo deben recibir ayuda para no favorecer la desincentivación y la vagancia en la población normalizada; y c) orientadas al *workfare*⁵, pues el ingreso en el mercado laboral capitalista es el mecanismo privilegiado a través del cual el sujeto accede a los derechos de ciudadanía social.

En el contexto español, las medidas de lucha contra la exclusión más destacadas son los programas de Rentas Mínimas de Inserción (RMI), que las diferentes comunidades autónomas han ido estableciendo en sus territorios desde los años 90 (Laparra 2005). Su implantación ha sido muy irregular en el conjunto del territorio español, con importantes diferencias entre estas prestaciones según la comunidad autónoma.

Sin embargo, a pesar de esta variabilidad, se puede establecer que todas se dirigen a paliar asistencialmente situaciones de exclusión social y que tienen una doble estructura común (Arriba 2007):

⁵ Proceso en el cual se pasa de un sistema welfare que garantiza una serie de derechos y prestaciones a todo ciudadano, a otro de workfare en el que las prestaciones sociales se orientan hacia el fomento de la inserción laboral y se supeditan éstas a la búsqueda activa y a la aceptación de cualquier tipo de empleo. Se trata de políticas ampliamente asumidas e impulsadas desde la política social de la Unión Europea, especialmente desde la firma del Tratado de Lisboa (2000) (Seminario de Economía Crítica Taifa 2007).

a) Un ingreso económico cuya cuantía ronda los 400€⁶, dirigido a cubrir las necesidades básicas, variable según las características de la unidad familiar; y b) la obligatoriedad de realizar actuaciones de inserción laboral (mantener una búsqueda activa de empleo, hacer cursos de formación o mantener el alta en el servicio de empleo) a través de un programa personalizado de inserción, como contraprestación a cambio del ingreso económico. La persona beneficiaria de la RMI tiene que realizar, a cambio, acciones de inserción social para poder ganar el derecho a esa prestación económica.

Los programas de RMI son instrumentos que ejemplifican la visión neoliberal sobre la política social (Rodríguez 2012), pues tienen un carácter asistencial y son medidas dirigidas a colectivos y no al conjunto de la población, contribuyendo de esta manera a la estigmatización de las personas beneficiarias (Raventós 1999). Además tienen un efecto en términos de redistribución de la riqueza muy limitado, pues no se dirigen a eliminar las estructuras económicas que generan la desigualdad y la pobreza, sino que únicamente tratan de poner parches al problema de la exclusión social. Como apunta Negri (1998), son un instrumento de *asalarización de la pobreza* dirigido más bien a evitar una revuelta de la ciudadanía ante este problema social. Por último, la obligatoriedad de realizar actividades individuales, para salir de la pobreza e insertarse social y laboralmente, contribuye a enfatizar la naturaleza individual que el pensamiento neoliberal otorga a problemáticas cuyo origen está en la sociedad (Arriba, Parrilla y Pérez 2009).

TRANSFORMACIONES NEOLIBERALES EN EL ESTADO DE BIENESTAR DENTRO DEL CONTEXTO ESPAÑOL

La aplicación de la estructura discursiva del Nuevo Discurso Humanitario en el contexto español de la política social nos permite ver y analizar qué tipo de transformaciones el pensamiento neoliberal está poniendo en marcha en materia social en el contexto español. Transformaciones que están siendo implementadas de forma acelerada en el contexto de crisis capitalista bajo la excusa de que no hay alternativas reales a ellas, cerrando el debate sobre otro tipo de medidas o posibilidades.

Por supuesto la implantación de estas medidas por parte del discurso neoliberal no se está produciendo sin ningún tipo de oposición ni de resistencia por parte de discursos contrahegemónicos. Es destacable que en España el 78% de la población no está de acuerdo con las políticas de austeridad impulsadas por el gobierno español. Mientras que en la Unión Europea el 68% de la población no está satisfecha con las políticas desarrolladas desde las instituciones económicas y políticas europeas (Navarro, Torres y Garzón 2011:14).

Penetración del sector empresarial y de su lógica en el sector de la atención social pública

La lógica de la iniciativa privada tiene un carácter rector a la hora de organizar la sociedad según el pensamiento neoliberal, y por tanto esa lógica se tiene que aplicar en el campo de la atención social pública, en la forma de privatizaciones de aquellos servicios públicos del Estado de bienestar social. Como comentábamos anteriormente, si en décadas anteriores se han privatizado sectores como la energía o la industria, ahora en la agenda social neoliberal toca *liberalizar* los últimos reductos centrales del sector público, como la educación, la sanidad, las pensiones o los servicios sociales. Todos ellos, potenciales nuevos nichos de negocio para el capital financiero privado, en donde se calcula que solamente el mercado de la educación pública representa un espacio de negocio similar al del mercado mundial del automóvil, aproximadamente unos 875.000 millones de euros al año (Gurpegui y Mainer 2013).

⁶ Aunque hay importantes diferencias entre las RMI según la Comunidad, pues en Murcia la cuantía básica es de 300€, mientras que en Navarra es de 641€, en Asturias y en Madrid su percepción no está limitada en el tiempo, mientras que en Valencia su duración máxima es de 36 meses, etc. (Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2012).

Los procesos privatizadores adquieren su concreción bajo diversas formas (Ball y Youdell 2009; Nóvoa 2013). Por una parte, una *privatización interna* basada en la progresiva introducción en el sector público de modelos organizativos empresariales orientados a la mercantilización de los servicios, como las *unidades de gestión clínica* en sanidad, los modelos de *gestión por procesos* en servicios sociales o los modelos gerenciales en educación (Bolívar 1999; Díez 2009; Merchán 2012; Merchán 2013; Hill 2013). Todos estos modelos siguen los principios de la NGP, es decir, una orientación al cliente y a las necesidades del mercado, descentralización y autonomía de los centros a la hora de seleccionar y contratar profesionales, flexibilidad para organizar las tareas laborales del propio centro y autonomía para buscar financiación externa o patrocinios privados. Son procedimientos gerenciales que enfatizan el logro de la calidad a través de la organización y gestión técnica de los recursos y de las actividades, sin ver las cuestiones ideológicas, políticas y culturales que determinan el funcionamiento de las instituciones. Asimismo la NGP considera que para la mejora de un servicio no es necesario dotarlo de más recursos o de más equipamiento, sino que aparentemente la racionalización de los mismos es suficiente para lograr la calidad.

Pero también, las privatizaciones pueden ser *externas* en el sentido de desarrollar un servicio público a través de la iniciativa privada, la cual puede estar subvencionada por los poderes públicos (por ejemplo la red concertada de educación) o estar totalmente gestionada a través del mercado, de forma privada. Según la naturaleza del servicio a privatizar interesará más un formato u otro, por ejemplo en el campo de la educación la privatización será mediante subvenciones y conciertos con lo privado, siendo un cuasi-mercado en el cual el Estado asumirá un rol financiador y supervisor (Cascante 2008; Cascante 2009). Mientras que, en cambio, en servicios como las pensiones públicas por jubilación, debido a su amplísimo potencial a la hora de generar beneficios para las entidades financieras (Etxezarreta 2013; Álvarez-Uría 2000), interesará una externalización total, con la menor injerencia y participación posible de los poderes públicos en su regularización y funcionamiento.

En ambos casos, tanto para la privatización interna como externa, las argumentaciones de la *vulgata neoliberal* para la defensa de las privatizaciones son las mismas: procedimientos organizativos más económicos, más racionales, más flexibles y, en última instancia, más capaces en este siglo XXI de ofrecer una atención a la ciudadanía mejor que la otorgada por los anticuados, lentos, burocráticos y, en ocasiones, corruptos servicios públicos.

Sin embargo, lejos de lo planteado por el discurso neoliberal, las consecuencias de las diversas formas de privatización de servicios públicos resultan en una pérdida de calidad en el servicio dado, en una precarización de las condiciones laborales de las personas trabajadoras, en un encarecimiento de los servicios y en mayores niveles de desigualdad social (Observatorio Metropolitano 2011). Asimismo, tampoco el funcionamiento interno de los servicios privatizados resulta más claro y susceptible de un mayor control democrático por parte de la ciudadanía, que aquel llevado a cabo por las instituciones públicas, por burocráticas que éstas puedan llegar a ser. Se trata, en cambio, de planteamientos mercantilizadores que rompen con la idea de derechos sociales de ciudadanía y que ven a la persona como un cliente-consumidor y no como un sujeto de derechos sociales (Pérez 1998).

En definitiva, no existe evidencia que demuestre que la gestión privada sea de más calidad que la gestión directa por parte de las instituciones públicas⁷ (Fernández, Martínez, Pérez, y Sánchez 2014). Sino que esta idea parece más bien basarse "...en ideología y en anécdotas y referentes personales más que en la existencia de evidencia empírica aplastante en su favor" (Muñoz 1989:47).

⁷ Un reciente estudio del Área Federal de Educación de Izquierda Unida (2014) sobre la educación concertada en España señala que el aparente menor coste de la educación privada-concertada radica en la degradación de las condiciones laborales del profesorado, y en el incremento del ratio de alumnado por grupo y el de profesorado por grupo, deteriorando así la calidad del proceso educativo y mermando la posibilidad de una educación personalizada y que atienda a la diversidad.

En todo caso, la razón última que explica esta fiebre por la privatización de lo público, la cual ha calado hondo incluso en sectores *progresistas* de la sociedad a través de la llamada *Tercera Vía* (Gargarella y Ovejero 2001; Callinicos 2002), es la necesidad continua del capital de expandirse en busca de nuevos nichos de negocio donde obtener beneficios empresariales y rentabilidad económica (Harvey 2012; Faulkner 2014).

Sin embargo, estos procesos privatizadores no han estado exentos de resistencias, destacando las masivas demostraciones de oposición por parte de la ciudadanía popular en contra de la privatización de servicios propios del Estado de bienestar social, como por ejemplo el movimiento del 15M, las *mareas* en defensa de la sanidad, de la educación y de unos servicios sociales públicos, los viernes de luto por el personal público, etc. todos ellos movimientos sociales de protesta que, a pesar de todos sus matices diferenciadores, tienen en común la defensa de lo público como espacio de garantía de derechos sociales y del bienestar del conjunto de la ciudadanía.

La crisis capitalista ha contribuido poderosamente a la puesta en marcha de estas medidas en el Estado de Bienestar español. En primer lugar mediante su legitimación al pregonar insistentemente en la ciudadanía las supuestas virtudes de la gestión privada sobre la pública, construyendo de este modo un horizonte ideológico en el que no hay espacio para el debate sobre estas cuestiones, en base a argumentos como la defensa de la libertad individual del sujeto y su derecho inalienable a la libre elección, la racionalización del gasto público o la modernización de las administraciones públicas. Y en segundo lugar, mediante el desarrollo de planes de privatización de diversos servicios sociales, educativos y sanitarios públicos ya sea mediante formas de privatización total, o de forma más insidiosa a través de privatizaciones parciales, asumiendo formas de gestión procedentes del mundo empresarial, etc.

Reducción del sector de atención social público

La lógica privatizadora de servicios sociales en que se sustenta el *Nuevo Discurso Humanitario* conlleva una reducción del sector público mediante recortes económicos. Recortes que han ido claramente en aumento con el actual gobierno español del Partido Popular bajo el argumento de "*no hay alternativas*". Estas políticas de austeridad en el gasto social público pueden ejemplificarse a través de los siguientes casos de pilares centrales del Estado de bienestar español.

Con relación a los servicios sociales, el *Plan Concertado de Servicios Sociales*⁸ es un programa fundamental para el desarrollo de la Red municipal de servicios sociales, la cual se encarga no sólo de dar cobertura a necesidades sociales básicas, sino también de realizar una intervención comunitaria y basada en la proximidad al ciudadano y en favorecer la coordinación entre la atención social, educativa y sanitaria. Se trata de una red con una importante dotación en cuanto a personal multidisciplinar (educadores, trabajadores sociales, psicológicos, pedagogos, personal administrativo, sanitario, etc.) y en cuanto a recursos y programas (centros municipales de servicios sociales, centros residenciales para personas mayores, centros de alojamiento para transeúntes, programas de inserción social, programas de apoyo familiar, servicio de ayuda a domicilio, etc.). El recorte económico por parte de la Administración central ha sido del 71,3% en los últimos dos años, pasando de unos 96 millones en el 2008 a 27 millones de aportación en el 2013. Asimismo, en el periodo 2009-2012 el gasto computable al conjunto de las comunidades autónomas en esta materia se ha reducido en más de 478 millones. Reducción en la que destacan Castilla-La Mancha y Baleares, con un retroceso en sus presupuestos destinados al Plan concertado del 26% y del 36% respectivamente (Ramírez 2013). Estos recortes económicos degradan la calidad de la atención social

⁸ El Plan Concertado es un acuerdo tripartito iniciado en 1988 entre las tres administraciones públicas (Central, Autonómica y Local) dirigido al desarrollo de prestaciones sociales básicas como el alojamiento alternativo para transeúntes, el servicio de ayuda a domicilio para personas mayores, actuaciones de prevención e inserción social, información y orientación sobre ayudas y prestaciones sociales, etc.

y ponen en peligro su carácter público, al favorecer la privatización –o la desaparición- de determinados servicios⁹.

Con relación al desarrollo de la Ley de Dependencia (Ley 39/2006), ésta ha sufrido también importantes recortes económicos en sus prestaciones y servicios (Navarro, Torres y Garzón 2011). Entre ellos, cabe destacar la salida de la cotización social de los cuidadores semiprofesionales, por medio de la cual desde 2012 tienen que abonar por sí mismos el 100% de la cuota de cotización social, cuando antes la abonaba el Estado. Esta medida supuso la salida del sistema de unas 150.000 personas cuidadoras (Llopis 2013). Además, hay que resaltar los retrasos en la tramitación de la ley, la incompatibilidad entre prestaciones (no es posible compatibilizar ayuda a domicilio y centro de día), el aumento del copago por los servicios a los que se tiene derecho y el endurecimiento de los requisitos para el reconocimiento de los grados de dependencia (Fernández, Martínez, Pérez, Pérez y Sánchez 2014) pasando de 6 a 3 tipos de dependencia, por lo cual se retrasa hasta el año 2015 la entrada en vigor de los derechos reconocidos para las personas en situación de dependencia ligera, grado I.

En el ámbito de la educación, la aprobación del *Real Decreto 14/2012* ha dado lugar a una pérdida de financiación pública en educación del orden de 3.000 millones de euros, lo que implicará la progresiva desaparición de recursos educativos públicos como las escuelas de educación infantil de 0-3 años, los programas de educación compensatoria, la no sustitución de las bajas laborales, el aumento de la jornada laboral y de la ratio de alumnado en un 20% o la reducción de becas (Moreno, Díez, Pazos y Recio 2012).

Junto a estos recortes económicos, hay que señalar como movimiento parejo dentro de la estrategia neoliberal, el retroceso en la dotación de plantillas de personal público, con una consiguiente merma en la calidad de los servicios y una creciente precarización de los contratos laborales en el personal encargado del funcionamiento de estos recursos. Según datos de la EPA desde el año 2011 se han perdido, únicamente en el sector público, unos 390.000 puestos de trabajo. La aplicación del *Real Decreto 20/2011 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público* ratifica la estrategia de reducción a un Estado de bienestar público mínimo y residual. Como ejemplo, señalar que la plantilla de personal público de la sanidad española se ha visto reducida en 28.496 personas en el periodo 2012-2014 (El País 1/7/2014). Mientras que el personal docente ha sufrido una reducción de 22.689 docentes desde el curso 2010/11, siendo especialmente significativa la reducción en el nivel de Secundaria con una reducción del 17% del profesorado (Merchán 2013).

Para el *Nuevo Discurso Humanitario* la política social pública es un lastre en el desarrollo económico y social de una comunidad y por tanto tiene que reducirse a la mínima expresión, dejando ese espacio fundamentalmente a las iniciativas privadas¹⁰ y a las asociaciones benéfico-caritativas:

"El actual retroceso de los Estados de bienestar va acompañado de un crecimiento de una gran diversidad de formas privadas de filantropía. Siguiendo las líneas marcadas en las décadas de los ochenta y de los noventa por las grandes ONGs de cooperación internacional, la asistencia a las personas en situación de pobreza en el primer mundo se convierte en una cuestión de buena voluntad" (Sales 2014:48).

⁹ Situación que se agravaría con la previsible aprobación del anteproyecto de *Reforma del Régimen Local*, por el cual se suprimen las competencias municipales en la prestación de servicios sociales básicos en los ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes. Con esta reforma, estas competencias pasarán de forma íntegra a las ya de por sí sobrecargadas comunidades autónomas, que tendrán que hacer frente por sí mismas al gasto de estas prestaciones. La ausencia de financiación abre la puerta a la privatización de buena parte de estos servicios y/o a su desaparición. En todo caso, en los supuestos en que las comunidades autónomas puedan hacerse cargo de ellos, el grado de centralización administrativa implicará una pérdida de cercanía con la ciudadanía, especialmente en las poblaciones rurales y alejadas de los centros urbanos.

¹⁰ Aquí se explica el surgimiento de figuras como la *Responsabilidad Social de la Empresa* o el *voluntariado social*, como ejemplos que aúnan la idea neoliberal de iniciativa empresarial y la visión humanista de lo caritativo-asistencial (Romero y Ramiro 2012).

Sin embargo, para el negocio de las privatizaciones no todo es reducción de lo público en favor de la iniciativa social empresarial (Nóvoa 2013). Al pensamiento neoliberal le interesa que el Estado asuma un papel que garantice el funcionamiento del mercado y que lo financie. Más que plantear la eliminación de lo público, como señalaban autores ultra-neoliberales como Nozick (1974), el discurso neoliberal actual considera que el sector público tiene que asumir un rol con el cual contribuya a *mantener las condiciones esenciales* para el funcionamiento del mercado. Como apunta Faulkner (2014):

"El final del capitalismo gestionado por el Estado no significa, por tanto, el final del Estado. Su papel en la gestión económica, la inversión industrial y la dotación de bienestar se ha reducido, pero ha aumentado en otros aspectos." (Faulkner 2014: 450).

Es decir, en establecer las medidas y normas legislativas que favorezcan el "libre mercado"¹¹, disponer de un cuerpo judicial y policial que haga cumplir tales normas y reprima los mecanismos de resistencia y protesta ciudadana (Seminario de Economía Crítica Taifa 2011), y, sobre todo, no inmiscuirse con medidas redistributivas que contribuyan a dificultar el movimiento del capital y desincentiven la iniciativa privada. Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2004), el Estado bajo la óptica neoliberal debe asumir un rol de *estado-empresario*.

En todo caso, el único papel activo que se le reserva al Estado será el de la *financiación*¹² y *supervisión* de las empresas privadas y de las actuaciones que éstas desarrollen en los servicios concertados con la administración pública correspondiente. Esta concepción entronca claramente con la idea anterior de la Buena gobernanza por la cual las administraciones públicas, y sus empleados, tienen un funcionamiento técnico, burocrático, racional, básicamente encargados de gestionar los recursos y programas existentes y de valorar y supervisar técnicamente los conciertos con el sector privado que desarrolla las actuaciones¹³.

La crisis capitalista ha reforzado estas operaciones políticas en el Estado de bienestar español, asentando la idea de que el Estado tiene que asumir un papel mínimo en favor de la iniciativa personal y privada, de ahí el auge y el fomento por parte del pensamiento neoliberal de la noción de emprendeduría, donde "todos tenemos que ser emprendedores". El Estado únicamente debe intervenir para favorecer los procesos y los flujos de capital y reducir al máximo cualquier medida o iniciativa dirigida a regular la economía o dirigida a la redistribución social de la riqueza mediante transferencias económicas, programas de compensación social, etc.

Responsabilidad individual, tratamiento punitivo y guerra a los pobres

El neoliberalismo promueve una reducción en la protección social como derechos de ciudadanía, un aumento del control y supervisión por parte de la administración y una creciente responsabilidad individual de la persona. Como señala Harvey (2012):

"...el periodo del capitalismo neoliberal desde mediados de la década de los 70 se ha visto marcado por un empeño del capital por liberarse de esas cargas, obligando a la población a arreglárselas por su cuenta pagando por esos servicios. Tal como nos han dicho afamadas voces de la derecha en la política y en los medios, los cuidados individuales y familiares son cuestión de responsabilidad individual, no una obligación del Estado." (Harvey 2012: 218).

¹¹ Mediante desregulaciones del mercado laboral, anulación de convenios colectivos, erosión del papel de los sindicatos, etc. Es decir, legislando *a favor* del capital.

¹² Las multimillonarias cuantías de dinero público inyectado en el reflote de las entidades bancarias son un claro ejemplo del papel meramente financiador al cual es reducido el Estado. Cuantías por otra parte sobradamente suficientes para lograr los objetivos del Milenio (Díez 2009:58). Que sea el conjunto de la ciudadanía la que pague los platos rotos de las ingenierías especulativo-financieras del sistema bancario, en una suerte de socialización de pérdidas y privatización de beneficios.

¹³ En los programas de Rentas Mínimas de Inserción, una parte muy sustancial de las actividades de inserción social consiste en actuaciones de formación impartidas por entidades de formación privadas mediante contratos y convenios con las administraciones públicas correspondientes.

Lo que unido al aumento de la demanda ante el creciente empobrecimiento de la sociedad española¹⁴, conlleva un endurecimiento a la hora de poder acceder a las ayudas y prestaciones sociales (Fernández, Martínez, Pérez, Pérez y Sánchez 2014). Endurecimiento que toma la forma de un aumento de los trámites a realizar para solicitar una ayuda, de un aumento en los plazos de resolución de las mismas, de una elevación en los requisitos y condiciones requeridas, de una reducción de la extensión y cobertura de las ayudas, etc.

Asimismo, este endurecimiento en el acceso a las prestaciones, favorece la generación de procedimientos de control, de supervisión y de intromisión por parte de las administraciones públicas en la vida de las personas usuarias de servicios sociales (Sanzo 2005; Garrido 2010). Aumentando el carácter burocrático y administrativo de las tareas desarrolladas por el profesional, en detrimento del verdadero trabajo socioeducativo de atención directa.

Si para el discurso neoliberal el modelo de éxito es el representado por el *emprendedor* que con su esfuerzo personal e inventiva individual consigue triunfar en el mercado competitivo, el pobre en cambio pasa a ser el reverso, el "ni-ni", el acomodado que no quiere ponerse a trabajar o que no se ha formado lo suficiente para hacer uso de las posibilidades que oferta el mercado laboral. Como es el responsable directo de su propia situación las medidas de actuación hacia él serán: por un lado *caritativas*, mediante la labor caritativa de entidades benéfico-religiosas o de forma residual por el Estado; y de forma complementaria por otro lado, serán actuaciones de carácter *punitivo* dirigidas a la limitación de derechos y a la criminalización de la pobreza (Wacquant 2010; Giroux 2013). La siguiente carta al diario El País titulada "Parados no delincuentes" (18/12/2012) es suficientemente ilustrativa de la orientación punitiva en la atención a colectivos en riesgo social:

"Los parados que cobran prestación tienen restringidos derechos fundamentales, como es el viajar al extranjero. Me han invitado a pasar estas navidades fuera de España, pero no sé si podré ir, porque soy desempleado y tengo que obtener autorización para salir de España (sí, autorización). Incluso aunque el viaje sea corto, de menos de 15 días. Para solicitarla, debo obtener cita previa, pero me la dan para dentro de 10 días. Y sin cita previa, no hay nada que hacer, no te atienden, es como estrellarse contra un muro, salvo benevolencia del funcionario de turno. ¿Qué hacer, por ejemplo, en caso de urgencia? Pues arriesgarse. Eso sí, la penalización puede ascender a perder toda la prestación, no solamente la de los días de ausencia, sino toda. Posiblemente miles de euros. A mi pariente quizá deba decirle que no puedo salir de mi país por haber cometido el terrible delito de estar desempleado" (el subrayado es nuestro).

El correlato lógico de estas ideas neoliberales es que a la vez que se reduce el espacio público de atención social, aumenta la importancia del sector dedicado a la represión y al control policial:¹⁵

"...una categoría de personas 'excluidas' a las que se atribuye un amplio repertorio de características individuales: poca fuerza de voluntad, vagancia, vicios, incapacidad para gestionar el dinero, hábitos sexuales no aceptados, impulsividad, predisposición a la delincuencia, alcoholismo, drogodependencias... la sutil pero progresiva transformación de los problemas sociales en asuntos individuales justifica la transferencia de responsabilidades del ámbito de los servicios sociales al de la política criminal" (Sales 2014:13).

La crisis capitalista en España ha significado la destrucción de 3,5 millones de puestos de trabajo (Seminario de Economía Crítica Taifa 2014), con un pico de desempleados de más de 6 millones en 2013 y

¹⁴ El 26,8 % de la población española vive por debajo del umbral de la pobreza, es decir, con unos ingresos inferiores al 60% de la renta media, de los cuales 3 millones viven en situación de pobreza extrema (Oxfam Internacional 2014a).

¹⁵ Es destacable que en la Unión Europea, España aparece entre los países con un mayor número de policías por cada 1.000 habitantes y con uno de los mayores porcentajes de su población encarcelada (Navarro 2002:107).

en donde más de dos millones de desempleados han agotado la prestación económica y no tienen derecho a ningún tipo de cobertura económica (Sales 2014). Esta situación ha contribuido al empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad y al aumento de la presión sobre los sistemas de protección social y, especialmente, sobre la red de garantía de ingresos mínimos en la forma de un explosivo aumento del número de personas solicitantes de RMI durante el periodo de la crisis económica. Como muestra, señalar que en el ámbito nacional, se ha pasado de 103.071 personas titulares de RMI en 2007 en el inicio de la crisis, a 258.408 personas en el año 2013 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013).

El aumento de la presión sobre esta última red de lucha contra la pobreza, la reducción del gasto social público y las retóricas neoliberales del emprendedor, de la libertad individual y de la iniciativa empresarial, contribuyen al fortalecimiento de un discurso cuestionador sobre la pertinencia de estos programas. Este cuestionamiento refuerza la idea de que hay que reducir el gasto público en estos programas y que su desarrollo debe caer de forma predominante en la iniciativa caritativa, de que son las propias personas solicitantes quienes prefieren recibir estos subsidios en vez de buscar un trabajo, y que por tanto hay que reorientar las actuaciones de estos programas hacia el *workfare* y hacia el tratamiento punitivo.

Propuestas contrahegemónicas al discurso neoliberal

Las políticas neoliberales desarrolladas en todo el mundo a partir de la década de los años 80, desde el Norte al Sur y progresivamente implementadas en diferentes sectores y ámbitos (comunicaciones, transporte, energía, educación, sanidad, etc.), lejos de generar sociedades más justas e igualitarias, han contribuido al aumento de la desigualdad social, a la generación de graves daños medioambientales, al aumento de las tensiones geopolíticas y a una creciente concentración del poder en pocas manos¹⁶. No se puede considerar que propongan respuestas viables a los problemas a los que se tiene que enfrentar la humanidad, al revés, han acentuado y creado otros problemas (Navarro 2000; Navarro 2002; Navarro 2014). Para el historiador Faulkner (2014):

"La ignorancia, la codicia y la irresponsabilidad de nuestros gobernantes frente a esta crisis están insertas en la irracionalidad del sistema, la catástrofe climática, la depresión económica y la guerra imperialista tienen sus raíces en la locura del mercado: la ciega competencia económica y militar que impulsa a los Estados-nación y las megacorporaciones del capitalismo neoliberal. El sistema es profundamente patológico y destructivo. Nos ha llevado a lo que es quizá la crisis más grave de la historia humana." (Faulkner 2014: 487).

En el plano de la atención social, el *Nuevo Discurso Humanitario*, a pesar de su retórica, ofrece planteamientos que enfatizan la responsabilidad individual de la persona y la culpabilizan de su situación social, obviando las circunstancias estructurales que generan la desigualdad, el paro y la pobreza (Bauman 2004). Propone medidas benéfico-caritativas en el marco de la iniciativa privada y no actuaciones públicas dirigidas a la redistribución de la riqueza y basadas en el principio de solidaridad y justicia social. Se trata de políticas que erosionan el papel de lo público como garante de derechos de ciudadanía y de cohesión social, reorientando su papel al de apoyo técnico y financiero de los mecanismos de mercado.

En última instancia, el origen de estas propuestas neoliberales en materia social responde a los intereses de las clases dominantes de buscar nuevos nichos de negocio y de aumentar las tasas de rentabilidad del capital. En este sentido, las transformaciones neoliberales no responden a meras cuestiones de índole técnico ni neutral como se quiere hacer ver, sino que son parte de una estrategia (Harvey 2012;

¹⁶ En 2014 las 85 personas más ricas del planeta poseían la misma riqueza que la mitad más pobre de la humanidad (Oxfam Internacional 2014b).

Hill 2013) dirigida a reforzar el poder del Capital sobre el del Trabajo¹⁷. Esta estrategia emplea las anteriores transformaciones como instrumentos políticos que contribuyen a *disciplinar* a la población trabajadora a través de la precarización del empleo, de recortes económicos, de eliminación de derechos sociales, del mantenimiento de niveles masivos de desempleo, etc., conformando un modelo laboral draconiano en donde "o lo tomas o lo dejas" (Recio 2007).

Beneficios económicos que, en contra de lo planteado por las teorías del *capital humano*¹⁸ y de las *teorías del rebase*¹⁹, no se redistribuyen por el conjunto de la sociedad, sino que son acumulados en pocas manos (Callinicos 2003; Seminario de Economía Crítica Taifa 2007; Observatorio Metropolitano 2011). Son planteamientos que enfatizan el papel del crecimiento económico, pero que soslayan la dimensión redistributiva de la riqueza creada, los perniciosos efectos de este proceso en el medioambiente y en la precarización de las condiciones laborales sobre las que este crecimiento económico se sostiene. En este sentido, basta con decir que diversas multinacionales y entidades financieras han tenido millonarios beneficios durante estos años y, sin embargo, no por ello han dejado de fomentar medidas de destrucción de empleo y de precarización social²⁰.

Ante esta situación podemos trazar dos caminos alternativos, que quizás puedan resultar compatibles, para movernos en una dirección contraria a la establecida en la hoja de ruta neoliberal en materia social.

Por un lado un discurso socialdemócrata, que realmente merezca llevar ese nombre, y que se caracterice por:

"...una fuerte intervención estatal en la economía, a través de la cual se [pretende] regular el mercado, para mantener el pleno empleo y una economía activa orientada a la demanda. En segundo lugar, [...] la provisión pública de servicios universales como sanidad, educación, vivienda, desempleo, pensiones, ayudas familiares y protección social. En tercer lugar, los Estados de bienestar han aceptado, también, la obligación pública del sostenimiento de un nivel mínimo de vida, diferente a los mecanismos de caridad, como elemento constitutivo de responsabilidad colectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas." (Angulo 1995).

Por supuesto, estos planteamientos conllevan una inversión y un reforzamiento de las estructuras centrales del Estado de bienestar social, rechazando la idea neoliberal que afirma que el sector público español está sobredimensionado y que por tanto debe ser reducido para no ser un lastre en el crecimiento económico. En contra de la creencia de la hipertrofia de nuestro sector público, diversos estudios han planteado el subdesarrollo y la pobre cobertura de nuestro Estado de bienestar social (Navarro 2002; Fernández, Martínez, Pérez, Pérez y Sánchez 2014), en donde el gasto social por habitante es de 2.600€ menos que el promedio de la UE-15 y en donde solamente un 9% de la población española trabaja en los diferentes sectores del Estado de bienestar, mientras que en los países nórdicos ese porcentaje es del 16% y en Suecia del 25% (Navarro, Torres y Garzón 2011).

El sostenimiento de estructuras públicas de bienestar social conlleva necesariamente la inversión

¹⁷ Desde los años 80 ha habido un incremento progresivo de la desigualdad en todo el mundo en la participación salarial de la renta y de los beneficios empresariales, disminuyendo progresivamente el peso de los salarios y aumentando el de los beneficios empresariales (Garzón 2013; Piketty 2014).

¹⁸ La teoría del Capital humano (Becker 1985), plantea como idea central que el aumento de los niveles formativos contribuye de manera directa al aumento productivo y por tanto al crecimiento económico y al aumento de los puestos de trabajo. De esta forma, se considera que la educación es una *inversión* individual, una mercancía que la persona adquiere para favorecer su empleabilidad. Sin embargo, como los últimos años han mostrado, el aumento de los niveles formativos no han contribuido ni al aumento del volumen de puestos de trabajo, ni a la mejora en las condiciones laborales de los mismos, ni a la mejora de las condiciones de vida de un determinado país (Cascante 2006; Cascante 2008; Chang 2012; Hirtt 2013).

¹⁹ O *trickle down effect*, que plantea que el aumento de los beneficios de las élites tendrá un efecto de goteo, de distribución por el conjunto de la sociedad, como si se tratase de un vaso lleno (riqueza) que al seguir llenándolo, su contenido se desparramase por toda la mesa (sociedad).

²⁰ Por ejemplo, Telefónica ha despedido al 20% de su plantilla cuando ha tenido unos beneficios de unos 10.100 millones de euros (Navarro, Torres y Garzón 2011:194).

estatal en actuaciones dirigidas a la redistribución de la riqueza, fundamentalmente mediante el impulso a la creación de empleo público y de calidad (Fernández, Martínez, Pérez, Pérez y Sánchez 2014). Bajo esta perspectiva, la actividad laboral aparece no sólo como un vehículo de inserción social, desarrollo y creatividad personal, sino que se enfatiza el *valor social* que pueda tener para el conjunto de la comunidad. Una utilidad social que permita devolver a la ciudadanía lo que ésta ha invertido previamente en la formación del trabajador, por ejemplo a través del desempeño laboral como personal sanitario, como personal docente, como educadores y trabajadores sociales, como personal técnico-administrativo, etc.

A su vez, el desarrollo de estas políticas sociales tiene que verse acompañado de un énfasis en la creación de estructuras que posibiliten la participación de la ciudadanía en la gestión de los propios servicios públicos (Santos 2004). Los servicios públicos se han caracterizado en España por un funcionamiento basado en la lógica burocrática y en las laberínticas jerarquías administrativas²¹, lo que ha resultado en unos muy pobres niveles de participación de la ciudadanía en la gestión de estos servicios (Rodríguez 2004). El objetivo pasa por fortalecer el carácter público de las administraciones que sostienen los servicios sociales, fortalecimiento en un doble sentido: en la propia prestación y en la gestión y deliberación sobre su funcionamiento, de modo que el funcionamiento de las administraciones públicas sea verdaderamente democrático.

Pero por otro lado, existe un camino diferente que pasaría por poner sobre la mesa el papel cómplice del Estado en el mantenimiento y legitimación de la ideología capitalista (Althusser 2004; Seminario de Economía Crítica Taifa 2011). Se trata de planteamientos que subrayan el papel del Estado como elemento de clase subordinado a los intereses de las clases dominantes y de las políticas neoliberales. Por ello, cuando el gobierno de España desarrolla normativas y leyes que implican profundos recortes económicos en el Estado de bienestar, no significa que el gobierno realice un "cálculo técnico y matemático" cuyo resultado sea que el único camino posible es desmantelar lo público, sino que tales acciones son fruto de la presión de intereses económicos y políticos dirigidos a favorecer los intereses de las élites sociales.

La consideración del rol ideológico del Estado nos lleva a la diferenciación entre "lo estatal" y lo "público" entendido este último como espacio comunitario y no como dominio de lo estatal (Taibo 2013: 66-68). Una concepción de lo público como bien comunal implica el desarrollo de procedimientos de participación directa de la ciudadanía, de modo que ésta pueda participar directamente en la gestión y en la organización de los servicios y de los recursos que le atañen y no de forma delegada a través de representantes. La concepción comunal de los servicios públicos conlleva una reducción del carácter burocrático en la atención y del control por parte del Estado sobre la ciudadanía y, en cambio, se relaciona con propuestas dirigidas al fomento de una mayor conciencia de ciudadanía a través de la participación directa de las personas en la toma de decisiones comunitarias. Un mecanismo que constituye un buen ejemplo en este sentido son los *presupuestos participativos* (Lerner y Schugurensky 2007), en donde lo público se redefine como un espacio para toda y de toda la ciudadanía, no reducido a la gestión técnica y burocrática que promueven las visiones estatistas. En la misma línea se pueden citar propuestas inspiradas en el municipalismo, en la autogestión y en la acción directa.

Una propuesta en materia social que emana de esta concepción de lo público como comunitario es la Renta Básica, entendida como herramienta de profunda transformación social. Se trata de una propuesta consistente en otorgar un ingreso económico por encima del umbral de pobreza a cada persona como derecho de ciudadanía, siendo un derecho que se caracterizaría por ser *individual, universal e incondicional* (Iglesias 1998; Iglesias 2002). La renta básica tiene un componente redistributivo mucho mayor que

²¹ La Ley de Dependencia es tremendamente ilustrativa en este sentido, pues para su desarrollo se necesita de la participación de las 3 administraciones públicas (la local, la autonómica y la central), con lo que ello implica en cuanto a trámites a realizar, tiempos de tramitación, documentos a presentar y centros donde realizar los trámites, etc.

los programas de ingresos mínimos y contribuiría de manera poderosa a la eliminación de la pobreza²². Asimismo, al tratarse de una medida universal, evitaría las patologías sociales y la estigmatización que producen las actuaciones asistenciales dirigidas a colectivos específicos y que necesitan articular procedimientos burocráticos de valoración de las condiciones sociales, personales, económicas, etc. de la persona solicitante (Raventós 1999).

La renta básica en su vertiente más transformadora contribuye a diluir la vinculación entre inserción laboral en el mercado capitalista y el acceso a los derechos de ciudadanía, aumentando la libertad real del sujeto y fortaleciendo la posición del trabajador a la hora de negociar las condiciones laborales (Gargarella y Ovejero 2001). Como apunta Erik Olin Wright:

"[en la renta básica]... los trabajadores continúan separados de los medios de producción (éstos siguen en manos capitalistas), pero no así de los medios de subsistencia (éstos provienen del ingreso básico redistributivo). La decisión de trabajar por un salario es entonces mucho más voluntaria. El capitalismo entre adultos en condiciones de elegir es mucho menos objetable que el capitalismo entre empleadores y trabajadores que no tienen otra opción más que trabajar por el salario. Al incrementar la posibilidad de que el trabajador rechace la oferta de empleo, el ingreso básico genera una distribución más igualitaria de libertad real que el capitalismo convencional." (Wright 2001:209).

La renta básica va mucho más allá de los programas de lucha contra la exclusión, al proponer una profunda transformación social, desde abajo a arriba, para el logro de una sociedad más igualitaria y con mayores cotas de libertad real positiva para toda la ciudadanía (Seminario de Economía Crítica Taifa 2013). Por ello la renta básica se relaciona con el fortalecimiento de una educación y una sanidad públicas, de calidad y gratuitas (Wright 2001), unos servicios sociales universales no estigmatizadores y con un sistema político de democracia que potencie la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Rodríguez 2013a; Rodríguez 2013b)²³.

La puesta en marcha de una propuesta como la renta básica implicaría un proceso lleno de complejidades que conllevaría grandes cambios y transformaciones en nuestras sociedades. Pero sin embargo no se trata de una propuesta irreal o utópica, ya que diversos estudios técnicos defienden la viabilidad de implantar una renta básica en diferentes territorios de nuestro país. Entre los más recientes se pueden señalar los del municipio de Alfafar en Valencia (2010), los del municipio canario de Orotava (2011), un estudio realizado en la comunidad autónoma de Galicia (2012)²⁴ y el estudio de Arcarons, Doménech, Raventós y Torrens (2014) a nivel nacional.

También el Empleo Garantizado es otro enfoque posible. Propuesto originalmente por el economista estadounidense Himan Minsky en los años 80, desarrollado posteriormente por economistas internacionales y que en España ha desplegado exhaustivamente el economista Eduardo Garzón (2014).

El artículo 35 de la Constitución habla del derecho al trabajo de los españoles y las españolas. Pues bien, como plantea este economista, el Empleo Garantizado supone que el Estado asume el cumplimiento efectivo de la Constitución y crea, de forma directa, los suficientes puestos de trabajo que permitan emplear a todas las personas que no hayan podido encontrar un puesto de trabajo en el sector privado o en el sector público tradicional, garantizando trabajo a toda la población.

²² En el contexto del Estado de bienestar español los niveles de pobreza se han mantenido estables en torno al 20% desde hace tres décadas, reduciéndose únicamente los niveles de pobreza grave y extrema, mientras que en cambio otras formas de exclusión como la precariedad han aumentado (Iglesias 2010: 103).

²³ Como señalan desde la Asociación de Lucha contra la exclusión social "Alambique": ¡Renta básica y mucho más! (www.asociacionalambique.blogspot.es).

²⁴ Todos estos estudios están disponibles en internet en las siguientes direcciones: <http://rentabasicas.net/Informe3Alfafar.pdf>. http://www.rentabasicas.net/obras_rb/vida_digna/estudio_orotava.pdf.

"Es contraproducente en términos económicos y sociales que mantengamos inactivas a personas que pueden y desean trabajar mientras las necesidades de nuestros conciudadanos y de nuestro medio ambiente no estén cubiertas. Y no están cubiertas porque al sector privado no le es rentable, y/o porque el Estado no ha decidido realizarlas. Un trabajo que redundará en beneficio económico, social, ecológico y cultural de todos y todas" (Garzón 2014).

En la actualidad necesitamos reforzar una serie de actividades económicas y sociales (educación pública, sanidad pública, culturales, deportivas, generación de energía renovable, etc...). Pero también se necesitan crear nuevas actividades, sobre todo ecológicas, como servicios de reutilización y reparación de materiales y productos, optimizar rendimiento energético de edificios, etc... Y no menos imprescindible es remunerar, visibilizar y dignificar el trabajo de cuidados domésticos y otros trabajos hoy día voluntarios repartiendo esas actividades de forma solidaria entre la comunidad. ¿Por qué no vincular esas necesidades sociales con la gente que quiere trabajar?

Esos nuevos puestos de trabajo, al tener una remuneración fija, que debe coincidir con el salario mínimo que se establezca -entre los 900 y los 1.200 euros mensuales brutos, con tres tipos de trabajo y remuneración en función de la cualificación-, funcionarían como referencia para el sector privado impidiendo que en cualquier trabajo se pague menos, puesto que se tendría la posibilidad de trasladarse a un empleo de Empleo Garantizado mejor pagado, logrando así acabar con los puestos de trabajo peor pagados. Si todo el mundo tiene asegurado un trabajo, no hay posibilidad de que nadie vaya a chantajear con el despido. Es más, las empresas se verían obligadas a ofrecer sueldos más altos si quieren atraer a los más cualificados o brillantes.

Los beneficios del Empleo Garantizado (Garzón y Garzón 2015) no sólo implican producción de bienes y servicios (y por lo tanto aumento del PIB) y generación de renta y riqueza, sino que suponen alivio de la pobreza, mayor cuidado del medio ambiente, más y mejores construcciones comunitarias y redes sociales, mayor estabilidad social, política y económica o alivio de las enfermedades sociales derivadas del desempleo (problemas de salud física y mental, maltrato conyugal, consumo de drogas, delincuencia, etc.).

En cuanto al coste económico de este programa es inferior a lo que suponen las prestaciones sociales como las de desempleo, las ayudas a familias sin recursos, el apoyo psicológico, los servicios penitenciarios, etc. De hecho se trata de una cantidad inferior a lo que le costó al Estado en sólo un año las inyecciones en entidades nacionalizadas o a lo que el Estado español paga cada año por intereses de deuda pública y muy inferior a lo que le ha costado al Estado rescatar a la banca española.

CONCLUSIONES

La crisis capitalista mundial ha funcionado como un excelente pretexto para desarrollar con mayor intensidad y profundidad la agenda neoliberal en material social, especialmente en cuanto a las transformaciones que ésta propone en los Estados de Bienestar. Transformaciones que con diversos matices, y también con diversas muestras de resistencia, están siendo implementadas en el conjunto de la Unión Europea. En esta agenda social neoliberal aparece un mayor énfasis en la responsabilidad individual de la persona, un aumento de la iniciativa empresarial y/o caritativa en detrimento de la iniciativa pública, una reducción del gasto social público y un creciente sesgo punitivo y de recorte de derechos en la atención a colectivos sociales marginados. Todas ellas son medidas que bajo el discurso humanitario neoliberal se justifican como absolutamente imprescindibles para "salir de la crisis".

Sin embargo, en contra de la interesada retórica del "no hay alternativas" que el neoliberalismo impone, es necesario oponer discursos, prácticas antagónicas y ponderarlos según sus posibilidades a la

hora de crear unas condiciones de mayor justicia e igualdad social. En este sentido, tanto el fortalecimiento de un Estado de bienestar socialdemócrata dirigido a desarrollar políticas universales de protección social y redistribución de la riqueza, como la propuesta de la Renta básica, aparecen como opciones políticas, discursos alternativos perfectamente legítimos y viables que hay que defender en estos momentos y oponer ante el paradigma neoliberal y las consecuencias sociales que éste acarrea.

Consideramos que la Renta Básica o el Empleo Garantizado se pueden concebir como unos vectores más dentro de una compleja estrategia revolucionaria, que incluiría otras acciones como el decrecimiento (Taibo 2009), la educación crítica (Giroux 2013), la autogestión (Taibo 2013) y la democracia participativa. Estrategias todas ellas que pueden contribuir a la transformación social mediante la gestación de un *nuevo orden*, dentro del (viejo) *orden social dominante*.

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, Lois (2004): "Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado" en Slavoj Zizek (comp.) *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, Luis (2014): "La economía otra y la invención del Neoliberalismo", *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, nº 31, pp. 25-39.
- Amin, Samir (2009): *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo*, Barcelona: El Viejo topo.
- Área Federal de Educación de Izquierda Unida (2014): *El coste de la plaza escolar en la pública y en la concertada. Desmontando un mito*. Disponible en: <http://www.izquierdaunida.es/sites/default/files/doc/informecosteplazaescolar00.pdf>. Consultado en julio 2014.
- Arcarons, Jordi, Doménech, Alfredo Raventós, Daniel y Torrens, Lluís. (2014): "Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional". SinPermiso, 7 diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/rbuesp.pdf> [Consultado en diciembre 2014]
- Arriba, Ana (2007): "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", *Política y Sociedad*, nº 44 (2), pp. 115-133.
- Arriba, Ana; Parrilla, José Manuel y Pérez, Begoña. (2009): "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social", *I Congreso Anual REPS*. Oviedo, 5-7 de noviembre.
- Arroyo, Luis Manuel (2014): "La administración burocrática y su derecho frente a los retos de la gobernanza pública", en Aboulas, Teijeiro y Zambonino (dirs.) *Gobernanza, Derecho administrativo y políticas públicas en España y Marruecos* (45-60), Madrid: Dykinson.
- Atria, Fernando (2010): "Socialismo hayekiano", *Estudios públicos*, nº 120, pp. 49-105.
- Ball, Stephen y Youdell, Deborah (2009): "Privatización encubierta en la educación pública", *Utopías. Nuestra bandera*, nº 220 (II), pp. 55-92.
- Bauman, Zigmunt (2004): *Vidas Desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Barcelona: Paidós.
- Becker, Gary (1985). *El capital humano*, Madrid: Alianza.
- Bolívar, Antonio (1999): "La educación no es un mercado. Crítica de la gestión de calidad total", *Aula de innovación educativa*, nº 83-84, pp. 77-82.
- Bote, Vicente (2007): "El cheque escolar para elegir en libertad la educación de nuestros hijos: la experiencia sueca", *Cuadernos de pensamiento político FAES*, nº 14, pp. 173-184.

Callinicos, Alex (2002): *Contra la Tercera Vía. Una crítica anticapitalista*, Barcelona: Crítica.

Callinicos, Alex (2003): *Igualdad*, Madrid: Siglo XXI.

Cascante, César (2006): "¿Qué hacemos con la educación para construir una ciudadanía multicultural?", *V Encuentro Internacional Forum Paulo Freire*. Valencia, 12-15 de Septiembre.

Cascante, César (2008): "¿Cómo podemos desde la educación contribuir a la igualdad y a la justicia?", *Aula libre*, nº 86, pp. 27-30.

Cascante, César (2009): "¿Refundar Bolonia? Un análisis político de los discursos sobre el proceso de creación del espacio europeo de educación superior", *Revista Española de Educación Comparada*, nº 15, pp. 131-161.

Chang, Ha-Joon (2012): *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*, Madrid: Debate.

Cortés, Francisco (2014): "Una nueva gobernanza mundial", *Claves de razón práctica*, nº 234, pp. 80-85.

Díez, Enrique (2009): "Crisis y depresión del capitalismo", *Utopías. Nuestra bandera*, nº 222 (II), pp. 51-63.

Díez, Enrique (2007): *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*, Barcelona: El Roure.

Díez, Enrique (2014a): "Universidades de iniciativa social", *Diario de León*, 5 de agosto de 2014. Disponible en http://www.diariodeleon.es/noticias/opinion/universidades-iniciativa-social_910941.html]. Consultado el 6 de agosto de 2014.

Díez, Enrique (2014b): "Universidades de iniciativa social", *Diario de León*, 5 de agosto de 2014. Disponible en http://www.diariodeleones.es/noticias/opinion/universidades-iniciativa-social_910941.html]. Consultado el 6 de agosto de 2014.

Etxezarreta, Miren (2013): "Las pensiones públicas en cuestión", *Laberinto*, nº 39, pp. 43-61.

Faulkner, Neil (2014): *De los neandertales a los neoliberales. Una historia marxista del mundo*, Barcelona: Pasado & Presente.

Fernández, Guillermo; Martínez, Lucía; Pérez, Jesús; Pérez, Begoña y Sánchez, Esteban (2014). *Qué hacemos para construir una sociedad más igualitaria y contra el aumento de la exclusión social y la pobreza*, Madrid: Akal.

Foucault, Michel (2009): *Nacimiento de la biopolítica*, Madrid: Akal.

Fukuyama, Francis (1992): *El fin de la historia y el último Hombre*, Barcelona: Paidós.

García, Guillermo (2009): "La gobernanza: el "buen gobierno" neoliberal", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 212, pp. 15-30.

Gargarella, Roberto y Ovejero, Francisco (2001): "Introducción, el socialismo, todavía". En Gargarella, Roberto y Ovejero, Francisco (comps). *Razones para el socialismo*, Barcelona: Paidós.

Garrido, Andrés (2010): *El gueto invisible. Un recorrido por los albergues de transeúntes de Euskal Herría*, Lulú.

Garzón, Alberto (2013): *La Tercera República. Construyamos ya la sociedad de futuro que necesita España*, Barcelona: Península.

Garzón, Eduardo (2014): "Trabajo garantizado. que no haya empleo no quiere decir que no haya trabajo". *Eldiario.es* 06/12/2014. Disponible en http://www.eldiario.es/zonacritica/Trabajo-garantizado-empIeoquieretrabajo_6_331476866.html. Consultado el 11 de diciembre de 2014.

Garzón, Alberto y Garzón, Eduardo (2015). "Trabajo Garantizado: hacia el pleno empleo". *Cuarto Poder*, 17/03/2015. Disponible en <http://www.cuartopoder.es/tribuna/2015/03/17/trabajo-garantizado-hacia-el-pleno-empleo/6981>. Consultado el 15 de abril de 2015.

Giddens, Anthony (1999): *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Taurus.

Giroux, Henry (2013): "Una pedagogía de la resistencia en el edad del capitalismo de casino", *Con-ciencia social*, nº 17, 55-72.

Gurpegui, Javier y Mainer, J. (2013): "La crisis de la escuela como problema. Modos de educación, crítica de la crítica y formas de resistencia", *Con-ciencia Social*, nº 17, pp. 13-25.

Harvey, David (2012): *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Madrid: Akal.

Hill, Dave (2013): "Class struggle and education. Neoliberalism, (Neo)-conservatism, and the capitalist assault on public education", *Critical education*, nº 4 (10). Disponible en <http://ojs.library.ubc.ca/index.php/criticaled/article/view/184452>. Consultado en agosto 2014.

Hirtt, Nico (2013): "Educar y formar bajo la dictadura del mercado de trabajo", *Con-ciencia Social*, nº 17, pp. 39-54.

Iglesias, José (1998): *El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social*, Madrid: Catarata.

Iglesias, José (2002): *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*, Barcelona: El viejo topo.

Iglesias, José (2010): *Sobre el decrecimiento y otras rendiciones. Interpretación crítica sobre el decrecimiento y el consumo responsable*, Málaga: Zambra.

Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio (1991): *El Estado Benefactor: Un paradigma en crisis*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Krugman, Paul (2012): "Desdén por los trabajadores", *El País* 24/09/2012.

Laparra, Manuel (2005): "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", *Documentación Social*, nº 135, pp. 57-76.

Lerner, Julián y Schugurensky, Daniel (2007): "La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo", *Temas y debates*, nº 13, pp. 157-179.

Llopis, Enric (2013): *Los recortes del PP se encarnizan con las personas dependientes*. Disponible en rebelion.org/noticias/2013/2/163597.pdf. Consultado en agosto 2014.

Merchán, Francisco Javier (2013): "Docentes, familias y alumnos en las políticas educativas neoliberales", *Con-ciencia Social*, nº 17, pp. 137-144.

Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad (2012): *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InformeRMI2012.pdf>. Consultado en junio 2014.

Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad (2013): *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InformeRMI2013.pdf>. Consultado en marzo 2015.

Miranda, Guillermo (2007): "Política curricular, crisis de legitimación y hegemonía neoliberal: una visión desde la sociología de la educación crítica", *Revista de ciencias sociales*, nº 115, pp. 13-34.

Moreno, Agustín; Díez Enrique Javier; Pazos José Luis y Recio, Miguel (2012): *Qué hacemos para que los recortes y reformas no acaben con un pilar tan básico de nuestra vida como la educación*, Madrid: Akal.

Muñoz, Ramón (comp.) (1989): *Crisis y futuro del estado del bienestar*, Madrid: Alianza.

Navarro, Vicens (2000): *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Barcelona: Ariel.

Navarro, Vicens (2002): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona: Anagrama.

Navarro, Vicens (2013): "El desastre económico actual era predecible", *Cambio 16*, nº 2151, pp.14-16.

Navarro, Vicens (2014): *La manera como los establishment políticos y mediáticos responden al crecimiento de las desigualdades*. Disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=10880>. Consultado en junio 2014.

Navarro, Vicens; Torres, Juan y Garzón, Alberto (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Madrid: Sequitur.

Negri, Antonio (1998): *El exilio*, Barcelona: El viejo topo.

Nóvoa, Antonio (2013): "Pensar la escuela más allá de la escuela", *Con-ciencia Social*, nº 17, pp. 27-37.

Nozick, Richard (1974): *Anarquía, estado y utopía*, México: Fondo de Cultura Económica.

Observatorio metropolitano (2011): *Crisis y revolución en Europa*, Madrid: Traficantes de sueños.

Oxfam Internacional (2014a): *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>. Consultado en febrero de 2014

Oxfam Internacional (2014b): *Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas*. Disponible en: http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf. Consultado en diciembre 2014.

Pérez, Angel Ignacio (1998): *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, Madrid: Morata.

Piketty, Thomas (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard: Harvard University Press.

Ramírez, José Manuel (2013): Informe de Desarrollo de los Servicios Sociales. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/documentos/idec%2007.06.2013.pdf>. Consultado en abril 2014

Raventós, Daniel (1999): *El derecho a la existencia*, Barcelona: Ariel.

Recio, Antonio (2007): "Precariedad laboral: del neoliberalismo a la búsqueda de un modelo alternativo". *Congreso El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización*. Bilbao, 8-10 de febrero.

Romero, Miguel y Ramiro, Pedro (2012): *Pobreza 2.0. empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo*, Barcelona: Icaria.

Rodríguez, Gregorio (2004): *El estado de bienestar en España: debates, desarrollos y retos*, Madrid: Fundamentos.

Rodríguez, Juan Ramón (2012): "Rentas Mínimas de Inserción y Rentas Básicas en tiempos neoliberales. Implicaciones para la educación y la formación de personas en situación de exclusión social". *XII Congreso Internacional de Formación del Profesorado. La educación como elemento de transformación social*. Valladolid, 22-25 de noviembre.

Rodríguez, Juan Ramón (2013a): "Las políticas de lucha contra la exclusión social y su relación con la Pedagogía Social: los Programas de Rentas Mínimas de Inserción y la propuesta de las Rentas Básicas", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, nº 21 (40). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1243>. Consultado en noviembre 2013.

Rodríguez, Juan Ramón (2013b): "Renta básica y pedagogía crítica", *Cuadernos de Pedagogía*, nº 437, pp. 77-81.

Sales, Albert (2014): *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*, Barcelona: Icaria.

Santos, Boaventura de Sousa (2004): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Madrid: Sequitur.

Sanzo, Luis (2005): "La introducción de la renta básica en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 23 (2), pp.123-149.

Seminario de economía crítica taifa (2007): *Hay pobres porque hay muy, muy ricos*. Disponible en: <http://informes.seminaritaifa.org/informes-taifa/>. Consultado en Septiembre 2012.

Seminario de economía crítica taifa (2011): *La estrategia del capital*. Disponible en: <http://informes.seminaritaifa.org/informes-taifa/>. Consultado en agosto 2014.

Seminario de economía crítica taifa (2013): *Reflexionando sobre las alternativas*. Disponible en: <http://informes.seminaritaifa.org/informes-taifa/>. Consultado en agosto 2014.

Taibo, Carlos (2009): *En defensa del decrecimiento*, Madrid: Catarata.

Taibo, Carlos (2013): *Repensar la anarquía. Acción directa, autogestión, Autonomía*, Madrid, Catarata.

Torres, Juan (2010): *La crisis de las hipotecas basura. ¿Por qué se cayó todo y no se ha hundido nada?*, Madrid: Sequitur.

Vitale, Ermanno (2013): "¿Otro mundo es posible? Pistas falsas y sendas prometedoras", *Bajo palabra. Revista de filosofía*, nº 8, pp. 353-365.

Wacquant, Loic (2010): *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona: Gedisa.

Wright, Erik Olin (2001): "Propuestas utópicas reales para reducir la desigualdad de ingresos y riqueza", en Roberto Gargarella y Francisco Ovejero (comps). *Razones para el socialismo*, Barcelona: Paidós.

EL PARO PRODUCTIVO: LA CRISIS COMO PRODUCCIÓN DE DESEMPLEO PARA LA REACTIVACIÓN DE LA RENTABILIDAD EMPRESARIAL

Álvaro Briales¹

Universidad Complutense de Madrid

Pablo López Calle²

Universidad Complutense de Madrid

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2015

Fecha de aceptación en su versión final: 13 de abril de 2015

Resumen

Partimos de la evidencia de que la producción y la gestión del desempleo en España desde el año 2007 ha sido utilizada como un dispositivo de recuperación de las ganancias del capital: los datos actuales muestran que la reactivación de la economía no ha supuesto tanto la generación de empleo, sino que la destrucción de empleo ha sido la vía para incrementar las tasas de rentabilidad empresariales. En nuestra hipótesis, sostenemos que las políticas de gestión del desempleo no han dado como resultado el acceso al empleo de los desocupados sino la intensificación del trabajo de los ocupados. En este artículo analizamos los mecanismos mediante los cuales se ha operado este proceso. Indagamos, en primer lugar, en las bases jurídicas y políticas que hacen del paro estructural un factor productivo y un dispositivo de modulación de las crisis, tomando como analizador central el concepto keynesiano de paro *involuntario*. En segundo lugar analizamos dos tipos de evidencias: 1) la "desregulación regulada" del desempleo en los principales planes y medidas legislativas promulgadas en los últimos diez años y 2) la interpretación del desempleo como *voluntario* en el discurso empresarial.

Palabras clave: *desempleo, precariedad, crisis, activación, intensificación del trabajo.*

Abstract

We start from the evidence that the production and management of unemployment in Spain since 2007 has been used as a device to recover capital profits: current data show that the recovery of the economy has not led to the creation of employment, but job destruction has been the way to increase business profitability rates. In our hypothesis, we argue that unemployment policies have not improved the access of the unemployed to employment, but work intensification of the workers. In this article we analyze the mechanisms by which this process has taken place. First, we analyze the legal and political bases that permit that the structural unemployment be a productive factor and a device for modulating the crisis. For that, we analyze the key role of the Keynesian concept of *involuntary* unemployment. Secondly, we analyze two types of evidence: 1) the "regulated deregulation" of unemployment in the main policies in the last ten years and 2) the interpretation of unemployment as *voluntary* in the employers discourse.

Keywords: *unemployment, job insecurity, crisis, activation, work intensification.*

¹ Depto. de Sociología I (cambio social), Universidad Complutense de Madrid. abriales@ucm.es

² Depto. de Sociología III (estructura social), Universidad Complutense de Madrid. plopezca@cps.ucm.es

INTRODUCCIÓN: RECESIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN DE DESEMPLEO EN ESPAÑA COMO DISPOSITIVOS DE INTENSIFICACIÓN DEL TRABAJO

En esta investigación analizamos el dispositivo que permite -y explica- la utilización de la producción y la gestión del desempleo en España, durante la recesión de 2007, como un instrumento para la reactivación de las rentas del capital. Es decir, una reactivación orientada exclusivamente al incremento de la rentabilidad del capital productivo -no así de las rentas de los trabajadores- y a formas de explotación basadas en la intensificación del trabajo o la extracción del llamado *plusvalor absoluto*.

Consideramos, por otra parte, que el *shock* colectivo que produce la gran recesión económica mundial en el año 2007, no es tanto una súbita e inesperada interrupción circunstancial de los flujos de capital financiero y productivos, sino el previsible *impasse* catalizador de las dinámicas productivas y comerciales de la economía global que habían protagonizado las últimas décadas del siglo pasado: el desplazamiento del eje comercial internacional hacia el Pacífico y la transferencia del capital productivo perteneciente a multinacionales americanas y centroeuropeas a los países emergentes; el progresivo declive de las economías locales de los países periféricos y semiperiféricos de Occidente, especializados en la fabricación de bienes y servicios de bajo valor añadido; y la pérdida de protagonismo de sus clases trabajadoras en la función de consumo global (reducción de los salarios reales encubierta temporalmente mediante el endeudamiento familiar) (López Calle e Ibáñez Rojo 2012)

La vuelta a "la senda del crecimiento económico" -que hoy, en el contexto preelectoral de principios de 2015, empieza a ser publicitada por nuestro gobierno, y según advierten las mismas instituciones que confirman estas expectativas- no incluye la perspectiva, en el medio plazo, de una reducción sustantiva del paro: "el paro no bajará del 20% al menos hasta el 2017" como señala el Fondo Monetario Internacional. Más bien estos indicadores de crecimiento se acompañan de otros que constatan un vertiginoso empobrecimiento de amplias y crecientes capas de la población sin trabajo y un empeoramiento de las condiciones de trabajo de los que sí lo tienen.

Pero nuestra investigación no se dirige tanto a demostrar lo obvio, que la crisis económica, en el caso de los países del Sur europeo, ha sido un poderoso disciplinante para la instauración definitiva de los modelos de *vía baja* de desarrollo, sino que más bien, partiendo de esa realidad, lo que nos interesa es tratar de desentrañar las lógicas que lo hacen posible; descubrir la razón por la cual, en primer lugar, las crisis financieras pueden transformarse, al menos provisionalmente, en una especie de factor productivo funcional al proceso global de acumulación ampliada de Capital. Pero sobre todo tratamos de comprender los mecanismos que articulan esa posibilidad: ¿cómo y por qué la producción controlada del desempleo puede ser un dispositivo para la re-activación de determinados indicadores de crecimiento económico? Demostrar, en definitiva, que las políticas de *activación* de los desempleados no están orientadas tanto a generar empleo, sino a *activar* el crecimiento económico mediante la intensificación del trabajo -o el abaratamiento de los salarios- de la fuerza de trabajo efectivamente ocupada (Alaluf y Martínez 1999). De tal manera que, a fin de cuentas, la recuperación de la economía no se plantea como la vía para la creación de empleo, sino que la destrucción de empleo ha sido la vía para la reactivación de la economía.

Para responder a estas cuestiones, y antes de pasar a descubrir cómo ha sido ese proceso, en concreto, en el tratamiento normativo del desempleo en los últimos diez años en España, es necesario bucear primero en la configuración jurídico-política que instaura el modelo teórico Keynesiano. Configuración que ha determinado, y todavía determina, el reconocimiento, la institucionalización y la instrumentalización del desempleo en el moderno Estado Social de Derecho en Occidente.

TRABAJO ASALARIADO Y HERMENÉUTICA DEL DESEMPLEO EN EL MODELO KEYNESIANO³

Tratamos de entender en este epígrafe cómo se teoriza el problema del desempleo en el modelo Keynesiano, y por qué se teoriza de esa manera, a partir de la diferente interpretación que la economía crítica ha hecho de este mismo fenómeno.

Para Marx, el desempleo es, antes que nada, uno de los síntomas que evidencian las contradicciones que encierra el proceso de acumulación ampliada del capital⁴. El plusvalor, el capital, que se obtiene de la diferencia entre el valor producido por cada trabajador empleado -o tiempo de trabajo entregado-, y el valor de su fuerza de trabajo -o tiempo de trabajo socialmente necesario para su reproducción- requiere tanto producir desempleados como ampliar el número de efectivos trabajando. Pues, al margen de otros factores, y en lo que respecta a la relación entre el desempleo y el valor de la fuerza de trabajo, si, por un lado, la desocupación abarata el valor de la fuerza de trabajo, incrementando la tasa de ganancia por unidad empleada (produce así *plusvalor relativo*), por otro lado, sólo es del empleo de la fuerza de trabajo (de la superficie, por así decir, de fuerza de trabajo ocupada) de donde se obtiene la *masa absoluta* de plusvalor, es decir, de donde se puede obtener una parte *relativa* del valor total creado en el proceso de trabajo a una *tasa* de ganancia dada.

De modo que, por una parte, desde los orígenes de este sistema, el desempleo (la formación de un ejército de reserva proletario) ha sido un factor productivo clave en el proceso de acumulación, y por otra, ha sido también una limitación a su desarrollo. A consecuencia de lo cual, el capital ha mantenido históricamente una relación de amor-odio con el desempleo.

No obstante, y a pesar de ello, la teoría económica ortodoxa ha logrado encontrar, como en el caso del keynesianismo, soluciones teóricas y dispositivos reguladores que han permitido aplazar, desplazar, o distribuir diferencialmente, los efectos de estas contradicciones. Un momento histórico clave que impulsó la creación de estos dispositivos se situó en la Gran Depresión del año 29, en la fase final del proceso de acumulación caracterizado por el desarrollo de la gran industria en Occidente, cuando las tensiones causadas por las contradicciones mencionadas alcanzaron un grado de intensidad crítico, y por primera vez de impacto mundial. El crac de la bolsa neoyorquina supuso, por una parte, el pinchazo de la burbuja de capital ficticio generado para mantener la reproducción ampliada del capital ante la sistemática caída de las tasas de ganancia, y por otra, la constatación de que el desarrollo del proceso de acumulación y el crecimiento económico producía bolsas cada vez mayores de desempleo *improductivo* (alcanzándose tasas de paro del 25% en Estados Unidos en la década de los treinta).

Este tipo de desempleo *estructural* -no friccional, ni debido a la resistencia de los trabajadores, para utilizar ya la jerga keynesiana-, no sólo suponía la reducción del número de efectivos produciendo valor, sino que no actuaba realmente como estímulo al empleo (abaratando los salarios de la fuerza de trabajo), y ya en la esfera de la distribución, implicaba el problema añadido de la reducción de la llamada demanda efectiva.

Castel (1997) y otros se han referido en extenso al momento en el que, con la emergencia del debate en torno a la *Cuestión Social* del cambio de siglo, se empiezan a poner en cuarentena las tesis librecambistas que confiaban a la autorregulación del mercado la consecución del pleno empleo. La experiencia demostraba que la masa de población desocupada no sólo no se reducía a medida que

³ En este caso cabalgamos "a hombros" de un gigante de la casa -la Universidad Complutense de Madrid- como lo fue Andrés Bilbao. Pues a él debemos nuestra lectura y análisis de las posibilidades que abre el aparato keynesiano en la gestión del desempleo como elemento dinamizador de la economía. Por ejemplo, para el transitar de las políticas de empleo españolas entre los años 1977 y 1984 desde "políticas de redistribución del empleo" a "políticas de gestión del desempleo". Véase Bilbao (1993: 39-76).

⁴ Jameson llega a afirmar que "El capital no es un libro sobre política, ni siquiera sobre el trabajo, es un libro sobre el desempleo" (Jameson 2012: 21).

aumentaba la riqueza, sino que, en algunos casos aumentaba, y una gran parte pasaba a convertirse en una especie de subproletariado, excluidos sociales, *inempleables*, abocados a la muerte física, psíquica o social. Esto, en términos económicos, significaba que la "reserva" dejaba de ser *funcional* al sistema al transformarse los potenciales ocupados en *desafiliados*, y así en una clase *improductiva* en el sentido marxiano (su actividad no contribuye ni directa ni indirectamente a la generación de plusvalor)⁵.

La irrupción de la propuesta keynesiana en este escenario va a permitir, por una parte, introducir elementos de regulación en el Mercado por parte del Estado, sin tocar los principios del orden liberal, y por otra, y en ese mismo movimiento, hacer del desempleo un dispositivo provisionalmente funcional al proceso de acumulación ampliada del capital. Pues construye un modelo teórico que explica la posibilidad del desempleo estructural en el marco de los principios del modelo teórico liberal, y en la misma operación, establece los mecanismos mediante los cuales el sistema encuentra en el Estado un mecanismo regulador de la producción y la gestión del desempleo.

Tal reto era complejo. En primer lugar, para el modelo teórico liberal el desempleo estructural, esto es, el desempleo *involuntario*, es un imposible; lógicamente incompatible con el sistema de libre mercado. Pues, dado que para esta perspectiva la relación salarial articula un intercambio de equivalentes en el que el salario retribuye el trabajo entregado por el trabajador⁶, el libre juego de la oferta y la demanda de trabajo, al determinar su precio justo, hace que, entre otras cosas, no pueda haber gente que quiera vender su trabajo a ese precio y no encuentre un empleo. Es decir, en un sistema de libre mercado (donde todo se vende y compra a su valor) toda forma de desempleo no estrictamente *friccional* es desempleo *voluntario*, desempleo debido a "resistencias"⁷. De forma tal que, en buena lógica liberal y neoliberal, eliminando los apoyos que permiten dichas resistencias ("legislación o las prácticas sociales, el agrupamiento para la contratación colectiva, la lentitud para adaptarse a los cambios económicos o simplemente la obstinación humana") se alcanzará una situación de pleno empleo (Keynes 1936: 18).

Keynes resuelve esa disonancia entre la incompatibilidad teórica y la evidencia empírica del desempleo involuntario mediante una explicación histórica. Su razonamiento es el siguiente: dado que si existe libre mercado no podemos hablar de desempleo involuntario, entonces, si existe desempleo involuntario no podemos hablar (todavía) de una situación de libre mercado. El libre mercado se asimila a un estado de competencia perfecta en la que la decisión del trabajador de contratarse por un salario determinado está definida por el momento en el que éste marca el precio justo del trabajo entregado. Lo cual, como veremos más adelante, y siguiendo un razonamiento tautológico, significa que la desocupación será designada como *voluntaria* si se determina que se dan las condiciones de equidad y de libertad de mercado, esto es, si se considera que el salario marginal que marca el precio de mercado de las ofertas de trabajo disponibles es su precio justo.

⁵ José Nun, por ejemplo, distingue entre ejército de reserva y "masa marginal" para señalar que no toda superpoblación activa es funcional al capital. Entre las funciones del ejército de reserva, Nun distingue las directas (disponibilidad de trabajadores cuando hay expansión de capital) y las indirectas: 1) la presión sobre los trabajadores para trabajar más por el mismo precio, y 2) la disminución del precio de la fuerza de trabajo, no sólo en términos de bajada de salarios, sino especialmente en "empobrecimiento relativo en comparación con la masa creciente de plusvalía que se apropian los capitalistas, sin perjuicio de que sus ingresos puedan aumentar." (Nun 1969: 76).

⁶ Como es sabido esta consideración marca la principal diferencia entre la perspectiva marxista sobre el trabajo asalariado frente a las perspectivas clásicas, keynesianas y neoclásicas. Para Marx la falsa creencia de que el salario es el equivalente monetario del tiempo de trabajo entregado, y no, como él sostiene, el del valor de la fuerza de trabajo, es lo que da lugar, por un lado, a las relaciones de explotación capitalistas (y a las contradicciones que genera su desarrollo, como por ejemplo, el mencionado problema del desempleo), y por otro, a la posibilidad de presentar esas relaciones de explotación, como relaciones entre individuos libres e iguales. Es decir, presentar la necesidad del trabajador de arrendar su capacidad de trabajo -por un precio que realmente está determinado por el valor que le cuestan sus medios de vida-, como una preferencia sobre el precio de la cantidad de trabajo que entrega (Marx 1872: 179-215). [Ver también nota 8]

⁷ Keynes distingue entre la desocupación meramente "friccional", la desocupación voluntaria y la involuntaria. La desocupación voluntaria, coincidiendo en este punto con las tesis liberales, se debe siempre a "la negativa o incapacidad de una unidad de trabajo para aceptar una remuneración correspondiente al valor del producto atribuible a su productividad marginal" (Keynes 1936: 18).

Descubrimos así una diferencia esencial entre el modelo liberal y el modelo keynesiano en lo que al tratamiento del problema del desempleo se refiere. Para el modelo liberal clásico (y para el modelo neoliberal), la libertad es el camino a la igualdad, y el desempleo no se resuelve sino con más libertad ("negativa"⁸). Esto es, restituyendo el libre derecho a ganarse la vida por el trabajo con medidas tales como la eliminación de apoyos sociales y lazos de solidaridad orgánica, así como de toda forma de acceso a la propiedad que no esté mediada por el trabajo personal.

Pero Keynes parte del otro extremo de la misma tautología argumental: la libertad, más bien, sería el resultado de la igualdad. Por eso, sin desmarcarse ni un ápice de los principios de la sociabilidad ilustrada que señala al mercado como el hacedor del mejor de los órdenes posibles, simplemente advierte que esos principios sólo rigen realmente cuando nos encontramos "ya" en una situación de pleno empleo. Cuando no ocurre así, no hay libre mercado, pues las mercancías, entre ellas la fuerza de trabajo, no se venden y se compran a su precio justo. Es decir, cuando no existe un estado de ocupación plena no hay libre mercado porque se produce una diferencia entre el precio justo de las mercancías (el que se alcanzaría en condiciones de igualdad o competencia perfecta) y su precio habitual. O lo que es lo mismo, existen desiguales condiciones de acceso a la propiedad, que convierten a la competencia en dependencia. Esta desigual distribución de la riqueza, en primer lugar, hace que la demanda efectiva de las mercancías producidas no crezca al mismo ritmo que la masa salarial (decrece la propensión marginal al consumo en las rentas más altas y la capacidad de consumo en las más bajas); y, en segundo lugar, impide que el ingreso no destinado al consumo se convierta en inversión, y provoca que se mantenga en un estado de "ahorro forzado". De tal manera que, en esta situación, el potencial aumento de la ocupación que provocaría una bajada de los salarios por efecto del desempleo, se detiene antes de alcanzar el estado de ocupación plena:

"El volumen real de ocupación se reducirá hasta quedar por debajo de la oferta de mano de obra potencialmente disponible al actual salario real, y el salario real de equilibrio será mayor que la desutilidad marginal del nivel de equilibrio de la ocupación." (Keynes 1936: 38).

Es así como Keynes, por otra parte, da coherencia lógico-formal a la intervención activa del Estado sobre el Mercado dentro de los principios del modelo liberal. La cadena lógica es como sigue: el Estado actúa contra (en) el Mercado a favor del Mercado, porque realmente el Estado no actúa contra el Mercado. Cuando el Estado actúa es porque no hay Mercado, lo hace para restituir el Mercado⁹.

Como vemos, para el keynesianismo, los efectos de las contradicciones intrínsecas al sistema capitalista se presentan, más bien, como limitaciones extrínsecas a su pleno funcionamiento. La intervención del Estado, justo en el momento en el que deviene en un dispositivo regulador de las contradicciones propias del sistema capitalista, se presenta como un agente que corrige las limitaciones externas a su natural desarrollo. Lo que realmente opera, por tanto, es una dosificación, modulación, o gestión técnica del momento y la forma de expresión de las contradicciones, más que un control fundamental de la dinámica como tal.

Por ejemplo, la dotación del subsidio de desempleo, no es realmente considerada una intromisión política del Estado en el Mercado de Trabajo (interfiriendo en el salario que estarían dispuestos a cobrar los asalariados sin esas ayudas), sino precisamente es una función técnicamente dispuesta para restituir el pleno empleo, y por tanto, los salarios a su precio justo.

⁸ El concepto de libertad negativa, acuñado por Berlin (1958), recoge la idea ya apuntada por Marx en la expresión "dictadura de la necesidad" de que la libertad que propone el orden liberal es una libertad que, al dejar hacer al individuo retirándole los apoyos y lazos sociales y no proveerle de otra propiedad que no sea su capacidad de trabajo, le obliga a ceder su voluntad para subsistir, toda vez que la capacidad de trabajo no es una propiedad -no puede realizarse como trabajo sin disponer de los medios de producción [esta nota completa la nota 6].

⁹ La percepción dominante de los capitalismo de Estado -keynesiano y soviético- era que el Estado podía limitar sustancialmente al Mercado. En las últimas décadas, cuando el Mercado ha requerido menos Estado, se ha vuelto a evidenciar esta relación de subordinación real del Estado respecto al Mercado (Jameson 2012; Postone 2012).

Ahora bien, esta aparente tecnicidad sí encubre realmente una intervención políticamente orientada, la que deriva de la capacidad del Estado para interpretar las situaciones de desempleo en términos morales: la determinación de si el paro existente es estructural o es paro "debido a resistencias", que indica el grado de voluntariedad de la desocupación, depende, indirectamente, de la determinación arbitraria del salario justo marginal aceptable, es decir, del salario marginal ofertado a partir del cual quien no quiere trabajar lo hace voluntariamente.

El estatuto de parado (que ahora ya es sólo atribuido al desempleado involuntario, al no estar reconocido para el desocupado voluntario -inactivo-) se obtiene cuando el desocupado puede y quiere trabajar¹⁰, pero estas dos circunstancias, materiales y morales, se autodeterminan entre sí, el "poder o no" trabajar -si, aun siendo válido para el trabajo, el paro es o no estructural- define el "querer" o no trabajar. La consideración de activo o inactivo se presenta como una elección personal, cuando realmente depende, en negativo, de las condiciones de empleo y de trabajo establecidas como objetivamente aceptables por parte de las instituciones públicas (por ejemplo, de la fijación del salario mínimo interprofesional). Cuando se exige al desocupado que demuestre estar buscando un empleo, o cuando el despido que da derecho a una indemnización por esta causa debe ser juzgado como improcedente (léase, involuntario), se está condicionando y definiendo exteriormente la concesión de este estatuto, pero se presenta dicha concesión como una decisión personal. El lenguaje usado institucionalmente para referirse a la búsqueda de empleo tampoco es inocente, pues el giro lingüístico que va del "encontrar" un empleo al "conseguir" un empleo, connota el grado de azarosidad vs. voluntariedad de la propia búsqueda.

Pero además, esta manera de determinar, en negativo, el grado de voluntariedad de la desocupación, permite al Estado intervenir, ahora de manera activa -positiva-, sobre el tiempo de la desocupación: en el Estado liberal decimonónico el desempleo estructural se volvía *improductivo* en el momento en el que una rebaja salarial no estimulaba la contratación, lo que se sumaba a la disminución de la demanda efectiva. Ahora, este tipo de desocupación se hará *productiva* en el momento en el que dicho estímulo u orientación al empleo se puede organizar en aras a la activación del parado, confiriéndole un carácter productivo: tanto en su función de demanda (cuando el Estado subsidia al desocupado para que ejerza su función de consumo, pero hace depender dicho subsidio precisamente de su actitud activa ante el empleo), como en su función de oferta (cuando dicha activación tira a la baja los salarios de los realmente ocupados).

En primer término, el Estado asigna una condición física diferente en función de la distinción decimonónica entre válidos e inválidos para el trabajo, es decir, delimita los márgenes que engloban a la población susceptible de trabajar. En segundo lugar, entre los primeros, atribuye una condición moral diferente a los desocupados válidos para trabajar en el momento en que les diferencia por el grado de voluntariedad-responsabilidad en su situación, de forma que, con ello, gestiona también los *márgenes* que delimitan el conjunto de la población activa¹¹. De forma que estos dispositivos permiten, por un lado, determinar en cada momento las formas de reconocimiento y clasificación de la desocupación (friccional, voluntaria o involuntaria), y por otro, aplicar un tratamiento distinto a cada una de ellas.

En el epígrafe siguiente tratamos de descubrir cómo se han concretado estos dispositivos en las políticas de empleo en España en la última década.

¹⁰ Así está puesto en la disposición final 5ª del RDL 3/2012, art.203.2 y 203.3 que regula actualmente la normativa del desempleo en España.

¹¹ La producción permanente de nuevos dispositivos de gestión del desempleo son, en todos los países, una *gestión de los márgenes* (Vosko 2010). Entre, por un lado, las internalidades y las externalidades; lo que entra y sale en los dispositivos de representación de los economistas y en las clasificaciones estatales (Salais *et al.* 1986); y por otro, las segmentaciones que se materializan socialmente por la capacidad de los dispositivos de producir y reproducir divisiones reales. Esta gestión implica un gobierno de los límites de la vulnerabilidad para que estas tensiones sean económicamente óptimas, que puede pensarse no sólo en términos de los requisitos formales y reales de acceso al salario indirecto, sino también a partir de todas las políticas de gestión de la pobreza en todos los niveles de gobierno: regulación de la economía no fiscalizada, persecución de venta ambulante, búsqueda de basura, etc.

EL DESEMPLEO COMO FACTOR PRODUCTIVO EN ESPAÑA EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS. NORMATIVA LABORAL Y DISCURSO EMPRESARIAL

- Periodista (P.): Yo no sé si usted está de acuerdo con abaratar el despido [...]
- Rosell (R.): Yo creo que tenemos lo que tenemos, venimos con una legislación de donde venimos que la tenemos que ir adaptando paulatinamente. Tenemos que hacer los cambios, pero no tienen que ser cambios drásticos
- P.: ¿Despido gratuito en algún caso y para alguna circunstancia?
- R.: No, yo creo que no, ni una cosa ni la otra [...] Ojalá que pudiésemos empezar de cero y que todos los contratos fuesen indefinidos, y que hubiese un coste de despido, que ni fuese el máximo que tenemos ahora, ni el mínimo que es cero. Rosell 2013: 35'-37'¹²

En el presente epígrafe, como anunciábamos, haremos un recorrido por algunos de los discursos hegemónicos en torno al paro y los parados en España en los últimos años, y la normativa legal en que se concretan, a la luz de las posibilidades que ofrece el aparato teórico keynesiano descrito en el epígrafe anterior: el incremento de la presión sobre los parados para que trabajen vía su culpabilización. Un dispositivo de activación de los parados que tiene su correlato, en general, en un proceso paralelo de individualización de las relaciones laborales orientado a la intensificación del trabajo.

La desregulación regulada: cambios recientes en la regulación del desempleo en España

En los años 80, con ocasión del agotamiento del modelo de desarrollo fordista instaurado en la segunda mitad del franquismo en nuestro país, se iniciaron profundas reformas del mercado de trabajo. En el año 84, la reforma se denominó de desregulación "externa" del mercado de trabajo (con la creación de nuevas formas contractuales temporales específicamente dirigidas al empleo de las nuevas generaciones). Diez años más tarde, en el 94, se daba la salida al proceso de flexibilización interna de las relaciones laborales (individualización de la negociación de las condiciones de trabajo). Desde entonces ha habido numerosas reformas, más de cincuenta, encaminadas a profundizar en estas dos tendencias (Fundación Primero de Mayo 2012: 1-3).

La normativa del desempleo, a partir de la década de los 90, ha seguido en paralelo un proceso similar de precarización de la condición del desocupado. Por ejemplo, la Ley 22/1992 de *Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección del Desempleo*, de 30 de julio, alargaba el periodo de cotización exigido hasta entonces para poder acceder a la prestación por desempleo a doce meses, reducía la duración de la prestación e incluso la tasa de prestaciones contributivas. Las leyes 21 y 22/1993 eliminaron las exenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el seguro por desempleo, trasladaron al parado el pago de las cotizaciones sociales y redujeron el sueldo de la prestación contributiva. Cinco años más tarde, las Leyes 8/1997 y 9/1997, de 6 de mayo, determinaban la distinción entre despido objetivo e improcedente, enumerando sus supuestos y por tanto, las cantidades a finiquitar –indemnización por despido que se puede asimilar a una de las formas del subsidio por desempleo-. Al mismo tiempo, con la nueva formulación de contrato indefinido se reducía la cuantía de dicho subsidio por despido improcedente (33 días por año, con un máximo de 24 mensualidades).

¹² En lo que sigue utilizaremos en varias ocasiones el discurso de una entrevista realizada al presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), Joan Rosell, en Radio Nacional de España el 17 de diciembre de 2013. En particular, como en este caso, se trata de tomar varios botones de muestra de cómo se presentan diferentes propuestas en torno a regulación del paro, mercado de trabajo, etc., como cuestiones exclusivamente técnicas condicionadas por la realidad del mundo del trabajo actual en su dimensión objetiva y subjetiva. En los extractos seleccionados, señalamos el minuto de la entrevista entre paréntesis. Puede descargarse en: http://myod.lvlt.rtve.es/resources/TE_S24HOR/mp3/8/0/1387403110308.mp3.

Cinco años más tarde, el 24 de mayo de 2002, se aprobaba el Real-Decreto Ley 5/2002 de *Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de Ocupabilidad*, con el objetivo declarado de "racionalizar el gasto por desempleo". Ley que supone un hito clave en esta serie de reformas, pues abre paso a la intervención formalmente activa del Estado en las estrategias laborales y profesionales que van a seguir los desocupados. Así por ejemplo, determinaba que, cuando el parado rechazara durante el plazo de un año varias ofertas que la Administración considerara "adecuadas", tanto de formación como de ocupación, se le podría retirar el derecho de percepción de prestación por desempleo¹³. Por lo demás, el mismo Real Decreto supone también la eliminación del subsidio conocido como PER (régimen específico de subsidio de desempleo para los ocupados en la agricultura), tan importante en zonas rurales del sur español. Dos años más tarde el RD-Ley 3/2004, actúa sobre las cuantías del subsidio, pues modifica los topes máximos y mínimos de la prestación contributiva por desempleo. Los mínimos dejan de vincularse al Salario Mínimo Interprofesional, y lo hacen al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), que es una cuantía bastante inferior al Salario Mínimo Interprofesional (por ejemplo, en 2013 el Salario Mínimo Interprofesional fue de 645,30 € y el IPREM 532,51 €).

Pero también las gramáticas inspiradoras y legitimadoras de las reformas en el área de la regulación de la desocupación se invisten del discurso de la flexibilidad y la individualización de las relaciones laborales, con todo el cinismo culpabilizador que impregna este discurso. La puesta en marcha de las llamadas *políticas activas* de empleo supondrá no tanto financiar la creación de más empleo público sino más bien incrementar la presión sobre toda persona desocupada para que trabaje. Las causas del paro se achacarán, cada vez más recurrentemente, a la baja *empleabilidad* de la fuerza de trabajo y a su falta de *emprendimiento*. De manera que los únicos nuevos empleos que van a generar estas políticas son los de la bien *nutrida* caterva de orientadores profesionales y laborales; psicólogos y *coaches* personales; y una miríada de nuevos gurús de la motivación y la resiliencia, que hoy día viven de presentar la miseria estructural que produce el sistema en forma de desempleo como un problema de falta de voluntad y esfuerzo personal de los afectados (Serrano *et al.* 2012).

Así, el RD 1413/2005, modifica el pago único de la prestación por desempleo que ya se había establecido en el 2002 para "facilitar" el autoempleo, y amplía de 12 a 24 meses el plazo máximo del vínculo contractual previo con la cooperativa o sociedad laboral a la que se pretende incorporar de forma estable, permitiendo también la ampliación del abono de la prestación, en el caso de las cooperativas, a las aportaciones al capital social y a la cuota de ingreso. En esta línea, el RD 1975/2008, sobre las *Medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*, modifica, en lo que se refiere a desempleo, el porcentaje que pueden capitalizar los perceptores de prestaciones por desempleo que pretendan iniciar una actividad por cuenta propia, que va a pasar del 40% al 60%. Como decíamos, la individualización de las relaciones laborales en el ámbito productivo, consustancial a formas organizativas orientadas a la intensificación del trabajo, tiene un correlato directo en la individualización de la gestión del desempleo: el tratamiento personalizado y la promoción del autoempleo.

El 6 de marzo de 2009, cuando la cifra de desocupados se había multiplicado casi por dos en un año (pasando de dos millones de parados a cuatro), se promulgaba el Real-Decreto Ley 2/2009, de Medidas

¹³ El beneficiario de prestaciones debe firmar un compromiso de actividad que acredite su disponibilidad para aceptar un trabajo "adecuado"; estar realizando actividades necesarias para mejorar su empleabilidad; así como acciones personales para la búsqueda de colocación. En la práctica esto hace que la principal manera de demostrar que se busca trabajo de forma activa, es apuntarse a una Empresa de Trabajo Temporal, o recientemente, a una agencia de colocación. Si el trabajador rechaza tres empleos "adecuados" perderá el derecho a la prestación (1er rechazo- Reducción de derecho por 3 meses, 2º rechazo- reducción por 6 meses y 3er rechazo- pérdida total del derecho). Una oferta será "adecuada": A. Si proviene de la profesión habitual del parado o de cualquiera de las profesiones que haya ejercido por un periodo mínimo de seis meses. B. Cualquier otra que se ajuste a las aptitudes físicas y formativas del trabajador. C. Las ofertas situadas en un radio inferior a 30 km. del lugar de residencia y/o que no supere las 3 horas (en total) de desplazamiento, y/o no suponga un gasto superior al 20% del salario neto mensual. D. "Transcurrido un período de tiempo desde el inicio de la prestación, además de las profesiones anteriores también se considerará "adecuada" la colocación en cualquier otra profesión que a criterio del Servicio Público de Empleo pueda ser debidamente ejercida por el trabajador" (RD-Ley 5/2002).

Urgentes para el *Mantenimiento y Fomento del Empleo y la Protección de las Personas Desempleadas*, dotando de una ayuda de 400 euros a aquellas personas en paro que habían agotado su prestación y que carecían de rentas de cualquier naturaleza, pero con el compromiso por su parte de participar en un programa de inserción laboral: es el conocido como Plan Prepara. A partir del año 2012 el acceso a esta prestación se ha ido haciendo más exigente: computando la renta de toda la unidad familiar para determinar el mínimo de renta; teniendo que llevar doce meses inscrito en el paro; tener cargas familiares, etc.¹⁴ Pero sobre todo, se ha condicionado el mantenimiento de esta prestación a situaciones de paro de más del 20%¹⁵.

Lo que parece reconocerse con esta condición es que no se trata de una ayuda distribuida según la relación entre el presupuesto disponible y las necesidades objetivas de la ciudadanía, sino según la relación entre dicho presupuesto y las necesidades objetivas del mercado de trabajo. Pues los cambios continuos en los requisitos de una prestación tan limitada, transforman lo que en principio debería ser un colchón de 'seguridad' para las clases más necesitadas, en una 'garantía' de 'inseguridad' permanente en las capas más vulnerables del mercado de trabajo: por ejemplo, quienes están en paro de larga duración y hayan agotado el subsidio. Cerrando, de este modo, el círculo vicioso que asegura una creciente presión 'activadora' sobre el desempleado para trabajar en "lo que haya"¹⁶.

En 2012, mediante la Ley 3/2012 y el RD-Ley 20/2012, se realiza un nuevo recorte en las prestaciones por desempleo, especialmente en su cuantía: se establece un nuevo porcentaje del 50% de la base reguladora a partir del séptimo mes, frente al 60 % que regía hasta esa fecha, viéndose así reducida en un 10%. Como medida de "fomento" de la contratación indefinida se hace lo que se venía haciendo hasta la fecha, rebajar los derechos adscritos a dicha fórmula contractual para acercarlos a los del contrato temporal, pero en este caso de manera un tanto enrevesada. Se trata de una medida destinada especialmente a los "emprendedores" que les permite que los trabajadores contratados bajo esta modalidad pueden "voluntariamente" compatibilizar cada mes, junto con el salario, el 25% de la cuantía de la prestación que tuviera reconocida y pendiente de percibir en el momento de su contratación. Es decir, completar con una parte del paro que les correspondía el salario a percibir.

No habrá pasado desapercibida al lector esta nueva fórmula de gestión del paro que articula la percepción de una parte o la totalidad del subsidio de desempleo con la realización de tareas productivas, ya sea realizando trabajo por cuenta propia o ajena. Podemos considerar esta posibilidad como una fórmula heredera de medidas anteriores tomadas en la misma dirección, como cuando en 2002 se obligaba a los mayores de 52 años que estuvieran cobrando el subsidio o la Renta Activa de Inserción a aceptar ofertas de empleo con bajo salario, pagando el empresario al trabajador la diferencia entre el subsidio y el salario

¹⁴ Ana Requena aseguraba que, desde agosto de 2012 hasta finales de 2014, "el número de beneficiarios de los 400 euros se ha reducido en un 64%". Véase 12/10/2014, http://www.eldiario.es/economia/cambio-criterios-Gobierno-beneficiarios-redujera_0_311819578.html

¹⁵ Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero. "Por todo ello, el presente real decreto-ley tiene una doble finalidad: prorrogar por cuarta vez desde su creación el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y posibilitar una prórroga automática del programa por periodos de seis meses cuando la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA) publicada con anterioridad a la prórroga que corresponda, fuera superior al 20 por ciento. De esta forma, se logra una mayor seguridad jurídica en la vigencia de este programa, al contemplarse un indicador objetivo que condicionará la continuidad o no del mismo." (Preámbulo, apartado II). Es la discrecionalidad de la que hablamos la que presenta como "objetivo" el límite arbitrario del 20%. Aclárese que ese límite es sólo para el Plan Prepara, pero no para la otra ayuda de "400 euros", la Ayuda Familiar. El número de periodos de 6 meses a los que se puede acceder (3, 4 o 5) depende de circunstancias como la edad o las cargas familiares.

¹⁶ Un caso entre muchos tomado de una de nuestras entrevistas: "... se me acabó el paro, he pedido el subsidio. Como he trabajado a tiempo parcial, con la nueva ley de Rajoy del mes de junio, el subsidio por desempleo de los dos años, también es parcial. O sea, que en vez de ser 420, serán ciento y pico lo que voy a cobrar [...] Antes cuando te daban el subsidio, te lo daban completo, no importaba si habías trabajado a tiempo parcial o tiempo completo, ¿no? Y ahora depende del contrato que hayas tenido. Y con eso realmente no alcanzo a vivir. Tengo obligaciones, tengo una deuda con el banco... [...] lo poco que cobro es para el banco. A día de hoy no he quedado mal con ellos. He suplicado, he hablado con ellos, pues explicándoles cuál es mi situación y tal para que, pues, traten de darme otras alternativas, pero no, no hay ninguna alternativa. [...] Si hubiera algo para coger, *lo que haya*. Pero es que no hay nada, ¿sabes?" (Emmanuel, 43 años, 2 hijas, 4 años en paro). Este extracto se ha tomado del trabajo de campo de Álvaro Briales en su investigación de tesis doctoral sobre el desempleo, perteneciente al proyecto I+D+I CSO2010-19450, dirigido por Carlos Prieto.

propuesto por la empresa. O como avanzadilla de las voces, cada vez más numerosas, que últimamente venimos escuchando y leyendo en este sentido, por ejemplo, cuando desde el ayuntamiento de Madrid, en 2012, se ponía en marcha un *Programa Piloto* para la solución conjunta del problema del desempleo y de los recortes sociales en la ciudad, obligando a quienes cobraban un subsidio a 'colaborar voluntariamente' en distintos servicios sociales, tales como el servicio de bibliotecas municipales (*El País*, 20-2-2012).

Si estas fórmulas, hoy avaladas incluso por algunos planteamientos que se dicen progresistas, no están más extendidas, es porque descubren la contradicción subyacente a la consideración de un tipo de paro que se considera *involuntario* -en la medida en que cobra un subsidio- y un tipo de paro que se considera *voluntario* -en la medida en que se obliga a trabajar para disfrutar de aquél-. O dicho de otra manera, se trata de un trabajo que se trabaja dos veces para acceder al mismo salario. Una, cuando se le devengó al trabajador parte del salario para cubrir el riesgo de su desocupación; otra, cuando debe volver a trabajar para disfrutar de él.

La "activación" de los parados a partir de su culpabilización

La vulnerabilización de los parados (el retiro de apoyos sociales) es la cara indisoluble de las apuestas por su *empoderamiento*: la posibilidad de tener éxito en el mercado de trabajo va de la mano, y se significa, a medida que aumenta la posibilidad del fracaso. O dicho de otra manera, empoderar a la población no consiste sino en retirarle apoyos cuando la etiología del desempleo toma un cariz culpabilizadorio.

Así, la individualización del fenómeno del paro impregna el discurso legitimador de las reformas del desempleo de un cinismo altamente corrosivo. Mientras, por una parte, se incrementan los índices de paro de forma estructural, cuyas causas tienen que ver con el modelo productivo y las estrategias de rentabilidad empresariales, por otra, se viene a plantear que las causas del desempleo se encuentran en deficiencias aptitudinales o actitudinales de carácter personal, pues realmente el modelo de selección meritocrático hace que quienes al final consiguen acceder a un empleo son los más formados; los más dispuestos; los más preparados psicológicamente; los que tienen mejores habilidades sociales, etc.

Los réditos político-económicos de estos planteamientos son evidentes: por un lado se sitúan las causas -y soluciones- del desempleo en la actitud de los propios parados; que es correlativa a la contención de los salarios de la población realmente ocupada mediante la activación constante de la población desocupada; y por último, ello coadyuva a la desvalorización de la fuerza de trabajo en su totalidad, toda vez que el constante incremento de las aptitudes y las actitudes del conjunto de la fuerza de trabajo que compiten por un puesto de trabajo escaso, permite obviamente a las empresas, obtener dichos valores de uso por un valor de cambio menor.

De resultas de todo ello, hoy día, justo cuando las estrategias de rentabilidad financieras y empresariales generan más desempleo -y justo cuando el Estado tendría que ampliar la cuantía y la cantidad de subsidios- las medidas van encaminadas, al contrario, a dificultar el acceso al seguro de desempleo: si bien según la tasa de cobertura del Ministerio de Empleo -la tasa oficial¹⁷- en el año 2010 se alcanza el punto máximo, que llega al 78% de los desempleados, sin embargo, en términos EPA, esta tasa se reduce hasta el 65%, de modo que ya en 2010 más de un millón y medio de personas en paro no tenían ninguna prestación. Pero en sólo cuatro años, en 2014 la tasa oficial cae hasta el 59%, lo que en términos EPA significa que un 53% de parados no cobraban ninguna prestación, unos tres millones en cantidades absolutas. La tasa de cobertura, además, oculta la proporción decreciente de parados que acceden a una

¹⁷ Para los datos de la tasa de cobertura y número de prestaciones (<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PRD/indice.htm>) (Fecha de la consulta 11-02-2015). Como puede observarse en la Tabla 1, los porcentajes de la "tasa de cobertura" oficial no coinciden con los porcentajes que resultan si calculamos la proporción de prestaciones respecto al total de parados que proporciona la EPA. Las diferencias entre ambas llegan hasta los 17 puntos (2012). Ello se debe a que la tasa de cobertura "oficial" se calcula a partir del dato de paro registrado, restándole además a quienes buscan su primer empleo.

prestación contributiva, de mayor cuantía, en comparación al aumento de la proporción de beneficiarios que cobran una prestación de nivel asistencial, de mucha menor cuantía¹⁸, como ha ocurrido a medida que se alargaba la crisis y aumentaba el número de personas en paro de larga duración¹⁹. Así, a medida que disminuyen las posibilidades objetivas de encontrar un empleo, aumenta el tratamiento asistencialista del desempleo, lo que reflejamos en lo que llamamos la *tasa de cobertura asistencial*, que ha aumentado progresivamente hasta 2014 alcanzando al 58% del total de beneficiarios de prestaciones (19 puntos más que al inicio de la crisis).

TABLA 1: PROPORCIÓN DE PARADOS SEGÚN COBERTURA Y TIPO DE PRESTACIÓN

	Número de parados (4T EPA, en miles)	Total de beneficiarios de prestaciones (en miles)	Tasa de cobertura oficial	Tasa de cobertura total (EPA)	Beneficiarios de prestación de nivel asistencial* (en miles)	Tasa de cobertura asistencial**
2007	1.942,0	1.421	71	73	641	45
2008	3.206,8	1.815	74	57	714	39
2009	4.335,0	2.681	75	62	1.056	39
2010	4.702,2	3.043	78	65	1.571	52
2011	5.287,3	2.846	71	54	1.518	53
2012	6.021,0	2.942	66	49	1.561	53
2013	5.935,6	2.865	62	48	1.554	54
2014	5.457,7	2.543	59	47	1.483	58

Fuente: Elaboración propia, Encuesta de Población Activa (EPA) y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

* Las prestaciones de nivel asistencial incluyen la Renta Activa de Inserción (antiguo REMI).

** Proporción de beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial sobre el total de beneficiarios de prestaciones.

En la base del argumento que hay detrás de las medidas que tienden a restringir el acceso a las prestaciones, hay un eficaz recurso retórico de tipo metonímico: el efecto del desempleo, que es el incremento del gasto en subsidios, se sitúa como la causa de aquél. De forma que, lo que reduce el desempleo es la reducción del subsidio de desempleo. Este desplazamiento permite interpretar al empresariado la aparición de una nueva voluntad de trabajar allí donde no existía.

La crisis no acabará hasta que los parados tengan un puesto de trabajo, y *también lo quieran, y luchen por tenerlo*. La crisis no se acaba hasta que tengamos a todo el mundo que *quiera* trabajar, trabajando. Y eso lo he dicho más de una vez en cuanto a los registros del paro. Nosotros en los años 2007-8, muchos empresarios queríamos contratar y no había manera de contratar. ¿Y qué quería decir? Que mucha gente que estaba apuntada en el paro, pues que no tenían intención, o no les gustaban los planteamientos que les hacían para trabajar, y por tanto al final *decidían no trabajar*. Eso ya no ocurre, ni muchísimo menos, es todo lo contrario que en estos momentos, donde la situación es muchísimo más grave y muchísimo más complicada. (Rosell 2013: 38' – 39')

¹⁸ Según los datos del Ministerio de Empleo, la cuantía media de la prestación contributiva se ha mantenido alrededor de los 28 euros diarios (840 €/mes), mientras que la cuantía media de la prestación asistencial es de 14 euros diarios (el 80% del IPREM, 426 €/mes). Sin embargo, como se vio en el ejemplo del parado de la nota 16 -que cobraba un subsidio de unos 100 euros-, la cuantía media de la prestación asistencial es necesariamente menor -al menos desde 2012- cuando se vincula la cuantía del subsidio asistencial a la temporalidad del contrato. Hasta donde sabemos, datos más precisos no son accesibles. Ver Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad: "se racionaliza el régimen jurídico aplicable al acceso a prestaciones y subsidios por desempleo desde contratos a tiempo parcial, que ha generado una acumulación de incoherencias que resultan en una normativa vigente poco homogénea y que no respeta el principio de equidad y se refuerza la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo." (Apdo. III del preámbulo)

¹⁹ Según los datos de la EPA, entre 2009 y 2014 el número de personas que llevaban más de dos años en búsqueda de empleo se ha multiplicado casi por cinco: de medio millón, a casi dos millones y medio.

A fin de cuentas, lo que descubrimos en este tipo de razonamientos, es que el mismo corpus teórico keynesiano permite jugar con la diferente caracterización que se hace de la desocupación, y proponer medidas totalmente divergentes con las recetas de los años cuarenta, ahora que el modelo se orienta hacia la intensificación del trabajo como principal forma de extracción de plusvalor. En la medida en que la desocupación, manifiesta o latentemente, se designa como una situación voluntaria, ello permite utilizar la producción de desempleados –reduciendo los apoyos sociales– para la recuperación económica, y no a la inversa, como cabría esperar de la consideración de la desocupación como desocupación involuntaria: que se apostara por la creación de empleo público y la protección del desempleado como la vía para tal fin.

Como hemos visto, la discrecionalidad de las instituciones públicas para interpretar la casuística del desempleo, en función de los requerimientos del mercado, ha supuesto una lenta y sutil transformación de la condición moral del parado en los últimos veinte años en nuestro país (Serrano 2005; Crespo *et al.* 2009). Las gramáticas culpabilizadoras que han hegemonizado los discursos sobre la crisis están en línea con la creciente responsabilidad atribuida a los propios asalariados en la cuestión del paro. Y en el fondo de casi todas las medidas y discursos en torno al problema del desempleo hay una idea central: el empleo lo crean los empresarios y el desempleo los trabajadores (cuando realmente ocurre al contrario)²⁰. Tesis que, por una parte, legitima la subordinación de las políticas públicas a los dictados y discursos de la clase empresarial, y por otra dirige dichas políticas públicas contra la débil inclinación al empleo de los parados²¹.

Pues también los ocupados tienen su parte de culpa en el desempleo: su "resistencia" de tintes corporativos a rebajar las condiciones mínimas de trabajo o de empleo se presenta como uno de los principales impedimentos para proporcionar empleo a los desocupados²². De otra parte, y conectando con el conocido mantra culpabilizador del "habéis vivido por encima de vuestras posibilidades", la crisis de empleo actual se llega incluso a plantear subrepticamente como una suerte de escarmiento al obrero colectivo español. Pues es el corpus global de trabajadores oriundos el que en aquéllos años de bonanza habría contribuido a generar una situación de *superempleo*, si se nos permite la expresión, al rechazar determinados trabajos ocupados con más frecuencia por mano de obra extranjera. Ello se evidenciaba en la etnofragmentación del mercado de trabajo y en la también cínica y conocida explicación de la extrañamente fácil o poco conflictiva integración de los inmigrantes en nuestro país:

"Bueno, pues que en un momento dado cuando crecíamos y *necesitábamos que viniera mucha más gente a trabajar*, seguíamos teniendo un paro del 8%, lo cual era estadísticamente e incluso socialmente *incomprensible*. A partir de ahí abrimos las fronteras e hicimos que durante una serie de años llegaran alrededor de cinco millones de *no nativos*, cinco oficiales y uno ilegales. Y por tanto, eso va a ser *difícil de digerir* en los próximos años y por mucho que creemos empleo, en los momentos que más empleo creábamos que eran los años 2005, 2006, creábamos como máximo 600 o 700.000 puestos de trabajo, pero desgraciadamente en los momentos de destrucción hemos sido los que más hemos destruido y más rápidamente." (Rosell 2013: 39' – 40')

²⁰ Es este nuevo contexto discursivo sobre el desempleo el que actualmente hace posible que algunos importantes representantes del ámbito empresarial empiecen a caracterizar directamente como "parásitos sociales" a los parados que reciben subsidio de desempleo. Es el caso de Mónica Oriol, presidenta del Círculo de Empresarios, cuando intervenía recientemente en un desayuno informativo en el Club Internacional de Prensa. *El País*, 29/04/2014.

²¹ Este "caldo de cultivo" ha permitido que en los últimos años, por ejemplo, hayamos podido ver poner en marcha iniciativas como la de María Dolores de Cospedal en Castilla La Mancha, quien en octubre de 2014 contrató a "una empresa para verificar si las listas de paro" eran ciertas realizando un cuestionario a todos los parados de la Comunidad para "valorar su nivel de disposición" en el mercado laboral y "borrar" inscritos que no buscaran "realmente" trabajar. *El País*, 20/10/2014.

²² La citada presidenta del Círculo de Empresarios, Mónica Oriol, planteaba recientemente que uno de los principales frenos a la creación de empleo era que los trabajadores, especialmente los jóvenes, están ganando "un salario mínimo que no *producen*". Ver "Los 'ninis' no se ganan el salario mínimo", *Negocios.com* 24/04/2014.

En otras palabras, el hecho de que vinieran a nuestro país trabajadores extranjeros que sí aceptaban el precio "justo" del trabajo, da cuenta de la endémica *tendencia a la vagancia* del trabajador nacional²³. Este hándicap explica cómo el sobre coste de su sostén contribuyó a engrosar la diferencia entre gastos e ingresos durante los años del "café para todos" y cómo ha sido realmente el desajuste entre lo que los trabajadores españoles exigen y lo que se merecen lo que ha hecho aumentar el paro tan rápidamente en nuestro país, a diferencia de otros países de nuestro entorno:

"Cuando empezó la crisis, nosotros seguíamos con salarios 2, 3 puntos por encima del IPC, eso no lo hicieron [...] países como Alemania y por eso Alemania con una caída de 5 puntos de su PIB, no notó la destrucción de empleo. En cambio, en España no hubo posibilidades de reestructurar, no teníamos legislación adaptada para reestructurar empresas, y las reestructuraciones fueron básicamente con las caídas de producción... pues la gente al paro. [...] La gran reforma estructural que ha hecho este país es la *moderación salarial acordada por sindicatos y empresarios* para el año 2012-13-14." (Rosell 2013: 43')

Por lo demás, este tipo de discursos han contribuido también a sustentar las medidas iniciadas para "facilitar" a los extranjeros desempleados el abandono del país, que se harán efectivas con medidas como el RD-4/2008. Este decreto permite el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores no comunitarios que retornen voluntariamente a su país de origen. Una medida que, sumada a la escasez de empleo, ha contribuido a la ralentización del incremento del desempleo en años muy recientes, que no se ha debido tanto al freno de la destrucción de empleo, sino a la reducción de la población activa (han emigrado desde 2007 hasta ahora, 633.300 extranjeros en edad de trabajar), que se ha ido acelerando en los últimos años (si en el tercer trimestre de 2012 se alcanzaba la cifra más alta de población activa, veintitrés millones y medio, en sólo dos años había descendido en 424.500 personas, de los cuáles 365.000 eran extranjeros). A pesar de ello, el empresariado ha querido explicar la escasez de empleo mediante el viejo argumento del excedente de población, antaño aplicado a la población rural o a las mujeres, y hoy orientado por intereses racistas. Por ejemplo, el Consejo Empresarial para la Competitividad (CEC) –vinculado a la CEOE– ha presentado un indicador llamado *tasa de desempleo teórica*, que cifraba el desempleo en un escaso 11,6% en el primer trimestre de 2013 –momento en que la EPA señalaba un 27%–, atribuyendo ese 15% de diferencia a lo que estos analistas llaman el *efecto del excedente de población activa*²⁴.

CONCLUSIONES: CRISIS Y PARO PRODUCTIVO EN ESPAÑA

La "Gran Recesión" del año 2007 evidencia el proceso de huída del capital industrial de las grandes multinacionales en los países de la semiperiferia europea hacia los países llamados emergentes. Según datos de AMECO, el volumen de inversión ha caído en España desde los 325.000 millones de euros a los 175.000 entre 2007 y 2014, mientras que el ahorro ha pasado de los 100.000 a los 200.000 millones en esos años.

Ahora bien, lo cierto es que, en España, la rentabilidad por unidad invertida no ha dejado de crecer en estos años: la tasa de rentabilidad (1961-1973 = 100), que alcanzó el índice más bajo en el año 2008 (80 puntos) se ha recuperado rápidamente en este período hasta alcanzar los 101,2 puntos. Y, obviamente este incremento de la rentabilidad empresarial se ha debido a la intensificación del trabajo; al empobrecimiento

²³ Dos economistas españoles afincados en universidades anglosajonas de prestigio mundial, Luis Garicano y Jesús Fernández-Villaverde, finalizaban así un artículo en *El País*: "Una nueva era de los ordenadores está llamando a la puerta y España, como muchas otras veces en nuestra historia, está durmiendo la siesta." (02/02/2014).

²⁴ "Desde 2001, aumento de la población activa en España similar a la suma de Italia, Francia y Alemania. 2. 60% explicado por extranjeros y 40% por nacionales. 3. La tasa de desempleo hoy sería del 11,6% si la población activa hubiera crecido a "tasas europeas"" (CEC 2013: 25). El argumento del exceso de población es clásico en la economía política desde la vieja polémica entre Marx y Malthus, y sus diferentes usos retóricos del "excedente" de población (Hill 2014).

de la población; y al incremento de las desigualdades sociales.

Y ello ha sido el efecto, entre otras cosas, de la producción y la gestión que se ha hecho del paro. Como sabemos, en 2013 alcanzamos el récord histórico del 27% de paro -más de seis millones de parados-. Mientras que, como hemos visto más arriba, el gasto en el desempleo, a pesar de ser muchas las personas en paro, no ha crecido en la misma proporción, ni tampoco lo ha hecho en proporción al número de desempleados.

Los salarios medios reales han bajado de media un 12% desde el inicio de la crisis. Una bajada que se ha visto ocultada en las estadísticas de referencia por el efecto composición del mercado de trabajo, pues según un reciente informe del Banco de España (2014), la crisis ha dejado sin ocupación fundamentalmente a los trabajadores con los salarios más bajos: jóvenes, descualificados y con menor experiencia, lo que hace subir, por un efecto estadístico, la media salarial de los ocupados.

Y el trabajo se ha intensificado: si tomamos en consideración uno de los principales indicadores sociales de la evolución de la carga de trabajo: el índice de incidencia de siniestralidad laboral, sabemos que, la tendencia descendente desde 2006 en datos de accidentes por cien mil trabajadores, se revierte entre 2012 y 2013, momento en que se pasa de 2.949 a 3.009 accidentes por cada cien mil trabajadores. En los últimos datos que hemos recogido, entre 2013 y enero-octubre de 2014, habría aumentado un 3,5% la incidencia de accidentalidad, lo que resulta aún más significativo si se tiene en cuenta que: por ejemplo, el sector con mayor accidentalidad -el de la construcción- ha perdido un enorme peso relativo; o también, la nueva penalización legal de la enfermedad -y su previsible tendencia al ocultamiento por parte de los trabajadores para evitar el despido- que se ha generado con la reforma laboral de 2012, y que según el presidente de la patronal, ha hecho disminuir el absentismo sustancialmente²⁵.

"El absentismo desde el momento álgido de la crisis hasta la fecha, pues ha bajado prácticamente a la mitad en España, y eso es muy importante, eso es una rebaja de costes muy importante. Aquí todo el mundo está cuidando su puesto de trabajo, y los que lo tienen hacen más de lo que deberían hacer técnicamente y teóricamente, porque lo que *tienen miedo es a perderlo*. También es verdad que *hay algunos que no* cumplen perfectamente su función, pero la mayoría de los trabajadores de este país en este momento están *poniendo toda la carne en el asador*". (Rosell 2013: 45')

El desempleo no ha sido, en este sentido, producto de una mera disfunción económica a corregir con las políticas de ajuste estructural impuestas por la Comunidad Europea, como hemos intentado mostrar. Parece más bien que, aunque resulte paradójico, la gestión del desempleo en la crisis -este tipo de gestión del desempleo-, ha producido aún más desempleo, pues la presión a la "activación" del desempleado no ha hecho más que contribuir a la intensificación del trabajo de los empleados, además de los efectos negativos que la mencionada política de recortes y ajustes salariales ha tenido sobre los clásicos factores multiplicadores keynesianos (demanda efectiva, inversión pública, etc.).

Pero también hemos intentado mostrar que esta posibilidad, en definitiva, está contemplada en la forma en la que se asimila el problema de la desocupación en el proyecto keynesiano del Estado Social de Derecho, tal y como lo planteábamos en el epígrafe 2: mostrando que es perfectamente plausible bajo el mismo esquema keynesiano plantear la desregulación -regulada- del mercado de trabajo y el retiro de la asistencia estatal cuando, como hemos venido constatando en los últimos años, el problema del desempleo se identifica con un estado de sobrevaluación salarial motivada por la *resistencia* de los trabajadores (gracias a las ayudas sociales y las organizaciones sindicales) a percibir el precio que su trabajo realmente

²⁵ Uno de los cambios en la regulación de las causas del despido pasaba a ser el número de días ausente del puesto de trabajo en determinadas condiciones, por ejemplo, en casos en que las enfermedades duraran menos de 20 días seguidos. Véase Real Decreto Ley 3/2012, artículo 18.5.

merece. Lo que implicaba que las bajas tasas de ganancia que resultaban de dicha situación desincentivaran la conversión del ahorro en inversión e incentivaran el atesoramiento de carácter especulativo.

En suma, y a pesar de que estas políticas de ajuste se hayan presentado como característicamente neoliberales (quizás para tratar de encontrar alguna diferencia de carácter electoralista entre la izquierda y la derecha del arco parlamentario), lo cierto es que, como también planteábamos más arriba, es la manera como el corpus teórico keynesiano establece las relaciones Estado-Mercado, en función de la arbitraria caracterización moral de los desocupados, la que permite hoy proponer medidas de gestión del desempleo totalmente divergentes con las recetas de los años cuarenta, ahora que el modelo se orienta hacia la intensificación del trabajo como principal forma de extracción de plusvalor.

BIBLIOGRAFÍA

Alaluf, Mateo y Martínez, Esteban (1999): "Bélgica: el empleo desestabilizado por el desempleo. Empleo precario y desempleo activo" en Carlos Prieto (ed.). *La crisis del empleo en Europa. (Vol. 1)*, Valencia: Germania, pp. 37-64.

Banco de España (2014): *Boletín económico. Un análisis de los efectos composición sobre la evolución de los salarios*. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Feb/Fich/be1402-art5.pdf>

Berlin, Isaiah (1958): *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid: Alianza, 1988

Bilbao, Andrés (1993): *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*, Madrid: Trotta.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Barcelona: Paidós.

Crespo, Eduardo, Revilla, Juan Carlos y Serrano, Amparo (2009): "Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación." *Psicoperspectivas*, Nº VIII (2), pp. 82-101.

CEC (2013): "España emprende y exporta. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?" Disponible en: http://www.ceoe.es/resources/image/Presentacion_Road_Show_CCAA_CEOE_10oct.pdf

Fundación Primero de Mayo (2012): "52 reformas laborales desde la aprobación del Estatuto de los trabajadores en 1980", *Revista de la Fundación Primero de Mayo*, Nº 19, Febrero.

Hill, Ian (2014): "The Rhetorical Transformation of the Masses from Malthus's "Redundant Population" into Marx's "Industrial Reserve Army"". *Advances in the History of Rhetoric*, 17: pp. 88-97.

Hirschman, Albert (1978): *Las pasiones y los intereses: argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ibáñez Rojo, Rafael y López Calle, Pablo (2012): "La ficción del milagro económico español a la luz de la crisis financiera", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 30 (2), pp. 379-407.

Jameson, Fredric (2012): *Representing Capital. El desempleo: una lectura de El Capital*, Madrid: Lengua de Trapo.

Keynes, John Maynard (1936): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

López Calle, Pablo e Ibáñez Rojo, Rafael (2012): "Financiarización y relación salarial: estrategias de rentabilidad y conflictos de clase en la semiperiferia del sistema-mundo" en Luis Enrique Alonso Benito y Carlos Jesús Fernández Rodríguez (eds.) *La financiarización de las relaciones salariales: una perspectiva internacional*, Madrid: La Catarata, pp. 186-211.

Marx, Karl (1872): *El Capital. Crítica de la economía política. Vol. I*, Madrid: Siglo XXI, 1979.

Nun, José (1969): "La teoría de la masa marginal", en José Nun, (2001): *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires: FCE, pp. 35-140.

Postone, Moishe (2012): "Thinking the global crisis", *The South Atlantic Quarterly* Nº 111 (2), pp. 227-249.

Rosell, Joan (2013): "Entrevista en Radio Nacional de España", 17 de diciembre de 2013. Audio disponible en: http://mvod.lvlt.rtve.es/resources/TE_S24HOR/mp3/8/0/1387403110308.mp3

Salais, Robert, Baverez, Nicolas y Reynaud, Bénédicte (1986): *La invención del paro en Francia: historia y transformaciones desde 1890 hasta 1980*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

Serrano, A. (2005): "Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?", *Cuadernos de Relaciones laborales*, Nº 23 (2), pp. 219-246.

Serrano, A., Fernández, C. y Artiaga, A. (2012). "Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 138, pp. 41-72.

Vosko, Leah (2010): *Managing the margins. Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment*, New York: Oxford University Press.

GOBIERNOS Y SINDICATOS ANTE LA REFORMA DEL ESTADO DEL BIENESTAR. ¿RUPTURA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LA PERIFERIA DE LA EUROZONA?¹

Sergio González Begega²

David Luque Balbona³

Ana M. Guillén⁴

Universidad de Oviedo

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2015.

Fecha de aceptación en su versión final: 28 de julio de 2015.

Resumen

El artículo aborda las transformaciones del sistema de producción de políticas públicas en España, Italia, Irlanda y Portugal en el contexto de la crisis económica. Desde 2008, los países de la periferia del Euro han sido sometidos a intensas presiones financieras, que han reducido el margen de discrecionalidad de los actores nacionales en los procesos de determinación política. La toma de decisiones ha debido adaptarse a un nuevo escenario de condicionalidad expresa o implícita, según el caso. La reforma del Estado del Bienestar en los cuatro países se ha producido bajo la supervisión de las instituciones comunitarias y atendiendo al imperativo de priorizar el objetivo de consolidación fiscal. La condicionalidad europea ha dañado la funcionalidad de los pactos sociales como instrumento de elaboración de políticas públicas. La crisis de la periferia del Euro ha implicado la desactivación de las dinámicas corporatistas de diálogo social y ha introducido importantes cambios en los modelos de gobernanza socio-económica de estos países.

Palabras clave: *Gobiernos, sindicatos, diálogo social, gobernanza socio-económica, Estado del Bienestar.*

Abstract

The article tackles the transformations in the production of public policies in Spain, Italy, Ireland and Portugal within the context of the Great Recession. From 2008 onwards, the periphery of the Eurozone has been under strong financial strain, which has reduced the margin for discretion of national political actors. Public policy-making has had to be adapted to a new scenario of implicit or explicit conditionality, depending on the case. Welfare reform in the four member states has been performed under the supervision of European institutions and following the imperatives of fiscal consolidation. European conditionality has negatively impacted on social pacts as mechanisms for the determination of public policies. The financial and economic crisis in the periphery of the Euro has implied the de-activation of the corporatist dynamics of social dialogue and has introduced significant changes in the models of socio-economic governance of these countries.

Keywords: *Governments, trade unions, social dialogue, socio-economic governance, Welfare State.*

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación CABISE (Capitalismo del bienestar en el sur de Europa: un análisis comparado) financiado por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (referencia: CSO2012-33976).

² Departamento de Sociología, Universidad de Oviedo. gonzalezsergio@uniovi.es

³ Departamento de Sociología, Universidad de Oviedo. luquedavid@uniovi.es

⁴ Departamento de Sociología, Universidad de Oviedo. aguillen@uniovi.es

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera abierta en 2008 ha sometido a una importante tensión a los sistemas de gobernanza socioeconómica de los países de la periferia de la Eurozona. Como en otros socios europeos, España, Irlanda, Italia y Portugal han definido sus modelos de elaboración de políticas públicas incorporando a los actores representativos de la sociedad civil a la toma de decisiones en materia de bienestar, pero también de política de rentas o de mercado de trabajo. La secuencia de reformas que facilita la transformación de las estructuras de regulación industrial-fordistas desde la década de los ochenta descansa sobre la corresponsabilidad de sindicatos y asociaciones empresariales en la gobernanza socioeconómica (Hamann y Kelly 2011).

La irrupción de la crisis, sin embargo, ha provocado una deriva generalizada del consenso a la unilateralidad gubernamental en la periferia de la Eurozona. Las dinámicas neo-corporatistas que orientaron al consenso a gobiernos, sindicatos y asociaciones empresariales en las últimas décadas se han visto interrumpidas en el periodo 2008-2014, abriendo interrogantes acerca del significado de esta discontinuación del diálogo social (González Begega y Luque Balbona 2014).

El artículo aborda la reconfiguración del sistema de gobernanza socioeconómica en España, Irlanda, Italia y Portugal en el contexto de la crisis, desde una perspectiva comparada. Su objetivo es examinar la pérdida de centralidad del diálogo social como mecanismo de producción de políticas públicas, así como evaluar los desplazamientos actoriales asociados a esta transformación institucional. El análisis se centra en la interacción entre gobiernos y sindicatos en los cuatro países, aproximándose al papel motriz o reactivo de estos actores en las iniciativas de reforma del bienestar, pero también de otras áreas políticas anejas.

La crisis ha acelerado los procesos de reestructuración de los Estados del Bienestar europeos, abiertos en la década de los ochenta. La periferia de la Eurozona se ha visto sometida a intensas presiones de reforma, como resultado de la supervisión de las finanzas públicas por parte de las instituciones comunitarias (Petmesidou y Guillén 2014). Algunos expertos han señalado que tras años de recalibrado y reforma contenida, la austeridad abre la puerta a una Era del Ajuste, sobre todo en aquellos países más afectados por los problemas de desequilibrio fiscal (Pierson 2011).

Ahora bien, independientemente de la intensificación de estas presiones, la agenda de reformas sobre bienestar se ha visto acompañada de una transformación de los mecanismos de gobernanza socioeconómica. El impacto de la crisis no opera únicamente en el plano epidérmico del ajuste del gasto o sobre la racionalización del catálogo de servicios. La huella de la crisis es, además, de carácter institucional y afecta a la gobernanza socioeconómica: (1) implica la modificación de los dispositivos de toma de decisiones sobre bienestar como resultado de la reducción del espacio de soberanía nacional y de la reorientación estratégica de los actores; y (2) cuestiona la funcionalidad del diálogo social como instrumento de construcción de políticas públicas.

Con el fin de contrastar estos dos argumentos, el artículo examina la experiencia de diálogo social discontinuo y reforma unilateral en la periferia de la Eurozona, a lo largo del periodo 2008-2014. Para ello, se adapta la propuesta de marco conceptual-analítico de Obert *et al.* (2011) sobre condiciones de estabilidad del intercambio político neo-corporatista.

En primer lugar, se describe cómo la condicionalidad política asociada al acceso al soporte financiero europeo ha afectado a los requisitos básicos de activación del diálogo social: mandato, unidad, recursos y actitud de los actores. La interiorización de las exigencias de austeridad ha provocado la exclusión sistemática de los sindicatos del diseño de las medidas de ajuste y, consecuentemente, el retorno de una intensa conflictividad en la arena político-laboral.

En segundo lugar, se discute si estas transformaciones en el modelo de gobernanza socioeconómica alcanzan un rango estructural, como parece en Italia o en Irlanda, o son más bien coyunturales, como

en España y Portugal (Culpepper y Regan 2014; González Begega y Luque Balbona 2015). La pregunta es relevante, porque introduce una novedosa heterogeneidad institucional entre los cuatro países, que tradicionalmente han sido incluidos dentro de la misma variedad de neo-corporatismo **débil** o de baja densidad de coordinación (ver Rehfeldt 2000; Avdagic 2010; entre otros) y porque permite interpretar de forma históricamente incrustada la deriva de la formulación política en la periferia de la Eurozona desde la "negociación hacia la imposición" (Molina y Miguélez 2013).

La estructura del artículo será la siguiente. Tras esta introducción, la segunda sección presenta el marco conceptual-analítico. Siguiendo a Öbert *et al.* (2011), se concibe el diálogo social como un intercambio político entre actores, cuya estabilidad responde a un conjunto de precondiciones dinámicas. La tercera sección describe las transformaciones en la relación gobiernos-sindicatos dentro del periodo 2008-2014, examinando el comportamiento de dichas precondiciones para los cuatro países y en relación a cada uno de estos actores. Por último, el apartado de conclusiones discute en qué medida las transformaciones del modelo de gobernanza socioeconómica en la periferia de la Eurozona deben ser interpretadas: (1) como coyunturales, y por tanto asociadas a los habituales ciclos de activación y discontinuación del diálogo social (Avdagic 2010); o (2) como expresión de la ruptura del modelo neo-corporatista de toma de decisiones públicas, y advertencia de la consolidación de un nuevo paradigma de unilateralidad para la acción gubernamental.

DIÁLOGO SOCIAL, NEO-CORPORATISMO E INTERCAMBIO POLÍTICO

En su noción más genérica, el término neo-corporatismo hace referencia a un sistema de coordinación de geometría variable entre los intereses privados de la sociedad civil y el gobierno, en representación del Estado (Molina y Rhodes 2002). Como señala Regini (2003: 251), el neo-corporatismo expresa "el profundo cambio de las funciones realizadas por las asociaciones de interés en la regulación de las economías avanzadas".

Bien sea como forma de intermediación de intereses (Schmitter 1974) o como modo de formulación política (Lehmbruch 1977), reflexionar sobre los procesos de diálogo social e, implícitamente, sobre las estructuras neo-corporatistas que los sustentan, significa también pensar en los modelos de gobernanza socioeconómica de las democracias de la Europa Occidental y en sus transformaciones.

El diálogo social visibiliza el andamiaje neo-corporatista como un intercambio político entre actores, a través del cual los grupos privados más representativos de la sociedad civil en el ámbito socio-económico, sindicatos y empresarios, son incorporados a la toma de decisiones públicas (Pizzorno 1978). Öbert *et al.* (2011: 366) definen este intercambio "como un juego que tiene lugar en la arena institucional en el cual cada actor controla recursos que el otro desea" y que da lugar a un amplio catálogo de cálculos estratégicos. Pues si el gobierno controla la regulación, la fiscalidad y el gasto público, estos grupos privados también disponen de recursos deseables para el gobierno, como el control de sus afiliados.

En esta concepción, lo relevante no son los aspectos estructurales o de capacidad del intercambio para generar resultados en forma de pacto social sino el juego político en sí mismo. Es decir, entender cuándo y por qué los actores deciden implicarse en el canje de recursos: fundamentalmente legitimidad a cambio de reconocimiento institucional. El enfoque de intercambio político subraya el dinamismo estratégico de los actores y resalta su capacidad de adaptación al juego de recursos mutuamente deseados y efectivamente trocados en función de los condicionantes externos. La Figura 1 sintetiza el mapa de intereses cruzados sobre el que se sustenta el intercambio político neo-corporatista.

FIGURA 1. NEO-CORPORATISMO E INTERCAMBIO POLÍTICO

Fuente: adaptado de Öbert *et al.* (2011: 368).

La activación del intercambio político neo-corporatista está sujeta a un cierto número de precondiciones. La primera de ellas es (1) el mandato o capacidad efectiva de toma de decisiones autónomas de cada actor dentro de su esfera de interés. Para el gobierno, implica la exigencia de soberanía sobre la política nacional, desde una posición de mayoría parlamentaria no condicionada interna o externamente. Para sindicatos y empresarios, significa el cumplimiento de la función representativa de sus afiliados y la aceptación de las exigencias de la corresponsabilidad política.

La segunda precondición es (2) la unidad o capacidad para hacer efectivos los acuerdos alcanzados. El gobierno debe contar con un respaldo en escaños que le permita validar parlamentariamente el acuerdo. Por su parte, los agentes sociales también deben disponer de la suficiente cohesión interna como para asumir y hacer cumplir los compromisos adquiridos.

El tercer elemento es (3) la disponibilidad de recursos deseados por la contraparte: de reconocimiento como interlocutor en los procesos de toma de decisiones públicas y financiación, por parte del gobierno; de movilización de los intereses representados y legitimación vía soporte de opinión pública, en el caso de los agentes sociales. La literatura sobre neo-corporatismo ha probado que ambos actores se inclinan más hacia el diálogo social cuando se perciben en situaciones de debilidad relativa. Los gobiernos, cuando no disponen de una posición parlamentaria mayoritaria o ante la posibilidad de que una determinada batería de medidas afecte negativamente a sus expectativas electorales. Los grupos de intereses privados, cuando, debido a su posición de inferioridad, identifican la necesidad de reforzar su reconocimiento, legitimación y capacidad de representación dentro de su ámbito de interés.

Por último, (4) la actitud o predisposición hacia el intercambio político es relevante no solo en términos de activación del mismo sino también para garantizar su continuidad aún en escenarios adversos.

El siguiente apartado examina la estabilidad de las cuatro precondiciones anteriores para cada uno de los países de la periferia de la Eurozona, incorporados a la comparación. En primer lugar, se evalúan las transformaciones de mandato, unidad, recursos y actitud hacia el intercambio político por parte de los gobiernos a lo largo del periodo 2008-2014. A continuación, se replica el ejercicio con las organizaciones sindicales.

GOBIERNOS Y SINDICATOS ANTE EL DIÁLOGO SOCIAL: MANDATO, UNIDAD, RECURSOS Y ACTITUDES

Diálogo social en la periferia de la Eurozona: ¿Una comparación forzada?

Toda selección de casos nacionales que tenga como objetivo efectuar una comparación política o, como es el caso, de modelos de gobernanza socioeconómica, plantea dificultades cuando la muestra ofrece discontinuidades de carácter institucional. España, Italia, Irlanda y Portugal muestran algunas anomalías de trayectoria histórica, funcionalidad y estabilidad del diálogo social que han dificultado su inclusión en las categorías clásicas de modelos neo-corporatistas (Avdagic 2010).

Más aún, además de la especificidad de los modelos de diálogo social de los cuatro países, uno de ellos, Irlanda, se aleja del modelo de gobernanza socioeconómica que comparten los otros tres. Mientras que España, Italia y Portugal han sido definidos dentro de la literatura sobre variedades de capitalismo como Economías Mixtas de Mercado, una suerte de construcción híbrida, de perfiles más difusos y menos estables que los descritos tanto para las Economías de Mercado Coordinadas como para las Liberales, Irlanda se adscribe precisamente a estas últimas (Hall y Soskice 2001).

Tampoco es posible, y por motivos similares, abordar la comparación atendiendo a los regímenes de bienestar a los que corresponden los cuatro países. España, Italia y Portugal se adscriben a uno de ellos, el Mediterráneo, que aún sometido a intensas presiones de fragmentación interna, constituye todavía un modelo reconocible (Ferrera 1996; Petmesidou y Guillén 2014). Irlanda ofrece, nuevamente, la nota discordante, al adscribirse a la variedad de bienestar liberal (Esping-Andersen 1993).

Frente a estos problemas de diversidad institucional, emergen ciertos aspectos actoriales, que resultan relevantes para entender el papel jugado por el diálogo social dentro del sistema de gobernanza socioeconómica, y que permiten la comparación. Aunque bajo diferentes trayectorias históricas, el diálogo social ha sido, en los cuatro países, el resultado de una serie de opciones estratégicas tomadas por los actores nacionales, con el fin de hacer frente a las presiones competitivas de la globalización y de la europeización.

En España, Italia, Irlanda y Portugal, la consolidación de los pactos sociales neo-corporatistas como instrumentos para la formulación de políticas públicas corre en paralelo a la necesidad de acometer un amplio programa de reformas en materia de rentas, mercado de trabajo y bienestar. La integración europea y, muy especialmente, el proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM), sirvió de catalizador externo para el resurgimiento del corporatismo en la periferia europea a comienzos de la década de los noventa (Rhodes 1998).

Este neo-corporatismo pre-Euro abandonó los objetivos redistributivos del viejo corporatismo fordista y adoptó un carácter competitivo y de control, pasando a ser concebida "como un instrumento de ajuste al nuevo entorno económico [globalizado], antes que como un instrumento de política económica" (Hassel 2003: 707). La nueva orientación del diálogo social resultó especialmente útil en aquellos países que, como los cuatro analizados, ofrecían importantes déficits de coordinación

El caso de Irlanda resulta altamente representativo del uso competitivo del diálogo social. En 1987, y en un contexto de crisis económica y presupuestaria, el gobierno importó una práctica de gobernanza socioeconómica extraña a la tradición liberal e invitó a los agentes sociales a negociar un acuerdo de moderación salarial. La firma del pacto se tradujo en una recuperación de las exportaciones y de la capacidad de atracción de inversión extranjera. A cambio, el gobierno rebajó el tipo impositivo de las rentas del trabajo, lo que se tradujo en un aumento de los salarios netos. Irlanda incorporaba a su acervo político la coordinación económica a través del pacto social, abriendo una era de corporatismo liberal (Regan 2012).

El ejemplo anterior permite identificar algunos paralelismos interesantes entre los modelos de diálogo social irlandés y mediterráneo, que inicialmente podrían pasar desapercibidos. Uno de ellos es la reserva del papel protagonista para el gobierno, como principal agente de activación (y desactivación) del diálogo social (Hassel 2014). El gobierno retiene una posición de privilegio dentro de la red de intercambios con los grupos de representación privados, que resulta funcional para compensar los déficits de coordinación. No obstante, este desequilibrio resulta negativo en otros aspectos, tales como el infradesarrollo del marco institucional de diálogo social, la falta de independencia, el débil mandato o la fragmentación interna de los grupos de intereses privados o el riesgo permanente de intervención interesada del gobierno en aspectos privativos de la negociación colectiva (Hamman y Kelly 2011).

Debido a este desequilibrio y a pesar de su funcionalidad, la estabilidad del diálogo social nunca ha estado completamente asegurada en estos países. El recurso a la unilateralidad gubernamental, por tanto, ha sido consecuencia esperable del tensionado de los modelos de gobernanza socioeconómica de los cuatro países dentro de la crisis. Ahora bien, la crisis no ha ensanchado la brecha de poder entre actores reforzando a unos (gobiernos) a costa de otros (sindicatos y, secundariamente, empresarios). En realidad, ambos han sido debilitados como consecuencia del estrechamiento de los espacios de toma de decisiones políticas a escala nacional (Culpepper y Regan 2014; González Begega y Luque 2015). La condicionalidad de los programas de ayuda financiera europea ha alterado las cuatro precondiciones de activación y mantenimiento del diálogo social referidas en la sección anterior, reconfigurando la relación recíproca entre gobiernos y sindicatos y reduciendo su capacidad para influir efectivamente los unos sobre los otros.

Gobiernos bajo vigilancia: ¿gobiernos debilitados?

Mandato

El control del gobierno sobre las políticas públicas nacionales puede reducirse por tres factores: (1) por la cesión voluntaria de competencias a instituciones de carácter supranacional; (2) por la transferencia, también voluntaria, de competencias a niveles administrativos inferiores; o (3) por la entrega, en este caso obligada, de capacidad de decisión a instituciones supranacionales, a consecuencia de tensiones generalmente asociadas a la internacionalización financiera (Öbert *et al.* 2011).

La condicionalidad derivada de la recepción de las ayudas financieras europeas, expresadas en forma de Memorandos de Entendimiento o de compra de bonos en el mercado secundario, ha supuesto una pérdida de soberanía para los gobiernos de la periferia de la Eurozona que responde a una combinación de los escenarios 1 y 3. La entrada en la UEM supuso una cesión voluntaria de soberanía a las instituciones de gobierno de la Moneda Única, muy particularmente al Banco Central Europeo (BCE), como organismo encargado de la definición de la política monetaria común. Desde 2008, la parcela de soberanía cedida se ha visto ensanchada, extendiéndose a las políticas fiscales y de gasto, así como a la reforma de los sistemas de bienestar y mercado de trabajo. Independientemente del grado de condicionalidad del soporte financiero, la discrecionalidad política de los gobiernos de la periferia de la Eurozona se ha reducido en el periodo 2008-2014. Los nuevos mecanismos de gobernanza económico-financiera de la Eurozona, Semestre Europeo, Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Pacto Euro Plus, inspirados en los principios de ortodoxia fiscal, plantean exigencias para todos los gobiernos, pero muy especialmente para los más dependientes de los programas de ayuda.

En realidad, "el acceso real o potencial a la asistencia financiera (...) a través de la compra de bonos soberanos (...) era la zanahoria. La amenaza de tener que entrar en un programa de asistencia formal explícitamente condicionado (...) era el palo" (Sacchi 2015: 77), pero ambas opciones han conducido al mismo horizonte de cesión forzada de soberanía.

En España, tras el intento inicial del ejecutivo de afrontar la crisis a través de medidas de estímulo de inspiración keynesiana y de diálogo social, el cambio de escenario se produjo tras la irrupción de las exigencias comunitarias de consolidación fiscal. La condicionalidad política se hizo patente a partir de Mayo de 2010, tras el anuncio por el gobierno de las primeras medidas de ajuste del gasto público sugeridas por el BCE y la Comisión Europea. La aplicación de dichas medidas abre el episodio de fricción entre gobierno y sindicatos del periodo 2010-2014, en el que solo se alcanza un pacto sobre pensiones, en Enero de 2011 (González Begega y Luque Balbona 2014). La escalada de la crisis de deuda condujo, en Junio de 2012, a una solicitud de rescate bancario atendida a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Pese a que el gobierno español no solicitó el rescate de su deuda soberana, el Memorando de Entendimiento firmado con la Comisión Europea incluyó también exigencias macroeconómicas que minoraron la gobernanza autónoma del gobierno español.

En Italia, antes que de un rescate financiero, en todo caso ha sido indirecto y vehiculado a través de la compra de bonos en mercado secundario por el BCE, debe hablarse de una intervención política. Italia ha estado sometida a presiones de condicionalidad similares a las de España desde que, en otoño de 2011, la escalada de la crisis de deuda soberana forzó la sustitución del gobierno Berlusconi por un gabinete técnico. La formación del gobierno Monti alejó la posibilidad de rescate pero también hizo incompatible el rito de la concertación social con el modelo de toma de decisiones técnicas, caracterizado por la inmediatez y la unilateralidad (Pedersini y Regini 2013).

La crisis comenzó en Irlanda un año antes que en el resto de la Eurozona, cuando el colapso inmobiliario arrastró al sector bancario y al equilibrio fiscal del Estado. Entre 2008-2010, el déficit público se disparó, a pesar de la aplicación de tres paquetes sucesivos de ajuste fiscal. A finales de 2010, la solicitud de rescate financiero a las instituciones europeas no implicó un viraje en la orientación de las medidas nacionales de contención del gasto público y reducción de los costes laborales unitarios, pero sí significó una transferencia de soberanía y la tutela de la gobernanza socioeconómica irlandesa por la troika formada por Comisión Europea, BCE y Fondo Monetario Internacional. La conjunción de factores financieros y políticos "contribuyó al colapso de la (...) concertación social" (Regan 2012, 171).

Los casos irlandés y portugués ofrecen paralelismos. En Portugal, sin embargo, el diálogo social se deteriora antes de la solicitud del rescate, en Mayo de 2011. La no aprobación por el Parlamento del cuarto de los programas nacionales de austeridad aplicados en el bienio 2009-2010, denominados Planes de Estabilidad y Crecimiento (PEC), provocó la dimisión del ejecutivo, la entrada de un nuevo gobierno de coalición conservador y la solicitud del rescate financiero. La Troika impuso a Portugal un severo programa de consolidación fiscal, que implicó la intervención directa de los mecanismos de gobernanza socioeconómica por parte de técnicos de la Comisión Europea (Costa 2012). El rescate dislocó el marco de intercambio político neo-corporatista, al enajenar del espacio nacional el diseño de las medidas de reforma (González Begega y Luque Balbona 2015).

Unidad

El impacto político de la crisis es detectable en la volatilidad gubernamental de la periferia de la Eurozona. Los cuatro países han cambiado de gobierno (y éste de color político) al menos en una ocasión desde 2008. España y Portugal ofrecen paralelismos, con la sustitución de un gobierno socialdemócrata por otro conservador en 2011. En Irlanda, la debacle electoral del gobierno conservador también en 2011 dio paso a un ejecutivo de coalición democristiano-laborista. El escenario de cambio político en Italia es más complejo.

La tradicional inestabilidad gubernamental italiana ha adquirido nuevos elementos. En Abril de 2008, el gobierno socialdemócrata de Prodi fue sustituido, tras convocatoria electoral anticipada, por un ejecutivo conservador, presidido por Berlusconi. La crisis de la deuda soberana se tradujo en Italia en un rescate

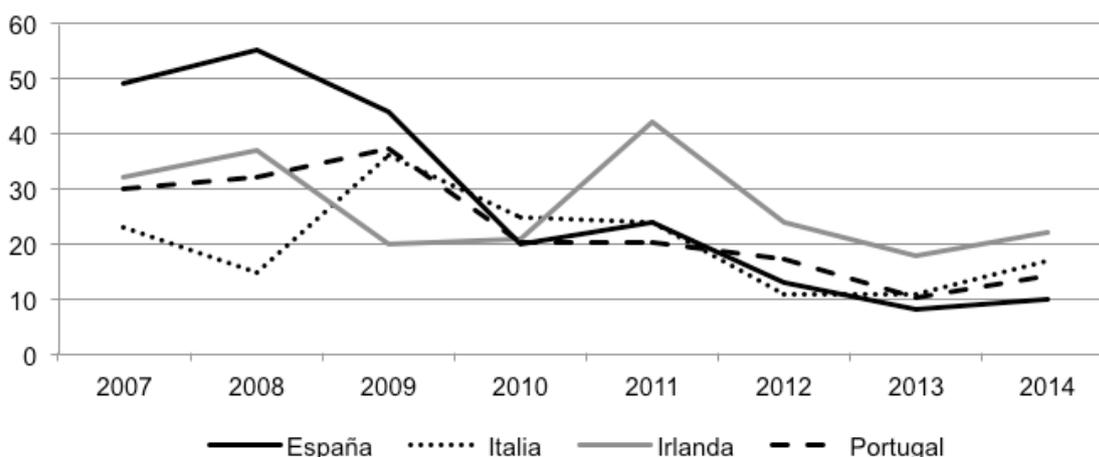
político. En Noviembre de 2011, el presidente de la República, bajo la presión de las instituciones europeas, forzó la sustitución del gabinete Berlusconi por un nuevo equipo técnico. El gobierno Monti permaneció en el poder hasta Abril de 2013, cuando perdió el apoyo parlamentario. Tras las elecciones, el socialdemócrata Letta recabó los apoyos para encabezar un nuevo gobierno de coalición. Sin embargo, en Febrero de 2014, fue forzado a dimitir, siendo sustituido por el también socialdemócrata Renzi.

De todos los gobiernos de la periferia de la Eurozona, solo el español, a partir de 2011, ha dispuesto de una mayoría parlamentaria suficiente como para evitar fórmulas de coalición. Tanto la inestabilidad como la compartimentación interna del gobierno son factores que dificultan el intercambio político, al reducir la confianza de los agentes sociales "en la capacidad de los gobiernos para controlar lo que los grupos de interés quieren a cambio en el intercambio político" (Öbert *et al.* 2011: 378).

La debilidad, sin embargo, únicamente es un factor de activación del diálogo social, cuando los gobiernos retienen su mandato, conservan cierta disponibilidad de recursos y mantienen, además, una actitud favorable hacia el intercambio neo-corporatista. Esta combinación de condiciones no se cumple en la periferia de la Eurozona. Paradójicamente, los gobiernos de España, Irlanda, Italia y Portugal nunca han sido tan débiles en mandato como en el actual contexto de crisis económica y muy posiblemente nunca han temido tanto la penalización electoral de un programa de reformas que ha sido aplicado unilateralmente (Baccaro y Regan 2014; Hamman *et al.* 2014). Pero la condicionalidad de los rescates financieros y el estrechamiento del espacio político nacional han bloqueado la posibilidad de encontrar incentivos para mantener abierto el diálogo social.

Por otro lado, la confianza ciudadana en los gobiernos se ha desplomado desde 2010, precisamente cuando la condicionalidad europea se hace más intensa (ver Gráfico 1). Los electores han percibido que "pueden cambiar sus gobiernos pero difícilmente puede cambiar las políticas que éstos aplican" (Dellepiane y Hardiman 2013: 26). La crisis ha generado una sensación de democracia sin opciones en la periferia de la Eurozona y ha alimentado la insatisfacción con las instituciones democráticas. La debilidad de los gobiernos ante la opinión pública puede representar un incentivo para la búsqueda de legitimidad extraparlamentaria a través del diálogo social. Sin embargo, los gobiernos de la periferia de la Eurozona no han explorado este camino. Por su parte, los agentes sociales se han mostrado muy reticentes a la hora de compartir los costes políticos de la austeridad (Hamann *et al.* 2014).

GRÁFICO 1. GRADO DE CONFIANZA CIUDADANA EN EL GOBIERNO NACIONAL (%)

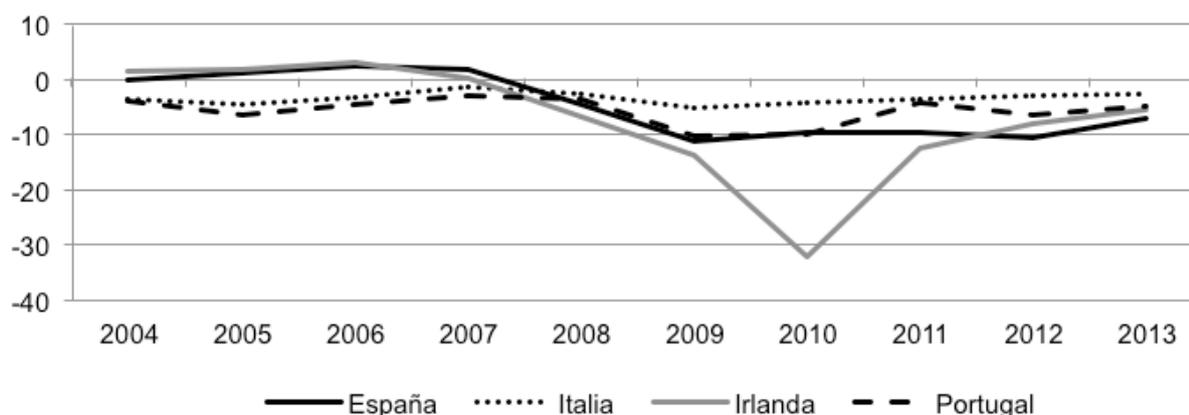


Fuente: Eurobarómetros 68, 69, 71, 73, 75, 77, 79 y 81. Disponible en <http://ec.europa.eu/publicopinion/indexen.htm>.

Recursos

Los gobiernos deben controlar recursos deseables por los interlocutores sociales para que el intercambio político neo-corporatista sea activado y mantenido en el tiempo. En escenarios de menor disponibilidad de recursos, los agentes sociales pueden sentirse inclinados a explorar otras vías de relación con el gobierno como la contestación. El Gráfico 2 muestra la evolución del déficit público a lo largo de la última década para los países analizados. En los cuatro casos, los recursos disponibles por los gobiernos para activar el diálogo social, ofreciendo políticas favorables a cambio de la colaboración de los agentes sociales en el diseño de la agenda socioeconómica, se han visto deteriorados.

GRÁFICO 2. BALANCE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (% DE PIB)



Fuente: Eurostat.

Antes de 2008, España se encontraba en una posición fiscal holgada. A partir de 2008, el colapso de los ingresos públicos y el incremento del gasto provocaron el desequilibrio de las finanzas públicas. A finales de 2014, el déficit aún no ha alcanzado los objetivos de contención establecidos por la condicionalidad europea. El priorizado de los objetivos de consolidación fiscal, explicitado antes incluso de la firma del Memorando de Entendimiento a través de una enmienda constitucional, ha reducido el espacio para el intercambio político neo-corporatista.

En Italia los problemas de déficit público se vieron agravados por la inestabilidad política hasta la sustitución del gobierno Berlusconi en Noviembre de 2011. El ejecutivo Monti antepuso el control del gasto a cualquier otro objetivo, lo cual alejó la posibilidad de reactivar el intercambio político con los agentes sociales en un contexto de calma gubernamental. Dentro de un escenario de condicionalidad implícita, la compra de bonos en el mercado secundario por parte del BCE alivió la tensión sobre la deuda soberana italiana.

El caso de Irlanda es similar al español, con una posición fiscal inicial consolidada. Sin embargo, la conjunción de la crisis inmobiliaria y bancaria doméstica y la restricción del crédito internacional desequilibró las finanzas públicas antes incluso de que el gobierno irlandés decidiera ayudar al sector bancario y solicitar el rescate europeo para su deuda soberana. Como en el resto de países formalmente intervenidos y en la medida en que la prioridad del gobierno fue asegurar el acceso a la financiación, el intercambio político nacional con los agentes sociales fue sustituido por una nueva forma de intercambio supra-nacional y subordinado con la Troika.

La crisis incrementó los endémicos problemas de desequilibrio de las finanzas portuguesas, atajados en el pasado a través de incrementos en la presión fiscal. El intento de atacar la consolidación fiscal racionalizando el gasto supone una novedad de la gobernanza socioeconómica en Portugal (Campos y Martín Artiles 2011). Como en Irlanda, la condicionalidad del rescate ha devaluado los recursos disponibles

por el gobierno para activar y, sobre todo, sostener, el intercambio político.

Actitud

En el modelo clásico de neo-corporatismo industrial-fordista, el intercambio político es una forma de encauzado del conflicto industrial, a partir de las conexiones entre partidos socialdemócratas y sindicatos (Pizzorno 1978). El diálogo social constituye así una fórmula de gobernanza socioeconómica "de izquierdas", con resultados positivos para la ampliación de la legitimación social de las políticas públicas, la reducción de la conflictividad laboral o el control de los salarios (Korpi 1983).

Aunque todavía cabe esperar una actitud más favorable hacia el diálogo social por los gobiernos socialdemócratas, el argumento anterior ha sido profundamente revisado. Por un lado, los lazos orgánicos entre partidos socialdemócratas y sindicatos se han debilitado en las tres últimas décadas. Por otro, existen múltiples experiencias de pactos sociales exitosos alcanzados entre gobiernos conservadores y sindicatos dentro del nuevo modelo de neo-corporatismo competitivo del Euro. La crisis de la periferia de la Eurozona ha hecho aún menos relevante el color político del gobierno como factor explicativo del diálogo social. La Figura 2 recoge la orientación de los gobiernos de los cuatro países analizados desde 2005.

FIGURA 2. ORIENTACIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
España	centro-izquierda	centro-izquierda	centro-izquierda	centro-izquierda	centro-izquierda	centro-izquierda	centro-derecha	centro-derecha	centro-derecha	centro-derecha
Italia	centro-izquierda									
Irlanda	centro-izquierda									
Portugal	centro-izquierda									

Nota: centro-izquierda (gris claro); centro-derecha (gris oscuro); técnico (blanco); concentración (negro).

Fuente: elaboración propia.

España y Portugal muestran una evolución gubernamental similar. Tras dos legislaturas de gobierno socialdemócrata, las elecciones de 2011 facilitaron un cambio de color político de los ejecutivos, con respaldo de mayoría absoluta en España y de coalición en Portugal.

En España, el gobierno Zapatero mantuvo una actitud favorable hacia el diálogo social, a pesar del incremento de la tensión tras Mayo de 2010. El intercambio político con sindicatos y empresarios ganó en intensidad al inicio de la crisis, en combinación con las políticas de gasto expansivas. El viraje hacia la austeridad y la llegada al gobierno del ejecutivo Rajoy, en Noviembre de 2011, provocaron la discontinuación del diálogo social, a pesar de que ninguno de los actores denunció su utilidad como instrumento de gobernanza socioeconómica. En otoño de 2014, y en un contexto de retorno al crecimiento económico y relajamiento de las condiciones de austeridad, el diálogo social se ha reactivado (González Begega y Luque Balbona 2015).

La inestabilidad gubernamental italiana ha afectado al intercambio neo-corporatista. Los gobiernos han oscilado entre una actitud favorable al diálogo social, al comienzo de la crisis, y un progresivo alejamiento del mismo, independientemente del color político. El último acuerdo tripartito sobre pensiones, mercado de trabajo y competitividad, de hecho, fue firmado en Julio de 2007, antes de la crisis. Desde entonces, "los pactos sociales han sido más difíciles de alcanzar tanto bajo los gobiernos de Berlusconi [y] de Monti" (Pedersini y Regini 2013: 5), como después. Tras la denuncia pública del diálogo social por parte del tecnócrata Monti, la llegada de los ejecutivos de Letta y Renzi no ha significado la reapertura del intercambio político. Antes bien, los dos gobiernos socialdemócratas se han reafirmado en la posición de Monti, lo cual abre la posibilidad de un abandono estructural del intercambio neo-corporatista en Italia como consecuencia de la renuncia al mismo por el gobierno (Culpepper y Regan 2014).

En Irlanda, tras la sustitución del gobierno conservador de Fianna Fáil por el ejecutivo de concentración del también conservador Fine Gael y el socialdemócrata Partido Laborista, el intercambio político neo-corporatista se ha fracturado. Después de dos décadas de concertación social, la crisis ha devuelto al modelo de gobernanza socioeconómica irlandés a la vieja tradición liberal de no reconocimiento de los agentes sociales en la toma de decisiones públicas. Esto desnuda el compromiso únicamente instrumental de los gobiernos irlandeses con el diálogo social a lo largo del periodo 1987-2009. Como señala Regan (2012: 3), el neo-corporatismo irlandés habría sido únicamente "una estrategia en busca del objetivo de competitividad nacional y no [la expresión de] un compromiso político".

En Portugal, el gobierno ha procurado incorporar a los agentes sociales al diseño, primero, y a la pedagogía, después, de los programas de reforma. A pesar de la estricta condicionalidad política, la Comisión Permanente de Concertación Social ha sido consultada sistemáticamente por el gobierno en relación a las medidas de ajuste. Ahora bien, el sindicato mayoritario portugués, CGTP, ha indicado que esta consulta se ha establecido en términos únicamente formales, dado que "aunque el diálogo social ha tenido lugar, las soluciones ya estaban acordadas entre el gobierno y la Troika y no estaban abiertas a discusión" (Palma Ramalho 2013: 18).

Sindicatos excluidos: ¿Sindicatos debilitados?

Mandato

El mandato de los sindicatos, expresado en su grado de centralización o capacidad de ejercer efectivamente la representación de los intereses de sus afiliados, constituye una precondition para la activación del intercambio político neo-corporatista. La centralización de las organizaciones sindicales en la periferia de la Eurozona es intermedia, aunque con algunas diferencias significativas entre países. Mientras que en España (0,5), Italia (0,5) o Portugal (0,4), este indicador sintético no ha experimentado variaciones en los últimos años, en Irlanda ha descendido del 0,4 al 0,3 a partir de 2009 (ver Visser 2013).⁵ El distinto modelo de afiliación sindical confederal irlandés puede explicar por qué la ICTU tiene más dificultades que el resto de confederaciones sindicales de los otros tres países para centralizar los intereses de sus miembros (McDonough y Dundon 2010).

Por otro lado, la estructura de la negociación colectiva también incide sobre el grado de mandato de los sindicatos. Los procesos de descentralización de la negociación colectiva han erosionado la fortaleza institucional de los sindicatos en los tres países mediterráneos, incrementando los riesgos de descoordinación interna y de pérdida de control confederal sobre las estructuras sindicales de empresa.

Unidad

La fragmentación sindical supone, a priori, un elemento negativo para la activación del intercambio político. A mayor número de organizaciones y de opciones estratégicas, menor es, en principio, la fiabilidad de los sindicatos como interlocutores políticos. La división sindical según opciones ideológicas es una característica de la práctica totalidad de modelos nacionales de relaciones laborales mediterráneos. Este no es el caso de Irlanda, donde una sola confederación, la ICTU, aglutina la representación del trabajo en los procesos de diálogo social. No obstante, los problemas de unidad se han resuelto de manera diferente en cada país. Frente a Italia o Portugal, en España no existen problemas de unidad y, por tanto, de fiabilidad en el intercambio político por parte de las organizaciones sindicales.

⁵ El indicador de centralización sindical elaborado por Jelle Visser (2013) mide el grado de cohesión inter- e intra-organizacional de los sindicatos a través de una escala que abarca de 0 y 1 (máximo y mínimo grado de centralización, respectivamente). Más detalles en ICTWSS Database, 1960-2012, version 4.0.

En España, las dos confederaciones sindicales reconocidas como interlocutoras sociales, CCOO y UGT, mantienen una estrategia de unidad de acción sindical en el plano político desde finales de la década de los ochenta. Esta solución estratégica ha permitido solventar los problemas de división organizativa, que no han afectado a la fiabilidad del sindicalismo español.

En Italia, los problemas de unidad han sido mayores. Las tres principales confederaciones sindicales no han sido capaces de articular un marco estable de colaboración desde los grandes pactos sociales de entrada en el Euro de los noventa. El mayoritario CGIL ha mantenido una estrategia de mayor conflictividad que los más moderados CSIL y UIL, negándose a participar en los dos pactos sociales (2002 y 2009) firmados por estos (Simoni 2010). La crisis no ha contribuido a cohesionar las estrategias sindicales, más que puntualmente, a pesar de la reciente convocatoria conjunta de huelga general en diciembre de 2014 contra la iniciativa de reforma laboral del gobierno Renzi.

La unidad sindical en Portugal no existe como experiencia estratégica estable. Las dos principales confederaciones, CGTP y UGT-P, aún con fuertes lazos con los partidos políticos, se mueven entre la beligerancia de la primera, mayoritaria, y la predisposición al pacto de la segunda (Gonzalez Begega y Luque Balbona 2015). En términos generales, la crisis ha reforzado la fragmentación estratégica del sindicalismo portugués. UGT-P ha tomado parte en los procesos de diálogo social abiertos por el gobierno, incluido el que sustentó la reforma del Código de Trabajo de 2012, mientras que la mayor parte de las huelgas generales del periodo han sido convocadas por CGTP en solitario (Monteiro Fernandes 2013).

Por último, en Irlanda no existen problemas de unidad organizativa de los sindicatos, dado que la ICTU ostenta el monopolio de representación en los procesos de diálogo social. Ahora bien, la concentración de la afiliación en el sector público y las dificultades de penetración sindical en el nuevo sector servicios han transformado a la ICTU en un vehículo de intereses (casi) específico de la función pública, abriendo una brecha de representatividad con respecto al resto de trabajadores (Regan 2012).

Recursos

El principal recurso de los sindicatos en el intercambio político es la movilización de apoyo de sus afiliados. Los gobiernos pueden intentar conseguir este activo para apuntalar extra-parlamentariamente sus políticas. Los sindicatos juegan, por tanto, con su capacidad para generar consenso o, alternativamente, bloqueo social. No obstante, la efectividad del poder de veto sindical ha decrecido de forma significativa en las dos últimas décadas, tanto en sus reclamaciones de cara al mercado de trabajo como a la reforma del Estado del Bienestar (Natali y Rhodes 2004). En el contexto de la crisis y a pesar de la utilización sistemática de la movilización en coordinación con otras organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos de la periferia de la Eurozona no han tenido éxito ni para obligar a los gobiernos a abandonar el sendero de la unilateralidad ni para forzar un cambio de políticas (Köhler *et al.* 2013; Culpepper y Regan 2014).

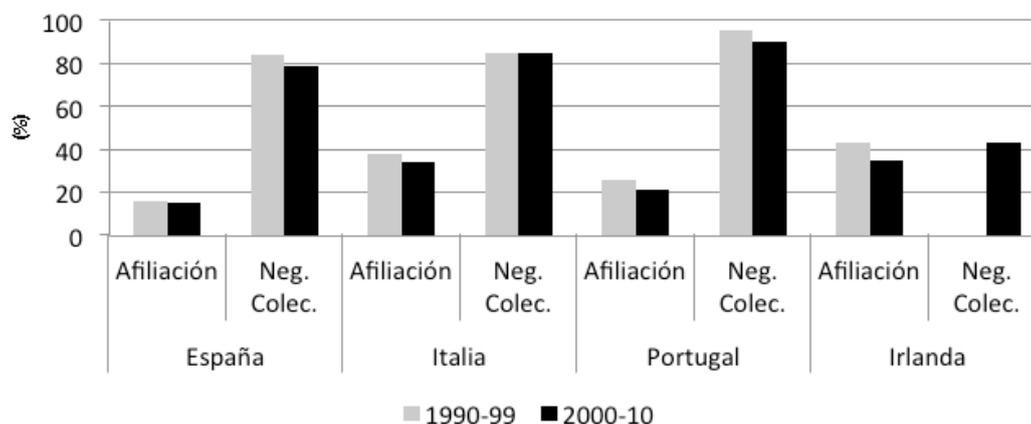
La capacidad de movilización de los sindicatos descansa, obviamente, en su afiliación, pero no de forma exclusiva. El grado de representatividad sindical también depende de su institucionalización en la negociación colectiva y de la capacidad de recabar soporte laboral más allá de sus afiliados, actuando como mediadores de los intereses generales de la ciudadanía.

En los países mediterráneos, la existencia de cláusulas de extensión automática de la negociación colectiva ha asegurado a los sindicatos un alto nivel de representatividad, independientemente de su baja afiliación. La reducción de las tasas de cobertura de la negociación colectiva asociadas a las reformas laborales puestas en marcha en España y Portugal en 2012 constituye, por tanto, una amenaza a la posición institucional de los sindicatos y a su capacidad de representación del interés laboral.

En el caso irlandés, la inexistencia de este tipo de solución institucional, las dificultades de sindicalización fuera del sector público y la caída generalizada de la tasa de afiliación desde mediados

de la década de los noventa han provocado que, tal como reconocía el secretario general de la ICTU, la concertación social irlandesa haya "estado construida sobre la arena" (Begg 2008: 55). El gráfico 3 recoge la evolución de la tasa de afiliación sindical y de cobertura de la negociación colectiva en los cuatro países para los periodos 1990-1999 y 2000-2010.

GRÁFICO 3. TASAS DE AFILIACIÓN Y DE COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

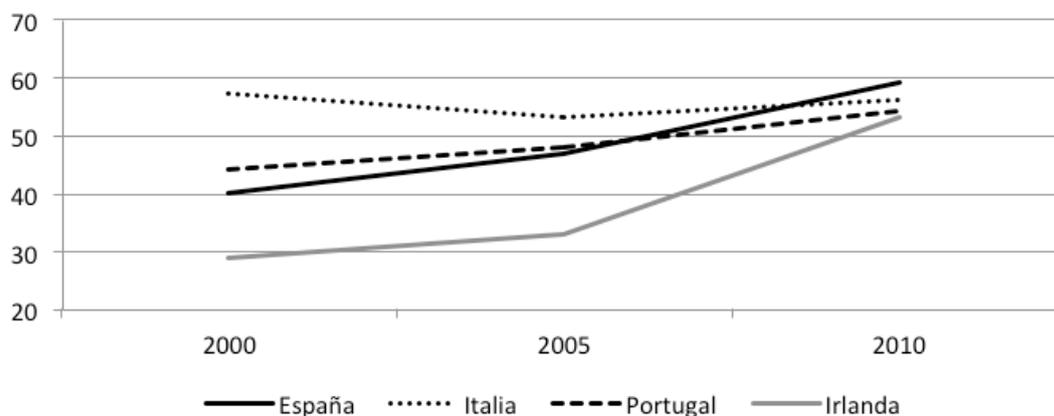


Fuente: ICTWSS database, versión 4.0.

La movilización de apoyo es la tercera de las fuentes de representatividad sindical. Los sindicatos de la periferia de la Eurozona han recurrido sistemáticamente a la huelga general para extender la acción reivindicativa más allá de su perímetro de afiliados. Sin embargo, la capacidad de veto sindical sobre la agenda de reformas ha sido muy reducida, si no inexistente.

Los sindicatos han tenido además dificultades para liderar la protesta y su monopolio de representatividad del conflicto social se ha visto amenazado por las organizaciones emergentes de la sociedad civil, transformadas o no en nuevas fuerzas políticas: 15-M y Podemos, San Precario y *Cinque Stelle*, *We're 99 %* o *Geração à Rasca* y *Que se Lixe a Troika* (Baumgarten 2013; Köhler *et al.* 2013).

El Gráfico 4 recoge la evolución de la desconfianza pública hacia los sindicatos, identificados como corresponsables del diseño en las reformas restrictivas del mercado de trabajo y del Estado del Bienestar de las dos última décadas, precisamente por su incorporación al entramado neo-corporatista. En 2010, más del 50 % de los encuestados expresaba su desconfianza en los sindicatos en los cuatro países, siendo particularmente intensa la pérdida de crédito ciudadano en Irlanda.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DESCONFIANZA CIUDADANA HACIA LOS SINDICATOS (%)

Fuente: Eurobarómetro. Disponibles en: <http://ec.europa.eu/publicopinion/indexen.htm>.

La pérdida de confianza ciudadana implica, además de la pérdida de capacidad de veto, la creciente dificultad de los sindicatos para movilizar un recurso valioso de legitimación extra-parlamentaria de la acción política. En este escenario, los gobiernos se desinteresan por unos sindicatos desprovistos de activos que intercambiar. En Italia o en Irlanda, donde el proceso de descomposición del intercambio político neo-corporatista es más acelerado, los sindicatos corren el riesgo de quedar reducidos a un grupo de presión más, sin reconocimiento institucional privilegiado y reducidos en su influencia a la representación exclusiva de sus afiliados (Culpepper y Regan 2014).

Actitud

A partir de 2008, los sindicatos de los cuatro países analizados han mantenido una relación mixta de "baile y boxeo" con los gobiernos, combinando la aceptación a participar en los cada vez más irregulares procesos de intercambio político activados por los ejecutivos con la contestación (Huzzard *et al.* 2004). Cada país y organización sindical, no obstante, ofrece un equilibrio distinto entre ambas opciones estratégicas.

Los sindicatos han hecho uso de la huelga general para tratar de forzar la activación del diálogo social. La protesta, de hecho, ha sido percibida como un instrumento de retorno (y no de ruptura o denuncia) del modelo de concertación política, sobre el que las organizaciones sindicales vienen depositando sus esperanzas de revitalización desde los noventa (Hamann y Kelly 2004).

Los sindicatos no han perdido el interés en el diálogo social, más bien al contrario pues quienes lo han postergado, congelado o abandonado como mecanismo de gobernanza socioeconómica han sido los gobiernos (Molina y Miguélez 2013). La utilización del conflicto para pedir la reactivación de los pactos sociales muestra "la dependencia institucional de estas organizaciones con respecto al diálogo social y sus dificultades para diseñar una estrategia al margen de éste" (González Begega y Luque Balbona 2015).

DISCUSIÓN: CICLO O RUPTURA DEL DIÁLOGO SOCIAL

La crisis de deuda soberana de la periferia de la Eurozona ha sometido a una intensa presión a las estructuras de intercambio político neo-corporatista sobre las cuales países como España, Italia, Irlanda o Portugal han elaborado sus políticas públicas de rentas, mercado de trabajo y bienestar en las últimas décadas. La condicionalidad de la ayuda financiera europea ha estrechado el espacio nacional de toma de decisiones, reduciendo la funcionalidad del diálogo social. Frente a crisis o escenarios de reto político-económico previos, el diálogo social ha perdido centralidad como mecanismo de coordinación socioeconómica, desactivándose.

La vigilancia de la toma de decisiones nacionales por las instituciones supra-nacionales representadas en la Troika ha provocado la sustitución del pacto social nacional por el imperativo europeo como elemento legitimador de la política pública. Europa, en vez del diálogo social, ha pasado a justificar la agenda de reforma de los gobiernos. La credibilidad ante los mercados y la necesidad de asegurar el flujo de financiación han sustituido a la legitimidad política social y ciudadana.

El debilitamiento de los actores nacionales del intercambio neo-corporatista es patente en los distintos ejes analizados: mandato, unidad, recursos y actitud. La relación entre gobiernos y sindicatos se ha visto alterada. La pérdida de mandato de los gobiernos es el principal elemento explicativo de la discontinuación del diálogo social, que resulta fundamentalmente de una opción estratégica tomada por este actor.

Independientemente del grado de condicionalidad y de explicitación de la misma, el modelo de intercambio político neo-corporatista entre actores nacionales se ha visto desplazado por un nuevo eje de contraprestaciones, que vincula a los gobiernos nacionales con las instituciones comunitarias y que excluye a los sindicatos. Las organizaciones sindicales son actores periféricos y, en todo caso, subordinados, dentro de este nuevo intercambio. Debido a sus propias debilidades, los sindicatos no han podido influir efectivamente en los gobiernos para reactivar el diálogo social. Sus problemas de representatividad y su incapacidad para hacer efectiva la amenaza de veto político a través de la protesta, se lo han impedido.

La crisis de deuda soberana ha incrementado la heterogeneidad del modelo de gobernanza socioeconómica de la periferia de la Eurozona. Así, aunque el desplazamiento del intercambio político al plano transnacional sea un rasgo común a los cuatro países analizados, el abandono del diálogo social solo se ha producido en dos de ellos, Italia e Irlanda.

En los otros dos, España y Portugal, los pactos sociales no han sido denunciados y, de hecho, una vez retomado el crecimiento económico, relajadas las condiciones de austeridad y recuperado cierto mandato y disponibilidad de recursos por los gobiernos, han reemergido a partir de 2014 como espacios subsidiarios de legitimidad. La crisis, en estos dos países, se relaciona fundamentalmente con los ciclos de activación y desactivación del diálogo social. El intercambio neo-corporatista se ha adaptado a la nueva condición de debilidad de sus actores.

Los casos italiano e irlandés son más complejos. La discontinuación del diálogo social no parece responder a una adaptación coyuntural al marco de gobernanza impuesto por la ayuda financiera europea. Los gobiernos de ambos países han cruzado el Rubicón de la denuncia pública del pacto social como instrumento de elaboración de políticas públicas ineficiente. Al perder su reconocimiento institucional como actores del diálogo social, los sindicatos han quedado reducidos a grupos de presión comunes. Sus debilidades internas en afiliación y apoyo social han lastrado su capacidad para tratar de retener su posición institucional.

El diálogo social ha demostrado históricamente una gran capacidad de reconfiguración y de resistencia. En la medida en que no fragüen nuevos mecanismos alternativos de coordinación socioeconómica no es descartable la reemergencia de la dinámica neo-corporatista. Sin embargo, esta decisión corresponderá al gobierno y no al resto de actores. En cualquier caso, y por el momento, la crisis de deuda soberana ha consolidado tanto en Italia como en Irlanda un nuevo paradigma de unilateralidad en la acción gubernamental.

Bibliografía

Avdagic, Sabina (2010): "When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe", *Comparative Political Studies*, 43, pp. 628-57.

Baccaro, Lucio y Regan, Aidan (2014): "Explaining Social Pacts: Weak Government or Strong Executive? Rethinking the Irish and Italian Case in the Aftermath of the Crisis" *Council for European Studies Conference*. Washington, March 14-16 2014.

Baumgarten, Britta (2013): "Geração à Rasca and beyond: Mobilizations in Portugal after 12 March 2011", *Current Sociology*, 61(4), pp. 457-473.

Begg, David (2008): "The Mission of Unions is Timeless" en Tim Hastings (ed), *The State of the Unions: Challenges Facing Organised Labour in Ireland*, Dublin: Liffey Press.

Campos Lima, Maria da Paz y Martín Artiles, Antonio (2011): "Crisis and Trade Union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts." *Transfer: European Review of Labour and Research* 17 (3): 387-402.

Costa, Hermes Augusto (2012): "From Europe as a model to Europe as austerity: the impact of the crisis on Portuguese trade unions", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(4), pp. 397-410.

Culpepper, Pepper D. y Regan, Aidan (2014): "Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy", *Socio-Economic Review* Advance Access published February 2 2014. doi:10.1093/ser/mwt028.

Dellepiane, Sebastian y Hardiman, Niamh (2013): "The politics of fiscal effort in Spain and Ireland: Market credibility versus political legitimacy" UCD Geary Institute Discussion Paper Series; Geary WP2013/21. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10197/5117>

Esping-Andersen, Gösta (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Alfons El Magnanim.

Ferrera, Maurizio (1996): "The 'Southern Model' of welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.

González Begega, Sergio y Luque Balbona, David (2015): "Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: Los casos de España y Portugal", *Revista Internacional de Sociología*, 73 (2) DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2014.03.17>

González Begega, Sergio y Luque Balbona, David (2014): "¿Adiós al corporatismo competitivo en España?: Pactos sociales y conflicto en la crisis económica", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148, pp. 79-102.

Hall, Peter A. y Soskice, David (2001): *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Hamann, Kerstin y Kelly, John (2011): *Parties, elections, and policy reforms in Western Europe: voting for social pact*. New York: Routledge.

Hamann, Kerstin y Kelly, John (2004): "Unions as Political Actor: a Recipe for Revitalization?" en Carola M. Frege y John Kelly (ed.) *Varieties of Unionism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 93-116.

Hamann, Kerstin; Johnston, Alison; Katsanidou, Alexia; Kelly, John y Pollock, Philip H (2014): "Sharing the Rewards, Dividing the Costs? The Electoral Consequences of Social Pacts and Legislative Reform in Western Europe". *West European Politics*. Published online: 04 Jun 2014. <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.911481>.

Hassel, Anke (2003): "The politics of social pacts", *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4), pp. 707-26.

Hassel, Anke (2014): Adjustments in the Eurozone. Varieties of Capitalism in Southern Europe. *LEQS Paper* No. 76/2014.

Huzzard, Tony; Gregory, Denis y Scott, Regan (2004): *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Köhler, Holm-Detlev; González Begega, Sergio y Luque Balbona, David (2013): "Sindicatos, crisis económica y repertorios de protesta en el Sur de Europa" en Salvador Aguilar (coord.), *Anuario del Conflicto Social 2012*, Barcelona: Universidad de Barcelona, pp. 1013-52.

Korpi, Walter (1983): *The democratic class struggle*. London: Routledge.

Lehmbruch, Gerhard (1977): "Liberal corporatism and Party Government", *Comparative Political Studies*, 10 (1), pp. 91-126.

McDonough, Terrence y Dundon, Tony (2010): "Thatcherism Delayed? The Irish crisis and the paradox of social partnership", *Industrial Relations Journal*, 41 (6), pp. 544-562.

Molina, Oscar y Miguélez, Faustino. (2013): "From negotiation to imposition: social dialogue in austerity times". *ILO Working Paper No. 51*. Geneva: International Labour Office. Disponible en: <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS223700/lang--en/index.htm>

Molina, Oscar y Rhodes, Martin (2002): "Corporatism: the Past, Present, and Future of a Concept", *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 305-331.

Monteiro Fernandes, Antonio (2013): "El impacto de la crisis en la situación laboral portuguesa" *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 33.

Natali, David y Rhodes, Martin (2004): "Trade-offs and veto players: reforming pensions in France and Italy", *French Politics* 2, pp. 1-23.

Öberg, PerOla; Svensson, Torsten; Christiansen, Peter Munk; Nørgaard, Asbjorn Sonne; Rommetvedt, Hilmar y Thesen, Gunnar (2011): "Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia", *Government and Opposition*, 46, 3, pp. 365-391

Palma Ramalho, Maria do Rosário (2013): "Portuguese labour law and industrial relations during the crisis". *ILO Working Paper No. 54*. Geneva: International Labour Office. Disponible en http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_232798/lang--en/index.htm

Pedersini, Roberto y Regini, Marino (2013): "Coping with the crisis in Italy: Employment relations and social dialogue amidst the recession" *ILO Working Paper No. 50*. Geneva: International Labour Office. Disponible en http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_223695/lang--en/index.htm

Petmesidou, Maria y Guillén, Ana M. (2014): 'Can the Welfare State as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European Periphery', *South European Society and Politics*, 19 (3), pp. 295-307.

Pierson, Paul (2011): *Welfare state reform over the (very) long-run*, Centre for Social Policy Working Papers, Bremen, University of Bremen.

Pizzorno, Alessandro (1978): "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Relations" en Colin Crouch y Alessandro Pizzorno (eds.) *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, Vol. 2, London: Macmillan.

Rehfeldt, Udo (2000): *Globalización, Neocorporatismo y Pactos Sociales*, Buenos Aires: Lumen.

Regan, Aidan (2012): *The Rise and Fall of Irish Social Partnership*. Tesis doctoral University College Dublin. On line. Disponible en: www.aidanregan.com/1/146/resources/publication_1592_1.pdf

Regini, Marino (2003): "Tripartite concertation and varieties of capitalism", *European Journal of Industrial Relations*, 9(3), pp. 251-263.

Rhodes, Martin (1998): "Globalization, Labor Markets and Welfare States: a Future of 'Competitive Corporatism?'" en Martin Rhodes e Yves Meny (eds.) *The Future of European Welfare: a New Social Contract*, London: Palgrave MacMillan.

Sacchi, Stefano (2015): "Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis" *Comparative European Politics*, 13, pp. 77-92.

Schmitter, Philippe C. (1974): "Still the Century of Corporatism", *Review of Politics*, 36(1), pp. 85-131.

Simoni, Marco (2010): "Labour and Welfare Reforms: The Short Life of Labour Unity" en Andrea Mammone y Giuseppe A. Veltri (eds) *Italy Today. The Sick Man of Europe*, London: Routledge.

Visser, Jelle (2013): *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2011*, versión 4.0. On line. Disponible en: <http://uva-aias.net/38>

CRISIS Y ESTADO DE BIENESTAR EN EL CUIDADO DE MENORES: REFLEXIONES CONCEPTUALES A PARTIR DE UN ESTUDIO COMPARADO DE ESPAÑA Y NORUEGA

Begoña Elizalde San Miguel¹

Vicente Díaz Gandasegui²

Magdalena Díaz Gorfinkiel³

Universidad Carlos III de Madrid

Fecha de recepción: 2 de marzo de 2015.

Fecha de aceptación en su versión final: 15 de septiembre de 2015.

Resumen

El presente artículo constituye una reflexión respecto a las consecuencias del actual contexto de crisis en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España y Noruega. A través de un enfoque comparado se analizan los cambios acontecidos en el cuidado de menores de tres años en ambos países, tanto desde el punto de vista de las políticas públicas como de los recursos utilizados por las propias familias. La cuestión del cuidado de estos menores conforma el eje a partir del cual se reflexiona sobre la idoneidad de los marcos teóricos tradicionales referidos a los modelos de Estado de bienestar. En el caso español las relaciones entre los agentes sociales respecto al cuidado y atención a los menores de tres años han experimentado importantes cambios en las últimas décadas. El Estado ha incrementado su participación en términos globales, aunque la crisis económica ha modificado esta tendencia. Simultáneamente en Noruega, pese a la estabilidad y consenso sobre las políticas que apoyan a las familias, se ha experimentado una ligera mercantilización de los servicios de atención a los menores de 3 años, matizándose la tradicional delegación del cuidado en el Estado. Consecuentemente, este artículo incorpora nuevos marcos teóricos, como el planteado por Sigrid Leitner, para analizar la intención de dos Estados de bienestar diferentes, examinando la evolución y los cambios experimentados por ambos en los últimos años y, en concreto, los efectos de la actual crisis económica sobre el cuidado de los menores.

Palabras clave: *Estado de bienestar, Cuidados de menores, Política familiar, España, Noruega.*

Abstract

This article is a reflection about the consequences and influence of the current financial crisis on work-life balance policies in Spain and Norway. A comparative approach between these two countries is used to examine the modifications in regards to the care of children under the age of three. Hence, we analyze the public policies and the resources used by the families to observe the evolution of the Welfare State in these countries. The issue of the care of children under three years is the core idea from which we consider the current applicability of different traditional theoretical models of Welfare State. In the Spanish case, care of children under three has undergone major changes in recent decades, thus allowing a new relationship among social agents. The state has modified its participation, although the economic crisis has reduced and even reversed this trend. Simultaneously, Norway in spite of the stability and consensus regarding family policies, has introduced certain privatization tendencies, modifying the traditional delegation of care in the State. Therefore, this paper considers the usefulness of new theoretical frameworks, such as the one proposed by Sigrid Leitner, to analyze the care mechanism developed by two different systems of Welfare State, examining the evolution and intention of both countries in regards to the care of children under the age of three and, in particular, the effects of the current economic crisis on those policies and resources.

Key Words: *Welfare State, Care for Children, Family Policy, Spain, Norway.*

¹ Universidad Carlos III de Madrid. belizald@polsoc.uc3m.es

² Universidad Carlos III de Madrid. vdgandas@polsoc.uc3m.es

³ Universidad Carlos III de Madrid. mdiazg@polsoc.uc3m.es

INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha suscitado un importante debate sobre el concepto de Estado de bienestar. Las sucesivas reformas aplicadas en distintos países hacen que sea necesario cuestionar la utilidad que tienen las clasificaciones más conocidas sobre los regímenes de bienestar para explicar la realidad actual. Este artículo plantea una reflexión sobre la validez de dichas tipologías y las diferencias existentes entre dos sistemas distintos, el noruego y el español. Para ello hemos considerado un aspecto concreto de los Estados de bienestar: los mecanismos existentes para la conciliación de la vida familiar y laboral, y específicamente, las políticas y servicios disponibles para el cuidado de los menores de tres años.

Los modelos teóricos sobre el Estado de bienestar se presentan en este artículo como una herramienta útil para analizar la evolución reciente de las políticas familiares. Se debe tener en cuenta que las políticas e instituciones de los Estados han ido cambiando desde sus clasificaciones iniciales tanto como lo ha hecho la sociedad, sus demandas y sus necesidades. No obstante, este cambio continuo y gradual se ve salpicado de transformaciones más bruscas que tienen lugar cuando suceden acontecimientos específicos tales como la actual crisis económica. En este sentido se incluye la crisis en este artículo, como un actor pasivo que tiene efectos sobre las familias con menores a su cargo.

Las políticas familiares y, en concreto, las medidas dirigidas a los menores de tres años, son un pilar básico del edificio del bienestar social ya que inciden en las tasas de fecundidad, el crecimiento económico y la productividad, la reducción de la desigualdad de género y la disminución de la pobreza infantil (Ferragina y Seeleib-Kaiser 2015; Navarro y Clua Losada 2013). En este sentido, en España, la pobreza infantil ha aumentado significativamente en los últimos años como consecuencia del recorte en los apoyos públicos (Navarro y Clua Losada 2013) y la pérdida de ingresos de las familias (entre 2009 y 2014 la renta anual neta media de los hogares descendió un 13%, INE, Encuesta Condiciones de Vida). Así, entre 2009 y 2014 el porcentaje de niños menores de 6 años que se enfrentaron al riesgo de padecer pobreza aumentó en España del 29 al 32%, situándose entre los países europeos con mayor tasa de pobreza infantil. Por el contrario, en Noruega, donde en 2009 los niños tenían un menor riesgo de padecer pobreza infantil (un 14%), la crisis no ha afectado a este colectivo de manera significativa, y el riesgo de pobreza apenas ha variado hasta 2013 (último dato disponible) (Eurostat, Income and Living Conditions Database).

Por otro lado, en lo que respecta a la igualdad de género entre 2009 y 2013 la brecha salarial entre hombres y mujeres también ha evolucionado de forma distinta en ambos países. Si en 2009 era de 16% tanto en España como en Noruega, en 2013 se había incrementado en España y se situaba en un 19%, mientras que en Noruega se mantuvo estable (Eurostat, Labour Market Statistics).

Estos dos indicadores, pobreza infantil y desigualdad salarial de género, ilustran algunos de los efectos de la crisis económica, reflejando, en el caso español, un retroceso de los objetivos que buscaban las políticas familiares de comienzos de este siglo. De esta manera, la intencionalidad de los cambios legislativos adoptados durante la crisis en ambos países muestra la distinta importancia que se le otorga a la familia desde ámbitos institucionales (Starke 2013) y las consecuencias que esto tiene para el funcionamiento social. Para analizar la evolución e intención de las políticas familiares en España y Noruega se han tenido en cuenta en este artículo tres categorías amplias: el tiempo retribuido para los cuidados, las transferencias monetarias y los servicios que se ofertan. De esta forma, y pese a que la diversidad de las prestaciones impide una comparación de medidas concretas, el análisis de los cambios producidos en estas tres categorías durante la crisis permite evidenciar la intencionalidad y el diferente rol social otorgado a la familia en ambos Estados de bienestar.

LA VINCULACIÓN ENTRE LOS MODELOS DE BIENESTAR Y DE CUIDADO

Las clasificaciones de bienestar clásicas y su impacto en las familias

La clasificación de los Estados de bienestar diseñada por Gøsta Esping-Andersen en su obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Tres Mundos del Estado de Bienestar, 1990) constituye un referente a la hora de entender las principales diferencias entre los distintos recursos, privados y públicos, disponibles para los ciudadanos. Su propuesta considera que los Estados de bienestar están ligados a diversas interpretaciones del capitalismo y, por tanto, son más o menos inamovibles en el tiempo, sufriendo modificaciones únicamente de modo gradual o cuando ocurre un acontecimiento suficientemente importante como para transformar la relación existente entre los ciudadanos, las instituciones políticas y el mercado. De estas relaciones subyace una tipología de Estados de bienestar bien conocida que clasifica a los Estados de bienestar en socialdemócratas, corporativos y liberales.

Los países denominados socialdemócratas ofrecen una cobertura universal de servicios sociales, y se encuentran en equilibrio siempre que el desempleo se mantenga por debajo del 3%, pues si éste aumenta sufren problemas estructurales (Huber y Stephen 2001). En estos países el Estado proporciona recursos públicos para el cuidado de todos los niños, de forma que los ciudadanos se enfrentan con menores dificultades para combinar la familia con sus responsabilidades profesionales. Este modelo es el seguido por los países nórdicos, Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Suecia y también por los Países Bajos.

Los Estados de bienestar corporativos, por su parte, se caracterizan por altos niveles de gasto social, destinados principalmente a pensiones y prestaciones por desempleo. Bajo este modelo el acceso a los derechos no es universal sino que está vinculado al empleo, es decir a la posición del individuo en el mercado de trabajo. Se crea así una desigualdad entre la amplia cobertura de servicios sociales de la que disfrutaban los ciudadanos que participan en el mercado laboral frente a quienes quedan excluidos de éste. Estos países mantienen bajos niveles de empleo en el sector público, lo que repercute en una menor oferta de puestos de trabajo femenino, así como de recursos para el cuidado formal de los niños, generando un sistema que no provee las condiciones necesarias para la conciliación de la vida familiar y profesional. En este modelo quedan clasificados países como Alemania, Francia, Austria, Bélgica y Luxemburgo.

Por último, los Estados de bienestar liberales tratan de intervenir lo menos posible en las operaciones del mercado y actúan de forma asistencial. Los servicios sociales se limitan a aquellos ciudadanos que carecen de recursos propios suficientes. Se espera que la mayoría de la población encuentre la solución a su bienestar en el mercado, con sus propios recursos económicos y adaptando los productos a sus necesidades y posibilidades. Por ello, la conciliación familiar depende de las decisiones individuales, lo que lleva a que, en muchos casos, la situación económica se constituya como un factor determinante. Estados Unidos, Reino Unido o Australia quedan clasificados en esta categoría.

La inicial clasificación de Esping-Andersen dio lugar a un emergente campo de investigación que permitió matizar y desarrollar los tres modelos inicialmente propuestos. Así, pronto llegaron voces desde el sur de Europa que llamaban la atención sobre las peculiaridades de los países *mediterráneos*, inicialmente relegados en el estudio y que presentaban características distintivas respecto al modelo corporativo (Ferrera 1996): un generoso esquema de pensiones, un sistema sanitario y educativo con cobertura universal aunque fragmentado y políticas concretas para paliar la exclusión social (Moreno 2009). Los Estados de bienestar mediterráneos (España, Grecia, Italia y Portugal) poseen, además, un mercado laboral en el que la inflexibilidad de horarios, las largas jornadas de trabajo, la descoordinación entre la organización del tiempo escolar y laboral y la desigualdad de retribuciones por género "han limitado la incorporación de las mujeres con cargas familiares al mercado laboral" (Moreno 2009: 191) y ha mantenido a la familia, sobre todo a las madres y las abuelas, como el agente socialmente responsable de garantizar el cuidado de sus miembros.

En este artículo nos centraremos en dos de estos modelos por tener objetivos y mecanismos muy diferenciados. Por un lado analizaremos el Estado de bienestar noruego, enmarcado dentro del modelo escandinavo, que pretende la igualdad y la equidad progresiva mediante la intervención del Estado y, por otro lado, examinaremos el Estado de bienestar español, clasificado dentro del modelo corporativo y matizado como régimen familista, que combina un sistema universal con uno contributivo y que confía en la solidaridad familiar de alta intensidad como proveedor principal de bienestar.

La familia y el cuidado como determinantes del bienestar

Los regímenes de bienestar socialdemócrata, liberal y corporativo (y el mediterráneo) se rigen por principios distintos, los cuales son respectivamente, "la igualdad entre los ciudadanos, la simple cobertura social de los más pobres y el mantenimiento de los trabajadores" (Esping-Andersen y Palier 2010:9). Dentro de esta amplia aproximación al Estado de bienestar, este artículo se centra en un aspecto concreto de estos modelos: las políticas y servicios existentes para el cuidado de los menores de tres años. Es precisamente al analizar esta dimensión de las políticas familiares cuando queda en evidencia una de las limitaciones de la clasificación clásica del bienestar: su modelo se fundamenta en las relaciones entre dos actores: el Estado y el mercado. Sin embargo, la interacción entre estos dos agentes no determina por sí misma el nivel de bienestar, ya que éste se ve también influido por la acción de otro elemento social fundamental: la familia. La familia fue un actor inicialmente ignorado en el estudio del bienestar a pesar de que desempeña un papel protagonista en el mismo, pues las familias y las políticas destinadas a ellas influyen de forma directa en el riesgo de padecer pobreza, la igualdad de género y, por ende, en la productividad de un país.

La incorporación de la familia como agente de bienestar es conocida como *teoría del cuidado social* (Anttonen y Sipilä 1996; Daly y Lewis 2000) y empezó a desarrollarse a finales de los años noventa del siglo pasado dentro de la corriente feminista. Anttonen y Sipilä (1996) en su ya clásico estudio comparado sobre la oferta de servicios destinados al cuidado de niños y mayores, concluyeron que existen dos grandes formas de gestionar los cuidados: un modelo escandinavo, en el que se incluye Noruega, con una red de servicios públicos universal y una alta participación de las mujeres en el mercado laboral formal y, por otro lado, el modelo de *cuidado familiar* del sur de Europa, del que España es un buen referente. Se trata de un modelo con bajo empleo femenino, escasa presencia de servicios sociales dedicados al cuidado y en el que, como consecuencia, sigue existiendo un elevado protagonismo de la mujer en relación al cuidado, lo que da sentido a su categorización como régimen familista.

Crisis y cambio

El reconocimiento del papel central del trabajo (re)productivo en el bienestar de los ciudadanos conlleva la necesidad de replantear uno de los principios sobre los que descansa la clasificación de regímenes de bienestar tradicional: su resistencia al cambio. La llamada *nueva familia*, surgida de la *segunda transición demográfica* (Lesthaegue 1991; Van de Kaa 2002), presenta relaciones de género más igualitarias, una creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y bajos niveles de fecundidad. Este nuevo modelo familiar requiere reajustar los recursos destinados al cuidado puesto que las mujeres, tradicionalmente responsables del cuidado, ya no pueden seguir siendo las únicas responsables de ejercer ese rol. El cambio familiar obliga, por tanto, a diseñar modificaciones en la ecuación entre Estado, familia y mercado.

Así, la *crisis de los cuidados* (Hochschild 2001; Pérez-Orozco 2006) hace referencia a la necesidad de readaptar los recursos y agentes sociales que se dedican a este tipo de actividad. La constatación de estas nuevas necesidades de cuidados tuvo como consecuencia una fuerte expansión de las políticas familiares en el conjunto de países europeos durante los primeros años del siglo XXI siguiendo los principios de *flexicurity* e inversión social dictados desde organismos como la UE (Ferragina y Seeleib-Kaiser 2015; Moreno et al 2014). Sin embargo, a la incipiente etapa de ajuste a las nuevas demandas sociales, con

nuevas políticas, servicios y medidas de apoyo a la familia, le sucedió la crisis financiera actual y los recortes resultantes (Navarro y Clua Losada, 2013; Moreno et al 2014).

La transformación de la realidad social del cuidado ha dejado obsoletas las etiquetas tradicionales sobre los modelos de bienestar, que deben ser matizadas. La clasificación de *familista* para referirse a los países del sur de Europa resulta insuficiente para explicar su realidad actual. Si consideramos las estrategias de cuidado utilizadas por las mujeres de más de 55 años encontraremos, probablemente, que éstas reproducen el modelo tradicional. Sin embargo, si tenemos en cuenta las generaciones más jóvenes y las familias en las que ambos progenitores trabajan de manera remunerada, se puede observar una transformación en el modelo tradicional de cabeza de familia masculino que garantiza la disponibilidad de la mujer para cuidar en la familia, puesto que no encaja con el patrón actual de empleo de la mujer o las preferencias de las familias de disponer de dos fuentes de ingresos.

En los países del sur de Europa, ante la falta de alternativas públicas, la principal solución a la crisis de los cuidados ha venido a través del mercado, es decir, mediante la contratación de escuelas infantiles de carácter privado y/o de cuidadoras. En este proceso de mercantilización las mujeres migrantes se han convertido, desde finales del siglo pasado, en una creciente fuerza de trabajo utilizada por las familias para cuidar a los niños menores de tres años, así como a los ancianos. Se ha pasado, de esta forma, de un modelo de cuidados asentado casi de forma exclusiva en la familia a un nuevo modelo crecientemente mercantilizado, denominado modelo de *migrante en la familia* (Bettio et al 2006; Martínez Buján 2009).⁴

No obstante, el creciente papel del mercado en el cuidado es una realidad no sólo en los países del sur de Europa sino que constituye una de las tendencias de ajuste a la crisis financiera más comunes en el conjunto de países europeos (Moreno et al 2014).

Los países socialdemócratas, entre los que se encuentra Noruega, también han introducido ligeros cambios que van guiando las prestaciones de universalidad hacia un enfoque más liberal a través de una sutil pero creciente mercantilización de los derechos sociales (Moreno et al 2014). En estos casos, el recurso al mercado se da tanto por parte del Estado, que privatiza la gestión de algunos servicios públicos, como de las propias familias, que de forma creciente acuden a la utilización de mujeres migrantes y *au-pairs* para solucionar los problemas que provoca la conciliación (Widding 2011).

De esta manera, pese a que la intensidad del recurso al mercado ha sido significativamente diferente en ambos países, se puede apreciar cómo la crisis financiera ha producido ajustes y comportamientos similares. Por lo tanto la crisis financiera se conforma como el factor externo, al que alude Pierson (2002: 379-384), que desencadena cambios en los Estados de bienestar, provocando, generalmente, la mercantilización de recursos públicos.

LA INTENCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES

Una vez asumida la necesidad de adoptar paradigmas teóricos que incorporen a la familia como agente proveedor de bienestar, surgen modelos conceptuales que analizan las relaciones y conexiones existentes entre las familias y los otros dos actores, el Estado y el mercado. En este sentido es interesante considerar la clasificación propuesta por Sigrid Leitner (2003) cuyo análisis ha dado lugar a un mapa del bienestar compuesto por cuatro modelos:

- *El familismo opcional* da a las familias la posibilidad de elegir la estrategia de cuidado que creen más oportuna, garantizando tanto disponer de tiempo para cuidar en primera persona como el

⁴ Cabe señalar que en términos cuantitativos, la incidencia de este modelo es todavía reducida. Según la última Encuesta de Discapacidades, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (2008) del INE, el porcentaje de personas mayores que han procedido a contratar un cuidador ajeno a la familia es del 10%. Sin embargo, en términos ideológicos constituye un cambio fundamental por la asunción y presencia de un modelo familiar que es alternativo al tradicional.

desarrollo de una amplia cobertura de servicios públicos (escuelas infantiles, fundamentalmente) para delegar el cuidado si ésta es la opción elegida.

- *El familismo explícito* corresponde a los sistemas que fomentan la asunción del cuidado dentro de la familia y, consecuentemente, centran sus recursos en prolongados permisos laborales. El modelo tiende a reproducir relaciones de género tradicionales, puesto que existe una inercia a que la mujer sea quien asume estos permisos.
- *El familismo implícito* es aquel que entiende que las familias son las responsables de cuidar, pero no les reconoce ningún derecho específico ni les facilita servicios alternativos. Es el modelo que más perpetúa la tradicional división sexual del trabajo, ya que el cuidado acaba recayendo en las mujeres, que tienen más dificultades para entrar o mantenerse en el mercado laboral.
- Los *sistemas desfamiliarizados* se caracterizan por no garantizar el derecho de las familias a cuidar. Los permisos parentales son reducidos y la desfamiliarización se produce a través del Estado, mediante servicios públicos, o el mercado, con la contratación de cuidadores particulares.

De esta forma, el papel fundamental de las familias y el trabajo de cuidados, tradicionalmente femenino, son específicamente incorporados a este modelo desarrollado por Leitner (como antes lo hizo Gauthier en 1999). Pese a que pueden existir paralelismos y conexiones con el modelo de Esping-Andersen, la clasificación de Leitner consigue visibilizar el trabajo reproductivo y familiar, que quedaba oculto bajo los modelos clásicos de bienestar, centrados en la dimensión productiva – masculina (Carrasco 2011). Asimismo, el modelo propuesto por Leitner sugiere tener en consideración no solo los resultados, sino también las intenciones de las políticas familiares respecto a la organización del cuidado de los menores y el papel que desempeñan las mujeres.

CAMBIOS RECIENTES EN LOS RECURSOS DESTINADOS AL CUIDADO DE MENORES

La política familiar en España se caracteriza por un retraso histórico que en parte se explica por el modelo franquista, que se articulaba en la protección de la familia tradicional (Moreno 2013). La familia, por ende, fue la gran ignorada en las políticas de bienestar hasta finales de los años noventa, en los que considerando el modelo propuesto por Leitner, España se enmarcaba dentro del denominado familismo implícito. Esto se traducía en unas bajas parentales retribuidas cortas, escasas transferencias monetarias, una red de escuelas infantiles públicas insuficiente y la delegación en la familia para el cuidado de los niños (Flaquer y Escobedo 2014). Las redes familiares y, en particular, el apoyo otorgado por los abuelos, han sido, tradicionalmente, de alta intensidad, lo que ha constituido, seguramente, la principal característica de este modelo de cuidados (Meil 2014; Tobío 2012). El caso español evidenciaba así que cuando las políticas públicas no son suficientes para poder conciliar el trabajo con la vida familiar, otros recursos se hacen necesarios.

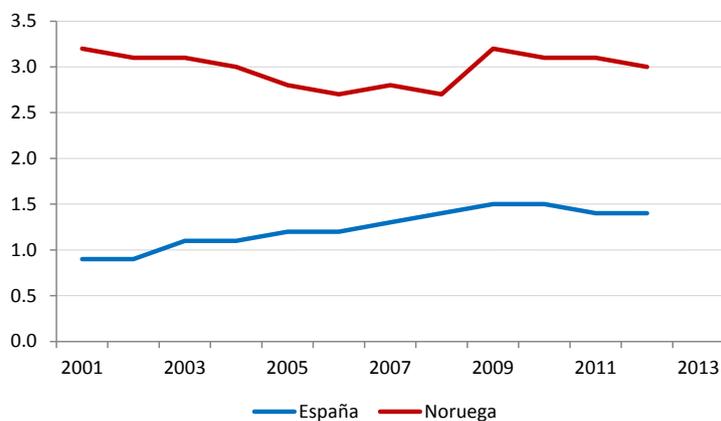
Por su parte Noruega podía ser clasificada a principios del siglo XXI como un régimen familista opcional, en el que las familias tenían el derecho a cuidar a sus menores, aunque el cuidado no constituía una obligación, pues el Estado combinaba bajas de paternidad y maternidad extensas con la existencia de una red universal de escuelas infantiles públicas.

En los primeros años de este siglo se sucedieron en España una serie de políticas que trataban de apoyar un modelo de familia igualitario y fomentaron la conciliación. Se adoptaron entonces, coincidiendo con otros países de la OCDE, diversas medidas encaminadas a mejorar la conciliación que "implicaron una modesta expansión del gasto social (...). Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2007 ha dado al traste con numerosas de estas reformas a partir del año 2010" (Moreno et al 2014: 53).

El descenso en la inversión en gasto social se ha producido de manera generalizada y también ha afectado a Noruega, aunque su inversión sigue siendo notablemente más elevada que la española

(figura 1). Además, el marco legal para apoyar políticas de conciliación en España es débil (Moreno 2009), mientras que en Noruega muestra una gran solidez que se fundamenta en un consenso social y político amplio y fuerte.

FIGURA 1: GASTO PÚBLICO DESTINADO A LAS FAMILIAS, EN % DE PIB



Fuente: Eurostat, Base de datos sobre protección social.

La proximidad de la crisis financiera, que aún afecta a la economía global, dificulta tener la perspectiva suficiente para determinar si los recortes y la mercantilización que recientemente han tenido lugar en España se deben a un retroceso coyuntural en la evolución de las políticas familiares o representan una vuelta al tradicional olvido de la familia en las políticas españolas. Sin embargo, desde el punto de vista de la intencionalidad, la disminución de la inversión en gasto público destinado a la familia en España sí permite determinar que los objetivos sobre la familia son diferentes a otros países europeos. En este sentido, pese a que en España es a partir de 2009 cuando se tomaron las principales medidas de recorte y mercantilización de la política familiar, la OCDE (2011) establece que la mayor parte de sus países miembros realizaron recortes en política familiar durante la primera etapa de la crisis (años 2007-2009), aunque solo la mitad de ellos incluyó a las políticas familiares en las medidas de ajuste económico a partir de 2011.

La siguiente tabla muestra, de forma esquemática, los principales recursos destinados al cuidado de los menores de tres años existentes en ambos países, así como los cambios implementados desde el estallido de la crisis.⁵

⁵ La intencionalidad de los cambios en las políticas familiares en España y Noruega ha sido analizada, siguiendo la clasificación de Kammerman y Kahn (1994), en torno a tres tipos de prestaciones: tiempo, servicios y transferencias monetarias. Como prestaciones temporales se entienden todas aquellas iniciativas públicas destinadas a ofrecer la posibilidad de compartir tiempo con los hijos sin que esto repercuta negativamente en la relación con otros ámbitos sociales (como el laboral). La oferta de servicios, por su parte, implica ofrecer una alternativa de cuidados de calidad a toda la población independientemente de su situación social o personal. Las transferencias monetarias, por último, consisten en ofrecer un beneficio a las familias en el trato económico con objeto de que puedan hacer frente al mantenimiento de los hijos.

TABLA 1: COBERTURA Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS FAMILIARES. ESPAÑA Y NORUEGA

	ESPAÑA		NORUEGA	
	Prestación existente	Cambios	Prestación existente	Cambios
Permisos parentales	Madre: 16 semanas Padre: 2 semanas Posible transferibilidad de la madre al padre	Sucesivas dilataciones de la ampliación baja paternal a 4 semanas – aún no efectiva	Total permiso parental: 49 semanas ^a Madre: 3 + 10 semanas ^b Padre: 10 semanas Parte divisible entre ambos: 26 semanas	En julio de 2014 se establecieron las cuotas para el padre y la madre (10 semanas para el padre, 6 en 2006 aunque 14 en 2013).
Servicios (escuelas infantiles)	Asistencia escuelas infantiles 0-3 años: 31,8% (curso 2012-2013) Cobertura insuficiente: 51% pública	Supresión "Plan de Impulso a la Educación Infantil"	Asistencia escuelas infantiles 0-3 años: 54% (curso 2012-2013) Cobertura universal	Desde 2009 la legislación garantiza una plaza en escuelas infantiles a menores de 3 años
Transferencias monetarias	1.200 €/año hasta 3 años Deducciones fiscales	Supresión cheque-bebé	"Child benefit": 1.440 €/año hasta 18 años "Cash benefit": máximo de 700 €/mes de 13-23 meses	Supresión del "cash benefit" para el periodo 2-3 años

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas del Ministerio de Educación; Instituto de Estadística de Noruega y Ministerio de la Infancia, Igualdad e Inclusión Social de Noruega.

^a Tres semanas se toman antes del nacimiento.

^b Si los padres optan por reducir el salario de compensación al 80%, el número de semanas divisible entre ambos se prolonga 10 semanas, más, consiguiendo un total de 59 semanas.

Prestaciones en tiempo: las bajas parentales

Las prestaciones temporales proporcionan tiempo a los padres para estar con sus hijos durante las primeras semanas o meses de sus vidas y constituyen, por tanto, un recurso fundamental para conciliar la vida familiar y laboral. En la tabla 1 se puede observar la diferente realidad a la que se enfrentan las familias de ambos países ante el nacimiento de sus hijos, siendo la legislación noruega aproximadamente tres veces más generosa que la española.

En ambos países la prestación económica que se cobra durante la baja de maternidad y paternidad está ligada a la realización de una actividad laboral previa, aunque los requerimientos para ello son diferentes. Las personas, por tanto, no reciben un subsidio para cubrir el tiempo dedicado al nacimiento de los hijos, sino como compensación a su *impasse* en la actividad laboral.

En España, el permiso parental puede ser "transferido" de la madre al padre, mientras que en Noruega, ambos progenitores son "titulares" del mismo, lo que apunta a una diferente concepción de quién es, en última instancia, responsable de atender al menor. El sistema de transferibilidad existente en España reproduce patrones de comportamiento tradicionales y esto se refleja en que el uso de esta medida es muy limitado y las bajas siguen siendo utilizadas principalmente por las madres. Así, mientras que en España en 2014 el 83% de los hombres utilizó el permiso de paternidad, únicamente el 1,7% de los permisos de maternidad fueron transferidos al padre (Instituto Nacional de la Seguridad Social). En el caso de Noruega el gobierno ha intentado en los últimos años promover la igualdad de género y la implicación de los padres en el cuidado de los recién nacidos, con resultados positivos. En 2008 un 59% de los padres utilizaba su

baja paternal completa, una cifra que ha aumentado hasta el 68,5% en 2013 (Instituto de Estadística de Noruega).⁶ Con el objetivo de seguir incrementando la participación masculina en la atención a sus hijos el gobierno noruego estableció en 2014 una cuota mínima y no transferible de 10 semanas para padre y madre.

Asimismo, la diferencia en el número total de semanas asignadas al padre y a la madre apunta, de nuevo, a una distinta interpretación social respecto a quién es responsable de cuidar al recién nacido. La extensa baja parental de Noruega señala a la familia nuclear (progenitores) como los protagonistas del cuidado. En el caso de España, sin embargo, las 16 semanas, combinadas con una insuficiente cobertura de escuelas infantiles públicas hace que sea necesario implicar a otros actores más allá de la familia nuclear en el cuidado del recién nacido. Se asume de esta manera que la familia extensa, en concreto los abuelos, se harán cargo en muchos casos del cuidado de los menores (Tobío 2012). Las prestaciones parentales, por tanto, no han conseguido en España "desfamiliarizar" el cuidado de los menores y los ciudadanos parecen respaldar esta situación, como queda constatado en las Encuestas sobre Familia y Género (Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS, 2003 y 2012), en las que señalan que el cuidado de los menores de 6 años debe ser responsabilidad de la familia.

Los cambios que han tenido lugar en los últimos años, sobre todo en el periodo coincidente con la crisis económica, reflejan una intención distinta en ambos países. Así, en España, la Ley para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres, aprobada en 2007, preveía la ampliación progresiva de la baja paternal de 2 a 4 semanas para el año 2011. Sin embargo la medida fue prorrogada sin llegar a hacerse efectiva, reflejando de esta forma la intencionalidad de las políticas públicas, que de nuevo vuelven a alejar a los hombres de las responsabilidades en las tareas de cuidado. En Noruega, por el contrario, la baja de paternidad se ha incrementado desde el comienzo de la crisis en 4 semanas, pasando de 6 a 10 semanas.⁷

Las diferencias en las bajas parentales repercuten de manera distinta en la empleabilidad de las mujeres en estos dos países. En términos comparados, Noruega presenta una tasa de empleo femenino superior a España (73,5% frente al 50,3% en 2013) (Eurostat, Labour Market Statistics). Sin embargo, a pesar de que Noruega, como otros Estados de bienestar socialdemócratas, ha fomentado de forma explícita el empleo femenino, se enfrenta a la llamada "paradoja socialdemócrata" que consiste en que una generosa política familiar aparta a las mujeres, como consecuencia de un efecto boomerang, de determinadas ocupaciones, sectores y posiciones de poder, incrementa la intensidad del trabajo a tiempo parcial y provoca que el nivel salarial medio sea inferior al de los hombres (Nielsen 2012; Ellingsæter 2013; Kitterød & Rønsen 2013; Petersen et al 2014; Rønsen & Kitterød 2015; Kitterød & Lappegård 2012). Posiblemente éste sea el resultado de unas políticas familiares que han sido descritas como duales (Ellingsæter 2013), combinando elementos de doble sustentador con aspectos que representan el modelo tradicional de *male breadwinner*.

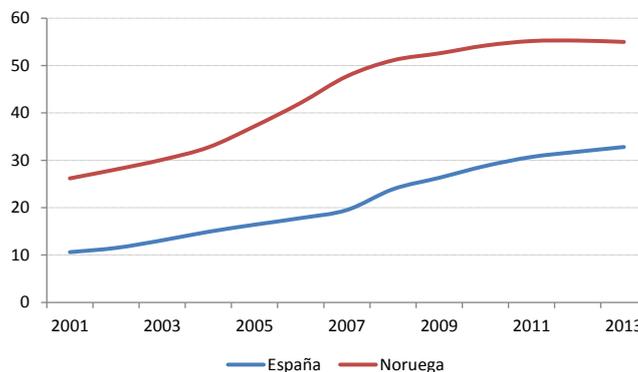
Prestaciones en servicios: escuelas infantiles de 0 a 3 años

Cuando finalizan los permisos parentales resulta necesario encontrar otros medios para proporcionar cuidado a los menores, siendo las escuelas infantiles una de las estrategias de cuidado colectivo más desarrolladas y efectivas para apoyar el derecho de los padres a trabajar y dar soporte al modelo de familia igualitaria. El uso de escuelas infantiles se ha incrementado de manera significativa en ambos países desde comienzos de siglo (figura 2)

⁶ Ambas cifras incluyen a los padres que además usaban, mediante transferencia, parte de la baja maternal. Esto se debe a que los datos que facilita el Instituto de Estadística de Noruega no especifican el uso de la transferibilidad.

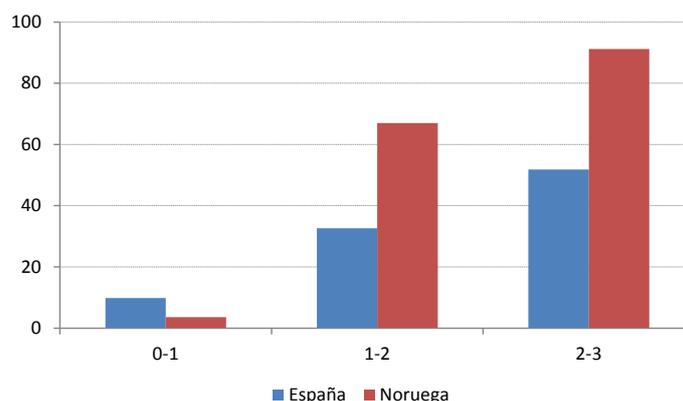
⁷ Durante el gobierno del partido progresista, entre 2011 y 2014 se aumentó la baja paternal de 6 a 14 semanas, pero fue reducida el 1 de Julio de 2014 a 10 semanas con la entrada del partido conservador en el gobierno.

FIGURA 2: EVOLUCIÓN DE NIÑOS 0-3 AÑOS MATRICULADOS EN ESCUELAS INFANTILES (%)



Fuente: elaboración propia a partir de: Estadísticas del Ministerio de Educación de España; Instituto de Estadística de Noruega.

FIGURA 3: TASA DE MATRICULACIÓN EN EL PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL POR EDAD DEL ALUMNO (CURSO 2012-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de: Estadísticas del Ministerio de Educación de España; Instituto de Estadística de Noruega.

En el curso 2012-2013 ambos países cumplían con el propósito establecido en la "Estrategia de Lisboa de la Unión Europea" de tener, al menos, al 33% de la población menor de tres años matriculada en educación infantil; sin embargo, mientras que en Noruega el objetivo se alcanzaba de manera holgada, con un 54% de niños menores de tres años en escuelas infantiles, en España la tasa fue exactamente del 33% (figura 2). En este sentido, el Informe sobre la Evolución de la Familia (2014) del Instituto de Política Familiar refleja que el 60% de los españoles consideran muy caro el servicio de escuelas infantiles, lo que explica la todavía limitada utilización de este servicio.

Además, en España, en el año 2014, el 49% de los niños matriculados en una escuela infantil asistían a un centro privado (Estadísticas del Ministerio de Educación) lo que refleja tanto la insuficiente cobertura de plazas de las escuelas infantiles públicas como la insatisfacción con las condiciones ofrecidas en estos centros. En Noruega, sin embargo, las escuelas infantiles son de oferta universal en el grupo de edad de 1 a 3 años y los precios, normas y servicios son regulados institucionalmente, tanto en las escuelas públicas como en las concertadas (Holte Haug y Storo 2013). En todo caso es significativo que la proporción de niños que asisten a escuelas privadas es similar a España (51% en 2013 según el Instituto de Estadística de Noruega) lo que refleja la sutil tendencia a la privatización que está teniendo lugar en algunos países con sistemas de bienestar escandinavos, aunque en el caso noruego se debe, posiblemente, a la necesidad

de ofertar plazas para todos los niños mayores de 1 año.

Atendiendo a la edad de los menores (figura 3), se observa un uso diferenciado de este servicio entre los dos países. En el tramo 2-3 años su uso es casi universal en el caso noruego, mientras que a esa edad apenas la mitad de niños españoles asisten a una escuela infantil. Por el contrario, en el primer año de vida del niño el uso es muy superior en el caso español, lo que se explica, seguramente, por la diferente extensión de las bajas parentales. En este sentido se puede observar cómo las políticas familiares tienen diversas repercusiones en la población en función de cómo estén diseñadas y cómo se combinen las diversas prestaciones.

El incremento en la utilización de las escuelas infantiles durante los últimos años, tanto en España como en Noruega, refleja que se trata de un recurso necesario para conciliar la vida laboral y familiar. Sin embargo, si atendemos a la actuación de los gobiernos de ambos países, las medidas tomadas durante este tiempo reflejan una diferente concepción sobre la relevancia de este servicio. Así, en el año 2008, el gobierno español intentó apostar por esta estrategia de conciliación a través del Plan de Impulso a la Educación Infantil, más conocido como Educa3, que preveía crear 300.000 plazas (una cifra que representaba la oferta desatendida en 2008). Se pretendía así favorecer tanto la igualdad de oportunidades para todos los menores como potenciar el empleo femenino. Sin embargo, pese a la importancia otorgada a sus objetivos, la crisis económica sirvió como justificación para la supresión del Plan. De esta manera, en 2012 el programa quedó cancelado cuando sólo se habían creado 71.000 plazas, argumentando que esta etapa educativa tenía únicamente un carácter asistencial (*El País*, 4 de abril de 2012). En una línea bien distinta han ido los cambios adoptados por Noruega en este aspecto, puesto que en el año 2009, y en pleno desarrollo de la crisis económica, se adquirió el mencionado compromiso de garantizar una plaza en la escuela infantil a todos los niños que tuviesen entre uno y tres años. Se pretendía así ofrecer una fase preparatoria para la educación general y, simultáneamente, favorecer la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Prestaciones en forma de transferencias monetarias

La última forma de prestación para las familias y la infancia se refiere a las transferencias monetarias que realiza el Estado. En Noruega, desde el año 1989 existe una prestación conocida como *cash benefit* que se destina a aquellas familias con niños de 1 a 3 años que deciden que sus hijos no acudan a las escuelas infantiles. Las cantidades percibidas se encuentran en relación al tiempo que el menor asiste a la escuela infantil, teniendo un tope máximo de 700 euros al mes en 2014. Esta medida, justificada ideológicamente bajo el derecho a la libertad de elección sobre cómo las familias eligen cuidar a sus hijos, ha generado controversia por la posible influencia en la segregación por género y social que puede causar en el mercado laboral, ya que puede incentivar que la mujer reduzca sus expectativas de participar en el mercado de trabajo y que el recurso sea transferido, mayoritariamente, a familias con menor salario. Como consecuencia, se ha modificado la aplicación de estas transferencias y desde el año 2012 se excluye a los niños a partir de los 24 meses. Además del *cash benefit* en Noruega existe una transferencia monetaria denominada *child benefit*, una prestación económica universal de 110€ al mes para cada niño a partir del primer mes de vida y hasta los 18 años de edad.

En España también existe un beneficio asociado a los menores, aunque por un período de tiempo mucho más limitado, 3 años, y que depende de la situación laboral de la madre. Así, una mujer en situación de empleo tiene derecho a deducirse de su declaración de la renta 1.200 euros al año. Por lo tanto, los padres y las mujeres en situación de desempleo no acceden a este tipo de beneficio. El denominado *cash benefit* tuvo también durante un periodo muy limitado su equivalente en España. Desde julio de 2007 hasta finales de 2010 se introdujo el conocido como cheque bebé, una prestación que implicaba un pago único de 2500€ a cada niño nacido (o adoptado) en España. Una vez más, la crisis económica fue la excusa para

cancelar esta medida, representando una más de las primeras y más significativas medidas de austeridad adoptadas como respuesta a la crisis económica.

CONCLUSIONES: UTILIDAD DE LOS MARCOS TEÓRICOS

Los Estados de bienestar pueden ser concebidos como estables, reconocibles y comparables pues se modifican solo de manera excepcional y muy gradual, sin embargo, aquellos derechos que se conciben como básicos surgen, se modifican o desaparecen. Por ello, los Estados de bienestar escandinavos, teniendo en consideración sus principios e intenciones, su universalidad y la posibilidad de que los ciudadanos elijan la mejor opción para su bienestar, han sabido adaptarse a las demandas de la sociedad de manera más satisfactoria que los Estados de bienestar mediterráneos, que en un equilibrio inestable se apoyan en la solidaridad familiar y compensan a los ciudadanos por la posición que ocupan en el mercado de trabajo.

En España las políticas, servicios y prestaciones destinados a la conciliación se han ido sucediendo sin tener estabilidad y cohesión social; por ello no han podido constituir una respuesta organizada a un modelo explícito de familia o unos objetivos de igualdad de género concretos. Estas políticas han tenido tradicionalmente un lugar secundario en la agenda pública española (León y Salido 2013) y se han sucedido de manera errática (Moreno 2013). Esta falta de consenso ha facilitado que en España, durante la crisis, se cancele el desarrollo de servicios que se valoraron como necesarios a comienzos de siglo, como el plan Educa3, se recorten las ayudas a las familias con la supresión del "cheque bebe" y que se dilate la aplicación de medidas, como la ampliación de la baja paternal, sin que estas decisiones generen mayor controversia entre los ciudadanos. En Noruega, sin embargo, las familias han seguido recibiendo apoyo por parte del Estado y se han aprobado nuevas medidas que refuerzan la dinámica anterior, puesto que la igualdad de género y la conciliación no se cuestionan como objetivos sociales y políticos

Así, mientras que en Noruega la crisis no ha afectado de manera significativa a la construcción y concepción del Estado de bienestar más allá de una leve mercantilización, en España se puede apreciar un cierto efecto boomerang en el que las medidas adoptadas durante el periodo pre-crisis dirigidas hacia un modelo de familismo opcional han retornado recientemente en forma de un familismo implícito. El caso español respondería a una estrategia denominada *last-in-first-out*, que significa que las últimas políticas públicas incorporadas son las primeras en ser eliminadas. Aquellas que apenas empezaban a despegar se recortaron utilizando el manido argumento de la insostenibilidad del Estado de bienestar, sin que la supresión de estas medidas haya supuesto un alto coste en intención de voto para los partidos, puesto que la opinión pública no tiene a estas políticas entre sus prioridades. Así lo constatan diversos estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), como la Encuesta sobre Familia y Género realizada en 2003 y 2012 o la de Actitudes hacia el Estado de bienestar del año 2008 (CIS, Banco de datos), que reflejan la percepción de la familia como la principal responsable de cuidar a los menores de 6 años.

Sin embargo, la falta de una política familiar estable e igualitaria conlleva también otras repercusiones. Así, en España, las altas tasas de desempleo y la falta de recursos de las familias hace que el cuidado de los menores de tres años suponga, en muchos casos, confiar toda la responsabilidad del cuidado a la familia y, por lo tanto, que se convierta en un elemento de desigualdad que diferencie aquellos ciudadanos que tienen recursos económicos o humanos para cuidar de los niños de aquellos que carecen de ellos. En este sentido, España y Noruega muestran un comportamiento diferente. Las políticas y recursos familiares existentes en Noruega no evitan, indudablemente, la existencia de desigualdades, pero suavizan las diferencias que se dan en sociedades como la española. Asimismo, la falta de apoyo a las familias, además de aumentar la desigualdad, deja en una situación vulnerable a los más pequeños, haciendo que se incremente el riesgo de pobreza infantil. Esto se puede apreciar en los casos de España y Noruega, que se encuentran en dos extremos opuestos dentro de la clasificación de países europeos con riesgo de sufrir pobreza infantil.

Por lo tanto, las políticas que facilitan el cuidado de los menores y la conciliación repercuten en la

situación de los niños y las familias y, en concreto, demuestran tener una influencia directa en el rol de la mujer dentro de la sociedad. Por ello, como indican Esping-Andersen y Bruno Palier (2010: 25), "si no somos capaces de desfamiliarizar las funciones de protección y especialmente de cuidado de los niños, no lograremos jamás conciliar maternidad y empleo". En definitiva, en España, las familias y, sobre todo, las mujeres, no pueden permitirse seguir cargando con el peso del cuidado sin los apoyos necesarios por parte de la Administración.

Mientras que en España se ha delegado en las personas y en las familias a la hora de buscar soluciones para la conciliación y el cuidado de los menores, en Noruega los conflictos surgidos con la transformación social que supuso la incorporación de la mujer al mercado de trabajo fueron asumidos social y políticamente. Además, en Noruega, la estabilidad y el consenso social permiten que no se cuestionen las medidas adoptadas y que se intenten minimizar los efectos no deseados de las políticas existentes. La reciente crisis económica ha mostrado la solidez del sistema noruego al tiempo que ha expuesto cómo en España existe un marco legal débil para apoyar a las familias, y también se ha podido apreciar, en forma de recortes y mercantilización de recursos, cómo se carece de unos propósitos políticos y sociales claros y consensuados respecto al apoyo a las familias y la línea a seguir para minimizar los conflictos existentes. En este sentido, las medidas adoptadas en Noruega no son probablemente transferibles de manera inmediata al caso español sin una maduración previa, pero su intencionalidad, el propósito de lograr un modelo de familia igualitario y con acceso universal a los recursos, constituye un ejemplo adecuado para adoptar políticas familiares más beneficiosas y satisfactorias.

BIBLIOGRAFÍA

- Anttonen, Anneli y Sippilä, Jorna (1996): "European social care services: Is it possible to identify models?", *Journal of European Social Policy* Nº 6 (2), pp. 87-100.
- Bettio, Francesca; Simonazzi, Annamaria y Villa, Paola (2006): "Change in care regimes and female migration: the "care drain" in the Mediterranean", *Journal of European Social Policy* Nº 16 (3), pp. 271-285.
- Carrasco, Cristina (2011): "La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes", *Revista Economía Crítica* Nº 11, pp. 205-225.
- Daly, Mary y Lewis, Jane (2000): "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *The British Journal of Sociology* Nº 51 (2), pp. 281-298.
- Ellingsæter, Anne Lise (2013): "Scandinavian welfare states and gender (de)segregation: recent trends and processes", *Economic and Industrial Democracy* Nº 34 (3), pp. 501-218.
- Esping-Andersen, Gøsta y Palier, Bruno (2010): *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, Gøsta (2007): "Un nuevo equilibrio de bienestar", *Política y Sociedad* Nº 44(2), pp. 11-30.
- Esping-Andersen, Gøsta (2003): *Estado de bienestar en el siglo XXI. La participación de la sociedad en el Estado de bienestar del siglo XXI*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press.
- Ferragina, Emanuele y Seeleib-Kaider, Martin (2015): "Determinants of a Silent (R)evolution: understanding the expansion of family policy in rich OECD countries", *Social Politics* Nº 22 (1), pp. 1-37.
- Ferrera, Maurizio (1996): "The Southern model of welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy* Nº 20 (4), pp. 283-300.
- Flaquer, Lluís y Escobedo, Anna (2014): "Licencias parentales y política social de la paternidad en España",

Cuadernos de Relaciones Laborales Nº 32(1), pp. 69-99.

Gauthier, Anne-Hélène (1999): "Historical trends in the State support for families in Europe (post 1945)", *Children and Youth Services Review* Nº 21 (11-12), 937-965.

Holte Haug, Kristin y Storo, Jan (2013): "Kindergartens in Norway - From care for the few to a universal right for all children", *Child Research Net*.

Hochschild, Arlie (2001): "Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional" en Will Hutton y Anthony Giddens *En el límite: la vida en el capitalismo global*, Barcelona: Tusquets, pp. 187-208.

Huber, Evelyn y Stephens, John D. (2001): *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*, Chicago: University of Chicago press.

Instituto de Política Familiar (2014): *Evolución de la familia en Europa*, Informe: Instituto de Política Familiar.

Kammerman, Sheila B. y Kahn, Alfred J. (1994): "Family policy and the under threes: money, services and time in a policy package", *International Social Security Review* Nº 47 (3-4), pp. 31-43.

Kitterød, Ragni Hege y Lappegård, Trude (2012): "A Typology of Work-Family Arrangements Among Dual-Earner Couples in Norway", *Family Relations* Nº 61(4), pp. 671-685.

Kitterød, Ragni Hege y Rønsen, Marit (2013): "Opting Out? Who are the Housewives in Contemporary Norway?", *European sociological review* Nº 29(6), pp. 1266-1279.

Leitner, Sigrid (2003): "Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective", *European Societies* Nº 5(4), pp. 353-375.

León, Margarita y Salido, Olga (2013): "Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos", en Eloísa Del Pino y Lara Rubio (eds), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid: Tecnos, pp. 291-309.

Lesthaegue, Ron (1991), "The Second Demographic Transition in Western Countries: an interpretation", en Oppenheim et al (eds), *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press.

Martínez Buján, Raquel (2009): "The entry of female immigrants into personal home care services in Spain." in Fassman et al, *Migration and Mobility in Europe*, pp. 161-187.

Meil, Gerardo y Rogero García, Juan (2014): "Abuelas, abuelos y padres varones en el cuidado de los niños", *Cuaderno de Relaciones Laborales* Nº 32 (1), pp. 49-67

Moreno, Almudena (2013): "La protección familiar en España: un reto aplazado", *Presupuesto y Gasto Público* Nº 71, pp. 223-239.

Moreno, Almudena (2009): "Roles de género, políticas familiares y dilemas de conciliación empleo-familia en España en el marco comparado europeo", *Temas actuales de economía* Nº 3, pp. 185-209.

Moreno, Luis; Del Pino, Eloísa; Marí-Klose, Pau; Moreno-Fuente, Fco. Javier (2014): "Reformas de los regímenes de bienestar y de las políticas sociales en perspectiva comparada" en Luis Moreno et al, *Los sistemas de bienestar europeo tras la crisis económica*, Madrid: Eurososial, pp. 39-66.

Navarro, Vicenç y Clua Losada, Mónica (2013): *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*, Barcelona: Ariel.

Nielsen, Anne (2012): "Work, life course and gender", *European Societies* Nº 14(1), pp. 113-134.

OCDE (2011): *Doing better for families*, Paris: OCDE.

Pérez Orozco, Amaia (2006): "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico", *Revista de Economía Crítica* Nº 5, pp. 7-37.

Petersen, Trond; Penner, Andrew M. y Høgsnes, Geir (2014): "From Motherhood Penalties to Husband Premia: The New Challenge for Gender Equality and Family Policy, Lessons from Norway", *American Journal of Sociology* Nº 119(5), pp. 1434-1472.

Pierson, Paul (2002): "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies", *Revue française de sociologie* Nº 43 (2), pp. 369-406.

Rønsen, Marit y Kitterød, Ragni Hege (2015): "Gender-Equalizing Family Policies and Mothers' Entry into Paid Work: Recent Evidence From Norway", *Feminist Economics* Nº 21(1), pp. 59-89.

Starke, Peter; Kaasch, Alexandra y Van Hooren, Franca (2013): *The Welfare State as a Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave McMillan.

Tobío Soler, Constanza (2012): "Reciprocity and solidarity in intergenerational relationships: France, Norway and Spain in comparative perspective", *Papers* Nº 97 (4), pp. 849-873.

Van de Kaa, Dirk (2002), "The idea of a second demographic transition in industrialized countries", en Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security, (Tokyo, 29 de enero 2002).

Widding Isaksen, Lise (coord.) (2011): *Global care work in Nordic societies. Gender and migration in Nordic societies*. Lund, Sweden: Nordic Academic Press.

LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOLABORAL DE LAS MUJERES

Nuria Alonso¹

Universidad Rey Juan Carlos

David Trillo²

Universidad Rey Juan Carlos

Fecha de recepción: 15 de abril de 2015.

Fecha de aceptación en su versión final: 29 de septiembre de 2015.

Resumen

El trabajo trata de analizar la situación sociolaboral de las mujeres a partir de distintas fuentes de información, con objeto de sistematizar un conjunto de factores que han podido traer consigo el empeoramiento de las condiciones de empleo de las mujeres. La idea que subyace es que durante la crisis la degradación de las condiciones de empleo y la desaparición de la protección social han empeorado sustancialmente la realidad del empleo remunerado y no remunerado de las mujeres y lo ha hecho en mayor medida que en los hombres.

Palabras clave: *crisis, género, Estado de bienestar, economía feminista.*

Abstract

The paper analyzes the social and employment situation of women from different information sources in order to systematize a set of factors that could bring the worsening conditions of employment of women. The initial idea is that during the crisis employment conditions have worsened and social protection has disappeared, so the conditions of paid and unpaid work of women are substantially worse, and in addition they have worsened more than they have in the case of men.

Keywords: *crisis, gender, welfare state, feminist economics.*

¹ nuria.alonso@urjc.es

² david.trillo@urjc.es

Introducción

A pesar del proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la desigualdad de género era una característica innegable del sistema productivo español en plena etapa de crecimiento económico. La crisis ha provocado un fuerte aumento del desempleo en sectores tradicionalmente masculinos debido a la concentración en actividades como el de la construcción, dando lugar a una reducción de los indicadores que se interpretan como "brecha de género" en empleo y actividad. Pero esos indicadores pueden llevar a pensar erróneamente que las condiciones de vida y empleo de las mujeres han mejorado. El presente trabajo pretende abordar un análisis en profundidad de esta realidad, que entraña complejidades debido a distintos factores:

- En primer lugar, por la propia definición del periodo temporal que abarca la crisis: hay distintas etapas desde el inicio a finales de 2007 hasta el momento de elaboración de este trabajo en 2015; todavía no podemos dar por finalizada la crisis a pesar de la aparente recuperación de algunos indicadores macroeconómicos convencionales.
- En segundo lugar, porque no tenemos información estadística suficiente para analizar todas las dimensiones de la crisis. En el caso de la Encuesta de Población Activa (EPA) la información disponible está muy cercana en el tiempo, pero el cambio metodológico de 2014 ha creado un elemento de ruptura en la serie temporal de muchas variables que ya teníamos analizadas previamente. En otras estadísticas complementarias que se han utilizado no se dispone de información más allá de 2012.
- En tercer lugar, la crisis ha producido un cambio radical en la estructura socioeconómica no sólo por la dimensión de la contracción de la actividad productiva, sino también debido al enfoque de las políticas de austeridad que se han instalado en Europa gracias al enorme empuje de las fuerzas políticas conservadoras. La disminución del gasto público social y la redefinición del modelo de protección social hacia el ámbito privado tienen unos efectos directos sobre las mujeres, tradicionalmente encargadas del cuidado. Las mujeres han tenido que absorber el impacto del mantenimiento del hogar por ausencia de protección social para las personas dependientes o por la necesidad de perpetuarse como cuidadoras de hijos ante el debilitamiento de la red pública de guarderías y escuelas infantiles o los recortes en las ayudas monetarias a la infancia y la familia, entre otras causas. Todo este conjunto de factores muy probablemente ha conducido a expulsar a muchas mujeres del trabajo formal, además de precarizar la labor de las que se incorporan al empleo o continúan empleadas, básicamente en condiciones de subempleo, con mayor segregación de ocupaciones y aumentando la brecha salarial.

En este trabajo se han analizado diferentes fuentes estadísticas, y en especial la EPA, intentando aportar nuestro propio enfoque respecto al impacto de la crisis en la situación socioeconómica de las mujeres. Consideramos que hay evidencias suficientes para afirmar que desde el inicio de la crisis se ha producido un claro deterioro de las condiciones de vida y empleo de las mujeres y que este ha sido superior al de los hombres.

MUJERES Y CRISIS ECONÓMICA

Una línea de investigación de la economía feminista se ha enfocado a analizar el deterioro de las condiciones laborales y sociales ante las crisis³. Gálvez y Rodríguez (2012) recogen esta literatura señalando como pautas comunes que caracterizan la situación laboral femenina ante las crisis económicas:

³ Los primeros análisis basados en las crisis de los ochenta y los noventa son los de Benería y Feldman (1992) y Elson (1995). Con la crisis actual pueden citarse a Antonopoulos (2009), Elson (2010), Gálvez y Torres (2010), y Pearson y Sweetman (2011).

"La primera es que de las crisis se sale con una intensificación del trabajo de las mujeres, incluyendo el trabajo remunerado y sobre todo, el no remunerado. La segunda, que tras la crisis el empleo masculino se recupera siempre antes que el femenino y éste último acaba siempre aún más precarizado que cuando se inicia la crisis; y la tercera, que de las crisis se sale con retrocesos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza en lo relativo a la regulación, las políticas de igualdad y las reglas de juego en general".

La crisis actual ha producido un fenómeno de pérdida de puestos de trabajo que ha afectado de forma desigual a hombres y mujeres en términos sociolaborales. La Unión Europea (UE, 2014) realizó un análisis de la transición laboral mediante el cálculo de probabilidades condicionales y matrices de transición confirmando un mayor desempleo entre 2006 y 2010 para hombres y jóvenes en Europa. Para el estudio se analizó la base de datos microeconómica EU SILC4 y una muestra de datos representativos de países europeos. Que la caída del empleo de forma agregada sea superior en el caso de los hombres que en el caso de las mujeres está relacionado directamente con la mayor presencia masculina en los sectores de ocupación más afectados por la crisis. Sin embargo hay claras divergencias en los resultados dependiendo de la muestra seleccionada de países analizados.

En el caso español, Medina et al (2014) han estudiado la probabilidad de perder el empleo, con especial atención a la inmigración, mediante estimaciones en forma de regresiones logísticas utilizando datos trimestrales de la encuesta de población activa (EPA) entre 2005 y 2009. El estudio separa los resultados entre españoles y extranjeros, y en ambos casos se concluye que los hombres han tenido mayor probabilidad de perder el empleo que las mujeres en la primera parte de la crisis, especialmente la población extranjera. No obstante, las mujeres aumentan considerablemente la probabilidad de perder el empleo, especialmente las extranjeras. Otra variable significativa en el citado análisis es la de la temporalidad de los contratos, que es un factor que ha caracterizado especialmente el empleo de muchas mujeres.

Unido al hecho de que con la crisis se ha interrumpido el proceso de incorporación de la mujer al empleo decente en Europa, se ha producido un claro retroceso en la asunción paritaria de tareas en el hogar entre hombres y mujeres. Una primera explicación tiene que ver directamente con la disminución de puestos de trabajo que obliga a una mayor competencia entre hombres y mujeres. El hecho de que haya habido un mayor desempleo masculino agudiza ese fenómeno de competencia por los puestos de trabajo.

El contexto socioeconómico de la crisis genera incentivos para que se refuerce la división sexual del trabajo y para que las mujeres intensifiquen el trabajo de cuidado asumiendo las tareas que antes desempeñaba el sector público⁵. El primero de los supuestos depende de una mayor probabilidad de acceder o no perder el empleo, con mejores opciones en cuanto a durabilidad del contrato e ingresos futuros en casa, aunque siguen presentes otros posibles factores explicativos de discriminación de género de carácter social, como el efecto reputacional para muchos hombres de ser el sustentador principal de la familia.

En resumen, muchas mujeres se ven abocadas a asumir el cuidado de hijos y familiares y, en caso de estar empleadas, a ocupar empleos a tiempo parcial, con escasa estabilidad temporal y bajos salarios. A ello se suman las mayores dificultades para costear un apoyo externo en casa para el cuidado de hijos

⁴ "Study on labour market transitions using micro-data from the Statistics on Income and Living conditions". La encuesta no incluye a Alemania, Croacia y Rumanía pero sí a Islandia y Noruega.

⁵ La teoría económica neoliberal no es neutra respecto a la estructura de la familia y la división de funciones en el hogar. Becker (1964, 1981) considera a la familia como una unidad maximizadora de la utilidad, que depende de los ingresos, el nivel de educación y otros servicios que los cónyuges pueden suministrar a los hijos e hijas; un modelo familiar con dos progenitores y división sexual del trabajo concedería mejores oportunidades económicas a los hijos e hijas, obviando otras consideraciones de tipo sociológico o la existencia de políticas públicas al respecto (véase Bogess 1998; y Biblarz y Raferty 1999). En un entorno de crisis se agudizan las diferencias salariales de género, y en muchas ocasiones el hombre es el que puede obtener un mejor salario, con lo que resulta más difícil que asuma las tareas de cuidado en el hogar.

y tareas del hogar. En ese sentido, Vicent (2013) señala que las mujeres han sido las "amortiguadoras de la crisis" porque se han visto forzadas a asumir las labores de cuidado. En el apartado de análisis se estudiarán en detalle estos fenómenos.

Otro grupo de factores son específicos de la crisis de la deuda europea, y en especial afectan a la situación social de la mujer en los países periféricos. En el caso de Europa, el modelo de Estado de bienestar ha permitido la consolidación de servicios en sectores de ocupación típicamente femeninos como el sector educativo, dependencia o sanidad. Además, las políticas de igualdad de género han sido aplicadas con mayor rigor en el ámbito público aumentando la corresponsabilidad en las tareas del cuidado y la compatibilidad del cuidado con la participación activa en la vida económica. A los factores generales asociados a la caída de la actividad se une el impacto de la política de reducción del empleo público o de paralización de nuevas ofertas públicas de empleo. Paleo y Alonso (2015) analizan estos fenómenos vinculándolos a la crisis y a la presencia de gobiernos conservadores o coaliciones que favorecen políticas de reducción del gasto social.

El aumento de la desigualdad es otro factor que acompaña a la crisis actual en España. La precariedad laboral ha traído consigo una acumulación de *working poor*, y este fenómeno está afectando especialmente a las mujeres. Por el tipo de empleo precario, a tiempo parcial o con baja remuneración, por no poder asumir la figura de autónomo ante un bajísimo nivel de ingresos o por la irregularidad de los servicios prestados, que evitan cualquier regulación de mínimos salariales, las mujeres son una parte importante de los trabajos de baja remuneración que engloban los *workings poor*⁶.

El desmantelamiento de la estructura de protección social pública no sólo incide en la pérdida de puestos de trabajo tradicionalmente ocupados por las mujeres sino que además es un factor explicativo del empobrecimiento femenino. Como señala Marty (2011) en un estudio relacionado con la situación de la mujer en Francia a raíz de la crisis, las mujeres son más vulnerables al creciente aumento de la desigualdad y de la pobreza, puesto que estos fenómenos inciden especialmente en colectivos de madres solteras, familias monomarentales, jóvenes, mayores de 45 años, inmigrantes y mayorías étnicas entre otros muchos focos de discriminación social. Gran parte de las políticas públicas que han perdido una adecuada dotación presupuestaria estaba concentrada en estos sectores, y en cualquier caso son un claro objetivo de las políticas públicas del Estado de bienestar.

DESIGUALDAD DE GÉNERO LABORAL

Con anterioridad a la crisis la situación de las mujeres en el mercado de trabajo en España se encontraba sustancialmente por debajo de la media de la UE-27 en niveles de actividad y tasas de empleo, y por encima en términos de desempleo y brecha de género; situándose aproximadamente en la media en otras variables como salarios, formación, segregación de actividades, participación en puestos de responsabilidad, etc.

El efecto de conjunto de contracción económica por efecto de la crisis y la implementación de las políticas de recorte de derechos sociales (mal llamadas de austeridad) ha provocado un cambio de escenario: si se analizan los datos que nos proporciona la EPA de los activos/as, ocupados/as y desempleados/as se observa que la crisis ha afectado más a la empleabilidad de los hombres y que el mayor empeoramiento del empleo masculino ha traído consigo una reducción de la brecha de género en tasas de actividad, empleo

⁶ Sophie Ponthieux y Émilie Raynaud (2008) señalaron en el Observatorio laboral que aproximadamente el 70% de los *travailleurs pauvres* eran mujeres según la definición del Instituto Nacional de estadística y estudios económicos francés (INSEE). En 2010 realizaron el estudio con la definición de Eurostat. Atkinson y Marlier (2010) analizan la situación de las mujeres y el riesgo de pobreza. Sobre tendencias de empleo y *workings poor* véase ILO (2014) o el Instituto Europeo para la Igualdad de Género <http://eige.europa.eu/>

y paro, logrando una cierta "convergencia nominal a la baja" de las cifras macro del mercado de trabajo español.

TABLA 1

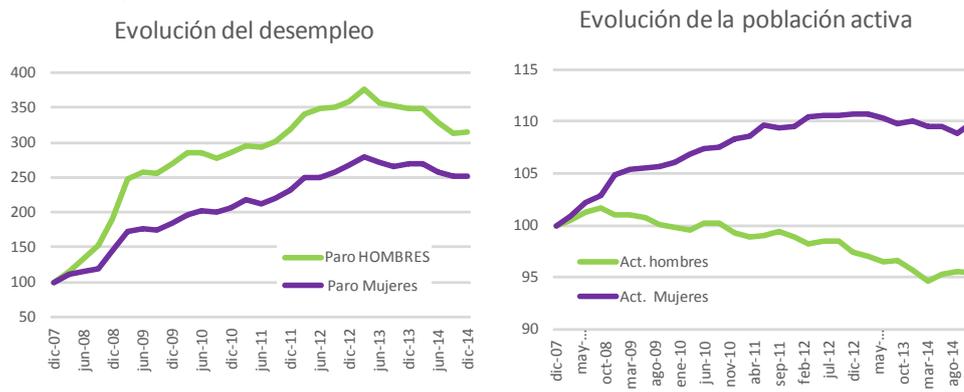
	2014		Δ 2007-2014		2007	2014
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	BRECHA	BRECHA
POBLACIÓN ACTIVA	12382,0	10644,9	-4,6%	10,0%	3302,2	1737,1
TASA DE ACTIVIDAD*	66,0%	53,9%	-3,4%	4,0%	19,4	12,1
POBLACIÓN DESEMPLEADA	2823,7	2634,0	215,7%	151,4%	-153,2	189,7
TASA DE PARO*	22,8%	24,7%	16,0%	13,7%	-4,2	-1,9

* Población activa y desempleada expresada en miles de personas. Para la tasas de actividad y de paro la variación temporal se ha calculado como diferencia de tasas, para el resto son tasas de variación.

Fuente: elaboración propia a partir de la EPA. Datos del cuarto trimestre de 2007 y 2014.

Como refleja la tabla 1, en el período de crisis la población activa ha caído más en el caso de los hombres que en el caso de las mujeres y la población desempleada ha crecido más en los hombres, a pesar de lo cual la tasa de paro sigue siendo más alta en las mujeres. Como el desempleo se ha centrado en sectores de actividad típicamente masculinos y la mujer se ha visto abocada a buscar empleo las brechas de actividad y de desempleo, tanto en nivel como en tasas se han reducido. Si analizamos la evolución de las variables a partir de los gráficos 1 y 2, en los que se han transformado los datos en base 100 desde el cuarto trimestre de 2007 quedan claras las tendencias: la población activa femenina ha aumentado con la crisis aproximadamente un 10%, mientras que la masculina ha disminuido un 5%. En el caso del desempleo, ha aumentado hasta el primer trimestre de 2013 para ambos sexos, siendo siempre superior el aumento en los hombres. A partir de ese momento, se ha iniciado un cambio de tendencia a la baja pero ha sido mucho más acentuada en los hombres, lo que confirma la tesis de que las mujeres tardan más en recuperarse laboralmente de una etapa de crisis económica.

GRÁFICOS 1 Y 2



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPA, INE

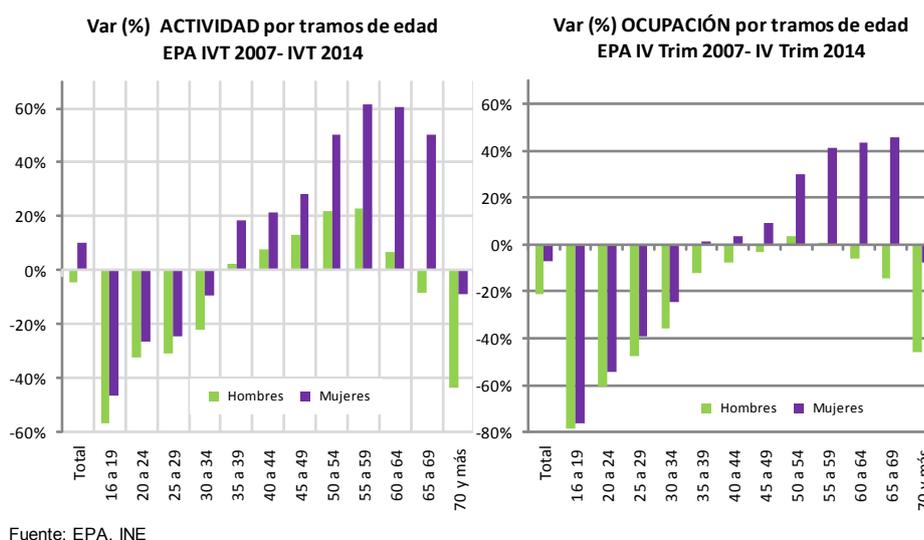
Ahora la cuestión que nos planteamos es si esta "convergencia nominal", o de indicadores básicos de empleo, no ha venido acompañada de un empeoramiento de las condiciones de empleo y de vida de las mujeres. Esta inquietud intelectual se basa en la idea de Gálvez y Rodríguez (2011) de que "[l]as crisis económicas provocan siempre un empeoramiento de las condiciones de trabajo de las mujeres, que suelen salir de las crisis con peores salarios, empleos más precarizados y con la conversión de muchos empleos en trabajos realizados desde la economía informal o en trabajos a tiempo parcial precarizados".

En el caso español, el aumento de la tasa de actividad femenina está ligado a que las mujeres se han visto obligadas a retomar la actividad laboral, entrando en muchos casos en el nicho de empleos precarios. No hay que olvidar que el aumento del número de ocupados/as no debería ser la única estadística para valorar un cambio en la situación laboral o para atisbar el inicio de la recuperación, puesto que hay que tener en cuenta que los ocupados se contabilizan a partir de una hora trabajada en la semana de referencia⁷, de manera que puede ser que aumente el número de personas ocupadas y no crezca o incluso caiga la actividad económica. De hecho, la estadística de horas efectivas trabajadas⁸ está disminuyendo, lo que hace que se esté viviendo una falsa ilusión de recuperación económica, que además debe ser interpretada negativamente desde la perspectiva de género puesto que se ha reducido más en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

Adicionalmente, las reformas laborales, lejos de amortiguar la desigualdad laboral entre hombres y mujeres, parecen haberla catapultado, especialmente a partir de la reforma de marzo de 2012, que ha traído consigo una reducción de los hombres desempleados de un 9,6% y un aumento de las desempleadas de un 1,1%⁹.

Otro detalle interesante es la incorporación al mercado de trabajo de muchas mujeres por efecto de la crisis, especialmente destacable en mujeres a partir de los cincuenta años. Esta incorporación de mujeres, fundamentalmente en situación de inactividad, no ha sido mayoritariamente voluntaria en nuestra opinión. En los gráficos 3 y 4 se observa un fenómeno llamativo de aumento de la población activa y de la ocupación femenina en los tramos de edad elevada; en concreto, los tramos de edad en los que más ha aumentado la ocupación en términos nominales son las mujeres de 50 a 54 años, con 231.800 ocupadas más, y el tramo de 55 a 59 años, con 208.000 ocupadas más entre 2007 y 2014. En los tramos de 60 a 69 años hay un total de 125.600 ocupadas más y, dado el menor nivel nominal, es donde se registran unas tasas de crecimiento superiores (de 286.200 mujeres en 2007 a 411.800 en 2014). El hecho de que mujeres de edad avanzada se incorporen al mercado de trabajo no puede ser identificado positivamente, puesto que a todas luces es la necesidad extrema lo que lleva a mujeres de 55, 60, 65 o más años a salir a la calle a buscar empleo.

GRÁFICOS 3 Y 4



⁷ Según la EPA, la definición de población ocupada es: "las personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han estado trabajando durante al menos una hora a cambio de una retribución en dinero o especie o quienes teniendo trabajo han estado temporalmente ausentes del mismo por enfermedad, vacaciones, etc." Obtenido de la nota metodológica de la EPA en <http://www.ine.es>

⁸ Se ha escogido esta referencia estadística del INE porque refleja mejor la situación laboral que el número de horas contratadas.

⁹ Según los datos de la Encuesta de Población Activa entre el segundo trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2014.

Otro aspecto relevante es el aumento de las situaciones de subempleo ligadas a la presión por encontrar algún tipo de trabajo remunerado. En la EPA se consideran

"subempleados por insuficiencia de horas a los ocupados que desean trabajar más horas, que están disponibles para hacerlo y cuyas horas efectivas de trabajo en la semana de referencia son inferiores a las horas semanales que habitualmente trabajan los ocupados a tiempo completo en la rama de actividad en la que el subempleado tiene su empleo principal"¹⁰.

TABLA 2
AUMENTO DEL SUBEMPLEO
SEGÚN EL TIEMPO QUE LLEVAN TRABAJANDO EN EL EMPLEO ACTUAL

IVT 2007 - IVT 2014	Hombres	Mujeres
Total	37,9%	55,7%
Menos de 3 meses	30,1%	11,8%
De 3 a 5 meses	36,4%	14,4%
De 6 a 11 meses	3,1%	-1,2%
De 1 a menos de 2 años	15,4%	12,1%
De 2 a menos de 3 años	-8,3%	44,0%
De 3 a menos de 6 años	31,1%	82,3%
6 años o más	94,7%	197,6%

Fuente: EPA

En la tabla 2 se muestran los datos del aumento total del subempleo en los años de crisis y que ha supuesto un 55,7% en las mujeres –un total de 1.332.100 mujeres subempleadas frente a 958.500 hombres, según la EPA del IV T de 2014- y más de un 37,9% en los hombres. Es especialmente llamativa la reducción de horas de trabajo en mujeres que llevan más de 6 años en el empleo –un total de 438.000 mujeres, 290.800 más que al inicio de la crisis-. En total, los hombres subempleados pasaron de ser un 5,8% del total de ocupados en el IV trimestre de 2007 al 10% en el mismo trimestre de 2014. En el caso de las mujeres, el subempleo afectaba al 9,9% del total de ocupadas en el IV trimestre de 2007 y en el mismo trimestre de 2014 esta proporción supuso el 16,6%.

El tema fundamental que hace que no tenga sentido valorar positivamente la "convergencia nominal" en empleo y actividad durante la crisis es la calidad del empleo femenino. Las notas dominantes en el caso de las mujeres son la contratación temporal y la obtención de ingresos inferiores a los de los hombres. Las reformas laborales no han ido dirigidas a cambiar esta situación, sino más bien hacia una precarización laboral general, pero beneficiando la recuperación de los puestos de trabajo de los hombres antes que los de las mujeres.

Como muestra la tabla 3, a lo largo de la crisis la proporción de mujeres con contratos temporales ha seguido siendo superior a la de los hombres en todos los trimestres analizados. El porcentaje del total de mujeres con contrato temporal se ha reducido de 2007 a 2014 debido a que se han destruido proporcionalmente más empleos temporales que indefinidos, pero es especialmente significativa la proporción de contratos de duración inferior a tres meses que se ha mantenido constante en el caso de las mujeres y ha aumentado de forma considerable para los hombres, que se han situado en el mismo nivel que las mujeres.

¹⁰ Obtenido de la nota metodológica de la EPA en <http://www.ine.es>

TABLA 3
ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL
(% S/ TOTAL)

	Hombres		Mujeres	
	Total	< 3 m*	Total	< 3 m*
Dec-07	29,5	13,2	32,5	19,0
Dec-08	25,7	14,4	30,2	16,8
Dec-09	23,7	16,5	26,4	17,9
Dec-10	23,6	15,8	25,9	18,4
Dec-11	23,8	16,9	25,9	16,9
Dec-12	21,7	18,5	24,0	18,2
Dec-13	22,8	20,0	24,6	19,2
Dec-14	23,9	19,5	24,6	19,5

* Porcentaje de los contratos temporales con una duración de 1 día a menos de 3 meses

Fuente de las dos tablas: EPA, INE.

TABLA 4
TASAS DE VARIACIÓN ENTRE IVT2007
Y IVT2014

	Hombres	Mujeres
TOTAL OCUPADOS	-20,9	-7,2
Tiempo completo	-24,0	-12,0
Tiempo parcial	55,6	10,0
TOTAL ASALARIADOS	-21,8	-6,9
Tiempo completo	-25,5	-13,0
Tiempo parcial	76,8	14,4
ASAL, CONTRATO TEMPORAL	-36,7	-29,5
Tiempo completo	-46,1	-40,3
Tiempo parcial	79,3	-5,0

En la tabla 4 se muestran las tasas de variación entre 2007 y 2014 (en el cuarto trimestre en ambos) de los ocupados, asalariados y asalariados con contrato temporal. En dicha tabla podría observarse un claro indicador del aumento de la precariedad, pues en el total de ocupados, de asalariados y de asalariados temporales se han registrado importantes tasas negativas excepto en trabajo a tiempo parcial que ha aumentado muy significativamente en los hombres.

La interpretación que en nuestra opinión se deriva de las tablas 3 y 4 es compatible con la idea de que los nuevos empleos son ocupados en mayor medida por hombres, es decir, que se ha iniciado un proceso de precarización del empleo masculino y femenino con el inicio de la expulsión del mercado de trabajo de las mujeres.

Por último, en materia de ingresos la brecha salarial en el sector privado, medida en salario hora, ha aumentado en la contratación a tiempo completo y ha disminuido en los contratos a tiempo parcial, según Eurostat. En el último año de la serie, las mujeres ganaban por hora aproximadamente un 86% del salario percibido por los hombres en los contratos a tiempo completo, y un 66% en los contratos a tiempo parcial.

TABLA 5
BRECHA SALARIAL DE GÉNERO EN SALARIO POR HORA POR TIPO DE JORNADA.
NO AJUSTADA A LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES. SECCIONES B-S EXCEPTO O*

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
Tiempo completo	11,6	10,2	12,8	14,1	14,1
Tiempo parcial	35,0	34,6	31,8	33,7	33,7

* Las secciones B-S excepto O de la CNAE Rev.2 incluyen: industria, construcción y servicios (excepto: Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria)

(p) Datos provisionales

Fuente: estadísticas de mercado laboral. Brecha salarial según tipo de jornada. Eurostat

En los siguientes apartados se abordarán otras características sociales de empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres que conectan con lo detallado en este apartado: ingresos salariales, desigualdad, pobreza, retroceso en el papel de la mujer por sectores de ocupación, entre otros.

INGRESOS, DESIGUALDAD ECONÓMICA Y POBREZA FEMENINA

Un aspecto que ha evidenciado la crisis es un empeoramiento de las condiciones salariales de las mujeres en comparación con los hombres, a excepción de la primera decila de la distribución en ambos sexos. En media, los ingresos salariales de los hombres han crecido un 2,7%, frente a un crecimiento prácticamente nulo para las mujeres. En la tabla 6, se observa una disminución de ingresos salariales para las mujeres desde 2009 en los extremos de la distribución, con un casi 4% de disminución en las del percentil más bajo. En el caso de los hombres, se observan tasas de crecimiento de los salarios en todos los cuartiles; si se analizan el 10% más pobre y el más rico es donde salta a la vista el proceso de aumento de la desigualdad económica: el más pobre ha disminuido su renta un 8,7% y el más rico la ha aumentado un 4,8%.

En cuanto a los niveles salariales, según la Encuesta de Estructura Salarial en 2012 la mujer ganaba en promedio alrededor de 20.000 euros anuales, lo que equivale a un 76,1% de lo que percibían los hombres. Este dato, el peso del salario de las mujeres respecto al de los hombres, va disminuyendo cuando se reduce el nivel de renta (lo que supone mayor brecha salarial).

TABLA 6
DISTRIBUCIÓN SALARIAL

	Hombres		Mujeres		M/H
	2012	% 09-12	2012	% 09-12	
Percentil 90	45,495	4,8%	35,506	-1,4%	78,0%
Cuartil superior	31,867	3,9%	24,506	-0,2%	76,9%
Media	25,682	2,7%	19,537	0,2%	76,1%
Mediana	21,425	3,3%	16,525	0,6%	77,1%
Cuartil inferior	15,706	1,0%	11,154	-1,5%	71,0%
Percentil 10	10,553	-8,7%	6,750	-3,9%	64,0%

Fuente: encuesta Anual de Estructura Salarial 2012. INE

TABLA 7
TASA DE RIESGO DE POBREZA

	2009	2010	2011	2012	2013
Total Hombres	19,4	20,1	19,9	20,7	20,9
Menos de 16 años	29,3	28	26,1	26,1	28,3
De 16 a 29 años	16,8	19,6	20,5	24,3	24,5
De 30 a 44 años	17,3	18,7	18,8	20,5	20,4
De 45 a 64 años	16	17	17,8	18,8	19,4
De 65 y más	21,1	19,4	17,5	14,7	12,1
Total Mujeres	21,3	21,3	21,4	20,9	19,9
Menos de 16 años	28,4	29,6	28,2	27,8	25
De 16 a 29 años	19,8	23,2	24,1	26,3	23,9
De 30 a 44 años	19,8	18,9	20,6	21,9	21,1
De 45 a 64 años	16	15,7	16,3	17,2	18,5
De 65 y más	25,9	23,6	21,6	14,8	13,2

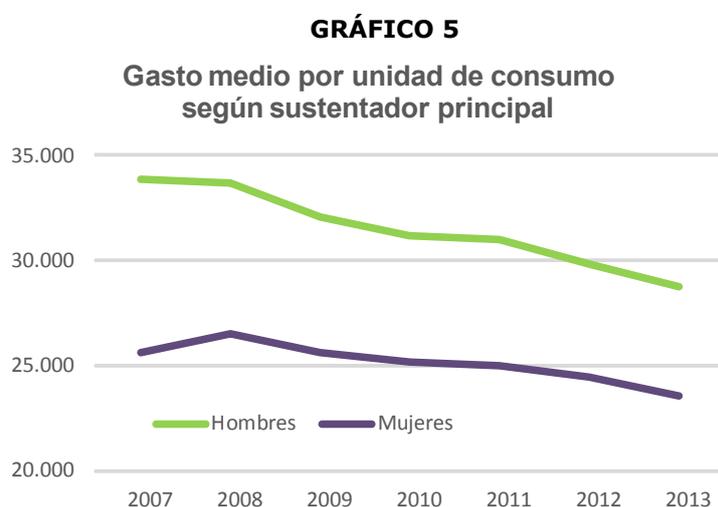
* Umbral de pobreza: es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

Fuente: encuesta de condiciones de vida

En definitiva, los datos de evolución salarial muestran un empeoramiento de la distribución de los ingresos, puesto que las mayores caídas se observan en el percentil más bajo, y un aumento de la brecha salarial en los percentiles más altos, que es donde era menor.

En los análisis de pobreza, como el informe Foessa (2015), se alude al fenómeno de cambio en los procesos de feminización de la pobreza. Como se ha visto, el desempleo ha impactado más en los hombres que en el caso de las mujeres por los sectores de actividad a los que ha afectado la crisis¹¹. Habría varias cuestiones que comentar: la primera es que la tasa de riesgo de pobreza continúa siendo más alta para mujeres en el tramo de edad entre 45 y 64 años (véase Tabla 7), y en cualquier caso, el hecho de que en torno a un 20-25% de la población esté en riesgo de pobreza, revela la profundidad de la actual crisis. Pero adicionalmente, la cifra del umbral de pobreza es relativa a la renta de cada periodo, lo cual hace que mujeres con baja renta que han podido mantener su situación económica durante la crisis, por fortuna o porque el sistema de pensiones actúa de colchón en la crisis, salen de la estadística sin que se pueda hablar de un cambio significativo en sus condiciones de vida o una reducción de los niveles de privación. Este detalle lo analiza el citado informe Foessa, señalando que descontando las transferencias sociales el riesgo de pobreza de las mujeres en 2012 sería de un 47,5%, por encima del de los hombres, 44,9%¹².

La estadística de riesgo de pobreza cuenta con el problema adicional del cómputo de los ingresos por unidad de consumo, que no permite ver claramente si el hombre o la mujer es la sustentadora principal del hogar. La encuesta de presupuestos familiares permite analizar este tema, y lo que se observa con la crisis es que ha crecido el número de hogares en los que figura la mujer como sustentadora principal, de un 27% a un 33% del total aproximadamente. Si se atiende al gasto medio que han podido afrontar los hogares en estas circunstancias, como se muestra en el gráfico 5, se observa una disminución clara en ambos sexos sin que haya ningún cambio de tendencia en el final de la serie. Nos referimos a la evolución y no a las diferencias de género, porque en este caso hay que tener en cuenta el número de miembros en el hogar¹³. En cualquier caso hay que señalar que la brecha de gasto ha estado por encima de 5.000 euros anuales en toda la serie.



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares. INE

¹¹ El total de hombres en riesgo de pobreza supera al de las mujeres desde 2012.

¹² Señala el informe igualmente que son las transferencias de jubilación y supervivencia las que más han impactado en la situación económica de la mujer, por encima del resto y por encima de las de los hombres.

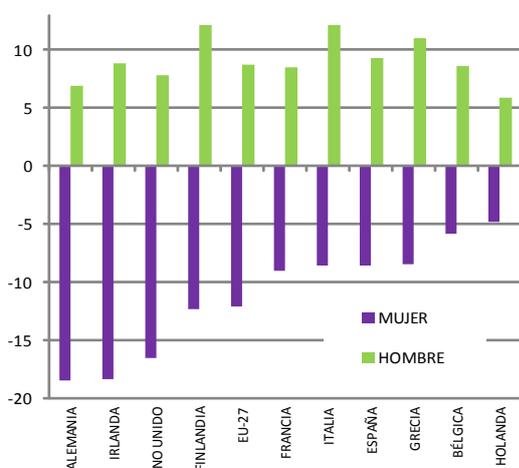
¹³ De hecho, si se imputa el gasto individualmente, aparece más gasto para mujeres que para hombres porque una parte importante de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer son familias monoparentales (monomarentales, de hecho) y supone que una familia con dos hijos tiene tres miembros y una familia con dos hijos con sustentador principal un hombre suele tener cuatro miembros.

LA REGRESIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DEL CUIDADO FAMILIAR

Uno de los obstáculos principales que han tenido las mujeres para incorporarse al mundo económico es el cuidado de la familia, de los hijos y otras personas dependientes. En general, aun con obstáculos añadidos por la existencia de techos de cristal y de otras dificultades de las mujeres en el acceso a los puestos de responsabilidad, la existencia de hijos (o de otras personas dependientes) determina que la mujer se vea obligada a abandonar la vida económica total o parcialmente o a aceptar condiciones de precariedad laboral en puestos compatibles con sus tareas familiares.

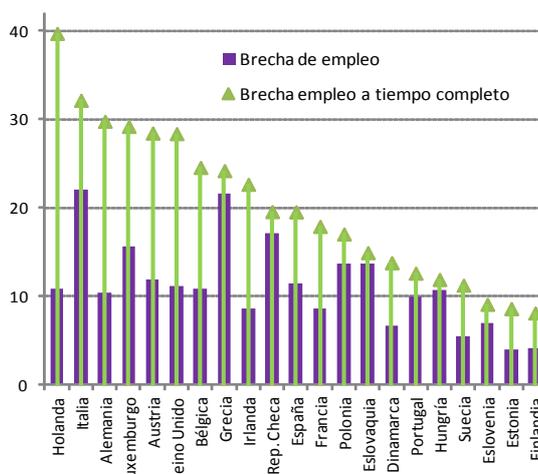
GRÁFICOS 6 Y 7

Impacto en el empleo de la paternidad/maternidad en personas de 25 a 49 años. Diferencia de tasas de empleo dependiendo de la existencia de hijos menores de 12 años. 2010



Fuente: Eurostat, Labour Force Survey

Diferencias de empleo a tiempo completo 2012



Fuente: OCDE, Employment Outlook 2013

En el gráfico 6 se muestran las diferencias en las tasas de empleo¹⁴ de hombres y mujeres entre 25 y 49 años dependiendo de si tienen o no hijos menores de 12 años, en la media de la Unión Europea y en varios países de nuestro entorno. Los datos de todos los países de la UE son absolutamente reveladores del mantenimiento en mayor o menor medida de los roles patriarcales, en los que el hombre es responsable del trabajo productivo –remunerado– y la mujer del trabajo reproductivo –no remunerado–. Las tasas de empleo masculinas son entre 6 y 12 puntos porcentuales (pp) más altas en los hombres si tienen hijos, es decir, asumen el papel de sustentador principal de la familia. Sin embargo, en el caso de las mujeres las tasas de empleo se reducen entre 18 y 5 pp con la existencia de hijos menores de 12 años, es decir, asumen su papel de cuidadoras del hogar y sustentadoras secundarias en todo caso. España está en un nivel medio en el que las mujeres tienen una tasa de empleo algo más de 8 pp inferior cuando tienen hijos y los hombres se emplean alrededor de 9 pp más cuando son padres.

Estos datos de mayor o menor tasa de empleo no tienen en cuenta si el trabajo es a tiempo parcial o a tiempo completo, lo que hace que las mujeres figuren como empleadas aunque sean trabajadoras a tiempo parcial. El trabajo a tiempo parcial implica una capacidad adquisitiva y un desarrollo social claramente inferior a la de un contrato a tiempo completo: son contratos que no aseguran una independencia económica, ni probablemente pensión, ni posibilidad de carrera profesional o acceso a puestos de responsabilidad, etc. Como hemos señalado, las mujeres se quedan como sustentadoras secundarias (o directamente no aportan ingresos monetarios) al verse obligadas a dejar su empleo o a hacerlo a tiempo parcial para realizar tareas

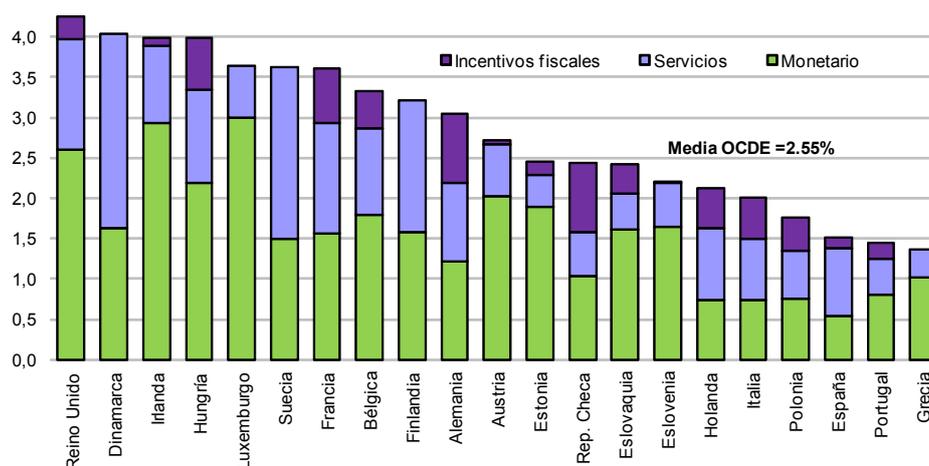
¹⁴ En este caso tasa de empleo es sinónimo de tasa de ocupación.

de cuidado. Para evitar conceder el mismo peso estadístico a un empleo a tiempo completo de un hombre que uno a tiempo parcial de una mujer, es preciso calcular la equivalencia de los empleos a tiempo parcial en empleos a tiempo completo. En el gráfico 7 se muestra la brecha de empleo con equivalencia a tiempo completo: buena parte de los países tiene una brecha de empleo cercana a 20 puntos o por encima; España está en un nivel de 20 puntos pero países como Holanda, Italia o Alemania están por encima de 30 puntos.

El concepto de "corresponsabilidad ante el cuidado" no se ha generalizado en los estudios y estadísticas sobre igualdad de género. Tradicionalmente se ha utilizado el término de "conciliación de la vida laboral y familiar" haciendo referencia a algo que pertenece al ámbito privado y a las mujeres (Rodríguez 2013, 435-436). Hasta hace pocos años, las medidas que se han llevado a cabo en los países más avanzados para mejorar la situación de las mujeres han ido encaminadas a mejorar la conciliación del trabajo de las mujeres con la familia, es decir, las políticas públicas más avanzadas dotaban de permisos remunerados en períodos de tiempo más o menos largos, de servicios de cuidado de niños pequeños, de incentivos fiscales a la familia, etc. Y, por supuesto, facilidades en el mercado de trabajo para el empleo a tiempo parcial. Esto no ha hecho más que perpetuar el reparto de roles en el hombre como sustentador principal –y, en el mejor de los casos, cuidador secundario- y la mujer como cuidadora principal y sustentadora secundaria –y dependiente económicamente del sustentador principal-¹⁵.

GRÁFICO 8

Gasto público en protección a la familia monetario, en servicios y en beneficios fiscales (% PIB en 2011)



En el caso de España, no se llegó a producir totalmente la transición a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo a través del trabajo a tiempo parcial, en buena medida debido a la falta de apoyo público, a los bajos salarios y a las ventajas fiscales a la inactividad femenina en el IRPF¹⁶. Esto ha supuesto que en muchos casos no fuera económicamente rentable trabajar a media jornada sin facilidades públicas para el cuidado de los hijos más pequeños, es decir, teniendo que pagar una guardería o una cuidadora, y perdiendo la ventaja fiscal de la tributación conjunta en el IRPF. En el Gráfico 8 se muestra que el nivel de gasto público en apoyo a la familia en España en 2011 era uno de los más bajos de la Unión Europea

¹⁵ La propia OCDE (2010) plantea los problemas que tienen los trabajadores/as a tiempo parcial por la merma de derechos respecto al trabajo a tiempo completo y el mayor riesgo de pobreza.

¹⁶ En Alonso y Lima (2013) se analiza el incentivo fiscal a la inactividad en el IRPF de territorio común y en el régimen foral navarro.

y menos de la mitad del gasto de países como Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Hungría, Suecia, Francia, etc. y más de un punto porcentual de PIB por debajo de la media de la OCDE.

Otro aspecto importante en la corresponsabilidad en el cuidado de hombres y mujeres se dilucida en el ámbito privado y tiene una importancia clave en el posicionamiento, voluntario o forzado, de las mujeres en el ámbito doméstico y de los hombres en el espacio público. Si tenemos en cuenta la información del "Indicador de Igualdad de género" que elabora el *European Institute for Gender Equality* (EIGE) sobre la base de 6 grandes ítems: trabajo, dinero, conocimiento, salud, tiempo (para el cuidado y para actividades sociales) y poder (político y económico), es en estos dos últimos ítems en los que todos los países de la UE alcanzan una puntuación más baja en avance en la igualdad de género¹⁷.

TABLA 8 Y 9

Duración media diaria dedicada a actividades de hogar y familia según tipo de hogar, por las personas que y familia según tipo de hogar, por las personas que realizan dicha actividad.

2009-2010 (horas y minutos)	Hombres	Mujeres
Pareja con hijos	2:34	4:45
Pareja sola	2:34	4:37
Otro tipo de hogar	2:34	4:26
Hogar unipersonal	2:23	3:38
Padre o madre solo, con algún hijo	2:15	3:48

Porcentaje de hombres y mujeres que conviven en pareja que realizan actividades de trabajo no remunerado a lo largo del día.

2009-2010	Mujeres	Hombres	Diferencia
TOTAL	97,6	82,6	15,0
Hogar y familia	97,2	79,9	17,3
Actividades culinarias	90,4	49,8	40,6
Mantenimiento del hogar	71,4	33,2	38,2
Cuidado de niños	30,5	22,4	8,1
Trabajo voluntario	10,5	7,4	3,1
Trayectos	54,4	46,5	7,9

Fuente: Encuesta de Empleo del Tiempo. INE

En las tablas 8 y 9 se muestran datos de la Encuesta de Empleo del Tiempo del INE, en los que cabe destacar la importante diferencia de tiempo dedicado a actividades del hogar y la familia entre hombres y mujeres. Es llamativo el hecho de que los hombres dedican el mismo tiempo al cuidado tanto si tienen hijos como si no, o el caso de un padre solo con hijos dedica menos tiempo a las tareas del hogar que una mujer sola. Por otra parte, son muy significativas las diferencias entre los porcentajes de hombres y mujeres que realizan actividades de trabajo no remunerado haciendo la comida, en el mantenimiento del hogar o el cuidado de los niños.

En definitiva, la corresponsabilidad en las tareas del hogar y del cuidado es clave para mejorar la igualdad entre mujeres y hombres. El desmantelamiento del Estado de bienestar que se ha producido a lo largo de la crisis, que se ha reflejado en una disminución generalizada del gasto público, ha empeorado la precaria situación que ya existía para hacer compatible la vida laboral y familiar de mujeres y hombres. La tendencia política ha ido dirigida a trasladar la responsabilidad del cuidado de las personas del sector público a los ciudadanos o, más concretamente, a las ciudadanas -la vuelta al modelo latino en el que la familia y no el sector público es el centro de la protección social-.

En segundo lugar, las políticas de recortes se han traducido en una pérdida de derechos y de capacidad negociadora de los trabajadores, que se plasma por una parte en la imposibilidad de evitar las interminables jornadas laborales que hay en el sector privado en España¹⁸. Según datos de la EPA, tres cuartas partes

¹⁷ La media de es de 69 puntos en el indicador de igualdad de género por países que elabora la Unión Europea (<http://eige.europa.eu/content/gender-equality-index/>). Este es un indicador que señala una mayor igualdad cuanto mayor índice se obtenga. En el ítem dinero y finanzas es 68,9, en conocimiento 48,9, en salud 90,1, pero en tiempo y poder es donde aparece más abajo el indicador, respectivamente 38,8 y 38. Además esa ordenación media se mantiene si se estudian por separado los países, incluso en países del norte de Europa.

¹⁸ Entre las principales conclusiones extraídas del VI Congreso nacional para racionalizar horarios en España, está la necesidad de que la jornada laboral acabe antes de las 18:00 por motivos de conciliación familiar y laboral, y como vía de aumento de la

aproximadamente de las horas efectivas de trabajo en contratos a tiempo parcial correspondían a las mujeres, y a lo largo de la crisis este porcentaje no cambia pero sí la tendencia al alza de las horas totales trabajadas a tiempo parcial (un 15% de aumento entre 2008 y 2014, frente a una tasa idéntica pero de signo contrario en las horas efectivas desempeñadas a tiempo completo). Este modelo de logros laborales "presencialista" hace mucho más complicada la conciliación de hombres y mujeres, por lo que son ellas las que acaban solicitando una reducción de jornada con la pérdida de derechos y oportunidades que aparece. Es destacable el hecho de que en el sector público, donde la presión "presencialista" es menor, menos del 10% de las mujeres tiene una reducción de jornada. Por otro lado, la precarización del mercado de trabajo ha traído consigo un aumento de la ocupación a tiempo parcial tanto en hombres como en mujeres, pero es involuntario (más del 60% de hombres y mujeres con jornada a tiempo parcial lo está porque no ha encontrado trabajo con jornada a tiempo completo) y no favorece en absoluto la corresponsabilidad ante el cuidado.

EL CUIDADO COMO FUENTE DE EMPLEO DE LAS MUJERES

La necesidad de personas que cuiden de otras por razones de edad, mayores o pequeños, o enfermedad, es un hecho incuestionable. Previamente a la crisis el nivel de prestación de servicios públicos y ayudas monetarias para el cuidado y educación de personas por razones de edad o dependencia era muy bajo en relación a los países de nuestro entorno. Sin embargo, se observaba un crecimiento en estos gastos sociales a lo largo del tiempo; la crisis, desgraciadamente, ha implicado un cambio radical de tendencia y una desatención a este tipo de políticas, lo que ha traído consigo la intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres. No obstante, pese a la drástica reducción del gasto público como fuente de empleos de cuidado, durante los años de crisis ha aumentado la segregación de ocupaciones por ramas de actividad. Los sectores de educación y actividades sanitarias y de servicios sociales emplean al 23,5% de las mujeres y han sido los sectores donde más ha aumentado la ocupación (casi 100.000 ocupadas más entre los dos sectores).

A pesar de la intensificación de la segregación, en la tabla 10 se observa la reducción de la ocupación de las mujeres en el cuidado en los hogares debido a que la pérdida o reducción de ingresos de muchos hogares ha hecho que dejaran la empleada doméstica que tenían durante la expansión, en muchos casos mujeres inmigrantes sin papeles y sin contrato (corresponde al ítem de "Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio").

productividad de los trabajadores. El modelo español es un caso realmente atípico en términos de jornadas de trabajo, pero no sólo por horarios diferentes sino por el número de horas efectivas que en muchas empresas y sectores rebasan las establecidas en los contratos.

TABLA 10
SEGREGACIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD

	Peso del empleo en el sector				Δ del empleo (miles)	
	IV T 2008		IV T 2014		de IVT2008 a IVT2014	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,2	2,5	5,9	2,1	-32,5	-42,4
B Industrias extractivas	0,4	0,0	0,3	0,0	-18,9	-0,1
C Industria manufacturera	18,5	8,1	17,0	7,1	-472,5	-123,5
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	0,5	0,2	0,8	0,3	13,2	9,9
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	1,0	0,2	1,0	0,2	-10,1	-1,8
F Construcción	17,8	1,9	9,9	1,1	-1,074,5	-75,8
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor	14,2	18,4	15,1	18,1	-164,4	-122,3
H Transporte y almacenamiento	7,0	2,2	7,3	1,9	-97,2	-34,8
I Hostelería	5,5	9,2	7,1	9,0	58,0	-67,7
J Información y comunicaciones	3,2	2,3	3,8	2,1	1,5	-24,7
K Actividades financieras y de seguros	2,4	2,5	2,5	2,6	-32,4	-3,5
L Actividades inmobiliarias	0,5	0,7	0,5	0,7	-9,2	-5,7
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	4,0	4,8	4,8	5,3	5,0	14,3
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	3,4	6,3	4,3	6,4	21,0	-28,6
O Administración Pública y defensa; Seguridad social obligatoria	6,9	6,3	8,2	6,8	2,5	10,9
P Educación	3,7	9,0	4,0	9,9	-34,9	31,6
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	2,6	12,0	3,3	13,6	17,2	66,9
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	1,6	1,6	2,1	2,0	22,1	17,3
S Otros servicios	1,1	3,4	1,4	3,4	3,9	-15,3
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	0,5	8,2	0,8	7,3	18,2	-111,3
U Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	1,6

Adicionalmente, la brecha en ganancia anual media ha aumentado casi dos puntos entre 2008 y 2012, de un 28% a un 31,5% (véase la tabla 11). Esta diferencia ha sido muy importante en sectores tradicionalmente femeninos: en educación, la brecha salarial ha pasado de ser la más baja en 2008, un 4,4%, a un 33,5% en 2012, y en sanidad ha pasado del 32.1% al 38%. Los datos indican que el aumento de la ocupación en estos sectores ha implicado la aceptación de rebajas salariales¹⁹. En nuestra opinión, la explicación de lo anterior se encuentra en la presión a la baja de la ganancia de las trabajadoras aprovechando la situación de necesidad económica, pero realmente sería preciso disponer de información de lo que ha ocurrido en 2013 y 2014 para poder valorar la reducción salarial con más información.

¹⁹ Al menos es lo que se observa con los datos disponibles de la Encuesta de Estructura Salarial del INE cuyo último dato es el del año 2012.

TABLA 11
GANANCIA MEDIA ANUAL POR TRABAJADOR (EUROS). SEXO Y SECCIONES DE ACTIVIDAD

	2008			2012		
	Mujeres	Varones	Diferencia	Mujeres	Varones	Diferencia
TODAS LAS SECCIONES	18,911	24,203	28.0%	19,537	25,682	31.5%
B: INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	-	26,981	-	-	30,629	-
C: INDUSTRIA MANUFACTURERA	19,073	25,234	32.3%	20,753	30,381	46.4%
D: SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA, GAS, VAPOR Y AIRE ACONDICIONADO	-	50,177	-	-	54,196	-
E: SUMINISTRO DE AGUA, SANEAMIENTO, GESTIÓN DE RESIDUOS Y DESCONTAMINACIÓN	18,508	23,721	28.2%	28,166	35,196	25.0%
F: CONSTRUCCIÓN	19,873	20,845	4.9%	36,421	47,465	30.3%
G: COMERCIO (POR MAYOR/POR MENOR) REPARACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR	15,254	21,673	42.1%	25,092	28,632	14.1%
H: TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	18,507	22,874	23.6%	21,581	23,999	11.2%
I: HOSTELERÍA	12,404	15,885	28.1%	14,254	22,308	56.5%
J: INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	26,574	33,090	24.5%	21,671	26,070	20.3%
K: ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS	34,946	47,725	36.6%	20,975	27,110	29.2%
L: ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	16,850	23,816	41.3%	13,274	19,875	49.7%
M: ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS	19,830	30,329	52.9%	12,694	15,518	22.2%
N: ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS AUXILIARES	13,303	18,666	40.3%	14,785	19,139	29.5%
O: ADMÓN PÚBLICA Y DEFENSA SEG. SOCIAL OBLIGATORIA	24,860	29,024	16.7%	21,442	22,911	6.9%
P: EDUCACIÓN	20,592	21,490	4.4%	17,538	23,419	33.5%
Q: ACTIVIDADES SANITARIAS Y DE SERVICIOS SOCIALES	23,089	30,503	32.1%	16,447	22,702	38.0%
R: ACTIVIDADES ARTÍSTICAS, RECREATIVAS Y DE ENTRETENIMIENTO	14,539	18,667	28.4%	20,700	23,477	13.4%
S: OTROS SERVICIOS	13,066	19,826	51.7%	22,844	32,787	43.5%

La casilla marcada con " - " indica que el número de observaciones muestrales está comprendido entre 100 y 500 y la cifra no es estadísticamente significativa

Fuente: INE. Encuesta anual de estructura salarial. Serie 2008-2012.

Una explicación tiene que ver con que la incorporación de la mujer a estos sectores ha sido necesariamente en empresas privadas por la paralización del empleo público en estos años. Según datos del registro central de personal al servicio de las Administraciones públicas, el empleo público total ha caído un 5% entre 2009 y 2015, y un 2% el empleo femenino en las actividades en las que las empleadas públicas superan a los empleados, en las conserjerías de las CCAA y sectores de educación y sanidad²⁰. Las condiciones laborales a la baja que han caracterizado a la crisis se han visto reforzadas por la presión de demanda laboral en empresas privadas para mujeres que se reincorporan al empleo ante la disminución de la renta familiar o el alto desempleo masculino.

Como se ha puesto de manifiesto, la necesidad de cuidado es evidente y la dejación de funciones del sector público durante la crisis es cada vez mayor, y las necesidades de muchas familias en cuidado y dependencia no están cubiertas ni en una mínima parte. Sin embargo, como plantean Pazos y Medialdea (2015), revertir los recortes no sería suficiente, ni siquiera lo es mejorar la protección de los servicios públicos y prestaciones sociales que teníamos con anterioridad, puesto que hay muchos derechos que en

²⁰ El empleo público masculino ha caído más que el femenino en general. El empleo femenino también se ha reducido pero en menor proporción y en las actividades de sanidad y educación se ha mantenido invariable prácticamente, lo cual no es ninguna característica positiva puesto que las mujeres sostienen en gran medida unos servicios públicos con necesidades no dependientes del ciclo económico y en los que podría haber más empleo. Los puestos ocupados en estas actividades han sido provistos por empresas privadas, lo que ha precarizado la situación global de las trabajadoras de estos sectores de ocupación.

la etapa anterior no estaban reconocidos. La "crisis de cuidados" es evidente y el sistema actual es incapaz de atender la demanda de atención a la dependencia y la infancia, y menos lo será en el futuro dado el ritmo de crecimiento exponencial de esta demanda.

TABLAS 12 Y 13
HIJOS Y DEPENDIENTES. DATOS DE 2010 DE PERSONAS DE 16 A 64 AÑOS (%)

Con al menos un hijo que utilizan
servicios de cuidado para atender a
su hijo (*)

Personas que se hacen cargo
regularmente de la atención de
personas dependientes (**)

	Sí	No		Sí	No
Hombres	14,3	85,7	Hombres	6,1	93,9
Ocupados	16,0	83,9	Ocupados	6,1	93,9
Parados	7,2	92,8	Parados	6,1	93,9
Inactivos	5,3	94,3	Inactivos	6,1	93,9
Mujeres	15,0	84,9	Mujeres	11,3	88,7
Ocupados	21,1	78,9	Ocupados	10,1	89,9
Parados	7,8	92,0	Parados	9,9	90,1
Inactivos	5,2	94,8	Inactivos	13,6	86,4

(*) se consideran los hijos propios o de la pareja de 14 o menos años que viven en el hogar

(**) se consideran familiares o amigos de edad superior o igual a 15 años que están necesitados de cuidado

Nota: Cuando la suma entre sí y no no llega al 100% es porque hay respuestas de "no sabe".

Fuente: Encuesta de Población Activa. Módulo 2010. Conciliación entre la vida laboral y la familiar. INE.

En consecuencia, debemos considerar un sector económico con gran potencial de crecimiento como es el sector del cuidado que pueda emplear a mujeres y hombres, puesto que no creemos que deba aumentar la especialización de las mujeres en el trabajo del cuidado, y que podría emplear a un número significativo de personas. En las tablas 12 y 13 se muestran los porcentajes de personas con, al menos, un hijo que utilizan servicios de cuidado. Se observa que tan sólo un 15% de las personas con hijos utilizan servicios de cuidado, 1.282.200 personas que podría ampliarse a un número más alto, mientras que hay 2.692.200 personas que atienden a un dependiente.

CONCLUSIONES

A lo largo de los más de siete años de severa crisis económica, el desmantelamiento del Estado de bienestar ha formado parte de una estrategia dominante en Europa –y, sin duda, ha sido la que se ha llevado a cabo en nuestro país– de profundización de las tesis más liberales de supremacía del mercado, desregulación y liberalización del mercado de trabajo. La agenda neoliberal se ha ido concretando en una pérdida paulatina de derechos de los trabajadores/as, una drástica reducción del gasto público²¹, que se ha traducido en la práctica desaparición de determinadas partidas de gasto social ligadas al cuidado y la privatización de la prestación de servicios públicos al sector privado. Este proceso ha tenido consecuencias tanto en la precarización de los empleos de las personas que prestan el servicio como en la pérdida de calidad en la prestación del servicio en sí mismo y en el desinterés del sector público en defender los intereses de los más necesitados.

²¹ En concreto, según los datos de la Comisión Europea, el gasto en bienes preferentes se ha reducido en alrededor de 15.000 millones de euros entre el máximo de 2009 y 2014, pasando de 129,2 m.m.€ a 114,6 m.m.€.

El presente trabajo ha analizado cómo ha afectado la crisis a la situación de la mujer en España. Una primera conclusión que extraemos del análisis es que lo que denominamos "convergencia nominal de género" o reducción de brechas de actividad y de empleo, es un efecto transitorio y claramente vinculado a los sectores de ocupación en los que ha impactado la crisis.

Sin embargo, al profundizar en el estudio de las condiciones de vida y en la posición que ocupan las mujeres en el entramado social y productivo y en sus condiciones de vida, se puede concluir sin ningún género de dudas que la crisis ha implicado una regresión social muy importante para las mujeres.

Un primer fenómeno que se ha constatado en España es el crecimiento de la tasa de actividad y de la ocupación de las mujeres maduras. Concretamente, a partir de los cuarenta años hasta la edad de jubilación la tasa de actividad ha superado el 40% en cada tramo de edad analizado durante el periodo 2007-2014. En ocupación el crecimiento supera esa tasa a partir de los 55 años. Nuestra interpretación de este hecho, especialmente en lo que se refiere a las mujeres mayores de 50 años, es muy negativa puesto que no se trata de una decisión libre para tener una vida mejor, sino que se debe a la imperiosa necesidad de obtener ingresos sin posibilidad de elección o negociación.

Otro fenómeno de la crisis ha sido la contratación de mujeres a tiempo parcial y el aumento del subempleo femenino. Ante el deterioro económico las mujeres han buscado empleo pero han encontrado un empleo precario. Se ha podido analizar el aumento del número total de horas efectivas de trabajo a tiempo parcial, que están mayoritariamente desempeñadas por mujeres. Así mismo, otra nota dominante de la crisis ha sido la contratación temporal. En este apartado casi un 25% del total de contratos de esta modalidad correspondían a las mujeres, por encima del porcentaje de los hombres. Es especialmente significativa la proporción de contratos de menos de tres meses en ambos sexos.

Por otra parte, la mujer ha aumentado su participación en las ramas de actividad típicamente femeninas: educación y actividades sanitarias, lo que ha acentuado la segregación laboral. Además de este aumento de la segregación, es en estos sectores junto con la hostelería, donde más han aumentado las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Se ha completado este apartado con un análisis del empleo de la mujer en las Administraciones Públicas, porque el sector público servía de colchón a la inequidad salarial de género que caracteriza al empleo privado. En el periodo entre 2009 y 2015 en las actividades de sanidad y educación el empleo ha caído, de manera que la mujer ha sufrido el ajuste salarial a la baja en estas actividades.

También se ha podido comprobar cómo el efecto conjunto de la crisis y las políticas de recortes de derechos sociales en el marco de la Unión Europea han conducido a un aumento de la desigualdad salarial en ambos sexos. El gran impacto de la crisis sobre los trabajadores y trabajadoras con menor capacidad adquisitiva ha agudizado la situación de la tasa de pobreza en ambos sexos. En el caso de las mujeres es destacable que puede tratarse de un grupo con una participación porcentual alta en la categoría de *workings poor* como señalan los informes internacionales que se han utilizado en el análisis.

Un último grupo de conclusiones tienen que ver con la asunción forzosa de las tareas de cuidado familiar, situación que perpetúa el papel tradicional de la mujer como encargada del trabajo reproductivo no remunerado y dificulta el avance hacia la igualdad de género. En España, la reforma laboral y los recortes en gastos sociales han reducido claramente las opciones –ya limitadas– de hacer compatible la vida laboral y familiar. Las mujeres han servido de "colchón", lo que ha amortiguado el impacto de la inatención a familiares en situación de dependencia o con enfermedades, que precisan cuidados reiterados, además del tradicional cuidado de hijos. Además, el modelo de largas jornadas laborales que se ha consolidado con la crisis ha dificultado aún más, si cabe, la corresponsabilidad en el cuidado. La expansión de estos servicios en el área del sector público sería una clara fuente de empleo y de disminución de la desigualdad de género, pero parece poco probable en el actual contexto de política neoliberal en la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Nuria y Lima, Isabel (2013): "Análisis desde la economía feminista del tratamiento fiscal de la declaración conjunta del IRPF en territorio fiscal común y territorio foral navarro", *Actas del IV Congreso REPS. Las políticas sociales entre crisis y post-crisis*, Madrid: Universidad de Alcalá.
- Antonopoulos, Rania (2009): "The current economic and financial crises: a gender perspective", The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper nº 562.
- Atkinson, Anthony y Marlier, Eric (2010): *Income and living conditions in Europe*, Luxembourg: Eurostat Statistical Books.
- Becker, Gary (1964): *Human Capital*, Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Becker, Gary (1981): *A Treatise on the Family*, Cambridge: Harvard University Press.
- Benería, Lourdes y Feldman, Shelley (1992): *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty and Women's Work*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Biblarz, Timothy J. y Raferty, Adrian E. (1999): "Family Structure, Educational Attainment, and Socioeconomic Success: Rethinking the Pathology of Matriarchy", *American Journal of Sociology*, Nº 105 (2), pp. 321-365.
- Boggess, Scott (1998): "Family Structure, Economic Status, and Educational Attainment", *Journal of Population Economics*, Nº 11 (2), pp. 205-222.
- Elson, Diane (1995): "Gender awareness in modelling structural adjustment", *World Development*, Nº 23 (11), pp. 1.851-1.868.
- FOESSA (2015): *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: FOESSA.
- Gálvez, Lina y Rodríguez, Paula (2012): "La desigualdad de género en las crisis económicas", *Investigaciones Feministas*, vol 2, pp. 113-132.
- Gálvez, Lina y Torres, Juan (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres ante la crisis financiera*, Barcelona: Icaria.
- ILO (2014): *Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?*, Ginebra: ILO.
- Marty, Christiane (2011): "Impacto de la crisis y la austeridad sobre las mujeres". Lieja (Bélgica): CADTM. Disponible en: http://www.cadtm.org/IMG/pdf/impact_austerit-_sur_les_femmes.pdf
- Menéndez Calvo, Remedios (2013): "Políticas de igualdad en el contexto de la crisis financiera (y del mercado de trabajo). Valoración con perspectiva de género de las últimas reformas laborales", *Actas del IV Congreso REPS. Las políticas sociales entre crisis y post-crisis*, Madrid: Universidad de Alcalá.
- OCDE (2010): "How Good is Part-Time Work?" en *OECD Employment Outlook 2010. Moving Beyond the Jobs Crisis*, París: OCDE.
- Olmo, Nuria del (2013): "Género y Servicios Sociales: constatación y ruptura de un modelo", *Actas del IV Congreso REPS. Las políticas sociales entre crisis y post-crisis*, Madrid: Universidad de Alcalá.
- Paleo, Natalia y Alonso, Alba (2014): "¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España", *Investigaciones Feministas*, vol. 5, pp. 36-68
- Pearson, Ruth y Sweetman, Caroline (Eds.) (2011): *Gender and the Economic Crisis*, Oxford: Oxfam.
- Pazos, María y Medialdea, Bibiana (2015): *Reorganizar el sistema de cuidados: condición necesaria para la recuperación económica y el avance democrático*. Madrid: Podemos. Disponible en http://web-podemos.s3-eu-west-1.amazonaws.com/wordpress/wp-content/uploads/2015/03/podemos_igualdad_cuidados.pdf

Ponthieux, Sophie (2004): "Les travailleurs pauvres: identification d'une catégorie", *Travail, Genre et Société* nº11, pp. 93-107

Ponthieux, Sophie (2010): "An analysis of in-work poverty risk in the EU", *Eurostat methodologies and working papers*, Luxembourg: Eurostat.

Ponthieux, Sophie y Reynaud, Émilie (2008): "Les travailleurs pauvres", en *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Volume Travaux de l'Observatoire, édition 2007-2008*, París.

Rodríguez, María Luz (2013): "Claves de género de la crisis económica en España", *Actas del IV Congreso REPS. Las políticas sociales entre crisis y post-crisis*, Madrid: Universidad de Alcalá.

Sánchez, Sandra. M; Fuentes, Fernando J. y Artacho, Carlos (2007): "La perspectiva de género en el análisis de la satisfacción laboral: una aplicación empírica mediante modelos logit y probit", *Cuadernos de Gestión* Nº 7 (2), pp. 55-67

Vicent, Lucía; Castro, Carmen; Agenjo, Astrid y Herrero, Yayo (2013): *El desigual impacto de la crisis sobre las mujeres*. Dossier FUHEM ecosocial. Boletín ECOS nº 22, marzo-mayo, Madrid: FUHEM.

INTERVENCIONES SOBRE GRECIA: CAUSAS DE LA CRISIS, POLÍTICAS Y ALTERNATIVAS

INTRODUCCIÓN

Angel Martínez González-Tablas

Presidente de la Fundación Fuhem

La dramática crisis socioeconómica que vive un país de nuestro entorno próximo, sería razón suficiente para dedicarle atención, pero es que además es un verdadero laboratorio en vivo en el contexto de la eurozona. Tanto para el bloque en el poder como para las fuerzas que aspiran a desarrollar políticas alternativas, Grecia es un crisol de experimentación de medidas y de estrategias cuya virtualidad a priori distaría de ser obvia, a la vez que contiene un enorme potencial de aprendizaje para quienes sean capaces de captar y de nutrirse de la combinación de aciertos y de errores, de unos y de otros, que jalonan su trayectoria.

Por todo ello la REC inicia con este número una sección dedicada a Grecia en la que invita a participar con análisis de las diversas facetas del caso griego y con reflexión sobre las enseñanzas de carácter más general que de él pueden extraerse desde la perspectiva de la economía crítica.

Los materiales que se presentan en este número son sólo un comienzo que en modo alguno pretende dar una visión ni completa, ni equilibrada. La revista aspira a que, sin eludir la polémica, nuevas aportaciones nos ayuden a construir una mirada más compleja sobre una problemática que nos concierne directamente.

En lo que sigue, Liberaki y Tinios no ocultan la posición desde la que escriben al subrayar la singularidad del caso griego, la disfuncionalidad de su sistema político, la disociación entre apariencia y realidad, y entre las perspectivas macro y micro de lo que acontece, tratando de responder a la pregunta de si la crisis griega es principalmente interna o externa. La breve entrevista a Ioakimoglou apunta en una dirección muy diferente y se centra en la crítica a la línea seguida por Syriza, esbozando la situación que se deriva de la misma. Finalmente, la reflexión de Recio es la de un observador español que trata de entender el proceso griego y de extraer enseñanzas para los países golpeados por la crisis dentro del actual modelo europeo y, en particular, sobre qué políticas pueden ser más efectivas dados los condicionantes de este marco económico. En conjunto, estas contribuciones suscitan cuestiones de gran calado, aunque no lleguen a darnos una visión completa de las distintas posiciones significativas al estar ausente la argumentación de la actual Syriza, apenas desarrollada la de las corrientes disidentes y ausente la visión de los países centrales, tanto de derechas como de izquierdas.

Aunque todos formemos parte de la eurozona y estemos sometidos a sus reglas de juego y a sus políticas y aunque en su seno compartamos la condición de países periféricos, no sería prudente dejarnos

arrastrar por generalizaciones. Debemos construir a partir de la especificidad de cada caso, de su trayectoria y de su situación, ya que los periféricos tenemos rasgos en común, pero distamos de ser iguales y las diferencias cuentan y pueden llegar a ser cruciales.

En lo que sucede concurren y se entremezclan causas muy diversas, coyunturales unas, estructurales otras, procedentes del proceso de institucionalización bastantes, mientras que algunas derivan de la trayectoria histórica, de relaciones de poder o son consecuencia directa de las políticas adoptadas en el propio país o en el marco europeo. En una situación tan compleja, mezclarlo todo o creer que una de las perspectivas puede ser suficiente para entender la totalidad corre el riesgo de abocarnos a la confusión.

Para dar pasos operativos con sentido, cualquier planteamiento que aspire a un mínimo de consistencia, debe respetar algunos criterios sobre objetivos, medios, costes y desarrollo temporal. Orientarse en función de los intereses de las mayorías desposeídas, moverse dentro de los límites biofísicos, saber que de poco valen los más dignos objetivos si no somos capaces de habilitar instrumentos que permitan alcanzarlos, tener en cuenta que siempre hay costes, que escamotearlos no los hace desaparecer y que, si son inevitables, conocerlos y sopesarlos ayuda a asumirlos, de la misma manera que tener en cuenta el eje temporal nos permite no quedar presos de la cortedad estática, aprender a movernos en términos dinámicos, sin que el pragmatismo de las exigencias tácticas nos prive de visión estratégica.

Además, en el mundo actual no podemos ignorar la existencia de espacios diferenciados que ascienden de lo nacional a lo europeo -UE y eurozona-, hasta llegar a lo global, espacios que solemos comprender mal, que percibimos con poca nitidez y cuya articulación se nos escapa, porque la entendemos aún peor. Sabemos que no son estancos, que están interrelacionados, pero es muy habitual que en la práctica no sepamos cual es el margen de maniobra de los que parecen determinados por fuerzas exógenas, ni cuáles son éstas, ni si hay estrategias para actuar sobre ellas -construyendo los medios necesarios para hacerlo, aprendiendo, sin perder rumbo, a navegar las transiciones que vienen impuestas por las circunstancias y por las correlaciones de fuerzas. En suma, todo se hace más complejo porque lo habitual es que se entremezclen factores internos y de entorno, que no juegan de forma excluyente sino combinada.

En este entramado, el bloque en el poder ha sabido moverse con iniciativa en planos diversos -elaboración de discursos, creación de ideología, construcción de instrumentos elusivos como la financiarización, diseño de instituciones en las que se evapora y objetiviza su visión, reconstrucción de su poder a través de nuevos mecanismos y actores, elaboración explícita de políticas-, jugando al escondite con quienes somos sus antagonistas, como un verdadero trilerero que cambia el terreno de juego, muestra y esconde sembrando el desconcierto y el desánimo entre sus opositores potenciales.

Estas circunstancias nos obligan a hacer un esfuerzo extraordinario de lucidez y de autoexigencia para no caer víctimas de sus añagazas. No podemos guiarnos por las pautas tradicionales, ni repetir unas supuestas esencias que a veces tienen más de anacronismos, ni dejarlo todo a la intuición o confiar en que seremos capaces de guiarnos mirando a las estrellas, porque demasiadas veces la selva nos impide ver el cielo y el camino se convierte en laberinto. En este contexto, sería absurdo aspirar a construir un recetario, a dibujar un mapa que nos conduzca a la tierra prometida, pero tal vez puedan destilarse algunas reflexiones útiles para no perder el rumbo.

Primera. Las simplificaciones y los atajos, aunque parezcan fructíferos a corto plazo, no llevan a ninguna parte, como tampoco, en el extremo opuesto, esconderse detrás de la complejidad, dando palos de ciego.

Segunda. A pesar de que el entorno nos condicione mucho, hay un amplio campo de acción en el que el país puede hacer cosas que está en su mano hacer y que son importantes para avanzar, para ganar legitimidad y para acumular fuerzas; pero difícilmente lo haremos si no las identificamos, si no las ponemos bajo el foco, si no nos comprometemos a hacerlas sin componendas, ni subterfugios. En el caso de Grecia

serán unas que las fuerzas griegas de izquierda deben atreverse a identificar. En el nuestro podrían serlo la presión fiscal efectiva y la lucha contra el fraude, el buen funcionamiento de la Administración, la transparencia y funcionalidad del sistema político, la independencia y agilidad de la justicia, la configuración territorial del Estado, el perfeccionamiento de los instrumentos de intervención pública, la erradicación de la corrupción, la utilización del margen de configuración y regulación del sistema financiero compatible con los criterios de Bruselas, la defensa y la mejora de los grandes servicios públicos de sanidad y educación, la vinculación de los impuestos a la estructura del gasto social y tantos otros en los que el condicionamiento europeo o no existe o no es determinante.

Tercera. Carece de sentido diseñar planes de acción como si Europa – en concreto, la UE y la eurozona- no existiera, porque existe con un peso específico de enorme entidad. Podemos desde sopesar la virtualidad de una estrategia de salida a analizar las condiciones e implicaciones de la confrontación frontal o asumir vías que creen contradicciones en su seno, que propicien efectos de imitación, que busquen fraguar alianzas. En cualquiera de las opciones tendremos que cuidar la evaluación y la elección de los momentos, porque lo que hoy puede ser suicida mañana puede ser parcial o totalmente posible, si se logra modificar la correlación de fuerzas y el bloque en el poder se siente amenazado por la firmeza de la resistencia y por la percepción de riesgos. Para bien o para mal la UE y la eurozona están ahí, con sus reglas de juego, sus procedimientos, sus competencias. No son una realidad inmutable, sólo son un producto histórico, como todos transformable en algo diferente, pero mientras ello no se consiga hay que tenerla en cuenta y la posición que se tiene en su seno debe ser transparente para la ciudadanía, evitando que se convierta en una caja negra que justifica todo y de la que ningún gobernante es responsable.

Cuarta. Ni el mundo se acaba en Europa, ni la UE, ni la eurozona son plenamente autónomas. Están condicionadas por problemas mundiales como pueden ser el cambio climático, el agotamiento de recursos fósiles o de materiales esenciales, los acuerdos y las reglas de juego derivadas de los organismos económicos internacionales (FMI, OMC, etc.) o de los múltiples tratados firmados o acechantes (TTIP) o, en última instancia, por la realidad que representa la globalización económica realmente existente y sus actores fácticos. Unas realidades mundiales que necesitan respuestas distintas de las que hemos esbozado para los temas internos o los derivados de la dimensión europea, respuestas en las que la posición mantenida por los responsables políticos del país debe ser sometida a intenso escrutinio y a exigencia de responsabilidades.

Quinta. Se trata de combinar la acción en todos estos espacios para acumular fuerzas, que pueden ser de diverso tipo -electorales, sociales, derivadas de la legitimidad o de alianzas internas y externas-, fuerzas que no siempre son agregables porque a veces apostar por unas conlleva renunciar a otras. También se trata de manejar la incertidumbre para poner en marcha transiciones que conduzcan a alguna parte, que no sean obtusos círculos viciosos, procesos repetitivos que agotan sin generar avances.

Todo esto podríamos formularlo en abstracto porque responde a la complejidad de nuestro tiempo pero, recordando que estas líneas son introducción a una sección de la revista y aunque resulte doloroso decirlo, el caso griego nos proporciona una experiencia tan cruel como valiosa para experimentar en vivo, para ensayar fórmulas, para aprender de errores, para mejor conocer al adversario -sus prioridades, sus fortalezas, sus debilidades. Extraer todas las enseñanzas que lleva consigo la experiencia griega puede ser una aportación valiosa si de verdad somos capaces de aprender de ella. Se trata de ponernos a la tarea.

LA CRISIS GRIEGA 2010-18: UNA VISIÓN DESDE DENTRO¹

Antigone Lyberaki

Universidad Panteion

Platon Tinios

Universidad Piraeus,

London School of Economics

Octubre 2015

¿ES LA CRISIS GRIEGA PRINCIPALMENTE INTERNA O EXTERNA?

Grecia dio inicio a la crisis de la Eurozona en 2009 y se ha convertido en su víctima más famosa. Desde 2009, una cuarta parte de su producción se ha perdido y la tasa de desempleo se ha disparado hasta el 28%. El intento de rescatar a Grecia es una de las más costosas iniciativas cooperativas internacionales de la historia reciente. Ya ha durado cinco años, parece que se extenderá hasta 2018, y ha requerido tres programas de rescate sucesivos.

Independientemente de cómo se enfoque la crisis griega, es evidente su falta de éxito. A medida que el tiempo pasa, desde el origen de la crisis, la discusión sigue estando muy viva: ¿las causas primarias de la crisis fueron factores internos debidos a la inercia de las reformas o fue, por el contrario, debida a la influencia externa y a las características del diseño de la Eurozona? En otras palabras, ¿fue Grecia el villano, el principal responsable de su propia crisis, o fue una víctima inocente de las instituciones disfuncionales y de fuerzas globalizadas impersonales?

Ambas lecturas estuvieron representadas en las acaloradas discusiones que tuvieron su punto álgido en el verano de 2015. El Gobierno griego que había sido elegido en enero como una plataforma anti-austeridad, apoyó la visión victimista durante unas rencorosas negociaciones que tuvieron lugar durante el primer semestre. Este periodo culminó con controles de capital, cierre de bancos y un referéndum en el que una clara mayoría del electorado griego adoptó una visión desafiante, manteniendo esencialmente que eran factores externos los responsables de su situación. Esa misma semana el Gobierno pareció adoptar la visión *opuesta*, que la salida de la crisis implicaba persistir con las reformas acompañadas por unas finanzas renovadas. En el espacio de seis meses, por lo tanto, la visión oficial en Grecia giró de un extremo

¹ Este artículo es una versión reducida y adaptada de un capítulo del libro *The economic crises in Greece and Cyprus -siblings with a different disease*, editado por Platon Tinios, Bernard Casey y Vasileios Bougioukos, Palgrave Macmillan (en prensa). Traducción del inglés de Yolanda Jubeto.

a otro. En los primeros seis meses había abandonado las reformas e incluso había señalado su intención de darles la vuelta –por lo que las reformas eran parte del *problema*. Después de agosto, apoya la noción de que la salida consistía en un programa de reformas- las reformas eran parte de la *solución*.

Esta ambivalencia tiene su eco en otras discusiones que tienen lugar tanto dentro como fuera del país. El centro de estos debates es hasta qué punto lo que sucede en Grecia sucede también en otros países. Algunas personas prefieren defender que "*Grecia es un caso especial*"- la tesis de la excepcionalidad: características únicas de ese país y su experiencia impiden sacar unas conclusiones más amplias. Insistir en esta versión podría vacunar contra comparaciones de otros países con Grecia; por esta razón, esta tesis es más comúnmente utilizada donde "el contagio griego" es más temido (Portugal, Irlanda, España, Italia: quitas de la deuda solo ocurrían en Grecia, mientras que la salida del euro solo fue discutida como una opción seria para Grecia).

Su opuesta es la "tesis generalista", resumida como "*Grecia es una veleta para próximos desarrollos*". Según esta visión, la crisis en Grecia es debida a los problemas de diseño de la arquitectura europea – en la moneda única, quizás incluso en el propio concepto de ser miembro de la UE. Se suele conectar frecuentemente con visiones sobre la extensión del neoliberalismo o incluso con deseos para eliminar el Modelo Social Europeo. En este tipo de debates, la experiencia griega es a menudo dramatizada como un aviso para otros o posiblemente como una "llamada a las armas" política. En el otro extremo del espectro político, los euroescépticos a veces citan el ejemplo de Grecia para reivindicar que el proyecto europeo es excesivamente ambicioso y necesita ser reformulado a la baja.

La discusión fuera de Grecia adopta la visión excepcionalista o generalista según el punto a debate. De este modo, los hechos y la evaluación son frecuentemente "estirados" para que encajen con las recomendaciones finales. De forma similar, la discusión política interna oscila entre hasta qué punto Grecia necesita adaptarse al mundo o el mundo adaptarse a Grecia. Aplicándolo a la reforma, esto equivale a decir si las reformas eran necesarias en Grecia – independientemente de lo que suceda en el mundo exterior, o si el cambio exterior es suficiente para finalizar la crisis- pase lo que pase dentro de Grecia.

Esta comunicación propone examinar esta temática de forma sistemática, empleando una visión desde quienes practican la política griega, "de adentro hacia afuera". Esto implica adoptar un enfoque de brocha amplia, para no perder de vista el marco más general. Los argumentos que sitúan a Grecia como un caso especial son examinados teniendo en cuenta un esquema temporal: empezamos con el pasado: el periodo que condujo a la crisis, centrándonos en la actuación de Grecia en la Unión Monetaria Europea (UME), y su capacidad de reforma. De ahí nos desplazamos a argumentos relacionados con el presente ¿por qué han sido los rescates y los programas de ajuste relativamente tan poco exitosos? Finalizamos con una mirada al futuro: los cambios previstos en las instituciones europeas y reflexionamos sobre si puede Grecia acomodarse a los mismos, o si pueden prevenirse nuevas crisis como la griega.

Los hilos analíticos que vinculan los tres periodos son temas relativos a la gobernanza y a la naturaleza disfuncional del sistema político. El análisis hará uso de dos pares de opuestos, donde la confusión puede explicar una gran parte del desacuerdo: en primer lugar, entre una visión macro que resalta los agregados y un análisis micro que hace hincapié en las estructuras y el comportamiento. En segundo lugar, entre las percepciones desde el exterior y desde el interior del país. Muy frecuentemente, estos se reducen a tensiones entre impresiones (iniciales y fáciles) y la realidad tal como es revelada por un análisis detallado.

LA IDENTIDAD EUROPEA Y EL SENTIDO DE LA DIFERENCIA.

Decir que Grecia es una excepción nos lleva a la pregunta: ¿relativa a qué? ¿Cuál es el marco relativo para las comparaciones? Para expresarlo de otra forma, si Grecia no es parte de "Europa", entonces, ¿de qué forma parte? El discurso sobre el "Grexit" (la salida de Grecia) durante el verano del 2015 retornaba reavivada una pregunta muy vieja en la historia griega.

Un fisura de gran relevancia en la historia moderna griega tenía relación con la orientación del país: si éste debería orientarse hacia el Este (hacia Bizancio y la Ortodoxia) o hacia el Oeste (hacia la Europa occidental post- ilustración). Por supuesto, "la modernización" y "europeanización" fueron de forma reiterada utilizadas para justificar la construcción y el injerto de nuevas instituciones: los asesores bávaros de la década de 1830 y el Plan Marshall de los años 1950 pueden ser vistos como precursores directos de los fondos estructurales de la Unión Europea (UE). La existencia de instituciones superpuestas sobre una realidad subyacente que está cambiando a diferentes velocidades puede conducir a disyuntivas entre la apariencia y la realidad.

En años recientes, la discusión sobre el carácter único de Grecia ha resurgido en la cultura: en la literatura, un sentimiento del "carácter griego" único fue un principio central de los autores de la "generación de los 30". La Ortodoxia Religiosa está todavía llegando a acuerdos con la Ilustración y se enorgullece a sí misma de un cierto aislamiento. En temas más mundanos, tales como la política y la economía, esta discusión se ha convertido últimamente, de forma indirecta, en relevante. Incluso en ese caso, se ha utilizado solamente como un contrapunto lógico de la opinión de que Grecia no es "realmente" una parte de la corriente principal europea.

La opinión de que Europa debería ser pensada, algo casi impensable previamente, como el marco correcto, es de algún modo un logro sorprendente de la última generación. A principios del siglo XX, cuando Grecia formaba parte del "Levante", Grecia era comparada con los Balcanes o el cercano Oriente. La crisis de las personas refugiadas actúa como un recordatorio de la cercanía de Grecia con el Medio Oriente. Las alternativas a Europa resultan problemáticas o inviables. Los intentos de acercarse a Rusia a principios de 2015 fracasaron, en gran parte, debido a la falta de voluntad por parte de Rusia.

El verano de 2015 demostró que la pertenencia a Europa y a la UE era el único marco significativo. Por supuesto, pasar a ser miembro de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 2001 fue visto y presentado por los comentaristas internos como la culminación de un largo proceso histórico de convergencia hacia "Europa" y como el triunfo de los Valores Occidentales².

En un plano diferente, sin embargo, un reciente trabajo econométrico subraya los problemas de tratar a Grecia como otro país cualquiera de la UE. Campos, Coricelli y Moretti (2014) han elaborado una metodología para lo que llaman "contrafactores sintéticos". Su técnica esencialmente compara el progreso actual de un país tras una significativa ruptura en su historia económica *con lo que hubiera hecho* si hubiera continuado como antes. Esta simulación es realizada por medio de la elección de un grupo de control sintético de países. A pesar de que sus resultados son preliminares, es interesante que, al analizar la pertenencia a la UE, el único país del Sur de Europa cuya entrada en la UE *no* estuvo asociada con ninguna ganancia significativa en la productividad y el crecimiento fuera Grecia.

Este resultado relativo a la diferencia de Grecia es llamativo. Toma en cuenta tanto el status previo al acceso de Grecia así como su progreso en la UE durante los 35 años desde 1981 y tras seis generaciones de intervenciones de los Fondos Estructurales. En Grecia y en Europa se había intentado fuertemente hacer de Grecia un "estado europeo como cualquier otro". ¿Han fracasado ambos?

EL PASADO PRE-CRISIS: UNA ESTRATEGIA PARA LA CONVERGENCIA Y LA CAPACIDAD DE REFORMA

Comenzamos con un examen de las lógicas que subyacen a la entrada de Grecia en el euro. Comentaristas transatlánticos (por ej. Krugman 2012, Rodrik 2010) frecuentemente adoptan un punto de vista estático, a partir del análisis de las áreas monetarias óptimas. A partir de ese punto de vista, se deduce fácilmente que Grecia no debería haber optado a ser un miembro de la Eurozona. Entre esas consideraciones, serían

² Un ejemplo que sitúa a la UEM en perspectiva histórica es Ioakimidis, 2004, p 217.

claves los problemas de competitividad y otros temas relacionados con la balanza de pagos y las finanzas públicas. Así, la participación de Grecia estaba destinada al fracaso y nunca debería haber sido considerada como una opción.

Sin embargo, la justificación de la entrada de Grecia no fue estática, sino dinámica. Se suponía que la entrada en la UEM iba a poner en marcha un ciclo virtuoso. La estabilidad macroeconómica y, más notablemente, una caída en los tipos de interés favorecería el endeudamiento a largo plazo y la inversión. Si, además, *esto era complementado con reformas adecuadas*, conduciría a una mejora en la competitividad y así a la convergencia, que era el objetivo final. Se consideraba que ser miembro de la UEM iba a facilitar e impulsar la reforma estructural.

Desde este punto de vista, la existencia de diferencias estáticas no debería excluir a los candidatos, sino establecer un mecanismo *conducente* a la competitividad en el proceso. El argumento estático se mantuvo así en pie. El argumento por la convergencia no era, además, excepcional. Fue utilizado (en cierta medida) para otros nuevos miembros de la UEM tales como Portugal, así como para países en transición como Estonia. Acercar los niveles de desarrollo de países que partían de una gran disparidad entre ellos, de cualquier modo, formaba parte de la "visión fundadora" de la UE.

De esta manera, no es correcto decir que Grecia estaba condenada simplemente por el hecho de haberse incorporado al euro. Los defensores de la entrada pensaban en ello como una manera de facilitar una modernización pendiente, o, más exactamente, del proyecto de europeización.

Debemos volver a la forma en la que la entrada en la UEM fue manejada *en la práctica*. La entrada en la UEM en lugar de un impulso para continuar la modernización y el ajuste estructural, fue, en efecto, tratada como un premio a repartir. En lugar de acelerar, (como la lógica de entrada dictaba), los ajustes estructurales aflojaron su ritmo (Kazakos 2010). A pesar de las celebraciones de la entrada en la UEM en 2001, el aplazamiento de las reformas estructurales estaba operando ininterrumpidamente como una micro-fundamentación del desastre que había de venir sólo ocho años después, en 2009 (Lyberaki y Tinios 2012, Pelagidis y Mitsopoulos 2014).

Seguramente, Grecia no era una víctima *directa* de la crisis crediticia, lo que llevó al ministro griego de Finanzas en 2008 a decir, de forma memorable, que el país estaba "reforzado contra la crisis". La burbuja inmobiliaria era menor que en Irlanda y en España, los bancos griegos tenían poca exposición a los activos tóxicos (en parte gracias a un escándalo en relación con la compra de dichos activos por fondos de pensiones en 2006) y se creía, en general, que eran prudentes, si no conservadores.

Sin embargo, la situación era cualquier cosa menos optimista para las finanzas públicas. Grecia había pasado una década de patinaje en el borde de un precipicio. Una preexistente deuda pública de más del 100% del PIB fue, para empezar, financiada fácilmente. Esto ocurrió gracias a una caída escalonada en las tasas de interés (debido a la UEM) y a un elevado crecimiento, impulsado inicialmente por la inversión relacionada con los Juegos Olímpicos y después por un mayor crecimiento en los Balcanes. Una vez que llegó la crisis del crédito, este delicado equilibrio fue perturbado por un aumento en las tasas de interés y por la caída en las tasas de crecimiento. Esto se exacerbó en gran medida por el gran incremento en los déficits públicos y, lo más decisivo hacia el final, por el intento de disfrazar su reflejo estadístico (la debacle de las "estadísticas griegas")³.

El episodio de las "estadísticas griegas" subrayó un fallo clave en el diseño del euro, al destacar que la quiebra de soberanía dentro de la eurozona era concebible, en un momento en el que no existía ningún mecanismo que pudiera hacer frente a un importante problema de la deuda. Las reacciones de asombro ante el asunto de las estadísticas griegas clarificaron, sin ninguna duda, que no había tope a *ninguna* deuda

³ OECD 2007, 2009, Mitsopoulos y Pelagidis 2014.

soberana de la zona euro. Esto llevó a una corrección excesiva por parte de los mercados, con un fuerte incremento de los diferenciales tras octubre 2009.

Una crisis de la deuda que no fue, en sí misma, un evento único en la historia de Grecia. Algo similar in líneas generales había sucedido en episodios anteriores, tales como la estabilización de 1985/7 o el periodo de 1990/2. La diferencia clave con tiempos anteriores surgió debida a una confluencia de la práctica griega y una exposición internacional mayor dada su participación en el euro.

Lo que no era una reacción desconocida en términos griegos (masaje de datos con el fin de eludir los obstáculos, con el objetivo de intervenir más adelante) se enfrentó a las diferentes reglas de compromiso a mayor escala⁴.

Así, pertenecer a la eurozona permitió una situación insostenible que persiste de forma más duradera de lo que lo hubiera hecho, si el dracma hubiera estado todavía en uso. Los ajustes de 1985/7 y de 1990/2 estuvieron ambos forzados por la crisis de las Balanzas de Pagos; la reducción de la deuda y un ajuste salarial (en torno a un quinto) fueron después alcanzadas por la inflación. La inviabilidad de la inmovilidad como una elección se podría haber puesto de manifiesto antes. En este sentido, la esperanza de que existiera una red para el endeudamiento de la zona euro, permitió que persistieran bajos tipos de interés durante más tiempo. Este es principalmente el punto señalado por Fernández et al. en 2013 haciendo referencia a otros países rescatados; la UEM, al facilitar el acceso al crédito, eliminó uno de los principales incentivos para la reforma. La súbita comprensión de que Alemania no estaba dispuesta a suscribir el 'despilfarro griego' condujo a una corrección excesiva de los diferenciales que cerró rápidamente el acceso a los mercados (por ej. Pelagidis y Mitsopoulos 2014).

Todo lo anterior es bien conocido y está bien documentado. Sin embargo, no está nada claro que las razones subyacentes de este proceso puedan servir para considerar a Grecia única de forma permanente. Empezaremos discutiendo dos causas inmediatas - la capacidad de reforma y las actitudes ante la UE - con el fin de discutir el papel de la gobernanza y el sistema político.

Capacidad de reforma: Muchos comentaristas (por ej. Lyberaki y Tinios 2012, Kazakos 2011) están de acuerdo en que la crisis podría haberse evitado si la tarjeta de puntuación de la reforma hubiera sido más completa. Las reformas que habían sido claramente anunciadas y deberían haber sido esperadas dada la estrategia global de la UEM, *no se llevaron a cabo*. Las razones por las que esto sucedió, vinculadas a ser miembro de la UEM son:

1. Ser miembro de la UEM proporcionó margen de maniobra que se utilizó para posponer las reformas de forma permanente. En el caso de las pensiones, la prevaricación tradicional fue hecha viable al permitir incluso mayores ayudas al sistema de pensiones que fueron financiadas por endeudamiento barato exterior (Tinios 2012a).
2. Incapacidad para *formular* propuestas de reforma. La reforma fue vista como impuesta desde arriba. En el caso del mercado laboral, donde los intentos de reforma persistían desde 2001, un tipo de guerra de trincheras permitió que persistieran rigideces, a pesar de las declaradas intenciones y del repetido activismo legislativo (Lyberaki, et al 2016).
3. La "Ley blanda" de la UE como el Método de Coordinación Abierto (MCA) fue capaz de señalar los problemas. Sin embargo, cuando el gobierno ignoró repetidas advertencias, hubo poco seguimiento (Tinios 2012b).

⁴ Podemos pensar en un grupo de ópera amateur: las reformas griegas estaban actuando en los teatros provinciales en frente de audiencias indulgentes, muchas de las cuales estaban directamente relacionadas con el reparto. El grupo provincial fue repentinamente catapultado al escenario central del Scala de Milán, intentando satisfacer las voces críticas más exigentes y escépticas.

La existencia de puntos de veto que impedían la reforma no es algo muy convincente como explicación. A lo largo del periodo, los gobiernos de partido único con grandes mayorías parlamentarias y apoyo verbal a la necesidad de reformas estaban firmemente en el poder. Los partidos gobernantes tenían también importantes y reconocidos vínculos con sindicatos y representantes de la patronal. Los instrumentos que un determinado gobierno tendría a su disposición estaban todos en su lugar, pero no fueron utilizados.

La "cultura del Asterisco" hacia Europa. En relación con la UE desde la entrada en 1981, los gobiernos griegos se habían acostumbrado a un alegato especial. Se concentraron todos los esfuerzos en negociar exenciones y un estatus especial en vez de influir en las reglas del juego y jugar con ellas. Algunos intentos se hicieron en el período Simitis entre 1996 y 2004 para superar esa actitud general. Una reversión posterior mostró que estos intentos no fueron muy profundos. La entrada de nuevos Estados miembros con menor PIB per cápita después de 2004 hizo que el alegato especial pareciera cada vez más improbable. Sin embargo, los gobiernos griegos no parecían darse cuenta de que las reglas habían cambiado. El origen de esta actitud fue una internalización entre los responsables políticos griegos de la creencia de que Grecia era necesaria e inmutablemente diferente. Muchos políticos (y gran parte de la opinión pública) vieron a "Europa" como una vaca lechera productora de "fondos" y "paquetes". La razón de la existencia de estos fondos era superar la desventaja; sin embargo, los gobiernos griegos se comportaron internamente como si fueran a mantenerse unas características permanentes (quizás con un nombre diferente). Así, cada "paquete" sería reemplazado por la siguiente generación de ayuda. Tuvo lugar un ajuste muy pequeño tanto en las estructuras como en el comportamiento. De esta manera, una desventaja que debería haber sido superada se presentó implícitamente a (y entendida por) la opinión pública y a los líderes de opinión nacionales como un obstáculo fijo a ser financiado a perpetuidad.

La creencia incrustada localmente de que todo es, en última instancia, "político", y por lo tanto, abierto a la negociación fue facilitada en gran medida por el aumento de la influencia de la dimensión intergubernamental en la propia UE. Por ejemplo, el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por parte de Francia y Alemania en 2005 legitimó la infracción de las normas por otros y convirtió (en la mente de sus autores) el episodio de las "estadísticas griegas" en un mero delito menor⁵. Mientras que los instrumentos para la intervención (por ejemplo, la presión de grupo en MAC) estaban en su lugar, no fueron utilizados.

El hilo conductor de esta narración no era tanto un fracaso de la imaginación, sino un fracaso de la aplicación – ser incapaz de perseguir lo que era reconocida como la tarea que tenían delante. La incapacidad para implementar una estrategia, que fue claramente formulada, coloca la carga de la explicación en la política y la gobernanza. Los desafíos señalados no eran de ninguna manera únicos, pues estuvieron presentes en diverso grado en todos los estados miembros de la UE. Cuando un país se está quedando rezagado, integrarse en la UEM no debería ser visto como una recompensa por el esfuerzo pasado (como fue visto por algunos políticos griegos), sino como un desafío para las políticas futuras. En este sentido, fallar debería ser anclado en un sistema político disfuncional, el cual, a pesar de que sabía lo que había que hacer, ignoraba su deber de hacerlo.

En Grecia, la búsqueda de cambio se desvió fácilmente, ya que las fuerzas de la inercia parecían muy robustas. La influencia de los dos principales partidos se fue expandiendo a toda la sociedad. La economía se caracterizó por restricciones superpuestas, que requerían la participación política directa para desenredarlas. Esto obligó incluso a aquellos con peticiones sencillas a implorar a los políticos con el fin de aclarar su situación y poder proceder.

⁵ Por supuesto, la nueva dirección del Servicio Estadístico fue procesado posteriormente por no mentir lo suficiente o por ser demasiado honesta y abierta. Su caso, cinco años después, está todavía abierto...

El 'clientelismo' como un sistema, a fin de maximizar el apalancamiento de los partidos políticos, promovía sistemáticamente atascos de gobernanza y desalentaba la conducta basada en reglas. Para que un "sistema" así pudiera funcionar, las reglas (paradójicamente) tenían que ser ubicuas, contradictorias y opacas. Esto alimentaba una cultura legalista, mientras que las "rentas económicas" generaban y formaban la base de la mayor parte de los ingresos de las pequeñas empresas.

¿Cómo se vincula la UEM con una situación así? La UEM requería lo *primero mejor* para el cambio, ya que implicaba el cambio marginal extra. En la UEM, las reglas de juego habían cambiado, lo que hacía inviable el equilibrio clientelista anterior. Mientras esto parecía haberse entendido a un nivel macro agregado, no se tradujo en una agenda estructural microeconómica que habría afectado a los actores individuales. El fallo fundamental en el período previo a la catástrofe de 2009 fue político. Para navegar bajo la UEM, se requería un liderazgo y un nivel político del que se carecía, o tenía que estar severamente racionado ya que había una cantidad finita para ser repartida.

EL PRESENTE: LA GESTIÓN DE LA CRISIS Y SU FRACASO

Grecia no era la única que requería un ajuste importante. Letonia le había precedido; Portugal, Irlanda y Chipre siguieron el mismo tipo de ajuste. Sin embargo, la lista de las características que distinguen a Grecia es fácil de describir (Pelagidis y Mitsopoulos 2014, Blanchard 2012).

1. Fue la primera en introducir la crisis en la zona euro, amenazando, por lo tanto, contagio. Desempeñó el papel de 'rompedor del hielo' en términos de instituciones, quedándose abierta a retrasos, así como a la mala conciencia debido a sus iniciales episodio de "estadísticas griegas".
2. Fue la única en tener quitas de deuda, es decir, se pensó oficialmente que sufría una crisis de solvencia más que una crisis de liquidez.
3. Fue el único país donde se consideró necesario tener una nueva institución de la UE - el Grupo de Trabajo para Grecia - diseñado para proporcionar asistencia técnica adaptada a sus necesidades.
4. Tuvo el mayor rescate en la historia del FMI.
5. El plan de rescate griego fue el menos exitoso. Grecia sufrió seis años consecutivos de recesión. Los objetivos se incumplieron; el desempleo explotó; el equilibrio entre los aumentos de los ingresos y las reducciones de los gastos se vio gravemente alterado en su implementación.
6. Era el menos preparado para hacer frente a una profunda recesión en términos de política social. El estado de bienestar formal fue ineficaz, mientras había una ausencia total de una red de seguridad social.

Comentaristas de ambos lados del espectro político situaron la responsabilidad del fracaso en cuestiones técnicas. Un ejemplo destacado se centra en la admisión por parte del FMI de que el "multiplicador fiscal" resultó inferior al previsto inicialmente. Blanchard y Leigh 2013 concluyeron que la reducción de gastos tuvo un efecto más grave en la producción que lo pensado en un principio; en otras palabras, que la recesión fue más profunda y prolongada de lo previsto. Sea como fuere, la controversia del multiplicador fiscal revela un síntoma, no una causa. La multiplicación fiscal no es una ciencia exacta. El multiplicador hace referencia a los cambios marginales y necesariamente refleja los precedentes históricos de cambios absolutos mucho más reducidos y basados en otros países.

Otros comentaristas se centran en la existencia de una elevada deuda pública como una condición impuesta externamente que hace que la crisis de Grecia sea más profunda. Este punto de vista sostiene que los culpables de la elevada deuda eran los acreedores y no el endeudamiento del país; se mantiene que la rebaja de la deuda y los rescates han sido motivados exclusivamente para promover los intereses de los banqueros internacionales y no los de los grupos de interés nacionales. De hecho, incluso después

de que la deuda del sector privado se redujera, la deuda nacional seguía siendo muy alta en Grecia. Sin embargo, este punto de vista ignora que la reprogramación de la deuda había reducido en gran medida la actual carga de intereses a niveles correspondientes a niveles de deuda mucho más bajos. Por lo tanto, aunque la deuda sigue siendo una preocupación a largo plazo, no puede servir como una causa suficiente, por no hablar de una causa necesaria, de los problemas actuales.

Ambas cuestiones, el multiplicador fiscal y la fijación de la deuda, son temas macro cuyas causas subyacentes son cuestiones de aplicación estructural. El programa tal como se implementó fue considerablemente diferente a la forma en que fue diseñado. Aunque originalmente diseñado para basarse en el recorte de gastos, en la práctica, fueron los ingresos los que aumentaron en una serie de gravámenes extraordinarios, los más dramáticos de los cuales fueron los aplicados sobre la propiedad de bienes inmuebles. Del mismo modo, el ajuste llegó primero al sector privado; extendiéndose al sector público con un retraso de dos años. El pago del sector público se vio afectado significativamente sólo en el año 2013; el sector privado había empezado a caer mucho antes. El sector privado también sufría de una severa restricción de liquidez. Esto ya se había iniciado en 2008, cuando la posición fiscal pública fue fuertemente expansiva; la recesión se inició en 2008 mucho antes de cualquier reducción de gastos. La situación se agravó cuando los bancos básicamente dejaron de funcionar a partir de 2011, debido a la fuga de capitales y la PSI. La política bancaria de mantener los acuerdos de préstamos a los clientes ya establecidos y no conceder ningún nuevo préstamo actuó impulsando la preservación del status quo industrial y de los prestatarios favorecidos (OECD 2013).

Una característica notable de la crisis, "vista desde dentro" es una disyuntiva entre la apariencia y la realidad. Los comentarios sobre la crisis frecuentemente dramatizan y distorsionan la realidad, como muestran los dos ejemplos siguientes.

En primer lugar, se hace hincapié en las consecuencias sociales, donde se utiliza a menudo el término "catástrofe humanitaria". Sin embargo, la política social "real" fue siempre suministrada por la familia, que todavía la proporciona hoy (Lyberaki y Tinios 2014). Aunque es difícil encontrar algo más que la evidencia impresionista, parece haberse mantenido mejor que cualquiera de las cifras macro o que el comentario espeluznante sugeriría (Mitrakos y Tsakoglou 2012). La resiliencia social es explicable por los recursos ocultos de la solidaridad y el ahorro. Aunque estos son finitos, parece que en la mayoría de los casos no se han agotado.

Un claro ejemplo de comentarios que exageran (o informan de forma errónea) sobre los problemas es el de la pobreza. La pobreza (relativa) entre las personas de mayor edad disminuyó de 2011 a 2012, mientras que la pobreza general aumentó en menos de 2 puntos - muy lejos de los tonos dramáticos adoptados. Esto, en términos técnicos, se debió a las caídas de los ingresos medios (del sector privado) que disminuyeron más que las bajas pensiones y otros ingresos bajos (Mitrakos 2014)⁶. En cualquier caso, la población más pobre no parece ser la principal perdedora; puesto que, de todos modos, ya se encontraban fuera de la protección social formal. Como resultado, muchas de las personas pobres siempre han tenido estrategias de supervivencia que podrían utilizar en la crisis. La población pobre, en otras palabras, siempre se habían encontrado fuera - la flexibilidad laboral de reciente creación afecta principalmente a los de dentro. Por lo tanto, quienes han perdido, en comparación con la situación anterior a la crisis, son, probablemente, los deciles intermedios, a quienes no se les suele incluir normalmente en una narrativa de la crisis. Mientras que la redistribución es sin duda una característica de la crisis, no es el tipo de transferencias simples entre ricos y pobres que uno se encuentra en las narraciones simples.

⁶ La tasa de riesgo de pobreza se calcula por medio de una encuesta con una muestra regular, como el número de personas en EU-SILC, cuyos ingresos caen por debajo del 60% de los ingresos de la persona media (mediana).

En segundo lugar, el comentario se fija en la austeridad como el factor clave y, por lo tanto, en el sector público. Sin embargo, para cualquier medida objetiva el principal perdedor es el sector privado. Hasta la fecha, los despidos en el sector público son casi inexistentes. La nómina pública se redujo debido a las jubilaciones anticipadas (principalmente de las mujeres), que trasladaban los problemas fiscales del Estado al sistema de pensiones. Como consecuencia del impacto más severo en el sector privado, el peso total del sector público en la economía no se está reduciendo considerablemente e incluso puede haber aumentado.

Por estas generalizaciones fáciles, los comentarios sobre Grecia continúan como si nada la separara de los países "centrales de la UE". La situación griega se presenta como si en la práctica tuviera una red de seguridad que funciona, y como si el programa hubiese sido ejecutado como estaba previsto, y no como realmente lo fue. Al hacerlo así, el comentario a menudo atribuye a la crisis algunas características que, sin embargo, siempre habían estado presentes en Grecia. Por ejemplo, el desempleo siempre fue mucho mayor para las mujeres y para la juventud. Las cuestiones estructurales simplemente significaban el agravamiento de una mala situación. Si bien es cierto que la crisis hizo más difíciles de soportar muchas características preexistentes, echarle la culpa de todo lo que pasó después de 2009 está lejos de la realidad.

Observando la respuesta a la crisis "de adentro hacia afuera", una observación sorprendente es que mientras que los agregados macroeconómicos y fiscales se ajustaron y por un margen espectacular, no puede decirse lo mismo de las relaciones estructurales y los incentivos. El ajuste en términos macro parecía ir acompañado por una inmovilidad estructural a nivel micro.

El ajuste macro, especialmente en las cuentas fiscales, aunque bastante menor en la balanza externa, es innegable. Esto se logró mediante subidas de impuestos y gravámenes extraordinarios; los impuestos sobre bienes inmuebles, visto como un reservorio de evasión fiscal; los recortes a los pagos en las pensiones; recortes horizontales a los salarios. Estas fueron medidas que producen resultados rápidos y con frecuencia se adelantaron como "medidas extraordinarias" a otras iniciativas más "estructurales" que se retrasaron o no pudieron ser implementadas. En consecuencia, las estructuras micro y los incentivos que afectan el comportamiento se alteraron mucho menos. En cierto sentido, los mecanismos que causaron el problema original - los micro-fundamentos del desastre - permanecieron esencialmente intactos (Lyberaki y Tinios 2012).

Por ejemplo, en un esfuerzo por contener el "doloroso ajuste", sectores privilegiados como las farmacias o los taxis están protegidos con las mayores medidas posibles. La incapacidad para pedir prestado representa una amenaza mortal para el sistema clientelista. Sin embargo, mientras que los mecanismos clientelares clave como las nuevas contrataciones son inoperantes, otros, como el acceso a la liquidez, se están desarrollando. Del mismo modo, la implementación de los cambios estructurales en los mercados laborales y la apertura de nuevas profesiones recuerdan a 'la guerra de trincheras'; una restricción es levantada sólo para descubrir que la protección subyacente está garantizada por otra, la cual hasta entonces había permanecido escondida entre una maraña de leyes y reglamentos.

Una clave de la economía política del período de rescate hasta 2015 fue evitar la culpa. La troika, inició y propuso y el Gobierno, junto con el resto del sistema político, comentó y reaccionó. Evitar la culpa y mantener los viejos hábitos significaba que era importante señalar que los cambios de ese período de rescate eran de naturaleza temporal y, en principio, reversibles. Por ejemplo, cada uno de los diez recortes de pensiones desde 2010 se desglosa cada mes en justificantes de pago de pensiones, dando la impresión de que el derecho a la pensión de una persona "real" sigue siendo la de 2009 y no el actual; siendo este último en algunos casos casi un 50% inferior en términos nominales (Tinios 2013). De la misma manera, el logro de un pequeño superávit primario en 2013 se celebró con la entrega de una sola vez de un "dividendo social" ad hoc a los grupos afortunados seleccionados en mayo 2014, algunos días antes de las elecciones locales y europeas.

En la novela de Giuseppe di Lampedusa *El leopardo*, en referencia a la década de 1860 en Sicilia, el Príncipe afirma que "para que todo permanezca igual, todo debe cambiar". En la Grecia de 2010, esta se altera a "para que nada cambie, todo debe parecer que cambia".

EL FUTURO: ¿UN NUEVO COMIENZO?

La crisis, que comenzó en Grecia, ha dado a luz a reflexiones y propuestas de cambio institucional y a nuevas ideas sobre la arquitectura del sistema de la UE. En estos planes para el futuro, Grecia es casi automáticamente el principal candidato para el puesto inferior.

Aunque la percepción de lo que ocurrió en Grecia será un insumo importante en las discusiones de la UE, es más prudente comenzar con una vista de adentro hacia afuera: la planificación de la vida "después de la troika". Al igual que los bárbaros de Kavafis, la troika "era una especie de solución", ya que sustituía a la planificación a largo plazo. Su desaparición puede ser profundamente sentida.

La principal cuestión pendiente tiene que ver con el Estado: ¿es el tamaño y el funcionamiento del sector público después del ajuste consistente con la realidad posterior a la crisis? Después de todo, en casi todos los escenarios de la deuda, hay una necesidad macro clara para mantener grandes superávits primarios bien entrada la década del 2020, lo que implica una reducción permanente y la transformación de los gastos públicos. ¿Es la forma y la estructura del Estado post-rescate después de 2014 consistente con esta macro imperativa?

La disyuntiva micro / macro es fundamental para una evaluación. Gran parte del ajuste fiscal se debió en gran parte a medidas extraordinarias. El lento cambio estructural implica que las ambiciones y aspiraciones del Estado aún se corresponden con la situación anterior a la crisis. La reducción en la nómina estatal se logró a través de la jubilación anticipada, en lugar de un ajuste de la función del Gobierno en la política. Del mismo modo, el pago público se redujo en todos los ámbitos, haciendo estragos en los diferenciales e incentivos. Así, mientras que los burócratas son menos y peor pagados, el lugar de la burocracia en el sistema sigue siendo lo que era. La burocracia sin burócratas puede contar como un logro fiscal, pero probablemente impondrá un costo a la sociedad en la forma de ineficiencia y servicios de baja calidad.

La persistencia de este estado de cosas no sería estructuralmente sostenible, aunque se pudiera hacer fiscalmente así. En Portugal, el gobierno en 2012 encargó un informe del FMI sobre "Refundar el Estado" (FMI 2013), diseñado para iniciar un debate sobre las funciones y el funcionamiento del Estado; la idea era que un Estado más pequeño tiene que ser a la vez mucho más eficiente y más selectivo. En Grecia, existe todavía muy poca evidencia de algún tipo de planificación posterior a la crisis, que no sea para ajustes marginales. Aunque se habla de un nuevo paradigma, no es del todo claro quién lo proveerá. En el otro extremo, es fácil culpar a la medicina de la enfermedad: muchos están soñando con que la consecución de los objetivos macro permitirá el regreso a 2009.

El mensaje anti- austeridad con el que Syriza entró en el Gobierno en enero de 2015 fue un rechazo a los cambios estructurales perseguidos desde 2010 con una promesa implícita de volver a la situación anterior (del statu quo ante). A pesar de su retórica radical, la mayoría de las propuestas concretas se referían a la reversión de las reformas en lugar de su sustitución por una alternativa. Esto último se quedó como una tarea a seguir en la renegociación de la relación con las "instituciones". En su caso, el programa alternativo nunca fue explicado, ya que el tercer plan de rescate sucedió al segundo en agosto de 2015. Por lo tanto, aunque la intención declarada era la de sacudir los grilletes de la troika, lo que sin embargo ocurrió fue una renovación del programa para otros tres años.

Lo que se necesita con urgencia es el liderazgo y un nuevo conjunto de ideas para la era post-crisis. Si, como se argumenta en este trabajo, un cuello de botella clave que llevó a la crisis fue la capacidad de

gobernanza, ¿de dónde vendrá el potencial extra necesario para dirigir el país? ¿cómo se puede estirar la capacidad de gobernanza interna para ofrecer lo que demanda la situación posterior al rescate?

Este proyecto se ve obstaculizado por el hecho de que el propio sistema político es una víctima de la crisis. El sistema de partidos ha explotado. A pesar de un cambio en el personal político, se siguen necesitando unos estadistas de ese nuevo paradigma. En lugar de buscar formas permanentes para salir de la crisis, el sistema político está dando prioridad a su propia conservación.

Sin un debate abierto, hay muy pocas posibilidades de legitimar un cambio importante; intentar las reformas "sin la sociedad", por verlas como un problema técnico, será muy superficial (Lyberaki y Tsakalotos 2002). Por ejemplo, en el caso de las pensiones, la viabilidad fue, supuestamente, conseguida en 2010; desde entonces las pensiones en pago (a personas que pueden tener unos 80 años) se recortaron en varias ocasiones. Sin embargo, nadie estaba dispuesto a admitir que el sistema de pensiones estaba fallando en su deber principal, que es promover la seguridad en la vejez (Panageas y Tinios 2016).

Se está hablando de la remodelación del sistema político, pero hasta ahora se ve más como un cambio de personal que de un cambio de política.

De la misma manera, la falta de discusión resultó en la identificación de los síntomas macroeconómicos de la crisis en términos de magnitudes agregadas, pero no de sus causas subyacentes. La repetición constante de que "no había alternativa" y las políticas que se impusieron desde fuera distanciaron aún más las medidas de su razón de ser. Esto animó a una narrativa centrada en torno a la reversión de la política y la restitución de la situación anterior; el surgimiento de un movimiento anti-austeridad era, por tanto, fácilmente explicable.

Nuestra revisión esencialmente situaba la responsabilidad de una economía post-crisis viable en el liderazgo - una necesidad para la defensa y la preparación para la reforma. Si bien la *capacidad* de gobernanza puede ser cuestionada, también es posible consultar la voluntad de cambiar.

Sin duda, hemos visto que el país cuenta con un sistema político excepcionalmente disfuncional. Tanto antes como después de la catástrofe, se mostró incapaz de diagnosticar problemas, decidir sobre las soluciones o su implementación una vez legisladas. De esta manera, resistió el cambio con éxito. Así, se generó una profunda crisis en la que aparece atrapado. Los problemas de gobernanza en Grecia no se deben a la UE; por el contrario, pertenecer a la UEM era uno de los instrumentos que podría haberse ocupado de este tipo de deficiencias.

Porque mientras exista una voluntad expresa y el consenso para cambiar *domésticamente* el país, abandonar el ajuste griego ascenderá a un importante reconocimiento de la derrota por parte de la UE. El peligro clave, sin embargo, sigue siendo la disipación del consenso para el cambio. En otras palabras, cuando la propia población griega cree con firmeza que las diferencias entre Grecia y la UE son insalvables, a continuación, el resto del mundo puede muy bien estar de acuerdo con ellos.

BIBLIOGRAFIA

Blanchard, O. 2012, The Logic and Fairness of Greece's programme en <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/03/19/the-logic-and-fairness-of-greeces-program/>

Blanchard, O. y Leigh D. 2013, *Growth Forecast Errors and Fiscal multipliers*, IMF Working paper 13/1.

Campos, N.F., F. Coricelli y L. Moretti, 2014, Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method, IZA Discussion paper number 8162. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2432446.

Featherstone, K. y Papadimitriou, D. 2008, "*The limits of Europeanisation: Reform Capacity and Public Policy in Greece*", Palgrave Studies in European Union Politics, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Fernández-Villaverde, J, L. Garicano, T. Santo, 2013, "Political Credit Cycles: the case of the the Eurozone", NBER.

IMF 2013, (Schwartz G., Lopes P., Mulas Granados C., Sinnott E., Soto M. and Tinios P.) 'Portugal: Expenditure Policy Options to Support Rethinking of the State'. IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40225.0>

Iordanoglou, Hr. 2013, *The State and Interest Groups: a critique of accepted wisdom*, Polis, Athens.

Kazakos, P. 2011, "*After the 'Memorandum': Economic policy in Greece under international control*", Papazisis, Athens.

Kazakos, P. 2010, *From Incomplete Modernisation to the Crisis. Reforms, debts and inertia in Greece 1993-2010*, Papazisis, Athens.

Krugman, P. 2012, EMU gets ostracised?, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/07/25/emu-gets-ostrichized/>?

Lyberaki A. & E. Tsakalotos 2002, "Reforming the Economy without Society: Social and Institutional Constraints to Economic Reform in post-1974 Greece", *New Political Economy*, Volume 7, Issue 1, pp 93-114.

Lyberaki, A. Tinios, P, 2012, Labour and pensions in the Greek crisis: The Microfoundations of Disaster, *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, (60) 3 , pp 363-386.

Lyberaki A. Tinios, P., 2014, "The Informal welfare State and the family: Invisible actors in the Greek drama", *Political Studies Review*, 2014 VOL 12, pp 193-208.

Lyberaki, A. C.Meghir an y d D. Nicolitsas, 2016, in Meghir, Vettas, Pissarides (eds), *Reforming the Greek Economy*, MIT press (próximamente), Boston.

Mitrakos, Th & Tsakoglou, P., 2012, "Inequality, Poverty and Material Well-being. 1974 to the current crisis" Bank of Greece *Social Policy and Social Cohesion in Greece under conditions of economic crisis*. (en griego) pp 23-63.

Mitrakos, Th, 2014, Fiscal Adjustment: Distributional effects of austerity, in Liargovas, P. (ed) *Fiscal adjustment: how fair is the distribution of burdens?* Parliamentary Budget Office, Athens, pp 45-53.

OECD (2007, 2011b, 2013), *Economic Surveys: Greece*. Paris: OECD.

Palaiologos, Y. 2014, *The 13th Labour of Hercules: Inside the Greek crisis*, Portobello, London.

Panageas, S. y Tinios P., 2016, Pensions: Arresting a race to the bottom, in Meghir, Vettas, Pissarides (eds), *Reforming the Greek Economy*, MIT press (próximamente), Boston.

Pelagidis Th. and Mitsopoulos, M., 2014, *Greece: From Exit to Recovery*. Brookings Institution Press, Washington DC.

Rodrik, D, 2010, "Greek Lessons for the World Economy, HTTP://RODRIK.TYPEPAD.COM/DANI_RODRIKS_WEBLOG/2010/05/GREEK-LESSONS-FOR-THE-WORLD-ECONOMY.HTML

Tinios, P. (2013), Pensions and the economy after the Memorandum of Understanding: towards a strategy spreading risk, ELIAMEP Crisis observatory Research Publication,1, ELIAMEP, http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2013/03/Ερευνητικό-Κείμενο_1_Π.Τήνιος2.pdf

Tinios, P. 2012, 'Pensions and the Lisbon Strategy' in Dimitris Papadimitriou and Paul Copeland (eds.) *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, MacMillan Palgrave, Basingstoke, pp 111-129.

ENTREVISTA A ELIAS IOAKIMOGLOU¹

Entrevista realizada por Bibiana Medialdea y Antonio Sanabria.

REC: *La victoria electoral de Syriza en enero de 2015 abrió grandes expectativas sobre las posibilidades de una gestión económica alternativa a favor de la mayoría social en Europa. Una fuerza política que cuestionó explícitamente la lógica de la austeridad y el ajuste logró un apoyo popular sin precedentes en el continente. Cuando no ha pasado ni siquiera un año desde ese momento, ¿cuál crees que es el balance de la experiencia de gobierno en relación a las expectativas sobre la posibilidad de una gestión económica alternativa?*

E.I.: Las grandes expectativas sobre la capacidad y voluntad de Syriza de aplicar un programa económico anti-austeridad llevando a la economía fuera de la recesión, disminuyendo el desempleo y reduciendo las desigualdades de los ingresos fueron subvertidas en una sola noche: la noche del 12 de Julio cuando Alexis Tsipras asumió la responsabilidad política y moral de capitular, contra todo pronóstico, rompiendo las promesas de Syriza sobre la justicia social y el alivio económico. Todo un país se ha visto sorprendido y entregado sin resistencia al cautiverio de la deuda por un hombre que demostró ser capaz de prometer la luna.

Luego, Alexis Tsipras sabiendo que una vez que las promesas se rompen no significa nada decir "lo siento", prometió la luna por segunda vez. Hizo nuevas promesas imposibles: esta vez encontraría formas para aliviar a los ciudadanos más vulnerables de las consecuencias del tercer programa de ajuste que él mismo había firmado unos días antes. Además, utilizando una guerra relámpago (*blitzkrieg*) política sorprendió a sus adversarios políticos: convocó nuevas elecciones generales dejando a sus adversarios de dentro de Syriza un corto espacio de tiempo de sólo treinta días para organizar un nuevo partido. Es improbable que las clases trabajadoras, los desempleados y la población de bajos ingresos que apoyaron Tsipras todo el camino desde el comienzo de la crisis al giro del 12 de julio crean que Syriza sigue siendo el mismo partido. Todo el mundo en Grecia sabe que Alexis Tsipras es

¹ Elias Ioakimoglou es investigador en economía política. Noviembre 2015. Traducción: Jordi Roca Jusmet

ahora un político socialdemócrata tipo Schultz. Sin embargo, los votantes de la izquierda no tenían una alternativa creíble ya que el nuevo partido de izquierda, Unidad Popular, fue incapaz de presentar una estrategia alternativa clara; por lo tanto, o bien votaron por Tsipras esperando que él mantendría al menos algunas de sus promesas renovadas o bien prefirieron abstenerse en las elecciones.

REC: *¿Qué opinas sobre el papel de Varoufakis en las negociaciones con la troika? ¿Crees que otra estrategia de negociación por parte del primer gobierno de Syriza habría funcionado mejor?*

E.I.: No creo que Varoufakis tuviera nada que ver con la estrategia de negociación que fue definida y finalizada por Tsipras y sus asesores durante los dos primeros meses de 2015. Ello se hizo de una manera totalmente antidemocrática, ignorando al partido. Hasta entonces, esperábamos que las negociaciones comenzaran con movimientos audaces, con el gobierno griego imponiendo controles de capital de forma inmediata después de las elecciones de enero y aplazando los pagos del servicio de la deuda hasta que se alcanzase un acuerdo. Estoy convencido de que el resultado de una estrategia de negociación agresiva de este tipo habría sido mucho mejor que la capitulación humillante del 12 de julio.

REC: *¿Cómo interpretas ahora el anuncio del referéndum? ¿Y el resultado? La población griega parece rechazar la propuesta de la troika pero también descarta una ruptura con ella (abandonando el euro...) ¿Fue algo ambigua la propia pregunta? En vista de los resultados obtenidos por Unidad Popular, ¿crees que una pregunta más contundente habría tenido un voto más favorable al "sí"?*

E.I.: La pregunta no fue en absoluto ambigua. Todos los griegos entendían de qué se trataba. No era una cuestión sobre dejar la zona euro o no, era sobre la continuidad de las políticas de austeridad, la reforma del mercado de trabajo y los salarios más bajos con el fin de aumentar (supuestamente) la competitividad. Se trataba de la continuidad de las políticas de desmantelamiento del Estado social, reduciendo drásticamente las pensiones y demoliendo las instituciones de protección social. Y la respuesta fue tan clara como la pregunta. ¿Quién dio esta respuesta? Ahora sabemos, gracias a las estadísticas, que esta respuesta no fue dada por los griegos en general sino que estuvo a cargo de las clases trabajadoras del sector privado, los funcionarios públicos, los trabajadores precarios, los parados, los jóvenes y los pobres. Cada una estas categorías sociales votó "no" de forma masiva (80% a 90%). Por el contrario, las categorías sociales de altos ingresos, los propietarios de capital y riqueza, votaron masivamente por el "sí". Para decirlo simplemente, los que se están beneficiando de las políticas de austeridad y de las reformas estructurales votaron por el "sí", mientras que aquellos que sufren debido a estas políticas votaron a favor del "no". Así, se trata de una división clara: La semana antes del referéndum fue uno de esos raros momentos históricos en los que las clases sociales y sus aliados saltan a la escena política y se hacen visibles a simple vista. El bloque de fuerzas sociales en el poder que es la burguesía, el gran capital, los banqueros, los ejecutivos de corporaciones y empresas financieras, los periodistas de grandes medios de comunicación, los burócratas estatales de alto rango, los intelectuales y artistas neoliberales, los jóvenes cabezas de chorlito aspirantes a empresarios (life-style featherbrains and start-up young wanna-be entrepreneurs), los pequeños burgueses que se benefician de las enormes desigualdades de renta gracias a la devaluación interna y la reforma del mercado laboral, los rentistas, los pequeños propietarios de las empresas que pagan ahora la mitad de los salarios que solían pagar en 2010, las personas mayores que se sientan sobre su riqueza acumulada, todos ellos se presentaron en persona en el campo de batalla electoral para defender abiertamente, sin los adornos ideológicos habituales, su interés de clase inmediato, su interés monetario desnudo, su derecho a vivir de la ganancia, el interés y la renta, a vivir del trabajo ajeno. La presencia de este bloque social en el poder fue fuerte, no sólo en las calles y en las manifestaciones y en la televisión, sino también en las empresas donde los empleados fueron más o menos abiertamente amenazados por los empleadores de que serían despedidos si iban a votar por el "no". Esta exhibición

del propio interés de clase y la fuerza bruta, la ausencia de un relato hegemónico de las clases dominantes, fue el catalizador que precipitó el largo proceso de formación de un bloque social anti-austeridad, unificado y visible, de las clases trabajadoras, los desempleados, los jóvenes y los pobres. La formación de este bloque se inició en 2010 con la puesta en práctica de los programas de ajuste económico impulsados por la Unión Europea y terminó unos pocos días antes del referéndum cuando las clases sociales subordinadas organizaron manifestaciones masivas de tamaño y energía históricos (sin la intermediación de los líderes políticos de Syriza que apoyaron la campaña del "no" tibiamente) y votó "no" en contra de todas las advertencias, las amenazas, el chantaje, la intimidación ideológica, el miedo difundido por los canales de televisión, las empresas, las organizaciones empresariales, los economistas y políticos neoliberales, a pesar del riesgo de ser despedidas, empobrecidas, llevadas a la miseria de un país marginado del entorno económico supuestamente estable y seguro de la eurozona.

REC: *Los resultados de las elecciones y el aparente apoyo hacia el euro que se muestra en las encuestas, ¿hacen posible, en tu opinión, gestionar una ruptura del gobierno griego con la moneda única y los costos monetarios a corto plazo del Grexit?*

E.I.: Los resultados de las elecciones no muestran un apoyo al euro. Los votantes de izquierda votaron a Syriza porque la alternativa era un gobierno conservador que aplicaría el tercer memorándum esta vez con incluso más crueldad que antes. Syriza seguía siendo la mejor opción para los desempleados, los trabajadores, los jóvenes y los pobres, incluso después del giro del 12 de julio. Por lo que se refiere a la ruptura con la moneda única, el gobierno griego no tiene la intención de abandonar la eurozona, ellos son incluso hostiles a este eventual resultado, siempre lo han sido, y es por esto que capitularon.

REC: *Después de la formación del nuevo gobierno de Syriza, una vez que se ha validado electoralmente la firma del tercer rescate, ¿qué objetivos y perspectivas crees que hay para trabajar por una alternativa a la austeridad en el país?*

E.I.: La firma del tercer memorándum no se ha validado electoralmente. Los votantes simplemente trataron de protegerse del peor resultado posible que acertadamente atribuyeron al partido conservador de Nueva Democracia, el único partido capaz de ganar las elecciones, además de Syriza.

Las perspectivas para trabajar por una alternativa a la austeridad no tienen nada que ver con Syriza, que gradualmente, pero muy rápido, degenera hacia un partido socialdemócrata al estilo Renzi. Entonces nos encontramos con esta originalidad histórica: En presencia de un fuerte sentimiento de bloque social anti-austeridad de obreros conscientes políticamente activos, desempleados, jóvenes, pobres, militantes, que han adquirido valiosas habilidades políticas y organizativas durante los cinco años de conflicto social y lucha política feroces, no hay un partido político u organización capaz de asumir la representación de este bloque social anti-austeridad. Por lo tanto, las perspectivas de una política anti-austeridad dependen de la agilidad de las fuerzas políticas que dejaron Syriza (aproximadamente el 40% de sus miembros más activos y políticamente cualificados) para formar una nueva organización política capaz de asumir la representación política de la lucha del bloque social contra la austeridad.

REC: *Después de firmar el tercer memorándum, ahora, desde el lado acreedor parece que aceptan una reestructuración, como Syriza pidió en las negociaciones. De hecho, el FMI lo plantea como una condición previa para participar de nuevo. ¿Qué piensas sobre esto?*

E.I.: Lo que está en juego en Grecia no es principalmente el pago de la deuda, es la continuación y el éxito de un proyecto a gran escala de destrucción de las estructuras sociales existentes y la reconstrucción de la sociedad sobre la base de principios puramente neoliberales. Los objetivos de esta iniciativa

son la obtención de un cambio radical en la relación de fuerzas entre el trabajo y el capital, y la estabilización de los ingresos salariales a niveles muy bajos. Esto es esencial para asegurar un nivel mínimo aceptable de rentabilidad del capital que ahora está sobreacumulado. En otras palabras, el tamaño del capital acumulado es ahora tan grande que sus demandas sobre un producto real más bien estancado excedieron, en mucho, el tamaño real de este producto; Por lo tanto, estas aspiraciones son insostenibles a menos que las clases trabajadoras, los parados, los pensionistas, los jóvenes, acepten vivir con cada vez menos bienes y servicios. Ahora bien, éste es el plan de las clases dominantes de Europa para Grecia, y si Tsipras arrastra a Grecia a lo largo de este camino, supongo que puede obtener algunas concesiones por parte de los acreedores en relación con la deuda a cambio de sus buenos servicios; tal vez eso le dará a él la oportunidad de prometer la luna por tercera vez.

POLÍTICAS DE IZQUIERDA TRAS LA RENDICIÓN DE SYRIZA¹

Albert Recio Andreu

Universitat Autònoma de Barcelona

I

Para no entrar en un debate estéril, mi punto de partida es reconocer que el actual modelo europeo constituye un marco económico totalmente inadecuado para resolver los problemas de las sociedades europeas. La política de unión monetaria sin unión política, sin mecanismos significativos de transferencia entre territorios, sin políticas de reequilibrio territorial, sin mecanismos para compartir riesgos, sin un marco básico de derechos sociales, sin una homogenización fiscal que impida la existencia de paraísos fiscales en su seno constituye un espacio económico imposible de manejar para gran parte de los actores nacionales. Las políticas macroeconómicas impuestas por la Unión Europea bajo la hegemonía alemana han tenido un impacto negativo sobre las economías de muchos países europeos y han provocado desequilibrios difíciles de eliminar a corto plazo.

En esta misma dirección, es igualmente evidente que los planes de ajuste impuestos a Grecia (y a otros países) han resultado una injusticia y un fracaso. Grecia ha experimentado la mayor caída del PIB de la Unión Europea al calor de las políticas de recortes. Es un ejemplo de libro de cómo el dogmatismo de la doctrina de la austeridad expansiva constituye un sonoro fracaso. Un fracaso que tiene como contrapartida un insostenible coste social. El gobierno de Tsipras y Varoufakis tenía toda la razón de su lado para plantear una revisión de esta política. Y la respuesta comunitaria solo refleja el equilibrio de poder dentro de la Unión y la persistencia de los austerócratas en seguir imponiendo una política que se ha mostrado totalmente errónea.

El debate que plantea la resolución de la crisis griega no es por tanto una cuestión sobre la legitimidad o no de las políticas antiausteridad que plantea la izquierda europea sino sobre todo de qué políticas pueden ser más efectivas para hacerle frente dados los condicionantes del marco económico e institucional imperante. Responder adecuadamente a esta cuestión puede tener importantes consecuencias para la

¹ Para esta reflexión me ha sido útil la reciente lectura del libro de M.Blyth *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, editorial Crítica, 2014 que reseño en la sección de libros en este mismo número de la revista y del recién publicado texto colectivo de S.Lehndorff (editor) *El triunfo de las ideas fracasadas. Modelos del capitalismo europeo en la crisis*, FUEM/Catarata, Madrid 2015. Con todo, ninguno de estos autores tiene ninguna responsabilidad sobre las opiniones expresadas en el texto

viabilidad futura de las políticas alternativas. El fracaso de Syriza constituye en sí mismo una figura que va a ser profusamente utilizada ante cualquier otro proyecto de propuesta alternativa. La hegemonía neoliberal ha construido parte de sus éxitos en explotar sin escrúpulos explicaciones sesgadas de pretendidos fracasos de las políticas alternativas. Los ejemplos abundan. La imposibilidad e indeseabilidad de las políticas keynesianas se apoyó en el pretendido éxito de la predicción del fenómeno de la estancación por parte de Milton Friedman y en el fracaso del experimento expansivo de Mitterrand. El hundimiento del modelo soviético se aduce como una muestra de la imposibilidad de las alternativas al capitalismo. Y, ahora, el caso griego va a constituir "la prueba" de que no hay alternativa a las políticas económicas imperantes. Por esto es crucial detectar tanto los fallos de Syriza como explorar vías alternativas.

II

Syriza parece haber elegido mal los desafíos. Primero planteando con bastante ingenuidad una crítica frontal al planteamiento de la "troika" sin contar con aliados firmes. Quizás su convencimiento en la bondad de sus razones les hizo pensar que al contar con un elevado apoyo electoral podrían convencer con facilidad a sus interlocutores y colocar bajo su estela a un conjunto de Gobiernos críticos con la austeridad. Su planteamiento fue, en cambio, considerado por los defensores más acérrimos de las políticas imperantes como un desafío que podía provocar una vía de escape a seguir por otros países y que, por tanto, había que taponar antes de que se abrieran otras grietas (una nueva aplicación de la vieja teoría de las fichas de dominó, si cae la primera se corre el peligro que acaben cayendo todas) y recibió una respuesta tan contundente que logró silenciar las posibles voces aliadas.

Después, cuando el cierre de la primera estrategia ya era evidente, realizó la acción más incomprensible. La de convocar un referéndum que constituía un verdadero órdago y, después de ganarlo, aceptar la rendición. Es posible que esta extraña operación pueda explicarse en clave interna, por la existencia de tensiones en el interior de la coalición que en una primera fase se decantó por el enfrentamiento y en una segunda por lo contrario. Pero visto desde el exterior sigue pareciendo incomprensible que una vez lanzado el desafío se cambie de respuesta casi inmediatamente.

Este cambio de posición ha sido considerado por una parte de la izquierda como una traición o, como mínimo, como una muestra de la poca fiabilidad de la izquierda parlamentaria. Sobre todo porque se piensa que había una alternativa a la rendición basada en la salida del euro, la puesta en marcha del plan monetario alternativo que preparaba Varoufakis y posiblemente la suspensión de pagos (o, cuando menos, una suspensión selectiva). Aquí está, a mi entender, uno de los núcleos centrales del debate. En qué medida la salida del euro era una opción realista y, sobre todo, en qué medida la misma iba a permitir a Grecia resolver o aliviar sustancialmente sus problemas.

Los defensores de la salida del euro se apoyan en dos ideas fundamentales. La primera es que la recuperación de la autonomía monetaria permite desarrollar políticas no sujetas a las constricciones impuestas por las políticas de austeridad neoliberal. La segunda es que la devaluación monetaria que indudablemente traería aparejada la introducción de una nueva moneda puede permitir activar la economía local mediante el impulso a las exportaciones y el freno a las importaciones. La tercera, obviamente es que una renegociación de la deuda provocada por la propia suspensión de pagos puede permitir un importante alivio en los costes financieros que paga el país. La cuestión crucial en esta respuesta se encuentra en los dos últimos puntos: el impulso que la devaluación puede dar a la actividad económica y la posibilidad de eliminar parte de la deuda. Si un país tiene una deuda con el exterior fuerte y decide no pagarla su supervivencia depende crucialmente de la capacidad que tenga de subsistir eludiendo las presiones de los acreedores. El impacto que tenga la devaluación sobre el equilibrio exterior resulta fundamental. Si el país tiene capacidad para exportar en un volumen suficiente como para permitirse pagar las importaciones corrientes que necesita para su funcionamiento es posible que consiga aliviar la presión

de los acreedores. Ello depende en gran medida de su tipo de especialización, de la elasticidad precio de sus productos de importación y exportación y de sus fuentes de ingresos alternativos. Los casos de éxito como el de Argentina y Ecuador se basaron en esta cuestión. Ambos países eran productores de bienes que se beneficiaron de la devaluación y de una situación de mercado favorable (soja y otros productos agrarios en el caso argentino, petróleo en el ecuatoriano). Argentina además pudo reactivar su actividad turística y Ecuador contó con las remesas de sus emigrantes. Es dudoso que Grecia pudiera contar con el mismo tipo de condiciones favorables. Grecia ha tenido un déficit comercial endémico y tras la integración europea experimentó un desmantelamiento productivo por efectos diversos (el bajo nivel de sus economías de escala, el relativamente bajo nivel tecnológico de sus empresas, la sobrevaloración del euro, la estrechez de su mercado interno), a una escala superior a la que también experimentó España. Sus principales actividades son el turismo y el transporte marítimo. Es dudoso que tras una salida del euro su economía pudiera experimentar una recuperación significativa como para eludir la presión y el presumible chantaje de sus acreedores. Y, además, a estas alturas, gran parte de los recursos privados financieros del país han "emigrado" al exterior. La salida del euro y la recuperación del control sobre la política monetaria europea podrían ser una solución a largo plazo, pero exigirían sin duda superar unas enormes dificultades y sacrificios a corto plazo. En todo caso los acreedores podrían tener armas bastante poderosas para influir negativamente en su autonomía económica.

La única posibilidad para afrontar esta travesía del desierto era que la población griega estuviera dispuesta a correr con los sacrificios que exigía una estrategia de ruptura con la Unión Europea. Y ahí estaba el otro punto débil de la estrategia de la izquierda. Syriza ganó las elecciones y el referéndum bajo la hipótesis que una clara victoria democrática forzaría a la renegociación. Era por tanto una oferta que se planteaba como de bajo coste para sus electores. Tenía sin embargo dos problemas graves. El primero es que hace tiempo que las élites del capitalismo global están poco preocupadas por las demandas democráticas de la gente. De hecho se han realizado enormes esfuerzos para debilitar los derechos democráticos y se han consolidado marcos institucionales directamente aislados de todo control democrático (como es el caso del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales o como se promueve en los diversos tratados comerciales que está negociando la Comisión Europea) y por tanto responder a la voz del pueblo griego no está incluido en la agenda. El segundo es que además Grecia es un país demasiado pequeño, en población y en tamaño económico, para desequilibrar seriamente el proyecto comunitario y por tanto su capacidad de maniobra, su correlación de fuerzas es demasiado débil para provocar cambios. Pero es que además la población griega no parecía estar dispuesta a apoyar la salida del euro y el endurecimiento de las condiciones de ajuste. La pertinencia europea sigue jugando un papel importante en el inconsciente colectivo de partes importantes de la población del Sur de Europa en parte porque la nunca realizada aspiración a contar con un estado de bienestar sigue presente y también porque significa formar parte de un club que excluye a los desheredados de la otra orilla del Mediterráneo. La estrategia de referendo democrático era a la vez un elemento de fuerza y de debilidad. En todo caso lo que resulta claro es que ninguna política que vaya a imponer un reforzado sacrificio colectivo es viable si no se ha conseguido establecer una amplia movilización y un debate político honesto que la haga aceptable para una parte suficiente de la población. A veces la búsqueda de atajos conduce a caminos sin salidas. Casi todas las propuestas que prometen grandes cambios sin contrapartidas suelen conducir a este tipo de situaciones.

III

La cuestión que se plantea ahora es qué hacer tras el fracaso del primer intento de confrontación frontal con las políticas europeas de austeridad. Es obvio que para romper esta política se necesitan muchos esfuerzos coordinados actuando en múltiples espacios. Una tarea que requiere, al menos, la creación de un mínimo de alianzas políticas en distintos países, lo que es sin duda deseable pero que se estima difícil de articular a corto plazo y, aún más complicado, de alcanzar una masa crítica suficiente vistas las debilidades

de las izquierdas (organizativas, programáticas etc.) en muchos países. Pero, por otra parte, la situación en muchos países es dramática y la nueva demanda de más austeridad, que ya se está planteando en países como España, agravará sin duda la situación. Hoy por hoy el único plano donde es posible actuar es el nacional. Y por esto eludir los dilemas que han entrampado a Syriza es tan importante.

Hay que partir de algunas consideraciones previas. De un lado, que el peso y la estructura de cada país son diferentes y que posiblemente la capacidad de actuación de muchos países es bastante mayor que la de Grecia, no sólo por problemas de tamaño, también por la extremadamente débil estructura económica de aquel país. La segunda consideración es que resulta patente que la apuesta por una confrontación directa y total con las instituciones europeas resulta suicida si uno no tiene una base económica muy sólida. Hay que utilizar necesariamente técnicas más sutiles. Sugiero que hay cuatro campos privilegiados donde un Gobierno como el español podría empezar a desafiar los "diktats" europeos y empezar a mover la situación.

En primer lugar está la cuestión del ajuste fiscal. La política dominante en Europa ha sido la de promover el recorte del gasto. Y esta política ha conllevado un agravamiento de la crisis (la segunda recesión, la de 2012, es claramente atribuible a este ajuste). Y una política de recorte del gasto tiene efectos devastadores para los derechos sociales. Hay que responder con las demandas de ajuste con propuestas de política fiscal que incrementen los ingresos, introduzcan más justicia social y propicien una expansión de derechos sociales. Se trata de traducir el empuje de la austeridad en una confrontación local en torno a los impuestos y en una contraposición al ajuste del gasto. Quizás la lentitud en aplicar reformas fiscales también está en las cosas que Syriza pudo intentar hacer y no hizo.

En segundo lugar está la política industrial en sentido amplio (o sea la intervención pública sobre la estructura productiva). Aquí está el origen de muchos de los problemas de bastantes países. El proceso de integración europea, la política alemana de austeridad del gasto y la globalización han dejado maltrechas muchas estructuras productivas. Las políticas de competencia europeas tienden a eliminar o dificultar la acción pública. Pero también en este campo es posible intentar políticas que sorteen el rígido marco europeo, políticas por ejemplo asociadas a la cuestión del campo climático, o la promoción de la eficiencia productiva. Políticas que combinen diferentes instrumentos (fiscales, financieros, inversiones directas etc.) y que sirvan tanto para remodelar la estructura productiva como para reducir desequilibrios macroeconómicos (la energía fósil sigue siendo el primer producto de importación en muchos países). En otros casos puede tratarse de romper los oligopolios sectoriales como ariete para la intervención económica.

En tercer lugar la reforma laboral. Esta va a ser, como lo ha sido en el pasado, una exigencia visto el fracaso de la anterior. Aunque desde las élites se achaca el fracaso a que la anterior fue una reforma insuficiente, se puede y se debe pensar en otra reforma (no una simple vuelta al pasado) que reduzca el insostenible poder empresarial en favor de la justicia y la eficiencia social.

Por último está el campo financiero. Un campo donde no sólo hay que pensar en promover una nueva banca pública local, autonómica o estatal. Hay también que considerar la persistencia de bancos rescatados que aún cuentan con capital público. Y otros que no han sido rescatados (como la Caixa o Kutxabank) cuyo capital está principalmente controlado por fundaciones basadas en la cooptación y donde valdría la pena estudiar si es posible el paso de las mismas a algún tipo de control público.

En suma, más allá de lo acertado o desacertado de las propuestas, lo que sugiero es que la única estrategia que me parece viable en el corto plazo es la de enfrentar las políticas comunitarias con contrapropuestas laterales que abran fisuras y abran un conflicto que se pueda sostener. Y fortalecer la enorme debilidad de gran parte de los proyectos alternativos.

Ello no es óbice para que se siga trabajando en una diplomacia y en una búsqueda de alianzas necesarias tanto para reducir el acoso que cualquier estrategia rupturista (por más parcial que sea) va a experimentar como para promover un verdadero plan de superación de la hegemonía neoliberal. Y que se

siga promoviendo una producción intelectual que ayude a dar legitimidad a las propuestas alternativas. Seguramente puede parecer más coherente la propuesta de romper el euro y el modelo europeo. El problema es que, aparte de los costes que tal ruptura entraña, hoy por hoy la población de muchos países europeos no parece estar dispuesta a llevar a cabo este desafío. Y por eso sugiero que políticas intermedias, pero bien diseñadas y conscientes de sus limitaciones, pueden resultar más eficaces en el corto plazo para empezar a levantar muros frente al vendaval neoliberal. A esto es a lo que honestamente pienso que nos conduce el fracaso de Tsipras, Varufakis y su gente. Casi nunca sale nada al primer intento.

CLÁSICOS U OLVIDADOS

KARL POLANYI Y LA APUESTA POR LA INSTITUCIONALIZACIÓN

César Rendueles¹

Universidad Complutense de Madrid

Hasta los años noventa del siglo XX la recepción de la obra de Karl Polanyi (1886-1964) se movió en los márgenes de las ciencias sociales heterodoxas. Polanyi era conocido como el autor de un único ensayo de historia económica –*La gran transformación*– estimado en algunos círculos académicos especializados y como el protagonista, a finales de los años cincuenta, de un debate antropológico casi olvidado entre formalistas y sustantivistas. Un puñado de antropólogos prestigiosos, como Maurice Godelier o Louis Dumont, reivindicaban su herencia intelectual sin demasiada estridencia, y el eco amortiguado de sus ideas se dejaba sentir en la escuela de Immanuel Wallerstein (uno de cuyos colaboradores más cercanos, Terence Hopkins, trabajó directamente con Polanyi en Columbia) o en filósofos como John McMurtry. Sin embargo, el impacto real de su doctrina –en términos de desarrollo crítico de su aparato conceptual y producción de bibliografía secundaria– era francamente escaso. Resultaba complicado encontrar la menor referencia a su producción anterior a *La gran transformación*, muy vinculada a una historia mal conocida pero interesantísima de los debates socialistas antiautoritarios del periodo de entreguerras.

Desde hace algo más de una década, la situación se ha alterado drásticamente. El pistoletazo de salida de este cambio fue seguramente la reedición de *La gran transformación* con un prólogo de Joseph Stiglitz en 2001. Desde entonces, en todo el mundo se está realizando un esfuerzo de recuperación tanto de las obras canónicas de Polanyi como de textos prácticamente olvidados y se ha publicado una ingente cantidad de bibliografía secundaria que sigue criterios exegéticos rigurosos. Pero conviene no olvidar que la primera monografía académica digna de tal nombre sobre el conjunto de su obra –*Karl Polanyi*, de Gareth Dale– se publicó en una fecha tan tardía como 2010.

Hay razones profundas para esta resurrección, más allá de las modas académicas. La crítica polanyiana del mercado libre autorregulado es particularmente adecuada para entender las relaciones de poder que se han consolidado durante los últimos cuarenta años de contrarreforma neoliberal. Por

¹ crenduel@ucm.es

supuesto, las advertencias sobre el inminente riesgo de colapso del sistema financiero internacional han sido constantes casi desde el inicio mismo de la desregulación contemporánea. Pero la potencia de la perspectiva polanyiana no tiene tanto que ver con su denuncia de la irracionalidad del capitalismo de casino o de la pérdida de soberanía que entraña, como con su capacidad para iluminar el entramado de complicidades políticas y económicas soterradas que subyacen a esos procesos.

La hipótesis el mercado libre es una teoría angélica que presupone condiciones antropológicas irreales disimuladas bajo un frágil envoltorio de pragmatismo y apelaciones al sentido común. Por eso el desarrollo de una mercantilización generalizada siempre ha requerido de agresivas intervenciones políticas de las clases dominantes que palien los fallos sistémicos. Una ortopedia política ideológicamente oculta, no sometida a escrutinio público ni a deliberación democrática, en la medida en que se presenta como una corrección puntual que remedia algún problema concreto del sistema de coordinación autorregulada y no como su estructura propiamente dicha.

La estrategia epistemológica de Polanyi en sus trabajos más conocidos publicados en el ámbito anglosajón se centra en el análisis histórico de la evolución de las distintas instituciones económicas y su relación con otras dimensiones sociales y culturales. Esta metodología arqueológica está dirigida a sacar a la luz la exotividad de la sociedad de mercado, pero a menudo se confunde con un alegato primitivista. En realidad, toda la obra de Polanyi está vertebrada por una voluntad constructiva que se inserta de lleno en la tradición emancipatoria ilustrada y carece de cualquier tipo de nostalgia reaccionaria. En ese sentido es particularmente importante recuperar el conjunto de desafíos institucionales que planteó en sus primeros escritos y que establecen las coordenadas políticas desde las que se debe leer su trabajo histórico y antropológico posterior.

DEMOCRACIA FUNCIONAL Y SOCIALISMO

El texto más conocido de Polanyi, *La gran transformación*, se publicó en Estados Unidos en 1944. Se suele olvidar que en aquel momento Polanyi tenía ya 58 años. Es decir, se trata de un trabajo tardío que supone la culminación de un largo trayecto intelectual que se inicia en la Centroeuropa de los años veinte. Polanyi es coetáneo de Georg Lukács o Karl Mannheim con los que comparte un importante bagaje biográfico y cultural (Block y Sommers, 1984: 76; Kettler y Meja, 1995: 256), y su formación intelectual está estrechamente ligada a la "escuela histórica alemana" y los llamados "socialistas de cátedra", como Schmoller, Weber, Bücher, Simmel, Sombart o Tönnies².

En realidad, el inicio del periodo de madurez intelectual de Polanyi se remonta a 1919, cuando se traslada desde Budapest a Viena y encuentra ocasión de intervenir en las estribaciones de un larguísimo debate conocido como "Methodenstreit" (la "polémica del método") que enfrentó a los socialistas de cátedra –en especial a Schmoller– con, por un lado, Menger y otros miembros de la escuela austriaca de economía y, por otro lado, con los marxistas (Álvarez-Uría y Varela, 2004: 183 y ss). Frente al economicismo y, en parte, también frente al materialismo histórico, los miembros de la escuela histórica alemana consideraban que los estudios económicos debían centrarse en tres tareas: "Diseñar una historia comparativa de las instituciones económicas, identificar una tipología de las condiciones sociales relacionadas con estas en diferentes órdenes económicos y presentar la secuencia histórica de estos órdenes económicos o fases del desarrollo económico" (Dale, 2010: 96).

Polanyi entendió las fuertes repercusiones políticas de ese programa en un momento en el que se estaba debatiendo muy activamente la posibilidad de una economía eficiente y moderna que no dependiera del mercado. En particular, Otto Neurath (1919) –que había sido discípulo de Schmoller a principios de

² La correspondencia entre Polanyi y Lukács, aún inédita, se prolongó durante más de cincuenta años: <http://kpolanyi.scoolaid.net:8080/xmlui/handle/10694/221>

siglo- observó que la intervención activa en la economía de los gobiernos europeos durante la Primera Guerra Mundial había dado buenos resultados, lo que parecía demostrar que la búsqueda individual de beneficios no era la única base para organizar de manera eficaz una economía compleja (Becchio, 2005). Ludwig Von Mises (1920) respondió a Neurath desarrollando una célebre argumentación acerca de la insostituibilidad de la competencia mercantil: el mecanismo de formación de precios es indispensable como fuente de la información que necesitan los agentes económicos para emplear sus recursos de forma eficaz (Uebel, 2007).

Polanyi intervino en el debate a partir de 1922 y el tema le ocupó hasta el final de esa década³. Durante esos años Polanyi dirigió seminarios regulares en su casa sobre este tema e impartió clases ocasionalmente en la universidad de Viena como profesor invitado. El fundamento de la crítica de Polanyi a la escuela austriaca de economía –y se trata de un elemento esencial para entender la totalidad de su obra– es ético. En un texto muy posterior, resume así su posición: "El mercado funciona como una línea invisible que aísla a cada individuo, como productor o como consumidor, en su actividad diaria. Todo el mundo produce para el mercado y se aprovisiona en el mercado. Los individuos no pueden salir del mercado, sea cuál sea su deseo de ayudar al prójimo. Toda tentativa de ofrecer ayuda se ve inmediatamente frustrada por el mecanismo del mercado. (...) En un sistema así no está permitido ser bueno a los seres humanos, sea cuál sea su deseo de serlo" (Polanyi, 1937: 109).

Polanyi –que, como la mayor parte de miembros de la escuela histórica alemana era una marginalista que no aceptaba la teoría laboral del valor– entendió bien los problemas de la economía centralizada, tanto el riesgo de autoritarismo burocrático que entraña la concentración de poder como la falta de precisión de una planificación cuyo diseño eficaz requeriría gestionar una enorme cantidad de información básicamente inaccesible. Polanyi concede a los neoclásicos que la centralización es incompatible con el nivel de complejidad típico de una economía industrializada y con los estándares de libertad de una democracia moderna. Frente a la ilusiones de cierto marxismo que parecía creer que el socialismo podía surgir del capitalismo sencillamente prescindiendo de los capitalistas, Polanyi trató de pensar las condiciones institucionales y éticas de la democratización de una economía industrial.

En su propuesta Polanyi emplea elementos conceptuales procedentes del "socialismo gremial" de G. D. H. Cole y R. H. Tawney y de la "democracia funcional" de austromarxistas como Otto Bauer o Max Adler (Schlesinger, 1953: 310-11). Básicamente, propone un sistema económico descentralizado y parcialmente deliberativo basado en un conjunto de organizaciones que permitan que cada miembro de la sociedad esté representando en su doble faceta de consumidor y productor. Las asociaciones de productores representarían a los individuos en cuanto trabajadores y organizarían la producción. Las organizaciones de consumidores representarían a los individuos en cuanto consumidores y actuarían como el brazo judicial y administrativo de la sociedad. Estas organizaciones acordarían las condiciones de producción y distribución de los bienes y servicios demandados (Mendell, 1990: 69).

El sistema deliberativo descentralizado y parcialmente competitivo permitiría una evaluación realista de las prioridades colectivas de la sociedad. Algo que, en cambio, resultaría imposible en un sistema centralizado en el que la toma de decisiones emana de una autoridad burocrática alejada de los consumidores y los productores. La eficacia social de la economía tiene como condición de posibilidad la supervisión democrática permanente. Dicho de otro modo, Polanyi aspiraba a sustituir el equilibrio espontáneo mercantil, con sus fuertes externalidades negativas, por un equilibrio deliberativo.

³ Sus contribuciones fundamentales son "Sozialistische Rechnungslegung" [1922], "Die funktionelle Theorie der Gesellschaft und das Problem der sozialistischen Rechnungslegung" [1924] (ambos recogidos en Cangiani y Maucourant, 2008) y "Nuevas consideraciones sobre nuestra teoría y nuestra práctica" [1925] (en Polanyi, 2014).

En el modelo polanyiano, no obstante, también desempeña un papel importante el sistema de precios y ciertos principios de economía competitiva. Los bienes tendrían un precio, de manera que la oferta podría ajustarse a través de las preferencias de los compradores. Pero esa sería sólo una parte de la información que tomarían en consideración las instituciones encargadas de organizar la producción, junto con otros factores, como los costes sociales para trabajadores y consumidores: "La producción se socializaría, pero los consumidores elegirían libremente sus compras con un ingreso dado. Los precios provisionales serían negociados por las asociaciones. El precio final de equilibrio, sin embargo, divergiría de los precios provisionales por la elección expresada por los consumidores. El precio sería así un precio determinado por la demanda, por así decirlo" (Mendell, 1990: 70). Se trata, por tanto, de una "economía basada en el poder adquisitivo" (*Kaufkraftwirtschaft*) –no un mero sistema de trueque o *Tauschwirtschaft*– en la que el dinero constituye exclusivamente un medio de pago de bienes y servicios producidos en el mercado siguiendo un modelo de "dinero específico" cuyo papel Polanyi posteriormente investigó en sociedades tradicionales (Macourant, 2007).

Polanyi, tras los pasos de Cole, Tawney y otros socialistas antiautoritarios, pretendía diseñar un mecanismo institucional para que los procesos económicos se integren en un conjunto más amplio de relaciones políticas y sociales de codependencia. La principal limitación de un sistema tal, como señaló Mises, es que la coordinación no aparece espontáneamente, como supuestamente ocurre en un sistema de mercado, sino que pasa por el consenso social y, así, es inherentemente conflictiva e inestable. Lo que ocurre es que, como de hecho plantearon con toda coherencia Hayek y Friedman posteriormente, esa es una objeción general a la democracia, no a la deliberación en el área económica (Pennington, 2003). Los liberales desconfían en general de la posibilidad de la democracia en una sociedad compleja, ya se trate de decidir en torno al sistema sanitario idóneo o de la producción energética, y por eso privilegian los mecanismos de coordinación no deliberativos, es decir, la mercantilización.

Por eso seguramente la mejor respuesta a la objeción de Mises es que la carga de la prueba corresponde a quienes niegan la posibilidad de deliberación económica eficaz. Pues la deliberación democrática es empíricamente posible, ha generado grandes progresos morales a lo largo de la historia y no hay ningún motivo para pensar que la economía está de suyo excluida de su campo de acción. La ciudadanía universal propia de las sociedades modernas permitió romper con los dilemas pragmáticos característicos de las sociedades feudales, en las que los privilegios y subordinaciones propios de los distintos grupos generaban dinámicas identitarias que impedían la deliberación en común. Simétricamente, la democratización de la economía es posible una vez que el beneficio privado deja de ser su único motor y, por tanto, la producción y el intercambio no enfrentan a clases con intereses materiales contrapuestos. Esta es la clave de la argumentación de Polanyi: todos somos simultáneamente trabajadores y consumidores con, en todo caso, distintas preferencias y visiones del mundo que podemos negociar para alcanzar consensos y compromisos, como hacemos en la arena política donde nos reconocemos mutuamente como ciudadanos con igual dignidad y, por tanto, con algunos intereses básicos compartidos.

DEL SOCIALISMO CRISTIANO A LA GRAN TRANSFORMACIÓN

La llegada de Hitler al poder en 1933 obligó a Polanyi a emigrar a Inglaterra, donde tuvo ocasión de profundizar su relación con las organizaciones socialistas cristianas de inspiración fabiana. En Londres ayudó a fundar el Christian Left Auxiliary Movement, junto a Richard Tawney y John MacMurray y se reavivó su interés por la posibilidad de aprovechar la potencia ética del cristianismo para afrontar los desafíos políticos del capitalismo. En 1935 coeditó con el propio MacMurray, Joseph Needham y otros autores *Christianity and the Social Revolution*. En este y otros textos Polanyi exploró la tradición ética y cultural cristiana como un campo de pruebas donde analizar los límites a los que se enfrenta el progreso moral en un contexto mercantilizado. Para Polanyi las potencialidades éticas positivas del cristianismo se ven truncadas por la incapacidad de esta religión para reconocer las condiciones materiales y políticas

que requiere la realización práctica de su programa moral, del mismo modo que los proyectos ilustrados y democratizadores modernos se enfrentan sistemáticamente al imperialismo económico que restringe su desarrollo.

Gracias a la mediación de Tawney, en 1936 empezó a trabajar para la Workers' Educational Association (WEA), una institución dependiente de las universidades de Oxford y Londres dedicada a la educación para adultos. Durante algunos años, Polanyi dio clases nocturnas en las bibliotecas públicas de pequeñas ciudades de provincias y conoció de primera mano la vida de la clase obrera inglesa. En la WEA Polanyi impartió dos cursos, el primero sobre relaciones internacionales contemporáneas y el segundo sobre historia económica de Inglaterra. Los materiales que utilizó para preparar estas últimas lecciones fueron la base de *La gran transformación*, que comenzó a escribir en 1940, gracias a una beca Rockefeller que le permitió viajar a Estados Unidos y trabajar en ese proyecto durante los tres años que pasó como investigador visitante en Bennington College, en Vermont.

La gran transformación es el único ensayo que Polanyi editó en vida. Ampliando una estrategia argumentativa cercana a la que desarrolla Marx en el famoso capítulo 24 del libro I de *El capital*, Polanyi propone una historia social de los procesos de mercantilización (De Angelis, 2000). Los intercambios mercantiles son una realidad antropológica casi universal, pero en las sociedades premodernas desempeñaban un papel social muy limitado –en especial por lo que toca a la fijación de los precios y la distribución de los factores de producción– y estaban restringidos en buena medida al comercio de larga distancia. Polanyi analiza la historia política que concluyó con la subversión de este orden tradicional generando un sometimiento de la sociedad al mercado y, muy especialmente, la generalización de tres mercados muy peculiares: el de la tierra, el dinero y el trabajo. Reapropiándose de un léxico marxista, Polanyi describe estas tres mercancías como "ficticias", en el sentido de que tienen características físicas y sociales peculiares y no han sido producidas para el mercado: el trabajo son los propios seres humanos, la tierra es la naturaleza y el dinero es un signo social del poder adquisitivo. La mercantilización de estos tres elementos económicos no fue automática sino el resultado de un proceso político impositivo de largo recorrido.

Es decir, en *La gran transformación* Polanyi invierte la historia económica convencional de la modernidad. Desde su perspectiva, el *laissez-faire* fue planeado. La creación de un mercado autorregulado fue el resultado de un proceso disciplinario increíblemente agresivo que desgajó la economía de otras relaciones sociales, es decir, que separó el ámbito económico del político. La construcción del mercado libre como eje social privilegiado de la sociedad moderna fue el resultado de la lucha de clases, de la presión de una nobleza en declive que intentaba sacar partido de sus propiedades en un contexto histórico cada vez menos proclive a sus intereses y de la nueva burguesía industrial que precisaba de un flujo estable de mano de obra a bajo precio.

Así que, frente a las fantasías ideológicas liberales, carece de sentido oponer la espontaneidad mercantil al desarrollo del gran estado moderno burocrático. La hipertrofia del estado es el correlato del proceso de mercantilización, que hubiera sido imposible sin fuertes presiones políticas. Aún más, para Polanyi lo espontáneo no es el mercado sino la resistencia a la mercantilización, lo que en *La gran transformación* denomina "contramovimientos". Por eso, en su argumentación ocupa un lugar destacado el análisis del caso del sistema de Spenhamland, un subsidio que establecieron en 1795 los magistrados del distrito de Berkshire para paliar la hambruna que había provocado la inflación y que complementaba las rentas de las familias jornaleras cuyos ingresos no fueran suficientes para cubrir las necesidades básicas de alimentación y vivienda (Moulier-Boutang, 2006). Para Polanyi, la historia de la mercantilización mundial no es tanto el relato de la expansión comercial o del desarrollo tecnológico como la crónica del quiebre político, ideológico y militar de esta clase de resistencias espontáneas de la sociedad.

Porque, precisamente, el objetivo del análisis histórico de Polanyi es ayudar a entender la reaparición de contramovimientos al mismo tiempo aterradores y esperanzadores en el contexto de la gigantesca crisis económica, política y moral del periodo de entreguerras. A principios del siglo XX las esperanzas de paz y prosperidad mercantil del siglo anterior se transformaron en la mayor crisis de origen social que había conocido la humanidad. Polanyi entendió las guerras mundiales y la crisis económica como el efecto inevitable de las tensiones acumuladas por una inmensa ortopedia institucional erigida para ahormar la sociedad en la fantasía de un mercado autorregulado independiente de la política. En un contexto así, es perfectamente comprensible que cobren vigor distintas tentativas de retorno a una normalidad histórica en la que el mercado desempeña un papel limitado. Algunas de ellas eran propuestas totalitarias neofeudales y moralmente repugnantes, como el nazismo⁴. Pero, este es el punto de Polanyi, no todas las materializaciones de ese frenazo a la locomotora capitalista tienen por qué ser reaccionarias. Su objetivo político era buscar un cóctel institucional apropiado para una propuesta de socialismo democrático que combinara cierto conservadurismo antropológico con los ideales ilustrados de autonomía individual y emancipación política y el reconocimiento de la complejidad social y cultural características de la modernidad.

UNA PERSPECTIVA SUSTANTIVISTA

En 1947, a los 61 años, Polanyi obtuvo una plaza de profesor visitante en la Universidad de Columbia. Allí se embarcó en un proyecto de antropología histórica junto con Terence Hopkins, A. L. Oppenheim, George Dalton o Moses Finley cuyos resultados se plasmaron en 1957 en la obra colectiva *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Tras su muerte, en 1964, se publicó *El sustento del hombre*, editado por sus discípulos a partir de manuscritos incompletos, y un volumen colectivo titulado *Dahomey y el comercio de esclavos*.

Los resultados de esta investigación supusieron el inicio de la polémica entre sustantivistas y formalistas. La hipótesis básica de Polanyi y su grupo es que en la mayor parte de sociedades las relaciones económicas están "empotradas" en otros procesos sociales o instituciones no económicas. A lo largo de miles de años la gente raramente ha distinguido una dimensión de sus relaciones comunitarias específicamente económica. La economía era lo que ocurría mientras se realizaban trabajos reproductivos, mientras se mantenían relaciones familiares o de afinidad o se realizaban ritos religiosos. Es una tesis que tiene un precedente lejano en Karl Bücher y Tönnies. Pero, sobre todo, está profundamente relacionada con los descubrimientos empíricos de Richard Thurnwald, Bronislaw Malinowski, Marcel Mauss y otros antropólogos de la primera mitad del siglo XX.

En concreto, Polanyi recoge de Malinowski la idea de que las relaciones económicas tienden a estabilizarse institucionalmente a través de tres mecanismos básicos: el intercambio mercantil, la reciprocidad y la redistribución (en ocasiones, Polanyi añade un cuarto: el *householding*, la unidad doméstica autosuficiente). La redistribución es un proceso centrípeto que requiere de alguna clase de autoridad burocrática que lo administre. La reciprocidad consiste en un conjunto de movimientos simétricos y sólo se da cuando existen relaciones comunitarias estrechas. Por último, el intercambio es un proceso competitivo poliédrico que se produce en el mercado.

Polanyi y sus colaboradores analizaron sociedades de Mesopotamia, la antigua Grecia, África Occidental e India tratando de descubrir qué peso tenía en cada una de ellas el intercambio, la reciprocidad y la redistribución. Concluyeron que en todas el comercio, el mercado y el dinero tenían características comunes y muy alejadas de sus versiones modernas. El comercio era a menudo una realidad administrada

⁴ Desde principios de los años treinta Polanyi profundiza en el análisis de esta relación perversa entre mercantilización y autoritarismo en textos como "Economía y democracia" (1932), "El mecanismo de la crisis económica mundial" (1933) o "La esencia del fascismo" (1935), todos ellos traducidos en Polanyi (2014).

en la que no intervenían los mecanismos del mercado. El mercado ha existido desde tiempos inmemoriales, pero Polanyi establece una diferencia crucial entre el papel periférico que desempeñaba el mercado en el pasado y la coordinación de la práctica totalidad de las actividades económicas a través de un sistema mercantil, como ocurre en nuestras sociedades. Por lo que toca al dinero, Polanyi considera que en las sociedades tradicionales no es un medio de intercambio generalizado sino que desempeña diferentes funciones específicas y heterogéneas, como unidad de medida, medio de pago o mecanismo de acumulación. De este modo, el dinero que se usa para ciertas operaciones, por ejemplo, pagar dotes, puede no servir para otros fines, como adquirir alimentos.

La exactitud histórica del análisis sustantivista ha sido objeto de discusión en las últimas décadas (Caillé y Lavile, 2008; Dale, 2010). Los avances historiográficos y antropológicos han obligado a matizar y revisar muchas de sus afirmaciones. El material empírico del que Polanyi y sus colaboradores disponían era limitado y en ocasiones tienden a hacer un relato un tanto sesgado que carga las tintas en las diferencias entre la modernidad y el pasado y difumina las continuidades. Pero también es cierto que Polanyi fue mucho más sutil de lo que pretenden algunos de sus críticos (Borisonik, 2014). No sólo no negó la existencia del comercio y el mercado en el pasado sino que ponderó la función progresista que ha desempeñado en la historia de la humanidad. Por ejemplo, recuerda que la creación de un mercado local de alimentos fue la estrategia que emplearon Pericles y otros demócratas de la Atenas clásica para quebrar las relaciones de dependencia aristocráticas. Cuando el rival aristócrata de Pericles, Cimón, trató de atraerse a los ciudadanos menos acomodados permitiéndoles recoger frutos de sus tierras y ofreciéndoles una comida gratuita al día en su casa, Pericles respondió, señala Polanyi (1994: 249), patrocinando "la humilde institución del mercado" que permitía adquirir lo necesario para la subsistencia sin establecer relaciones de dependencia.

Lo que plantea Polanyi no es una negación del papel histórico del mercado o de sus potencialidades sino que todas las sociedades tienen que negociar, según sus distintas condiciones históricas, algún compromiso entre los diferentes mecanismos de integración de la economía (el intercambio, la redistribución y la reciprocidad). La utopía del mercado autorregulado aspiraba a sustituir ese pluralismo institucional por un monismo automático sin interferencias normativas ni deliberativas. Para Polanyi la tesis de que el mercado libre generalizado es capaz de producir una asignación óptima de recursos es empíricamente falsa y, sobre todo, tiene consecuencias sociales atroces. Pero la posición de Polanyi también tiene una dimensión crítica con el socialismo radicalmente antimercantil: la democratización de la economía en las sociedades complejas no tiene por qué implicar la renuncia a toda clase de interacción mercantil en beneficio de la planificación exhaustiva. El comercio puede ser contenido y regulado institucionalmente para aprovechar sus potencialidades positivas.

CONTRA EL FORMALISMO

La teoría sustantivista polanyiana resulta muy provocadora en el contexto de la economía ortodoxa contemporánea, donde el formalismo extremo se ha convertido en la norma. Como recuerda Chang (2015: 29) los best-sellers con títulos como *El economista naturalista. Por qué la economía lo explica casi todo*, *Cómo la economía contribuye a darle sentido al mundo* o *La lógica de la vida. Descubrir la nueva economía de todo* son una declinación pop de la descripción estándar de la economía como una ciencia no referida a un aspecto acotado de la realidad social –por ejemplo, las actividades económicas relacionadas con la subsistencia de los seres humanos– sino como una ciencia formal y potencialmente ilimitada que estudia el comportamiento basado en la elección racional (no exclusivamente humana) en contextos de escasez: la producción, las finanzas, pero también la delincuencia, la drogadicción, la familia, los luchadores de sumo o el Ku Klux Klan.

Frente a esta ambición desmedida, en "La economía como actividad institucionalizada" Polanyi explica que en ciencias sociales se usa habitualmente la palabra "economía" para describir dos asuntos

completamente distintos que es imprescindible distinguir. Es una idea que Polanyi toma, curiosamente, de las reflexiones tardías de Carl Menger (Polanyi, 1971) que fueron objeto de una auténtica conspiración de silencio entre sus herederos intelectuales. El primer significado de economía, su sentido sustantivo, hace referencia a la interacción humana con el entorno material y social cuyo resultado es la provisión de los bienes y servicios necesarios para la subsistencia, no importa si mediada por la elección racional, la oferta y la demanda, la tradición o la reflexión moral. La segunda, el sentido formal, hace referencia a la estructura lógica de la relación entre medios y fines y no está presente necesariamente en todas las estrategias de subsistencia. La economía ortodoxa se centra exclusivamente en los procesos que responden a esta clase de cálculos formales y eso ha invisibilizado una enorme cantidad de relaciones materialmente esenciales de las sociedades industrializadas, como el trabajo reproductivo o de cuidados.

A partir de la distinción entre los dos sentidos de economía, Polanyi critica el uso que la ortodoxia neoclásica hace de la noción de escasez como axioma central del comportamiento económico y, por extensión, como un fenómeno universal que atraviesa toda la vida psíquica del ser humano. Para Polanyi sólo tiene sentido hablar de escasez cuando una situación de carencia nos obliga a elegir entre distintos usos alternativos de un bien. Pero es un modelo que no permite describir la totalidad de nuestras relaciones sociales. Es más, ni siquiera se puede aplicar a las dinámicas económicas allí donde están reguladas por compromisos amplios que garantizan la subsistencia de la comunidad. Y, por supuesto, es un supuesto que se tambalea en sociedades industrializadas capaces de crear una abundancia material sin precedentes.

Las tesis antiformalistas de Polanyi son perfectamente coherentes con la evaluación contemporánea de las aspiraciones del formalismo económico a la luz de la psicología cognitiva. Como han demostrado Daniel Kahneman y sus discípulos en una ya amplísima familia de estudios empíricos, las pruebas indican que la subjetividad humana está organizada, al menos en parte, por sesgos normativos irreductibles a racionalidad instrumental y ningún ámbito de nuestra actividad social, ni siquiera las interacciones mercantiles competitivas, está completamente al margen de ellos (Kahneman, 2011; Ariely, 2009). En segundo lugar, la posición de Polanyi ayuda a apreciar la importancia económica crucial de las relaciones sociales extramercantiles, desde el trabajo reproductivo y de cuidados hasta las relaciones de complicidad política, que el mercado parasita (Waller y Jennings, 1991).

Pero el análisis polanyiano es, además, provocador en un sentido más inquietante y que no siempre se entiende. Para Polanyi, la profundización de la democracia es, básicamente, un proceso institucional, vinculado al desarrollo de normas y organizaciones que permitan la deliberación colectiva. Como ha explicado Hugh Hecló (2010), pensar institucionalmente implica reflexionar y decidir cuáles son los fines de una organización más allá de sus normas de procedimiento. Eso, a su vez, significa comprometerse con una serie de valores propios que nos vinculan o nos oponen a otras instituciones. Pensar institucionalmente es entender nuestra participación en este proceso como una forma de recepción fiel de un proyecto colectivo con un sentido determinado. No como una contribución episódica, completamente electiva y reversible sin pérdida, sino como un proyecto común con un trasfondo político y social y unos objetivos compartidos.

Tal vez el efecto más profundo y duradero del neoliberalismo haya sido la destrucción institucional a gran escala. No sólo el ataque a algunas organizaciones colectivas concretas, sino la eliminación de las normas sociales que daban sentido a esas organizaciones. La razón es que existe una profunda incompatibilidad entre los procesos de destrucción creativa capitalista y la inercia social que introducen las instituciones. La resistencia de los neoclásicos a la deliberación democrática no tiene que ver tanto con la relación del capitalismo con valores bajos, autoritarios y egoístas como con que la deliberación democrática requiere del compromiso colectivo con un marco institucional estable –político, económico, educativo, sanitario, medioambiental, cultural...– incompatible con la idea del elector racional definido por un elenco de preferencias individuales reversibles sin pérdida. La piedra de toque política de la obra de Polanyi, desde sus primeros escritos en Viena hasta el final de su vida, es una aguda conciencia de que recuperar

la soberanía democrática que nos ha arrebatado el mercado es imposible sin recuperar las instituciones y las organizaciones a través de las que se expresan.

Es una tesis que se opone a una ya larga tradición teórica catastrofista de la izquierda política, que ha recibido la crisis institucional inducida por el neoliberalismo como una buena noticia, como un acontecimiento potencialmente positivo que puede ser resignificado políticamente. Como si el capitalismo contemporáneo estuviera preñado de socialismo, de modo que la precarización y la corrosión del carácter serían un entorno de nomadismo y éxodo en el que la multitud global sería capaz de explorar su potencia constituyente. Pero lo cierto es que la globalización económica neoliberal no ha sido un salto adelante postindustrial que ha descubierto nuevas dimensiones de economía cognitiva y espontaneidad colaborativa que el cognitariado global sabrá transformar en *commons* postmodernos. Más bien se trata de un proceso de restauración del capitalismo clásico en el que la desregulación nominal estaba asociada a un profundo entramado de complicidades plutocráticas y a una expansión imperial sin precedentes que dejó millones de muertos en las cunetas de la historia. La lección que nos legó Karl Polanyi es que para desafiar ese orden heredado es preciso hacer un esfuerzo de imaginación institucional que desbroce un camino de democratización frágil y contingente que exige un permanente cuidado.

BIBLIOGRAFÍA

Adler, M. (1926): *Democracia política y democracia social*, México, Roca, 1975.

Álvarez-Uría, F. y J. Varela (2004): *Sociología, capitalismo y democracia*, Madrid, Morata.

Ariely, D. (2009): *Las trampas del deseo: Cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*, Barcelona, Debate.

Becchio, G. (2005): "Two Heterodox Economists: Otto Neurath and Karl Polanyi", Working Paper, Univesidad de Turín. https://www.academia.edu/575560/NEURATH_AND_POLANYI_IN_VIENNA

Block, F. y M. Somers (1984): "Beyond the economic fallacy: Karl Polanyi", en Theda Skocpol, T. (ed.): *Vision and Method in Historical Sociology*, Cambridge University Press.

Borisonik, H. (2014): "Notas sobre Polanyi: el mercado y el legado de Aristóteles", *Encrucijadas*, nº 7., pp. 73-85.

Caillé, A y J.L. Laville, (2008): "Actualité de Karl Polanyi", en Cangiani, M. y Maucorant, J. (2008).

Cangiani, M., y J. Maucorant (2008): *Essais de Karl Polanyi*, París, Seuil.

Chang, H. J. (2015): *Economía para el 99% de la población*, Barcelona, Debate.

Cole, G. D. H. (1920): *Guild Socialism Restated*, Londres, Transaction, 1980.

Dale, D. (2010): *Karl Polanyi*, Londres, Polity Press.

De Angelis, M. (2000): "Marx's theory of primitive accumulation: a suggested reinterpretation", UEL, Department of Economics, Working Paper 29, mayo de 2000, <http://homepages.uel.ac.uk/M.DeAngelis/PRIMACCA.pdf>

Hecló, H. (2010): *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.

Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux.

Kettler, D. y V. Mejía, (1995): *Karl Mannheim and the Crisis of Liberalism: The Secret of These New Times*, New Jersey, Transaction.

Neurath, O. (1919): "Economics in Kind, Calculation in Kind and Their Relations to War Economics", en *Economic Writings*, Dordrecht, Springer, 2005.

- Maucourant, J. (2007): "Karl Polanyi et le socialisme du possible", comunicación en el congreso Marx International V, Paris-Sorbonne et Nanterre, 3/6 de octubre de 2007, http://actuelmarx.u-paris10.fr/cm5/com/M15_socia_Maucourant.rtf, Congrès
- Mendell, M. (1990): "Karl Polanyi and feasible socialism". En K. Polanyi-Levitt, ed., *The Life and Work of Karl Polanyi*. Montreal, Black Rose Books.
- Menger, C. (1923): *Principios de economía política*, Madrid, Unión Editorial, 1997
- Mises, L. V. (1920): "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth", en F. Hayek (ed.), *Collectivist Economic Planning*, Londres, Routledge, 1935.
- Moulier-Boutang, Y. (2006): *De la esclavitud al trabajo asalariado*, Madrid, Akal.
- Pennington, M. (2004): "Hayekian Political Economy and the Limits of Deliberative Democracy", *Political Studies*, Vol. 51, nº 4, pp. 722-739.
- Polanyi, K. (1937): "Comunidad y sociedad. La crítica cristiana de nuestro orden social", incluido en Polanyi, K. (2014): *Los límites del mercado*.
- Polanyi, K. (1966): *Dahomey and the Slave Trade*, University of Washington Press.
- Polanyi, K. (1971): "Carl Menger's Two Meanings of 'Economic'", en G. Dalton (ed.), *Studies in Economic Anthropology*, Washington, American Anthropological Association.
- Polanyi, K. (1989): *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta.
- Polanyi, K. (1994): *El sustento del hombre*, Mondadori, Barcelona.
- Polanyi, K. (2014): *Los límites del mercado*. Edición de I. López y C. Rendueles, Madrid, Capitán Swing.
- Polanyi, P., C.M. Arensberg, y H.W. Pearson, (1976): *Comercio y mercado en los imperios antiguos*, Barcelona, Labor.
- Schlesinger, R. (1953): *Central European Democracy and Its Background*, Londres, Routledge.
- Uebel, T. E. (2007): "Otto Neurath as an Austrian Economist: Behind the Scenes of the Early Socialist Calculation Debate", en E. Nemeth, S. W. Schmitz y T. E. Uebel (eds.), *Otto Neurath's Economics in Context*, Springer.
- Tawney, R. H. (1920): *La sociedad adquisitiva*, Madrid, Alianza, 1973.
- Waller, W. y A. Jennings, (1991): "A Feminist Institutional Reconsideration of Karl Polanyi", *Journal of Economics Issues*, vol. XXV, nº 2, pp. 485-497.

LA ECONOMÍA COMO ACTIVIDAD INSTITUCIONALIZADA¹

Karl Polanyi

El propósito principal de este capítulo es determinar el significado que se le ha de atribuir al término *económico* en todas las ciencias sociales.

Cualquier intento de este tipo ha de partir del reconocimiento del hecho de que el concepto de "económico" referido a actividades humanas es una mezcla de dos significados que tienen raíces independientes, y a los que llamaremos "significado real" y "significado formal".

El significado real deriva de la dependencia en que se encuentra el hombre con respecto a la naturaleza y a sus semejantes para conseguir el sustento. Se refiere al intercambio con el entorno natural y social, en la medida en que es esta actividad la que proporciona los medios para satisfacer las necesidades materiales.

El significado formal deriva del carácter lógico de la relación medios-fines, evidente en palabras como *economización*. Se refiere a la elección entre los usos diferentes de los medios, dada la insuficiencia de estos medios, es decir, a la elección entre utilizaciones alternativas de recursos escasos. Si llamamos "lógica de la acción racional" a las normas que rigen esta elección de medios, podemos designar a esta variante de la lógica con el término improvisado de economía formal.

Los dos significados, real y formal, de *económico* no tienen nada en común. El primero tiene su origen en los hechos empíricos, el segundo en la lógica. El significado formal implica una serie de normas que rigen la elección entre los usos alternativos de medios escasos. El significado real no implica elección ni escasez de recursos; el sustento del hombre no tiene por qué implicar la necesidad de elecciones, y si éstas existen no tienen por qué estar determinadas por el efecto limitador de una "escasez" de los recursos; en realidad, algunas de las condiciones físicas y sociales de supervivencia más importantes, como la disponibilidad de aire y agua o la devoción materna a los hijos no están, por lo general, tan limitadas. La coherencia de un

¹ Texto aparecido en el libro de K. Polanyi M. Arensberg y W. Pearson, *Trade and Market in the Early Empires*. Se reproduce aquí la versión traducida por Isidro López y publicada en el libro: K. Polanyi, (2014): *Los límites del mercado*, Madrid, Capitan Swing, pp. 187-214. La *Revista de Economía Crítica* agradece a la editorial Capitan Swing el permiso para reproducir esta versión, y a Isidro López su amabilidad por permitirnos reproducir su traducción del mismo.

caso y del otro difiere de la misma manera que difiere el poder del silogismo de la fuerza de gravedad. Las leyes son en un caso las del pensamiento y en el otro, las de la naturaleza. Los dos significados no pueden estar más separados; semánticamente se encuentran en posiciones diametralmente opuestas.

En nuestra opinión, sólo el significado real del término *económico* puede proporcionarnos los conceptos que necesitan las ciencias sociales para estudiar todas las economías que existieron o existen. Por consiguiente, el marco general de referencia que estamos tratando de construir exige que se considere el objeto de estudio en términos reales. El obstáculo más inmediato que se interpone en nuestro camino es, como se ha indicado, la ingenua confusión de los dos significados, el formal y el real. Esta fusión de significados no es perjudicial, por supuesto, mientras seamos conscientes de sus efectos restrictivos. Lo que ocurre es que la concepción corriente de lo económico funde los dos significados, el de "subsistencia" y el de "escasez", de lo económico sin una conciencia suficiente de los peligros que para la claridad de pensamiento encierra tal fusión.

Esta mezcla de términos se debió a circunstancias accidentales desde el punto de vista lógico. Los últimos dos siglos originaron en Europa occidental y Norteamérica una organización de las actividades relacionadas con el sustento humano a la que se podía aplicar perfectamente las normas de la elección. Esta forma de la economía consistía en un sistema de mercados creadores de precios. Como los actos de intercambio practicados en tal sistema obligan a los participantes a efectuar elecciones determinadas por la escasez de recursos, el sistema se podía reducir a un modelo que permitía la aplicación de métodos basados en el significado formal de lo económico. En la medida en que la economía estaba controlada por este sistema, los significados formal y real coincidían en la práctica. Laymen aceptó esta fusión de conceptos como un hecho objetivo, y lo mismo hicieron Marshall, Pareto y Durkheim. Sólo Menger, en su obra postuma, criticó el término, pero ni él ni, posteriormente, Max Weber y Talcott Parsons se dieron cuenta de la importancia de la distinción para el análisis sociológico. No parecía existir ninguna razón de peso para distinguir entre los dos significados diferentes de un término, ya que, como hemos dicho, habían llegado a coincidir en la práctica.

En una conversación normal habría sido pura pedantería diferenciar los dos significados del concepto de "económico", pero su fusión en las ciencias sociales significó un obstáculo para la consecución de una metodología adecuada. La economía constituía, naturalmente, una excepción, pues era el único campo de estudio en el que la identificación resultaba realista. Pero el antropólogo, el sociólogo y el historiador, que estudiaban, cada uno en su terreno, el lugar ocupado por la economía en la sociedad humana, tenían ante sí una gran variedad de instituciones, ajenas a los mercados, en las que estaba integrada la actividad económica del hombre. Estas instituciones no se podían estudiar por medio de un método analítico ideado para una forma específica de la economía que dependía de la presencia de elementos de mercado.

Hasta aquí la exposición a grandes rasgos del problema.

Iniciaremos ahora un examen más meticuloso de las concepciones que derivan de los dos significados de lo económico, empezando por el formal y continuando después con el real. A partir de este examen debiera ser posible describir las economías observables empíricamente —ya sean primitivas o antiguas— según la forma en que está institucionalizada en ellas la actividad económica. Las tres instituciones del comercio, el dinero y el mercado constituirán una prueba metodológica. Hasta ahora han sido definidas exclusivamente en términos formales, con lo que se ha cerrado el paso a cualquier enfoque que no fuera el del mercado. Su estudio en términos reales nos debería acercar al deseado marco universal de referencia.

LOS SIGNIFICADOS FORMAL Y REAL DE LO "ECONÓMICO"

Examinaremos las concepciones formales empezando por la forma en que la lógica de la acción racional da origen a una economía formal y ésta, a su vez, sienta las bases del análisis económico.

La acción racional se define aquí como elección de medios en relación a unos fines. Los medios son cualquier cosa que sirva para alcanzar el fin, ya sea en virtud de las leyes de la naturaleza o de unas reglas del juego. Así, *racional* es un adjetivo que no se aplica ni a los fines ni a los medios, sino más bien a la relación entre unos y otros. No se supone, por ejemplo, que sea más racional desear vivir que morir o que, en el primer caso, es más racional tratar de conseguir una larga vida por medio de la ciencia que a través de la superstición. Dado cualquier fin, es racional escoger los medios adecuados para alcanzarlo, y no lo es escoger medios en cuya eficacia no se crea. Así, para el suicida es racional seleccionar medios adecuados para producirse la muerte, y, si es un adepto a la magia negra, pagar a un hechicero para que le ayude.

La lógica de la acción racional se puede, pues, aplicar a todos los medios y fines concebibles, lo que supone una variedad casi infinita de intereses humanos. En el ajedrez o en la tecnología, en la vida religiosa o en la filosofía, los fines pueden variar desde una gran sencillez hasta la complejidad más recóndita. Lo mismo ocurre en el terreno de la economía, en el que los fines pueden variar desde el alivio momentáneo de la sed hasta la consecución de una edad avanzada, cuyos respectivos medios podrían ser un vaso de agua y una combinación de solicitud filial y vida al aire libre.

Si suponemos que la elección es consecuencia de la escasez de medios, la lógica de la acción racional se convierte en la variante de la teoría de la elección que hemos llamado "economía formal". Todavía está lógicamente desligada del concepto de actividad económica humana, pero se encuentra algo más cerca. La economía formal se refiere, como hemos dicho, a una situación de elección que deriva de una insuficiencia de medios. Se trata del denominado postulado de la escasez, que presupone, en primer lugar, que los medios son escasos, y, en segundo, que esta escasez es la que hace necesaria la elección. La escasez de medios no presenta muchos problemas de comprobación, pero para que dé lugar a una necesidad de elección los medios han de tener diversos usos y ha de existir una gradación de fines, es decir, por lo menos dos fines ordenados según un orden de prioridades. Las dos condiciones son aleatorias. No tiene importancia el que la razón por la cual los medios sólo pueden utilizarse de una manera sea fruto de la costumbre o de la tecnología; lo mismo se puede decir de la gradación de los fines.

Una vez definidos así la elección y la escasez es fácil observar que existe elección de medios sin escasez y escasez de medios sin elección. La elección puede estar determinada por una preferencia por el bien sobre el mal (elección moral) o puede darse una encrucijada al existir diversos caminos que conducen al fin perseguido y tienen las mismas ventajas y desventajas. En ambos casos la abundancia de medios, lejos de reducir las dificultades de la elección, las aumenta. Evidentemente, en la mayor parte de los campos de la acción racional la presencia de escasez es algo aleatorio. No toda la filosofía es pura creatividad imaginativa, puede ser también una cuestión de economización con los supuestos. O, para volver a la esfera de la vida humana, en algunas civilizaciones las situaciones de escasez son casi excepcionales, mientras que en otras resultan por desgracia la regla general. En ambos casos la presencia o ausencia de escasez es un dato, tanto si tiene sus causas en la naturaleza o en el derecho.

Tenemos, *last but not least*, el análisis económico. Esta disciplina es el resultado de la aplicación de la economía formal a una actividad económica de un tipo definido, es decir, al sistema de mercado. La economía se halla en éste encarnada en instituciones que hacen que las elecciones individuales produzcan movimientos interdependientes que constituyen la actividad económica. Esto se consigue por la generalización del uso de mercados creadores de precios. Todos los bienes y servicios, incluyendo la utilización de la fuerza de trabajo, la tierra y el capital, están a la venta en los mercados y tienen, por consiguiente, un precio; todas las formas de ingreso derivan de la venta de bienes y servicios: los salarios, la renta de la tierra y el interés del capital representan los precios respectivos de aquellos servicios. La introducción general del poder de compra como el medio de adquisición convierte el proceso de satisfacción de necesidades en una asignación de recursos escasos con usos alternativos (el dinero). De esto se desprende que tanto las condiciones de la elección como sus consecuencias son cuantificables en forma

de precios. Puede afirmarse que, al concentrar la atención en los precios como el hecho económico por excelencia, el enfoque formal ofrece una descripción total de la economía como una actividad regida por elecciones inducidas por la escasez de recursos. Los instrumentos conceptuales con los que se levanta esta construcción teórica constituyen la disciplina del análisis económico.

Podemos deducir de todo lo dicho los límites del análisis económico como método. La utilización del significado formal presenta la economía como una serie de actos de economización, es decir, de elecciones inducidas por situaciones de escasez. Aunque las normas que rigen dichos actos sean universales, la medida en que se pueden aplicar al estudio de una economía determinada dependerá de si ésta se encuentra constituida realmente por una serie de actos de este tipo. Para producir resultados cuantitativos, los movimientos de asignación y apropiación que configuran la actividad económica han de presentarse como funciones de acciones sociales que parten de recursos insuficientes y están orientadas por los precios resultantes. Esta situación sólo se da en un sistema de mercado.

La relación entre la economía formal y la actividad económica humana es, en efecto, contingente. Fuera de un sistema de mercados creadores de precios el análisis económico pierde buena parte de su importancia como método de investigación de los mecanismos económicos. Un ejemplo claro lo tenemos en las economías planificadas centralmente, que se basan en precios no determinados por el mercado. La fuente de la concepción real es la economía empírica. Ésta puede definirse brevemente, sin demasiada precisión, como una actividad institucionalizada de interacción entre el hombre y su entorno que da lugar a un suministro continuo de medios materiales de satisfacción de necesidades. La satisfacción de necesidades es "material" si requiere la utilización de medios materiales para alcanzar los fines; en el caso de un tipo definido de necesidades fisiológicas, como las de comida y refugio, incluye la utilización exclusiva de los llamados "servicios".

La economía, pues, es una actividad institucionalizada. Surgen dos conceptos, el de "actividad" y el de "institucionalización". Veamos lo que pueden aportar a la construcción de nuestro marco de referencia.

"Actividad" sugiere un análisis en términos de movimiento. Los movimientos pueden obedecer a cambios de situación o de apropiación o de ambos. En otras palabras, los elementos materiales pueden alterar su posición cambiando de lugar o cambiando de manos; estos cambios, muy diferentes entre sí, pueden presentarse juntos o separados. Estos dos tipos de movimientos agotan todas las posibilidades de la actividad económica como fenómeno natural y social.

Movimientos de situación son la producción y el transporte, que implican desplazamientos espaciales de objetos. Los productos son de un orden superior o inferior, según la utilidad que tengan para el consumidor. Este famoso "orden de bienes" coloca los bienes de consumo frente a los bienes de producción, según satisfagan necesidades directamente o sólo indirectamente, a través de una combinación con otros productos. Este tipo de movimiento de los elementos representa lo esencial de la economía entendida en su significado real, es decir, como producción.

El movimiento de apropiación comprende lo que se suele llamar "circulación de los productos" y su administración. En el primer caso, está determinado por transacciones, en el segundo por disposiciones. Por consiguiente, una transacción es un movimiento de apropiación entre sujetos, mientras que una disposición es un acto unilateral de un sujeto al que la fuerza de la costumbre o de la ley le atribuyen unos efectos determinados. El término *sujeto* sirve aquí para designar tanto entidades públicas como personas o empresas privadas, y las diferencias residen principalmente en la organización interna. Ha de observarse, sin embargo, que en el siglo XIX a los sujetos privados se les relacionaba normalmente con las transacciones, mientras que a los sujetos públicos se les atribuían las disposiciones.

En esta elección de términos están implícitas unas cuantas definiciones más. Las actividades sociales pueden llamarse "económicas" si forman parte de la actividad económica; lo mismo puede decirse de

las instituciones en la medida en que contengan una concentración de tales actividades; puede llamarse "elementos económicos" a todos los componentes de la actividad económica. Estos elementos pueden agruparse convenientemente como ecológicos, tecnológicos o sociales según pertenezcan fundamentalmente al entorno natural, al equipo mecánico o a la sociedad humana. Así una serie de conceptos viejos y nuevos enriquecen nuestro marco de referencia en virtud del aspecto de la economía como actividad.

No obstante, reducida a una interacción mecánica, biológica y psicológica de elementos, esta actividad económica no podría ser una realidad histórica. No contiene más que el mero esqueleto de los procesos de producción y transporte y de los cambios de apropiación. Sin las condiciones sociales que determinan las motivaciones de los individuos no habría nada, prácticamente, que sustentara la interdependencia de los movimientos y su recurrencia, necesarias para la unidad y la estabilidad de la actividad económica. La interacción de los elementos naturales y humanos no formaría ninguna unidad coherente, ninguna entidad estructural de la que se pudiera decir que tiene una función en la sociedad o una historia. La actividad económica carecería de las características que hacen que el pensamiento cotidiano y el especializado consideren las cuestiones relativas al sustento humano como un campo de gran interés práctico y de dignidad teórica y moral.

De ahí la importancia trascendental del aspecto institucional de la economía. Lo que ocurre en el cultivo de una parcela de tierra o en una cadena de montaje de una fábrica de automóviles es, *prima facie*, una combinación de movimientos humanos y no humanos. Desde el punto de vista institucional es una mera combinación de términos como trabajo y capital, gremio y sindicato, aceleración y retraso, riesgo compartido y otras unidades semánticas del contexto social. La elección entre capitalismo y socialismo, por ejemplo, se refiere a dos formas distintas de institucionalizar la tecnología moderna en el proceso de producción. En el nivel de la actuación práctica, la industrialización de los países subdesarrollados supone, por una parte, técnicas alternativas, y por la otra, métodos alternativos de institucionalizarlas. Nuestra distinción conceptual es vital para comprender la interdependencia de la tecnología y las instituciones así como su independencia relativa.

La institucionalización de la actividad económica confiere a ésta unidad y estabilidad; da lugar a una estructura con una función determinada en la sociedad y modifica el lugar de la actividad económica en la sociedad, añadiendo así significación a su historia; centra el interés sobre los valores, las motivaciones y la actuación práctica. Unidad y estabilidad, estructura y función, historia y actuación práctica revelan el contenido de nuestra afirmación de que la economía humana es una actividad institucionalizada.

La economía humana, pues, está integrada y sumergida en instituciones de tipo económico y extraeconómico. La inclusión de estas últimas es vital. En efecto, la religión o el Gobierno pueden ser tan importantes para la estructura y el funcionamiento de la economía como las instituciones monetarias o la disponibilidad de herramientas y máquinas que simplifiquen el trabajo.

El estudio del lugar cambiante que ocupa la economía en la sociedad no es, pues, más que el análisis de cómo está institucionalizada la actividad económica en diferentes épocas y lugares.

Este análisis requiere otra serie de instrumentos conceptuales.

RECIPROCIDAD, REDISTRIBUCIÓN E INTERCAMBIO

Un estudio sobre cómo están institucionalizadas las economías debería empezar por la forma en que la economía adquiere unidad y estabilidad, es decir, por la interdependencia y la regularidad de sus partes. Unidad y estabilidad son fruto de la combinación de muy pocas pautas que se pueden llamar formas de integración. Como se manifiestan juntas a diferentes niveles y en distintos sectores, es con frecuencia imposible seleccionar una de ellas como dominante para poder utilizarlas para clasificar los diferentes tipos de economías. Sin embargo, cuando diferenciamos entre sectores y niveles de la economía, estas formas

constituyen un instrumento para describir la actividad económica en términos comparativamente sencillos, permitiendo ordenar las interminables variaciones de ésta.

La observación empírica demuestra que las pautas principales son la reciprocidad, la redistribución y el intercambio. La reciprocidad supone movimientos entre puntos correlativos de agrupaciones simétricas; la redistribución consiste en movimientos de apropiación en dirección a un centro primero y, posteriormente, desde este centro hacia fuera otra vez; por intercambio entendemos movimientos recíprocos como los que realizan los "sujetos" en un sistema de mercado. La reciprocidad, pues, presupone un trasfondo social de agrupaciones distribuidas simétricamente; la redistribución depende de la presencia de cierto grado de centralización en el grupo; el intercambio, para producir integración, necesita un sistema de mercados creadores de precios. Es evidente que las distintas pautas de integración se encarnan en estructuras institucionales distintas.

Aquí puede ser interesante hacer algunas clarificaciones. Los términos *reciprocidad*, *redistribución* e *intercambio*, con los que designamos formas de integración, se utilizan con frecuencia para definir interrelaciones personales. Superficialmente, pues, podría parecer que las formas de integración no hacen sino reflejar agregados de las formas respectivas de conducta individual: así, si es frecuente la conducta de reciprocidad entre los individuos, surgirá una integración de reciprocidad; donde se practica la partición del producto entre los individuos nos encontraremos ante una integración redistributiva; análogamente, los actos frecuentes de trueque entre individuos darán lugar a una forma de integración basada en el intercambio. Si las cosas fueran así, nuestras pautas de integración no serían más que simples agregados de formas correspondientes de conducta en el nivel personal. Es cierto que insistimos en que el efecto de integración estaba condicionado por la presencia de determinadas situaciones institucionales, como organizaciones simétricas, puntos centrales y sistemas de mercado, respectivamente, pero estas situaciones acaban pareciendo la representación agregada de las pautas de conducta personales cuyos efectos condicionan. El hecho significativo es que los meros agregados de las conductas personales en cuestión no bastan para producir las estructuras. La conducta de reciprocidad entre individuos sólo integra la economía si están ya dadas estructuras organizadas simétricamente, como los sistemas simétricos de grupos unidos por el parentesco. Un sistema basado en el parentesco nunca surge como resultado de la mera conducta de reciprocidad en el plano individual. Análogamente, la redistribución presupone un centro hacia el que se dirigen los recursos de la comunidad, pero la organización y la consolidación de ese centro no es una simple consecuencia de acciones frecuentes de partición del producto por parte de los individuos. Finalmente, lo mismo se puede decir del sistema de mercado. Los actos de intercambio en el nivel individual producen precios sólo si están enmarcados en un sistema de mercados creadores de precios, una estructura institucional que no puede surgir en ninguna parte como fruto de actos de intercambio efectuados al azar. No queremos decir, por supuesto, que el marco institucional sea el resultado de fuerzas misteriosas que actúan fuera del alcance de la conducta personal o individual. Queremos simplemente dejar sentado que, si en cualquier caso los efectos sociales de las conductas individuales dependen de la presencia de determinadas condiciones institucionales, no por ello éstas son consecuencia de las conductas personales en cuestión. Superficialmente, la pauta institucional puede *parecer* el resultado de una acumulación de la conducta individual correspondiente, pero los elementos vitales de organización y consolidación son creados por un tipo de conducta totalmente diferente.

El primer autor que habló de la relación que existe entre la conducta de reciprocidad en el nivel interpersonal, por un lado, y unas agrupaciones simétricas dadas, por otro, fue, según nos consta, Richard Thurnwald, en 1915, en un estudio empírico sobre el sistema matrimonial de los bânaro de Nueva Guinea. Bronislaw Malinowski, unos diez años después, refiriéndose a Thurnwald, predijo que se descubriría que la reciprocidad socialmente relevante se basa siempre en formas básicas de organización simétricas. Sus propias descripciones del sistema de parentesco de las islas Trobriand y del comercio de Kula apoyaban esta afirmación. El mismo antropólogo siguió el camino trazado por sus propias investigaciones, considerando

la simetría simplemente como *uno* de los diversos marcos institucionales posibles. Posteriormente añadió a la reciprocidad la redistribución y el intercambio, otras formas de integración; análogamente, al lado de la simetría colocó la centralización y el intercambio, los correspondientes marcos institucionales. De ahí nuestras formas de integración y nuestras estructuras institucionales.

Esto debería contribuir a explicar por qué en la esfera económica la conducta interpersonal con tanta frecuencia no tiene los efectos sociales esperados si no existen condiciones institucionales adecuadas. Sólo en un entorno organizado simétricamente, la conducta de reciprocidad dará lugar a instituciones de alguna importancia; sólo donde se han creado centros de asignación de recursos los actos de reparto de los individuos podrán hacer surgir una economía redistributiva; y sólo en presencia de un sistema de mercados creadores de precios los actos de intercambio realizados por los individuos originarán precios fluctuantes que integren la economía. En caso contrario, los actos de intercambio serán ineficaces y, por consiguiente, tenderán a no realizarse. No obstante, en caso de realizarse a pesar de todo, de una manera más o menos aleatoria, suscitarán una violenta reacción emocional, como la que se produce contra actos de indecencia o de traición, pues la conducta comercial no es nunca emocionalmente indiferente y, por consiguiente, la opinión no la tolera fuera de los canales sancionados por la costumbre.

Volvamos ahora a nuestras formas de integración.

Un grupo que deliberadamente emprendiera la tarea de organizar sus relaciones económicas de acuerdo con un modelo de reciprocidad tendría que dividirse en subgrupos cuyos miembros pudieran identificarse entre sí como tales. Los miembros del grupo A podrían entonces establecer relaciones de reciprocidad con los del grupo B, y viceversa. Pero la simetría no se limita a la dualidad. Tres, cuatro o más grupos pueden ser simétricos con respecto a dos o más ejes; asimismo, los miembros de los grupos pueden no observar relaciones de reciprocidad entre ellos y hacerlo hacia los correspondientes miembros de terceros grupos con los que mantienen relaciones similares. Así, un hombre de Trobriand tiene determinadas responsabilidades con respecto a la familia de su hermana, pero él no recibe, a su vez, ayuda del marido de su hermana, sino, si está casado, del hermano de su propia mujer, miembros de una tercera familia.

Aristóteles enseñaba que a cada tipo de comunidad (*koinónia*) correspondía un tipo de buena voluntad (*filia*) entre sus miembros que se expresaba en reciprocidad (*antipeponthos*). Esto era válido tanto para las comunidades más permanentes, como las familias, las tribus o las ciudades-estado, como para las menos duraderas que pueden estar comprendidas en las primeras y subordinadas a ellas. Traducido a los términos que utilizamos nosotros, esto implica una tendencia de las comunidades mayores a desarrollar una simetría múltiple que puede ser el marco de una conducta de reciprocidad en las comunidades subordinadas. Cuanto más próximos se sienten entre sí los miembros de la comunidad mayor, más general será la tendencia a desarrollar actitudes de reciprocidad en relaciones específicas limitadas por el espacio, el tiempo u otros factores. El parentesco, la vecindad o el tótem son las agrupaciones más permanentes y amplias; dentro de ellas, asociaciones voluntarias o semivoluntarias de carácter militar, profesional, religioso o social crean situaciones en las que, por lo menos transitoriamente o de forma limitada a una determinada localidad o situación típica, se pueden formar agrupaciones simétricas cuyos miembros practican alguna forma de reciprocidad.

La reciprocidad, como forma de integración, se refuerza notablemente cuando consigue utilizar tanto la redistribución como el intercambio como métodos subordinados. Puede llegarse a ella a través de la división del peso del trabajo según reglas definidas en redistribución como en el caso de realización de tareas "por turno", y también, a veces, a través del intercambio a equivalencias fijas para beneficiar a la parte que carece de algún tipo de bienes de primera necesidad (ésta es una institución fundamental en las sociedades orientales antiguas). En las economías sin mercado la reciprocidad y la redistribución se dan con frecuencia juntas.

La redistribución surge dentro de un grupo en la medida en que la asignación de los productos está centralizada y se realiza siguiendo costumbres, leyes o decisiones centrales *ad hoc*. En ocasiones consiste en la recaudación física del producto, acompañada de almacenamiento y redistribución; otras veces, la "recaudación" no es física, sino simplemente jurídica, como en el caso de los derechos sobre la localización física de los bienes. La redistribución surge por muchas razones y a todos los niveles de civilización, desde la tribu cazadora primitiva hasta los extensos sistemas de almacenamiento de los antiguos Egipto, Sumeria, Babilonia o Perú. En los países extensos puede ser una necesidad a causa de diferencias climáticas y de calidad del terreno; en otros casos se impone por el desfase temporal que existe, por ejemplo, entre la cosecha y el consumo. Cuando la actividad principal del grupo es la caza, cualquier otro método de distribución conduciría a la desintegración de la horda o banda, pues sólo la "división del trabajo" puede asegurar resultados eficaces; en el moderno estado de bienestar la redistribución del poder adquisitivo puede ser una exigencia de determinados ideales sociales; en este caso, la redistribución se valora como un fin en sí misma. En todos los casos, el principio es el mismo: concentración de productos hacia un centro y distribución a partir de éste. También se puede realizar una actividad redistributiva en un grupo más reducido que la sociedad, como la familia o la hacienda, independientemente de la forma de integración de la economía en su totalidad. Los ejemplos más conocidos de esta redistribución a escala menor son el *kraal* de África central, la familia patriarcal hebrea, la hacienda griega de la época de Aristóteles, la familia romana, el feudo medieval o la típica gran propiedad campesina antes del surgimiento de un mercado general de cereales. Sin embargo, esta redistribución a escala menor sólo es practicable y se generaliza en una forma comparativamente avanzada de sociedad agrícola. Antes del surgimiento de ésta, la familia no está institucionalizada económicamente, excepto en lo que se refiere a la cocina; la utilización de los pastos, la tierra de cultivo o el ganado, está dominada todavía por métodos de reciprocidad o redistribución a escala más amplia que la de la familia.

También la redistribución puede integrar grupos a todos los niveles y en todos los grados de permanencia, desde el mismo Estado hasta unidades de carácter transitorio. Aquí también, como en el caso de la reciprocidad, cuanto más compacta es la textura de la unidad mayor y más variadas son las subdivisiones en las que puede funcionar efectivamente la redistribución. Platón afirmó que el número de ciudadanos del Estado debía ser de 5.040: esta cifra es divisible de 59 formas diferentes, incluyendo la división por los diez primeros números; como explicaba el filósofo, esto favorecía la consecución de la máxima eficacia en la recaudación de impuestos, la formación de grupos para las transacciones comerciales, la realización "por turno" de las tareas militares y de otros tipos, etc.

Para servir como forma de integración, el intercambio requiere un sistema de mercados creadores de precios. Por consiguiente, hay que distinguir tres tipos de intercambio: el movimiento puramente físico de un "cambio de lugares" entre los sujetos (intercambio operacional); los movimientos apropiativos de intercambio, a una equivalencia fija (intercambio acordado), o a una equivalencia negociada (intercambio integrador). Cuando el intercambio se produce a una equivalencia fija la economía está integrada por los factores que fijan dicha equivalencia, no por el mecanismo de mercado. Incluso los mercados creadores de precios no son integradores más que cuando están enmarcados en un sistema que tiende a extender el efecto de los precios a otros mercados que no sean los directamente afectados.

Se ha señalado justamente en el regateo la esencia de la conducta negociadora. Para que el intercambio sea integrador la conducta de las partes ha de estar orientada a producir un precio que favorezca al máximo a cada uno de los contratantes. Este comportamiento contrasta fuertemente con el del intercambio a un precio fijo. La ambigüedad del término *ganancia* tiende a ocultar la diferencia. El intercambio a precios fijos no supone más que una ganancia para las dos partes implicadas en la decisión de intercambiar; el intercambio a precios fluctuantes tiene como objetivo una ganancia que sólo se puede conseguir por una actitud de claro antagonismo entre los contratantes. Este elemento de antagonismo puede presentarse muy diluido, pero no se puede eliminar. Ninguna comunidad que desee preservar la

solidaridad entre sus miembros puede permitir que se desarrolle una hostilidad latente en torno a una cuestión como la comida, tan vital para la existencia animal y, por consiguiente, capaz de producir tensión y ansiedad. De ahí la prohibición de las transacciones motivadas por la ganancia, por lo menos en lo que se refiere a artículos de primera necesidad, prohibición prácticamente universal en las sociedades arcaicas. La exclusión generalizada del regateo sobre las vituallas elimina automáticamente los mercados creadores de precios del ámbito de las instituciones primitivas.

Las agrupaciones tradicionales de economía que constituyen un intento de clasificación según las formas dominantes de integración resultan sumamente esclarecedoras. Lo que los historiadores suelen llamar "sistemas económicos" son un ejemplo de esta tendencia. En ellos, el predominio de una forma de integración se identifica con el grado en que ésta contiene tierra y trabajo en la sociedad. La llamada "sociedad bárbara" está caracterizada por la integración de la tierra y el trabajo en la economía por medio de vínculos de parentesco. En la sociedad feudal los vínculos de lealtad determinan el destino de la tierra y de la fuerza de trabajo ligada a ella. En los imperios fluviales eran el templo y el palacio los que distribuían en gran medida las tierras, y lo mismo ocurría con el trabajo, por lo menos en su forma dependiente. El surgimiento del mercado y su conversión en fuerza dominante en la economía permiten seguir observando en qué medida la tierra y los alimentos se movilizaban a través de intercambios y el trabajo se convertía en una mercancía que se podía adquirir libremente en el mercado. Esto puede contribuir a explicar la pertinencia de la históricamente insostenible teoría de las etapas (esclavitud, servidumbre y trabajo asalariado) que es tradicional en el marxismo, una clasificación que parte de la convicción de que la naturaleza de la economía estaba definida por la condición en que se encontraba la fuerza de trabajo. Sin embargo, la integración de la tierra en la economía es una cuestión de importancia no menos vital.

En cualquier caso, las formas de integración no representan "etapas" de desarrollo, pues no implican ningún orden de sucesión en el tiempo. Junto con la forma dominante pueden presentarse varias formas subordinadas, e incluso aquella puede sufrir eclipses y reapariciones. Las sociedades tribales practican la reciprocidad y la redistribución, y las sociedades arcaicas son predominantemente redistributivas, aunque pueden permitir cierto grado de actividad comercial. La reciprocidad, que desempeña un papel dominante en algunas comunidades melanesias, aparece como un rasgo de cierta importancia, aunque subordinado, en los imperios antiguos redistributivos, en los que modela en gran medida la organización del comercio exterior (llevado a cabo en forma de regalos y contra-regalos). En una situación de emergencia bélica, se volvió a introducir en gran escala en nuestro siglo, bajo el nombre de *lend-lease*, en sociedades en las que los mercados y el intercambio eran las formas dominantes de la vida económica. La redistribución, método dominante en las sociedades tribales y arcaicas, al lado del cual los intercambios tienen una importancia insignificante, adquirió gran importancia en la última época del Imperio romano y está ganando terreno hoy en algunos Estados industriales modernos. La Unión Soviética es un ejemplo límite. Recíprocamente, los mercados han desempeñado en más de una ocasión un papel importante en la economía, aunque nunca a escala territorial ni con una plasmación institucional comparable a la del siglo pasado.

No obstante, también aquí podemos apreciar un cambio. En nuestro siglo, con el colapso del patrón oro, se ha producido una recesión del papel mundial de los mercados, si lo comparamos con su apogeo en el siglo xix, recesión que, por cierto, nos devuelve a nuestro punto de partida, es decir, a la creciente ineficacia de nuestras limitadas definiciones de mercado para ayudar al científico social en sus estudios sobre la economía.

FORMAS DE COMERCIO, USOS MONETARIOS E INSTITUCIONES DE MERCADO

Es considerable la influencia restrictiva del enfoque basado en el mercado sobre la interpretación de las instituciones comerciales y monetarias: inevitablemente, el mercado aparece como el lugar del intercambio, el comercio como su forma y el dinero como su medio. Como el comercio está orientado por precios y éstos

son una función del mercado, todo el comercio es comercio de mercado, de la misma manera que todo dinero es dinero para el intercambio. El mercado es la institución generadora de la que el comercio y el dinero son funciones. Todo esto no concuerda con los datos de la antropología y la historia. El comercio y algunas costumbres monetarias son tan viejos como la humanidad, mientras que los mercados, aunque ya en el neolítico pudiera haber reuniones con carácter económico, no adquirieron importancia hasta periodos históricos bastante más recientes. Los mercados creadores de precios, que son los únicos capaces de constituir un sistema de mercado, no existían evidentemente antes del primer milenio de la Antigüedad, e incluso luego permanecieron eclipsados por otras formas de integración. Pero ni siquiera estos hechos tan sencillos y obvios pudieron descubrirse mientras perduró la creencia de que el comercio y el dinero estaban circunscritos a una forma de integración basada en el intercambio. Una terminología restrictiva desterró los largos periodos históricos en los que la economía estaba integrada por la reciprocidad y la redistribución y las esferas en que seguía ocurriendo lo mismo incluso en tiempos modernos.

Considerados como un sistema de intercambio, catalácticamente, el comercio, el dinero y el mercado forman un conjunto indivisible. Su almacén conceptual común es el mercado. Éste se presenta como un movimiento de bienes en dos direcciones a través del mercado, y el dinero como bienes cuantificables utilizados para el intercambio indirecto con la finalidad de facilitar dicho movimiento. Este enfoque conduce a una aceptación más o menos tácita del principio heurístico según el cual cuando existe comercio se ha de suponer que hay mercados, y cuando aparece dinero se ha de deducir la existencia de comercio, y, por consiguiente, de mercados. Naturalmente, esto conduce a ver mercados donde no hay y a ignorar la existencia de comercio y de dinero cuando no se puede probar que actúan en un marco de mercado. El efecto acumulativo termina siendo el de crear un estereotipo de las economías de lugares y épocas alejadas, como un paisaje artificial con poco o ningún parecido con el original.

Se impone, pues, un análisis separado del comercio, el dinero y los mercados.

Formas de comercio

El comercio es, en esencia, un método relativamente pacífico de conseguir productos que no se hallan o faltan en un determinado lugar. Es una actividad externa al grupo, como la cacería, la expedición de captura de esclavos y la incursión pirata. En todos estos casos lo fundamental, el objetivo de la acción, es la adquisición y el transporte de productos desde cierta distancia. Lo que distingue al comercio de la búsqueda de presas, botín, maderas raras o animales exóticos es el carácter bilateral del movimiento, que asegura su desarrollo pacífico y bastante regular.

Desde el punto de vista cataláctico, el comercio es un movimiento de productos a través del mercado. Todas las mercancías —objetos producidos para la venta— son objetos potenciales de comercio; una mercancía se mueve en una dirección y otra en la dirección contraria; el movimiento está controlado por precios: comercio y mercado están indisolublemente ligados entre sí. Todo comercio es comercio de mercado.

Como la caza, la incursión o la expedición en condiciones primitivas, el comercio supone una actividad de grupo más que individual; ello lo acerca a la organización del galanteo y el aparejamiento, que con frecuencia implica adquisición de esposas en lugares lejanos por medios más o menos pacíficos. Así, el comercio se centra en la reunión de diferentes comunidades con la finalidad, entre otras, de intercambiar productos. Estas reuniones no producen tasas de intercambio, como los mercados creadores de precios, sino que, por el contrario, las presuponen. No existen mercaderes individuales ni motivaciones de ganancia personal. Tanto en el caso de que el jefe o el rey actúe en nombre de la comunidad tras recoger entre los miembros de ésta los bienes de "exportación" como en el de que los grupos se encuentren físicamente en la playa para intercambiar, la acción era esencialmente colectiva. Era frecuente el intercambio entre "socios

comerciales", pero también, por supuesto, la asociación en el galanteo y el apareamiento. Las actividades individuales y colectivas estaban entrelazadas.

La importancia de la "adquisición de productos lejanos" como elemento constitutivo del comercio debería poner de relieve el papel dominante desempeñado por las importaciones en el comercio antiguo. En el siglo XIX se impusieron los intereses exportadores: un típico fenómeno cataláctico.

Como implica el transporte de productos entre lugares distantes y en dos direcciones opuestas, el comercio tiene, necesariamente, varios componentes, como el personal, las mercancías, el transporte y la bilateralidad, que pueden analizarse con criterios sociológicos o tecnológicos adecuados. Estudiando estos cuatro factores podemos esperar aprender algo acerca del lugar cambiante que ocupa el comercio en la sociedad.

En primer lugar, tenemos a las personas que llevan a cabo las actividades comerciales.

La "adquisición de productos lejanos" puede practicarse por motivos referentes a la condición del mercader en la sociedad, como una norma que comprende elementos de deber y de servicio (motivación por rango) o bien por el beneficio material que consigue personalmente el comerciante por el hecho de comprar y vender (motivación por ganancia).

A pesar de las múltiples combinaciones posibles de estos incentivos, el honor y el deber, por un lado, y la ganancia, por el otro, aparecen como motivaciones primarias claramente diferenciadas. Si la motivación de rango, como ocurre con frecuencia, está reforzada por beneficios materiales, éstos no suelen tomar la forma de ganancia realizada en el intercambio, sino más bien de presentes o concesiones de tierras efectuadas por el rey, el templo o el señor como forma de recompensa. En realidad, las ganancias realizadas en el intercambio son sumas bastante mezquinas, que no se pueden comparar con las riquezas que el señor concede al mercader audaz y afortunado. Así, el que comercia por deber y honor se hace rico, y el que se dedica al intercambio con ánimo de lucro no sale de la pobreza: una razón adicional para que las motivaciones materiales se mantengan ocultas en la sociedad antigua.

También se puede enfocar la cuestión del personal del comercio desde el punto de vista de las pautas de vida que la comunidad considera adecuadas al rango del mercader.

La sociedad antigua por lo general no conoce más que dos tipos de mercaderes, uno situado en la parte superior de la escala social y el otro en el fondo. El primero está relacionado con los gobernantes, como exigen las condiciones políticas y militares de los intercambios; el sustento del otro depende de agotadores trabajos de carga. Este hecho tiene gran importancia para comprender la organización del comercio en la Antigüedad. No podía existir una clase media de mercaderes, por lo menos entre los ciudadanos. Dejando aparte el Extremo Oriente, que no podemos tratar aquí, sólo se conocen tres ejemplos significativos de existencia de una amplia clase media comercial antes de la Edad Moderna: los mercaderes helénicos, generalmente de origen extranjero, de las ciudades-estado del Mediterráneo oriental; los omnipresentes mercaderes islámicos que injertaron en los bazares las tradiciones marítimas helénicas; y, finalmente, los descendientes de la "hez flotante" de Pirenne en Europa occidental, una especie de metecos continentales del segundo tercio de la edad media. La clase media preconizada en la Grecia clásica por Aristóteles era una clase propietaria de tierras y no comercial.

Existe un tercer enfoque, más estrictamente histórico, al problema. Los tipos de mercaderes de la Antigüedad eran el *tamkarum*, el meteco o residente forastero y el "extranjero".

El *tamkarum* dominó el escenario mesopotámico desde los comienzos sumerios hasta el surgimiento del Islam, es decir, durante unos 3.000 años. Egipto, China, la India, Palestina, la Mesopotamia de antes de la conquista o el África occidental primitiva no conocieron otro tipo de mercader. El meteco surgió con cierta fuerza a la luz histórica en Atenas y algunas otras ciudades griegas como un mercader de clase baja y con

el helenismo se convirtió en el prototipo de una clase media comercial grecoparlante o levantina que se extendió desde el valle del Indo hasta las columnas de Hércules. El extranjero se encuentra, por supuesto, un poco en todas partes. Realiza los intercambios con tripulaciones extranjeras y en tierras extranjeras; ni pertenece a la comunidad ni goza del rango especial de residente forastero, sino que es miembro de una comunidad diferente.

Existe una cuarta distinción, ésta antropológica, que proporciona la clave para comprender la curiosa personalidad del mercader extranjero. Aunque el número de "pueblos comerciantes" a los que pertenecían estos "extranjeros" era comparativamente pequeño, servía para explicar la institución, muy extendida, del "comercio pasivo". Los pueblos comerciantes se distinguían entre sí por una característica importante: los pueblos comerciantes propiamente dichos, como podemos llamarlos, dependían exclusivamente del comercio, en el que, por tanto, participaba directa o indirectamente toda la población, como ocurría entre los fenicios, los habitantes de Rodas o de Gades (la actual Cádiz), o, en algunos periodos, los armenios y los judíos; en otros casos, más numerosos, el comercio era sólo *una* de las ocupaciones, aunque en algunas épocas participaban en él una parte considerable de la población, viajando a tierras lejanas, a veces con toda la familia, durante temporadas más o menos largas. Como ejemplos podemos citar a los haussa y a los mandingo de Sudán occidental. A los últimos se les conoce también como duala, pero, como se descubrió recientemente, sólo cuando están comerciando fuera de su tierra. Antes, quienes los visitaban como mercaderes los tomaban por un pueblo distinto.

En segundo lugar, la organización del comercio antiguo debía de diferir según las mercancías transportadas, la distancia a recorrer, los obstáculos a superar por los viajeros, las condiciones políticas y ecológicas de la aventura. Por eso, entre otras razones, todo comercio es específico en sus orígenes; así lo determinan las mercancías y su transporte. En tales condiciones no puede existir comercio "en general".

Si no se le concede toda la atención necesaria a este hecho no es posible comprender el desarrollo de las instituciones comerciales antiguas. La decisión de adquirir un tipo de bienes en un lugar determinado se toma en circunstancias diferentes de las que aconsejarían comprar otros productos en algún otro lugar. Por consiguiente, las aventuras comerciales tienen un carácter discontinuo. Están restringidas a empresas concretas, que se liquidan una por una y no tienden a convertirse en una actividad continua. La *societas* romana, como la posterior *commenda*, era una asociación comercial limitada a una sola operación. Sólo la *societas publicanorum*, para el arriendo de la recaudación de impuestos, tenía un carácter de continuidad; era una gran excepción. Antes de la época moderna no se conocen asociaciones comerciales permanentes.

La especificidad del comercio está agudizada por la necesidad de adquirir los productos importados por medio de otros exportados, pues, cuando la economía no está regida por el mercado, las importaciones y las exportaciones tienden a estar sometidas a regímenes distintos. El proceso por el que se recogen los productos destinados a la exportación suele estar separado y ser relativamente independiente del que rige el reparto de los bienes importados. El primero puede ser una cuestión de tributos o impuestos o de presentes feudales o de cualquier otro mecanismo por el que las mercancías fluyan hacia el centro, mientras que los impuestos repartidos pueden discurrir por canales completamente diferentes. La *Seisachtheia* de Hammurabi parece hacer una excepción con los productos *simu*, que podían ser en ocasiones importaciones pasadas por el rey, a través del *tamkarum*, a los arrendatarios que deseaban intercambiarlas por su propia producción. Al parecer, parte del comercio de larga distancia de los pochteca aztecas anteriores a la conquista tenía características similares.

Lo que la naturaleza hizo diferente el mercado lo vuelve homogéneo. Puede incluso olvidarse la diferencia entre los productos y su transporte, pues en el mercado ambos pueden compararse y venderse (en el mercado de productos y en el de fletes y seguros, respectivamente). En los dos casos hay oferta y demanda y los precios se forman de idéntica manera.

El transporte y las mercancías, dos de las partes constituyentes del comercio, adquieren un denominador común en términos de coste. Así, la preocupación por el mercado y su homogeneidad artificial puede ser útil para hacer buena teoría económica, pero no buena historia económica. Finalmente, descubriremos que las rutas comerciales y los medios de transporte pueden tener tanta importancia para las formas institucionales del comercio como los tipos de productos transportados. En efecto, en todos estos casos, las condiciones geográficas y tecnológicas están entrelazadas con la estructura social.

Analizando la bilateralidad, nos encontramos ante tres tipos principales de comercio: comercio de presentes, comercio administrativo y comercio mercantil.

El comercio de presentes une a las partes por relaciones de reciprocidad; podemos citar los ejemplos de los amigos huéspedes, los socios kula y los grupos de visitantes. Durante milenios el comercio entre imperios fue comercio de presentes, pues ninguna otra forma de bilateralidad podría haber satisfecho mejor las necesidades de la situación. La organización de este tipo de comercio suele ser ceremonial, con presentación mutua, embajadas, tratos políticos entre jefes o reyes. Los objetos de intercambio son tesoros, productos de lujo; en el caso extremo de los grupos de visitantes se puede encontrar un carácter más "democrático", pero los contactos son superficiales y los intercambios reducidos y espaciados.

El comercio administrativo se cimenta en tratados más o menos formales. Como por ambas partes lo determinante es el interés en importar, los intercambios se desarrollan por canales controlados por el gobierno, y el comercio de exportación se organiza de forma similar. Por consiguiente, toda la actividad comercial está regida por métodos administrativos. Esto se extiende a la forma en que se realizan las transacciones, incluyendo los acuerdos sobre las "tasas" o las cantidades en que se intercambian los productos, las facilidades portuarias, el pesado, la comprobación de la calidad, el intercambio físico de las mercancías, la vigilancia, el control del personal comercial, la regulación de los "pagos", los créditos, las diferencias de precios. Algunas de estas cuestiones debían de estar ligadas naturalmente a la recaudación de los productos de exportación y al reparto de los importados, pues tanto unos como otros pertenecían a la esfera redistributiva de la economía doméstica. Las mercancías que se importan mutuamente están estandarizadas en lo referente a calidad y embalaje, peso y otros criterios. Sólo estos "productos comerciales" se pueden intercambiar. Las equivalencias se fijan en relaciones entre unidades simples; en principio, se intercambia una unidad por otra.

El regateo no forma parte de los procedimientos; las equivalencias se fijan una vez y para siempre. Sin embargo, como para hacer frente a las circunstancias cambiantes no se pueden evitar los reajustes, se regatea sólo *sobre elementos ajenos al precio*, como las medidas, la calidad o los medios de pago. Se pueden producir innumerables discusiones sobre la calidad de los productos alimenticios, la capacidad y el peso de las unidades empleadas, las proporciones entre las monedas, si se utilizan distintos tipos. Incluso las "ganancias" se "regatean" con frecuencia. Lo fundamental es, por supuesto, mantener invariables los precios; si éstos han de ajustarse a las condiciones reales de la oferta, como en una emergencia, se recurre al intercambio de dos unidades por una o de dos y media por una, es decir, se comercia, como diríamos ahora, con una ganancia del 100 por ciento o del 150 por ciento. Este método de regateo sobre las ganancias a precios estables, que fueron probablemente bastante generales en las sociedades antiguas, se utilizaba todavía en el Sudán central en el siglo XIX.

El comercio administrativo presupone cuerpos comerciales relativamente permanentes, como gobiernos o, por lo menos, compañías concesionarias. El entendimiento con los nativos puede ser tácito, como en el caso de relaciones tradicionales o consuetudinarias. Entre entidades soberanas, sin embargo, el comercio suele basarse en tratados formales ya desde la época, relativamente temprana, del segundo milenio antes de Jesucristo.

Una vez establecidas en una región, bajo la protección solemne de los dioses, las formas administrativas de comercio pueden practicarse sin ningún tratado previo. La principal institución es, como se empieza a comprender ahora, el "puerto de comercio", como llamamos aquí al lugar donde se desarrolla el comercio administrativo. El puerto de comercio ofrece seguridad militar a la potencia interior, protección civil al comerciante extranjero, facilidades de fondeo, descarga y almacenamiento, autoridades judiciales, acuerdo sobre los productos a intercambiar y sobre las "proporciones" de las diferentes mercancías en los paquetes mixtos.

El comercio mercantil es la tercera forma típica de comercio. En ella los intercambios son la forma de integración que relaciona las partes entre sí. Esta variante relativamente moderna de comercio proporcionó un torrente de riqueza material a Europa occidental y Norteamérica. Aunque en la actualidad se halla en recesión, es todavía la más importante de todas. La gama de bienes que pueden ser objeto de transacciones, las mercancías, es prácticamente ilimitada, y la organización del comercio de mercado sigue las líneas trazadas por el mecanismo de la oferta y la demanda que crean un precio. El mecanismo del mercado demuestra su inmenso campo de aplicación al adaptarse no sólo al manejo de mercancías, sino al de cualquier otro elemento del comercio: almacenamiento, transporte, riesgo, crédito, pagos, etc., gracias a la formación de mercados especiales para fletes, seguros, créditos a corto plazo, capital, espacio de almacenamiento, facilidades bancarias y así sucesivamente.

El interés del historiador económico se centra hoy en las preguntas siguientes: ¿cuándo y cómo se relacionaron el comercio y los mercados?, y ¿en qué época y lugar se produce el surgimiento del fenómeno que llamamos "comercio mercantil"?

En realidad, estas preguntas no tienen cabida dentro de la lógica cataláctica, que tiende a fundir inseparablemente comercio y mercado.

Usos monetarios

Elementos de mercado

Hablemos ahora del mercado. Desde el punto de vista cataláctico, el mercado es el lugar donde se efectúa el intercambio: mercado e intercambio aparecen juntos. En efecto, según los postulados catalácticos, la vida económica se puede reducir a actos de intercambio realizados a través del regateo y se enmarca en el mercado. Así, se describe el intercambio como *la* relación económica y el mercado como *la* institución económica. La definición del mercado deriva lógicamente de estas premisas.

En realidad, mercado e intercambio tienen características empíricas independientes. ¿Cuál es, pues, aquí el significado de intercambio y mercado? ¿En qué medida están relacionados entre sí?

El intercambio es, en esencia, un movimiento mutuo de apropiación de productos entre sujetos, que se puede producir a equivalencias fijas o negociadas. Sólo este último caso es resultado del regateo entre las partes.

Allí donde hay intercambios existen, pues, equivalencias. Esto es cierto tanto si dichas equivalencias son negociadas como si son fijas. Ha de observarse que el intercambio a precios negociados es equivalente al intercambio cataláctico o "intercambio como forma de integración". Sólo este tipo de intercambio está limitado específicamente a una determinada institución, a los mercados creadores de precios.

Las instituciones de mercado se definirán como instituciones que comprenden una multitud oferente o una multitud demandante o ambas cosas a la vez. A su vez, las multitudes oferentes o demandantes se definirán como una multiplicidad de sujetos deseosos de adquirir o de deshacerse de productos en el intercambio. Aunque, como se desprende de lo anterior, las instituciones de mercado son instituciones de intercambio, mercado e intercambio *no* son términos ligados inextricablemente. También existe intercambio

a equivalencias fijas bajo formas de integración caracterizadas por la reciprocidad o la redistribución; el intercambio a equivalencias negociadas, como se ha dicho ya, está restringido a los mercados creadores de precios. Puede parecer paradójico que el intercambio a equivalencias fijas sea compatible con formas de integración que no son la de intercambio, pero ello se explica por el hecho de que sólo el intercambio negociado se ciñe al significado cataláctico del término, en el que es una forma de integración.

Para estudiar el mundo de las instituciones de mercado lo mejor parece ser enfocarlo en términos de "elementos de mercado". Esto no sólo nos servirá como guía a través de la diversidad de configuraciones agrupadas bajo la denominación de mercados e instituciones de mercado, sino que además constituirá una ayuda para el análisis de algunos de los conceptos convencionales que obstruyen nuestra comprensión de estas instituciones.

Existen dos elementos de mercado que han de considerarse como específicos: las multitudes oferentes y las demandantes. Si los dos están presentes hablaremos de mercado, y si lo está sólo uno de ellos, de institución de mercado. Les sigue en importancia el elemento de equivalencia, es decir, la tasa del intercambio; según el carácter de ésta los mercados se pueden clasificar en mercados a precios fijos y mercados creadores de precios.

La competencia es una característica que, a diferencia de las equivalencias, sólo aparece en los mercados y subastas creadores de precios. Finalmente, existen elementos que podemos llamar funcionales. Por lo general se dan al margen de los mercados e instituciones de mercado, pero si aparecen junto con las multitudes oferentes o demandantes pueden modelar aquellas instituciones de una forma que puede tener gran importancia práctica. Entre estos elementos funcionales podemos citar la situación geográfica, los productos que se intercambian, las costumbres y las leyes.

Esta diversidad de mercados e instituciones de mercado quedó oscurecida en época reciente en nombre del concepto formal de un mecanismo de oferta-demanda-precio. No cabe duda de que basándonos en los términos de oferta, demanda y precio conseguiremos ampliar notablemente nuestra visión si adoptamos un enfoque empírico. Antes nos referimos a las multitudes oferentes y demandantes como elementos de mercado separados y distintos. Esto sería a todas luces inadmisible aplicado al mercado moderno, ya que en él existe un nivel de precios al que los compradores se convierten en vendedores, y otro al que el milagro se invierte, hecho que ha conducido a muchos a pasar por alto que los vendedores y los compradores pueden estar separados de formas distintas a las definidas por el tipo moderno de mercado. Esto ha dado lugar a un doble malentendido. En primer lugar, "la oferta y la demanda" aparecían como fuerzas elementales combinadas, mientras que, en realidad, cada una de ellas estaba constituida por dos componentes muy distintos, es decir, por una cantidad determinada de *bienes* y por cierto número de *personas*, relacionadas con aquéllos como compradores y vendedores. En segundo lugar, "la oferta y la demanda" parecían inseparables como hermanos siameses, mientras que en realidad formaban grupos distintos de personas, según dispusieran de los bienes como recursos o los buscaran como necesidades. Por consiguiente, las multitudes oferentes y demandantes no tienen por qué presentarse juntas.

Cuando, por ejemplo, el general vencedor subasta el botín, sólo existe una multitud demandante; análogamente, sólo existe una multitud oferente cuando se asignan contratos al presupuesto más bajo. Ambos casos estaban extendidos en la sociedad arcaica, y en la antigua Grecia las subastas fueron precursoras de los mercados propiamente dichos. Esta separación de las multitudes oferentes y demandantes configuró la organización de todos los mercados premodernos.

En cuanto al elemento de mercado llamado corrientemente "precio", queda comprendido aquí en la categoría de las equivalencias. La utilización de este término general debería evitar equívocos. La palabra *precio* sugiere fluctuaciones, cosa que no ocurre con *equivalencia*. La misma expresión *precio fijado* sugiere que antes de la fijación podía sufrir cambios. Así, el mismo lenguaje hace difícil la comprensión de los

hechos reales, es decir, de que el "precio" es originariamente una cantidad rígidamente fijada, sin la cual no puede realizarse el comercio. Los precios cambiantes o fluctuantes de carácter competitivo son de surgimiento relativamente reciente, y su surgimiento es uno de los temas de estudio de la historia económica de la Antigüedad. Se ha supuesto tradicionalmente que el orden era el inverso: se consideraba el precio como el resultado del comercio y del intercambio y no como su condición.

El "precio" es la definición de relaciones cuantitativas entre productos de diferentes tipos, alcanzada a través del trueque o del regateo. Es la forma de equivalencia característica de las economías integradas a través del intercambio. Pero las equivalencias no están en modo alguno restringidas a relaciones de intercambio, sino que también son corrientes bajo una forma de integración redistributiva. Designan relaciones cuantitativas entre bienes de diferentes tipos que son aceptables como pago de impuestos, rentas, derechos o multas o que denotan cualificaciones para un estatus cívico dependiente de un censo de propiedad. También pueden establecer la relación a la que se puede escoger la forma de pago de los salarios o las raciones en especie. La elasticidad de un sistema de finanzas basado en las vituallas —su planificación y su contabilidad— se sostiene en este sistema de equivalencias. La equivalencia denota aquí no lo que ha de darse *por* otro bien, sino lo que puede exigirse *en vez de éste*. En formas de integración regidas por la reciprocidad las equivalencias definen la cantidad "adecuada" en relación al grupo situado simétricamente. Evidentemente, este contexto de conducta es diferente del de un sistema de redistribución o de intercambio.

Los sistemas de precios, al desarrollarse a lo largo del tiempo, pueden contener posos de equivalencias que surgieron históricamente bajo formas diferentes de integración. Los precios de mercado helenísticos parecen haber derivado de las equivalencias redistributivas de las civilizaciones cuneiformes que los precedieron. Las treinta monedas de plata recibidas por Judas como precio de un hombre por traicionar a Jesús eran una variante de la equivalencia de un esclavo definida por el código de Hammurabi unos 1.700 años antes. Las equivalencias redistributivas soviéticas, por otra parte, se ciñeron durante mucho tiempo a los precios del mercado mundial en el siglo XIX, que a su vez tenían predecesores. Max Weber señaló que, al faltar una base que sirviera para definir los costes, el capitalismo occidental no habría podido desarrollarse sin la red medieval de precios establecidos y regulados, rentas consuetudinarias, etc., una herencia de los gremios y los señoríos. Así, los sistemas de precios pueden tener una historia institucional propia en términos de los tipos de equivalencias que intervinieron en su formación.

Es con la ayuda de conceptos no catalácticos de comercio, dinero y mercados, del tipo de los mencionados, como se pueden tratar mejor, y, finalmente, resolver como esperamos, problemas tan fundamentales de la historia económica y social como el origen de los precios fluctuantes y el desarrollo del comercio de mercado.

Para concluir, cabe señalar que una revisión crítica de las definiciones catalácticas de comercio, dinero y mercado debería proporcionar una serie de conceptos que forman la materia prima de las ciencias sociales en su aspecto económico. Su alcance en cuestiones de teoría, de política económica y de perspectiva puede comprenderse a la luz de las transformaciones institucionales graduales que se han ido produciendo desde la primera guerra mundial. Incluso en lo que se refiere al mismo sistema de mercado, la concepción del mercado como único marco de referencia está pasada de moda. Sin embargo, como deberíamos comprender hoy más claramente de lo que se ha comprendido a veces en el pasado, el mercado no se puede sustituir como marco general de referencia mientras las ciencias sociales no consigan desarrollar un marco de referencia más amplio al que se pueda referir el mismo mercado. Ésta es, precisamente, nuestra principal tarea intelectual hoy en el terreno de los estudios económicos. Como también hemos intentado demostrar, una estructura conceptual de este tipo tendrá que basarse en un enfoque empírico de la economía.

RECENSIONES DE LIBROS

José Manuel Naredo. *LA ECONOMÍA EN EVOLUCIÓN*
(Nueva edición corregida y ampliada). Siglo XXI,
Madrid, 2015, (784 pp.). ISBN 978-84-323-1496-4

Koldo Unceta¹

Catedrático de Economía Aplicada UPV/EHU

Tenemos entre nosotros una nueva edición del texto de José Manuel Naredo "*La Economía en evolución*" en la que el autor revisa y pone al día su obra fundamental cuando van a cumplirse casi treinta años desde su primera aparición. A mi modo de ver, pocas obras habrán tenido tanta influencia en el pensamiento crítico en economía en España como "*La Economía en Evolución*" de Naredo. Se da además la feliz circunstancia de que aquella primera edición de 1987 coincidió prácticamente con la celebración, en diciembre de aquel mismo año en Madrid, de las primeras Jornadas de Economía Crítica. Recuerdo bien la intervención de José Manuel Naredo en aquellas Jornadas, en la que expuso varias de las tesis más relevantes contenidas en el libro.

Con la perspectiva que da el tiempo, las preocupaciones y las observaciones contenidas en esta obra de Naredo adquieren una especial relevancia, asunto del que creo es consciente el propio autor, a tenor de algunas de las cuestiones que han sido incluidas en esta nueva edición, y de la mayor extensión dada a algunas otras. Una mirada retrospectiva sobre aquellos años 80 en que veía la luz la primera edición, permite observar el limitado interés que entonces suscitaban –incluso en el mundo académico– asuntos que en la actualidad ocupan el centro de atención: los conflictos existentes entre la dinámica económica y la crisis ecológica, hoy más visible y amenazante que nunca; las contradicciones de un progreso tecnológico que, lejos de permitir el reparto del trabajo productivo y la disminución del mismo, genera un creciente desempleo y un progresivo desamparo de los seres humanos para procurar su sustento; la paradoja de un tiempo que proclama el valor superior de los derechos humanos y la democracia – en cuyo nombre se emprenden guerras y cruzadas–, mientras se recurre a las limitaciones impuestas por *la economía* para justificar la imposibilidad de proteger realmente dichos derechos; y en el que se hace patente la incapacidad de explicar a la mayoría de la población la lógica de un capitalismo como el actual, cuyas supuestas bondades algunos creían que acabarían por legitimarlo por sí mismo.

Todas estas cuestiones, y otras más, no tenían en los años 80 la centralidad que hoy ocupan. En el *mundo económico*, el desconcierto surgido tras la crisis de los años 70 y el ocaso de la hegemonía keynesiana, había dado lugar a una nueva e implacable ortodoxia que apenas dejaba espacios en los que

¹ koldo.unceta@ehu.eus

oponerse a sus simplificaciones y a su reduccionismo metodológico. Y por lo que al resto de las ciencias sociales se refiere, el desconocimiento general sobre el escaso pensamiento económico crítico existente hizo que desde la sociología, la política y otras disciplinas se aceptaran a veces como incontestables o ineludibles algunos de los análisis económicos dominantes, sin apenas discusión sobre los mismos. No es tan extraño, por tanto, que *La economía en Evolución* tuviera un eco más limitado en su primera aparición, centrándose la atención hacia dicho texto en círculos de la economía ecológica y de la economía crítica, y vinculándose su estudio al ámbito de unos debates teóricos que entonces no tenían tanta relación como ahora con preocupaciones sociales bastante amplias.

Hoy, sin embargo, transcurridos casi treinta años, nos enfrentamos a una crisis económica, ecológica y social sin precedentes, frente a la cual cunde el desconcierto, incluidos los sectores que hasta hace casi dos días preconizaban el triunfo definitivo de sus dogmas y el fin de la historia. Y es en estos momentos, cuando la amenaza del cambio climático se ha convertido en una alarmante realidad; cuando la OIT alerta sobre las crecientes dificultades del sistema para crear empleo, y sobre la brecha cada vez más profunda entre el crecimiento de la población y el crecimiento del empleo; cuando los derechos de las mujeres chocan con los requerimientos de la economía productiva y con la desconsideración del ámbito reproductivo; cuando el planeta alcanza las mayores cotas de violencia de los últimos años y el record de refugiados alcanza los 60 millones de personas; es ahora, cuando sucede todo eso, que la debilidad de la economía dominante se hace más palpable, y cuando algunos debates se perciben urgentes e ineludibles.

Es ahora cuando, en efecto, se hace más visible que nunca la necesidad de contar con un arsenal teórico y metodológico capaz de explicar todas estas contradicciones para, a partir de ahí, poder plantear alternativas. De ahí que, en mi opinión, la actualización y puesta al día de *La Economía en Evolución* tenga un especial significado, ya que en este texto se encuentran algunas herramientas indispensables para afrontar con unas mínimas garantías un debate que invade ya todos los ámbitos, pero que casi siempre acaba planteándose desde un enfoque parcelario, como gusta decir a José Manuel Naredo.

En diferentes textos publicados en los últimos años -cuyas reflexiones más relevantes han sido incorporadas al libro que aquí comentamos- Naredo insiste en que la crisis en la que estamos inmersos es a la vez económica, ecológica y social, por lo que carecen de sentido los enfoques planteados desde la economía convencional para hacer frente a la misma. Además, la incapacidad para diagnosticar -y por ende poder encarar- los graves problemas por los que atravesamos en el momento actual, tienen mucho que ver con lo que Naredo plantea en su libro sobre la invalidez de la concepción dominante de "*lo económico*". Porque aquello que el pensamiento dominante llama *lo económico*, no es sino una pequeña parcela de la realidad -a veces incluso distorsionada- que no puede explicar por sí sola la compleja problemática a la que nos enfrentamos. De ahí la importancia de bucear en la historia de las ideas, y de profundizar en el significado último de algunas de las categorías de análisis que comúnmente utilizamos. Para ello Naredo anima en su texto a superar la fascinación, el anonadamiento y la irreflexión generadas por la sociedad del espectáculo, que anula toda capacidad crítica, como punto de partida que posibilite un pensamiento que vaya más allá de las cuadrículas trazadas por las matrices disciplinares establecidas.

Sin embargo la necesidad de pensar desde otras claves, de trascender de aquello que se entiende como *lo económico*, no afecta únicamente a la crítica del pensamiento dominante. Por el contrario, es algo que concierne también al debate sobre las alternativas. Naredo lo explicita con claridad al referirse a algunos temas como el decrecimiento, señalando que "*los elementos que componen el sistema del enfoque ecointegrador, al no ser expresables en una única magnitud homogénea, no pueden dar lugar a ningún saldo o indicador global cuyo incremento se estime inequívocamente deseable*". Y por ese mismo motivo -apunta- dicho enfoque "*no puede asumir tampoco el objetivo indiscriminado del crecimiento cero ni del decrecimiento*".

Por lo demás, el libro aporta novedades en algunos terrenos respecto a ediciones anteriores, y en otros casos enfatiza cuestiones ya planteadas con anterioridad, a las que concede mayor relevancia y extensión. Entre ellas se encuentra lo relativo a la propiedad y el dinero como pilares básicos y/o apoyos institucionales indispensables para legitimación de la noción actualmente dominante de *sistema económico*. Como tema muy próximo a esto último, Naredo se explaya en lo que llama la *Regla del Notario* y la desconsideración de los costes de reposición, lo que genera que el crecimiento de los agregados monetarios se traduzca normalmente en deterioro ecológico o deterioro de la base de recursos planetaria. Por último, el lector encontrará en esta nueva edición de *La Economía en Evolución*, referencias y comentarios sobre algunos textos que han tenido especial incidencia en los últimos años, como la obra de Piketty, o los nuevos trabajos de Sahlins y otros antropólogos.

En el prólogo del libro, Naredo señala el desdén mantenido -desde que se publicó la primera edición- hacia los análisis y las críticas planteadas, por parte del mundo económico establecido y la ortodoxia dominante, lo que se ha visto favorecido, en su opinión, por el creciente desprecio hacia la historia del pensamiento económico y su envío a los confines del mundo académico. Estas observaciones, con las que coincido, se enmarcan además en mi opinión en el progresivo declive de la universidad como foco de conocimiento, y la apuesta de la misma por trabajos concretos y parcelarios que no aspiran a interpretar la realidad, sino tan sólo a reunir algunos datos concretos, para analizar las relaciones entre los mismos al margen de su conexión con el mundo real o de su utilidad para explicar los fenómenos que afectan a la vida de la gente.

Ciertamente, en otras circunstancias, o en otros tiempos, con un mundo académico más inquieto, abierto y transdisciplinar, análisis como los de Naredo habrían tenido un eco mucho mayor, aunque fuera sólo para intentar refutarlos. Sin embargo, lo insólito del mundo académico actual es que ya no es preciso -ni exigible- debatir aquellos puntos de vista que cuestionan -incluso robustamente- lo que se hace. Basta simplemente con ignorarlos, pues las fronteras levantadas entre disciplinas y subdisciplinas -por otra parte cada vez más compartimentadas- son el mejor refugio para la incompetencia y/o la huida hacia adelante.

Sin embargo, la obra de Naredo sí ha tenido un impacto significativo en muchas personas que participan de las preocupaciones inherentes a la crítica de la economía. Es más, me atrevería a decir que muchos de los economistas críticos de nuestro país hemos tenido *La Economía en Evolución* como uno de nuestros libros de cabecera. De hecho, la influencia de esta obra es perceptible en gran parte de los trabajos surgidos en las dos últimas décadas, en el cuestionamiento que en ellos se hace sobre algunas categorías básicas del pensamiento económico dominante, y en la propia caracterización del sistema económico.

De ahí que esta nueva edición del libro de Naredo, que incorpora algunos de los debates más recientes surgidos en el ámbito de la economía crítica, afirmando y profundizando el marco conceptual de anteriores ediciones, resulte muy oportuna, y constituya a la vez una valiosa herramienta de estudio para las nuevas generaciones de economistas críticos que tratan de aproximarse al análisis de una realidad tan compleja como la que nos ha tocado vivir.

Gérard Duménil y Dominique Lévy, *LA GRAN BIFURCACIÓN. ACABAR CON EL NEOLIBERALISMO*, Fuhem Ecosocial/Catarata, Madrid, 2014, (205 pp.). ISBN 978-84-8319-953-4

Santiago Álvarez Cantalapiedra¹

Director de Fuhem Ecosocial

Afirman los autores de *La gran bifurcación* que el capitalismo no es el fin de la historia sino una de sus etapas, y el neoliberalismo tan sólo una fase dentro de la etapa del capitalismo contemporáneo. Una fase, al igual que una etapa, es por definición algo contingente, por lo que no ha lugar para aceptar la máxima thatcheriana de que, frente al capitalismo, "no hay alternativa". Siempre la hay. La culminación de un período nos sitúa frente a una bifurcación que muestra diferentes trayectorias potenciales. Porque la historia no está escrita, los mortales podemos recrearla, aunque en circunstancias que -como acertadamente señaló el viejo Marx- en buena medida nos vienen impuestas. Y de eso precisamente va el libro, de las circunstancias y condiciones que permiten diferentes trayectorias.

Para tal propósito, los autores empiezan ofreciendo un marco teórico para interpretar la dinámica histórica del capitalismo contemporáneo. Los dos primeros capítulos, correspondientes a la primera parte del libro, sintetizan este marco conceptual que Duménil y Lévy llevan tiempo desarrollando. En la segunda y tercera parte se abordan los mecanismos concretos que explican la sucesión de los diferentes órdenes sociales hasta llegar a las contradicciones y desajustes de la coyuntura histórica actual. La parte final afronta abiertamente las grandes cuestiones que motivan el libro: la de si será posible revertir la profunda involución social experimentada en las últimas décadas o cómo será ese post-neoliberalismo que se empieza a vislumbrar tras la última crisis estructural desencadenada en el año 2008.

MARCO CONCEPTUAL: CONSERVAR, REVISAR Y PENSAR CON MARX MÁS ALLÁ DE MARX

El marco conceptual es deudor de la teoría marxista de la historia y, en consecuencia, tiene presente tanto la contradicción que surge entre el carácter social de la producción y la propiedad privada como la lucha de clases. Por otro lado, trasluce una forma de pensar con Marx más allá de Marx, al extender al capitalismo contemporáneo el análisis de la estructura social. En otras palabras, los autores prolongan la teoría marxista hasta el capitalismo contemporáneo preservando al mismo tiempo buena parte de sus

¹ salvarez@fuhem.es

fundamentos en una suerte de combinación -como han señalado ellos mismos en más de una ocasión-² de "fundamentalismo" con "revisiónismo": entre los fundamentos del marxismo que se preocupan de preservar, se encuentra la concepción de la historia de las sociedades humanas como sucesión de modos de producción; entre los elementos sometidos a revisión está el reconocimiento de una estructura social ternaria, o tripolar de clase, que añade a capitalistas y trabajadores la figura de los cuadros.

Socialización de la producción y "capitalismo organizado"

Duménil y Lévy ponen el énfasis en la creciente socialización de la producción: "esta se convierte en un asunto social, es decir, un asunto de la sociedad. La producción ya no es un acto de un individuo, o de un grupo aislado de individuos bien identificados, sino que pone en juego un conjunto de relaciones entre una multiplicidad de agentes" (p. 22). El avance del proceso de socialización, asentado en la división social del trabajo y en la utilización de masas crecientes de capital, ha requerido la transformación de las instituciones en las que se expresa la propiedad privada de los medios de producción. En el capitalismo contemporáneo estas transformaciones han venido asociadas a una triple revolución, acaecida entre finales del siglo XIX y principios del XX en los EEUU. La primera afectó a las sociedades mercantiles y supuso la aparición de formas jurídicas de propiedad colectiva como las sociedades anónimas; la segunda revolución fue financiera y alumbraría nuevos bancos como agentes de financiación de las grandes sociedades; la tercera revolución fue gerencial, respondiendo a la exigencia de nuevas formas de gestión de esas grandes sociedades.

Estos hechos revelan que la socialización es inseparable de la organización, dando lugar a un "capitalismo organizado" como resultado de que la producción se torna cada vez más compleja. Las innumerables intervenciones estatales (y paraestatales), tanto en el plano nacional como internacional, y las nuevas formas de gobierno y organización de las grandes empresas, son reveladoras de un capitalismo que desarrolla un sistema de relaciones sociales en permanente evolución. Muchas de esas relaciones se despliegan en un "centro político institucional" en torno al Estado que coexiste junto a un "centro económico institucional" construido a partir de redes privadas de propiedad y gestión. En ambos núcleos, las tareas de administración las llevan a cabo determinados agentes, los "cuadros", que desempeñan una función crucial, no sólo en el funcionamiento del capitalismo actual, sino también en la dinámica de la lucha de clases.

Los "cuadros" una clase social en el capitalismo gerencial

En el capitalismo, la posición que se ocupa en el proceso productivo y la relación con los medios de producción permite definir las diferentes clases. Marx diferenció las dos principales de su época: la clase capitalista, propietarios de los medios de producción, y la de los trabajadores asalariados que, al estar separados de esos mismos medios, contribuyen únicamente como fuerza de trabajo. En el capitalismo organizado que despunta con el comienzo del siglo XX adquieren una relevancia creciente aquellos agentes -los cuadros- que desarrollan una función intermediaria entre propietarios y trabajadores. Sin ser propietarios, su vinculación con los medios de producción es grande en la medida en que toman el conjunto de decisiones que implican su uso; y sin dejar de ser trabajadores, se benefician sin embargo de una fracción del plustrabajo en virtud de la relación particular que mantienen con los medios de producción al asumir las funciones que en ellos el capital ha delegado. Nos encontramos así, según defienden los autores, ante una auténtica clase social: "Los cuadros constituyen para nosotros algo más que una simple categoría social; una clase social, en el sentido pleno del término" (p. 26)

² Véase, por ejemplo: B. Tinel, "Entrevista a Gérard Duménil y Dominique Lévy. A propósito de *La Gran bifurcación. Acabar con el neoliberalismo*", *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 126, Fuhem Ecosocial, Madrid, 2014, pp. 175-188.

Aunque se ha usado con profusión, particularmente en la literatura anglosajona, la expresión "empleados de cuello blanco" para designar a quienes desempeñan funciones de intermediación entre los capitalistas y los trabajadores de la producción, los cuadros se diferencian de los empleados por su capacidad de iniciativa, autoridad y nivel de rentas. Las fronteras existentes entre cuadros y empleados son tan numerosas como las convergencias que unen a empleados y obreros, por lo que cabría distinguir con claridad a los cuadros del resto, que constituiría lo que se suele denominar clases populares. En consecuencia, los autores abogan por una estructura social en el capitalismo contemporáneo caracterizada por tres clases: capitalistas, cuadros y clases populares, formada esta última por empleados y obreros.

El capitalismo como sistema de dominación se presenta de esta manera como "una hidra de dos cabezas", capitalista y cuadrista al mismo tiempo, en el que las relaciones que despliegan las dos clases que comparten la cúspide en la jerarquía social pueden llegar a ser de mayor o menor cooperación y antagonismo. Las herramientas que han encontrado los capitalistas para garantizar sus intereses como propietarios y lograr que las relaciones con los gestores lejos de ser antagónicas se tornen cooperativas son las finanzas.

TRES ÓRDENES SOCIALES EN EL CAPITALISMO GERENCIAL

Una vez definidos en la primera parte del libro los rasgos generales de su marco conceptual, Duménil y Lévy introducen la idea de la sucesión de distintos órdenes sociales para dar cuenta de las luchas y compromisos en la dinámica del cambio social. Por órdenes sociales entienden "configuraciones de poder definidas por los juegos de dominación y de compromiso entre clases y fracciones de clase" (p. 37).

La noción de orden social -ya presente en una obra anterior a *La gran bifurcación*-³ resulta ciertamente interesante, sobre todo si se maneja con cierta amplitud. Además de reflejar unas relaciones de poder afianzadas en alianzas entre distintas clases sociales en un período de tiempo determinado, se podría añadir que un orden social se asienta en una determinada estructura social con un polo dominante y otros de carácter funcional y subordinado, junto con un discurso ideológico hegemónico, un paradigma que inspira las políticas y las intervenciones públicas y un marco de instituciones en el que cristaliza todo lo anterior (más amplio incluso que los aludidos "centro político institucional" y "centro económico institucional"). Es una noción que se puede utilizar para ir más allá de la descripción de una relación de dominación y compromiso si logra reflejar además el vínculo recíproco que existe entre lo estructural y lo político. Así en un sentido amplio, el concepto de orden social permitiría caracterizar de forma estructural una fase del capitalismo y constatar que no siempre se logra en ella un "modelo de desarrollo".⁴ La conciencia de la existencia de órdenes sociales "con" o "sin" modelo de desarrollo ayudaría a comprender con mayor profundidad lo que supuso en el plano económico y social el período posterior a la segunda posguerra frente a la fase neoliberal.

Desde finales del siglo XIX, momento en el que apareció el capitalismo gerencial, se han sucedido tres órdenes sociales, cada uno de los cuales empieza y termina con una crisis estructural, y que revelan las alianzas y liderazgos que se establecen entre las diferentes clases sociales: la crisis estructural de los años 1890 inauguraría la "primera hegemonía financiera"; la Gran Depresión el "compromiso social keynesiano de izquierdas"; y la crisis de los años 70 del siglo XX, el "orden social neoliberal o segunda

³ G. Duménil y D. Lévy introducen la idea de orden social en su libro *The Crisis of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2011 [trad. al castellano en Ediciones Lengua de Trapo, 2014]

⁴ Se adopta aquí el significado que le concede Martínez González-Tablas en su obra *Economía Política Mundial* (Volumen II, Ariel, Barcelona, 2007: pp. 80-85): Los "modelos de desarrollo" son formas específicas de funcionamiento del capitalismo que aparecen cuando afectan a componentes y relaciones centrales del sistema económico, no son anecdóticas sino que se extienden por un ámbito espacial significativo y se muestran capaces de crear condiciones de acumulación de manera significativa y duradera.

hegemonía financiera". La crisis que se desencadena en el año 2008, manifestaría el tránsito hacia un orden cuya suerte aún está por decidir.

El propio capitalismo gerencial nació en Estados Unidos, en el contexto de una crisis estructural: la caída de las tasas de rentabilidad del capital en un contexto de intensa competencia y con un marco empresarial fuertemente heterogéneo provocó a finales del siglo XIX una profunda depresión que impulsaría, como reacción, la triple revolución ya mencionada y que terminaría por alumbrar el capitalismo gerencial contemporáneo. El principal efecto que tuvo aquella reacción fue acelerar el crecimiento de la productividad del trabajo, principalmente por la vía de la innovación técnico-organizativa (taylorismo y fordismo), interrumpiendo con ello el deterioro de la tasa de ganancia sin la necesidad de incrementar el grado de explotación a los trabajadores. Este último hecho contuvo, al menos en Occidente, el ímpetu revolucionario de un movimiento obrero que se encontraba en fase ascendente y abrió la vía para que se configurara una doble alianza: la primera, entre un sector empresarial tradicional amparado por leyes anti-*trust* y otro sector dinamizado por grandes empresas que empiezan a considerar la variable espacial una opción estratégica; la segunda adopta la forma de compromiso entre la gran burguesía y los cuadros que actúan como gerentes de las grandes sociedades. Nació así el primer orden social de la nueva etapa del capitalismo gerencial, denominado por los autores como "Primera hegemonía de las finanzas" debido a la centralidad que estas adquieren en la estructura del poder y en el funcionamiento de la economía.

Las contradicciones y desajustes de este orden social provocarían la Gran Depresión de 1929. La heterogénea estructura productiva, por un lado, y las tendencias especulativas procedentes del mundo de las finanzas, por otro, degeneraron en una crisis bancaria y en una profunda recesión que propiciaría el tránsito al orden social de la posguerra. En efecto, la reacción a la crisis del 29 mediante la puesta en marcha del *New Deal* y la preparación de toda la maquinaria bélica asociada a la II Guerra Mundial, inauguraron una época de intenso activismo estatal que fortaleció a los cuadros de las administraciones al tiempo que iba debilitando aquellos asociados a las finanzas.

La lucha de clases cristalizó una nueva configuración del poder, un nuevo compromiso social que vincularía esta vez a cuadros y a clases populares en una alianza liderada por los primeros. El intervencionismo del Estado en la economía, con sectores nacionalizados, elementos de planificación indicativa y amplias reformas sociales condujo a lo que otros han llamado la "edad de oro" del capitalismo, una época con elevadas tasas de acumulación y mejora continuada en los niveles de vida de la población, caracterizada por un reparto menos desigual de la renta y la riqueza, un sector financiero al servicio de la economía productiva, un gobierno de las empresas con criterios más amplios que la simple generación de valor para el accionista, unos Estados que ofrecían protección social y cierta redistribución y una actividad económica centrada en su mayor parte en el propio territorio nacional. El movimiento obrero favoreció esos cambios pero nunca llegó a disponer del poder, por lo que el papel de agente principal en la sociedad surgida tras la posguerra quedó reservado a los cuadros.

Este orden social -también calificado de "socialdemócrata" e interpretado como un "compromiso de izquierdas"- funcionó de manera exitosa gracias a que la productividad del trabajo experimentó incrementos sin precedentes (permitiendo aumentar el poder de compra y la protección social sin afectar a la rentabilidad del capital) y a que, en el plano internacional, la vigencia del orden surgido de Bretton Woods proporcionó gran estabilidad a las relaciones económicas entre los países.

Sin embargo, el inicio de los años setenta vendría marcado precisamente por el abandono de ese marco internacional y por el agotamiento de los avances en la productividad del trabajo. La suspensión de la convertibilidad del dólar en oro y el abandono de las paridades fijas reemplazado por la flotación de las monedas, unido a un proceso de liberalización general de los movimientos de capital, impulsó el restablecimiento del poder de las finanzas a escala internacional. En el interior de las economías, a su vez, el deterioro de la productividad activó las pugnas distributivas entre beneficios y salarios, degenerando en

una ola inflacionista que, aquellos que fundan su poder en la riqueza, se apresuraron a atajar con políticas que provocarían a la postre consecuencias dramáticas y el abandono, de facto, del compromiso social de la segunda posguerra. Había llegado la hora de restaurar la "Segunda hegemonía de las finanzas", alumbrando el "orden social neoliberal".

Para los autores del libro el neoliberalismo va más allá de una ideología; refleja, más bien, una reconfiguración del poder. El éxito de las clases capitalistas bajo el neoliberalismo consistió en asociar a los cuadros en la tarea de restaurar un orden social priorizando la propiedad privada y el mercado, recuperando así un poder y unas rentas que vieron limitadas en la etapa anterior. Desde esta perspectiva, el neoliberalismo debe ser visto como la capacidad de las clases propietarias de orientar a los cuadros en una determinada dirección conforme a sus propios intereses.

El orden social neoliberal ha mostrado unas características diametralmente opuestas a las del orden precedente. El objetivo era restablecer las tasas de ganancia, y para ello jugó con diferentes vías: la mundialización, la desregulación y la financiarización. La apertura e integración en los mercados mundiales descentró a las economías nacionales de sus territorios, y el desmontaje y reforma de las regulaciones y protecciones públicas, combinado con una manera de gobernar la empresa bajo el influjo de las finanzas, incrementó la brecha de la desigualdad y propició una sucesión de prácticas especulativas difíciles de controlar que condujeron a innumerables crisis y burbujas financieras. El balance no ha podido ser más pobre: las tasas de inversión de los países del centro disminuyeron en paralelo al establecimiento de unos elevados niveles de desempleo y al deterioro de los salarios, la protección social, los servicios públicos y los equilibrios comerciales y financieros con el exterior. Desajustes y contradicciones que tendrá como desenlace la crisis que se inaugura en el año 2008.

¿LA PERSPECTIVA UN MODO DE PRODUCCIÓN POSTCAPITALISTA?

Esta interpretación de las tendencias históricas en las que los cuadros desempeñan una función clave abre la cuestión de hacia dónde nos puede encaminar la última crisis en la que aún nos vemos inmersos.

La hipótesis más audaz que formula el libro es que el capitalismo gerencial es la expresión de una transición de una sociedad, aún capitalista, pero en la que el avance de la socialización de la producción pone en cuestión la forma en que se institucionaliza la propiedad, pudiendo conducir -en la medida en que ésta se diluye en formas colectivas- a otro modo de producción que cabría denominarlo "modo de producción cuadrista" por la relevancia y control que en él ejercerían los cuadros.

Aunque se trata de una hipótesis original, se pueden vislumbrar las raíces que la inspiran en una creencia que ha estado presente en los debates marxistas desde hace mucho tiempo. Señalaba Manuel Sacristán en una de las sesiones de un seminario impartido en la Universidad Autónoma de Barcelona en el año 1977:

"No sólo en Marx sino incluso en Lenin, y también en marxistas de ahora, está muy viva la creencia, o la tendencia a creer a veces, la tesis explícita de que tanto el capitalista monopolista, es decir, la culminación de la centralización de capitales acumulados y concentrados por un lado, cuanto la difusión -hasta convertirse en casi universal- de lo que Marx llamaba el capital por acciones, es decir, las sociedades anónimas, son ambos fenómenos que preludian una sociedad de transición al comunismo, porque serían una cierta escisión, y definitiva, entre la función empresarial y la propiedad privada. El accionista es propietario privadamente de la empresa, pero, en cambio, no es ya empresario en absoluto; por tanto, la sociedad anónima estaría exhibiendo lo innecesario del sistema de la propiedad privada".⁵

⁵ La transcripción de la conferencia ha sido publicada con el título "Sobre los problemas actuales del marxismo" en la sección "Inédito" de la revista *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* en su número 131, Fuhem Ecosocial, Madrid, 2015.

Y señala a continuación que con esta creencia parecería que se está usando la expresión "modo de producción" casi exclusivamente como un conjunto de relaciones de propiedad, cuando en realidad es algo más complejo al incorporar la intervención de la ciencia y de la técnica y, a través de ellas, podríamos añadir, la forma concreta en que se articula el capitalismo con la esfera reproductiva y la naturaleza.

Y siendo importantes en la evolución del capitalismo hacia una nueva etapa, o incluso hacia su superación en un nuevo modo de producción, tanto la estructura social como la lucha de clases asociadas al ámbito de la producción, no son menos relevantes el tipo de relaciones que emanan entre el trabajo mercantil y los trabajos reproductivos y de cuidados y los vínculos que se establecen entre la esfera económica y el sistema natural. A la luz de la falta de sostenibilidad en la que vivimos, convendría no obviar las contradicciones del propio capitalismo con las condiciones naturales y sociales que garantizan la existencia humana en el planeta.

La gran bifurcación es un libro de incuestionable solidez y obligada lectura para todas aquellas personas preocupadas en la búsqueda de salidas a la quiebra del orden social neoliberal. Desentraña la anatomía del capitalismo gerencial y nos habla de esas circunstancias que no hemos elegido pero con las que hay que contar a la hora de formular alternativas.

Paloma Fernández Pérez y Andrea Lluch (Eds.),
*FAMILIAS EMPRESARIAS Y GRANDES EMPRESAS
FAMILIARES EN AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA.*

Fundación BBVA, Bilbao, 2015 (472 pp.).

ISBN 978-84-92937-55-4

Iago Santos¹

Universidad de Vigo

La obra tiene un objetivo claro y doble: señalar los logros y la consolidación de la gran empresa familiar en Latinoamérica y en España, al tiempo que se hace hincapié en el ascenso de las economías americanas al sur del río Bravo. Este despegue tiene entre sus protagonistas destacados las familias empresarias, y como característica específica y endémica merece subrayarse el control familiar de las empresas aludidas. Esta indagación, como señalan las coordinadoras, es fruto de un trabajo cooperativo, si bien cada capítulo está firmado por autores diferentes. El libro está editado y auspiciado por la Fundación BBVA.

Echemos un rápido vistazo a los contenidos. Me ha parecido muy interesante el capítulo 1, de Galve y Hernández, sobre la relación causal entre estructura de propiedad y el desempeño empresarial, particularmente de las empresas familiares en relación con el "entorno institucional", este último medido principalmente por el "Índice de Percepción de la Corrupción" como proxy de la calidad de la legislación de gobernanza empresarial, como por ejemplo, la tradición de "Ley Común" versus "ley civil", la calidad de las regulaciones, los "derechos frente al gerente", las protecciones al accionista minoritario, las precauciones respecto del oportunismo gerencial o de los costes de expropiación por los accionistas mayoritarios o los gerentes. Esto se puede sintetizar en la oposición / complementación entre "el mecanismo de gobierno externo de las empresas" (las regulaciones relativas a la protección de los accionistas minoritarios en sistemas de propiedad difusos), y el "mecanismo de gobierno interno", por accionistas de control y propiedad concentrada.

En especial, vale señalar que los autores indican con tino que los estudios disponibles ofrecen solo respuestas ambiguas sobre las relaciones entre la concentración de la propiedad, el control familiar y los resultados empresariales. En su trabajo comprueban, sin embargo, que el papel del entorno institucional sí puede tener cierta influencia. Merece destacarse sobre todo que en el mundo hispano "los inversores eligen masivamente la estrategia de gobierno de la propiedad concentrada" quizás porque "la concentración de la propiedad en manos del grupo familiar puede ofrecer la mejor protección a los accionistas cuando

¹ iago@uvigo.es

la protección legal es débil" (pág. 67) y que esta forma de propiedad concentrada (*blockholding*, o "de accionistas de control") es aquí endémica y se produce en todos los países latinoamericanos a pesar de las notables diferencias en las respectivas legislaciones. Conviene recalcar asimismo que eso sintoniza con los resultados de Gourevitch y Shinn, fundamentales a mi juicio. Ahora bien, 1) encuentran que en los países con más calidad del marco legal y regulatorio la propiedad está acaso menos concentrada; 2) también es mayor el desempeño de las empresas más grandes en estos últimos países y 3) la presencia del fundador de la empresa también se relaciona con un mejor desempeño.

Del capítulo 2, por Lourdes Casanova, me parece destacable la periodificación en cuatro fases de la internacionalización de las empresas latinoamericanas: 1) 1970-1990, "multilatinas, cuando se expandieron en su mercado natural, los países vecinos" (pág. 81); 2) 1990-2002, años del consenso de Washington, con privatizaciones de grandes empresas y también de la "llegada en masa de las compañías españolas"; 3) 2002-2008 de "mercados emergentes" "en la que se crean las empresas latinoamericanas globales" (pág. 82) y de crecimiento de las inversiones entre los países iberoamericanos y desde ellos hacia el resto de los países. 4) desde 2010 en que los mercados emergentes se reafirman.

El capítulo 3 se consagra a la evolución del papel del estado. Javier Vidal presenta aquí un interesante panorama de las políticas económicas y del papel de la empresa familiar. Apunta que con frecuencia se presentan como "causas" hechos y procesos que habría que explicar: por ejemplo, como razones de las políticas de desarrollo de un sector público empresarial, a veces se repiten sin más los tópicos de atribuir la tendencia al papel de los regímenes autoritarios, a la orientación de industrialización por sustitución de importaciones o a la escasez de financiamiento. El autor es ambiguo respecto de si el desarrollo del sector público frena o estimula la capacidad privada de emprender: afirma lo primero en algunos pasajes, mientras que en otros subraya las relaciones comerciales con las empresas públicas y las multinacionales como fuentes de desarrollo empresarial privado. También echamos de menos alguna referencia al papel de la corrupción en las políticas de penetración de las empresas transnacionales y en la supremacía en la competencia, papel que se ha reconocido como muy importante. Termina con la expresión "No hubo un único modelo de desarrollo de las empresas familiares en América Latina sino diferentes caminos hacia el éxito. En ellos el poder político fue uno de los mecanismos para asegurarse el crecimiento y la estabilidad (...) en otros el aprovechamiento de las capacidades de la apertura exterior y las relaciones con la gran empresa cotizada en el mercado; para otras economías la protección del Estado y el apoyo gubernamental garantizaron su supervivencia" (p. 120).

El capítulo 4, relativo a las fundaciones, explora territorio resbaladizo. La autora, Nuria Puig, llama a la actividad de las fundaciones ligadas a empresas (familiares) "filantropía familiar institucionalizada", filantropía a secas, "filantropía de cuño (norte) americano", "circuito filantrópico internacional", etc. Desde luego, la filantropía se define como ayuda desinteresada a los demás, es decir, el acto filantrópico no tiene que estar regido por intereses. Ahora bien, la mayor proporción de la actividad de las fundaciones empresariales se dedica a muchas cosas, pero no a promover actos desinteresados. Ciertamente, una parte notable de la actividad de las fundaciones está orientada a propagar el ideario abstracto y los intereses concretos de una empresa dada, a hacer cabildeo (lobbying) e incluso a preparar acciones empresariales concretas y realizar estrategias de apropiación (por ejemplo, cuando un grupo de empresas crean una fundación para conseguir allanar el camino para apropiarse de buenos retazos de la sanidad pública). A esto hay que añadir que en los EEUU una red densa de fundaciones se dedica en realidad a diseñar y conseguir ejecutar la política propia de los intereses empresariales, lo que Domhoff llama "red de planificación política". En fin de cuenta, pues, en el abordaje de las fundaciones habría que definir como filantropía sólo aquella parte de su actividad y presupuesto estrictamente desinteresado. Y por supuesto, abordar el resto de su actividad dentro de lo que muy acertadamente define la autora como "inseparable de la acción colectiva de los empresarios": hablando del Centro Mexicano para la Filantropía, por ejemplo, señala que "mantiene una apretada agenda, cuyas motivaciones macropolíticas y económicas no es posible

ignorar"; "las fundaciones forman parte de la estrategia y organización de las empresas familiares y de las familias empresarias que las promueven" (pág. 146). Incluso señala que el mundo de las fundaciones es "extraordinariamente opaco" (p. 144) Dicho sea de paso, me gustaría llamar la atención sobre el riesgo de adoptar a la ligera "piadosos deseos", sin examinar posibles secuelas perversas. Así ocurre, en mi opinión, con el desiderátum de "profesionalizar las instituciones del tercer sector", cosa que en principio puede parecer buena y positiva, pero que con frecuencia tiene como resultado secuestrar el protagonismo público o popular. Así, desde que en España se empezó a desarrollar una legislación sobre la profesionalización del tercer sector, en 1994 y ya definitivamente en 2002, se consiguió destruir la capacidad de toda una pléyade de asociaciones locales y humildes, pero bastante eficaces, que no pudieron resistir los requerimientos de procesos administrativos –como llevar una contabilidad estricta, documentar las donaciones, tributar o realizar expedientes complejos de adquirir la cualificación de "interés público"- y en cambio se le dio amplia cobertura a las actividades de fundaciones empresariales o de mayor dimensión. Aquel proceso desde luego que hundió socialmente la hasta aquel momento gran capacidad de una filantropía muy activa, difusa, popular, democrática y humilde.

En síntesis, este capítulo me parece muy interesante, original y documentado. Para mi gusto queda algo empañado por una insuficiente y confusa concepción de filantropía y cierta forma unilateral de abordar la complejidad de los fines de las fundaciones. Le siguen tres partes, capítulos 5 al 13, en las que se examina la empresa familiar desde distintos ángulos por países, desde México (que se centra en dos empresas familiares de Monterrey) hasta Chile. Por su extensión geográfica y temporal no entraremos en esta casuística. A destacar, de todos modos, una historia de inestabilidad político-empresarial y en general, a la empresa familiar como la empresa característica en toda el área, desde España hasta Argentina. También procesos de concentración del control, tanto por los accionistas (familias empresarias) como en la gerencia, y sus interrelaciones complejas con el poder político, con el Estado, con las empresas transnacionales o con el sistema financiero.

En las conclusiones, que funcionan con cierta autonomía respecto de los estudios, se cuestiona la existencia de un "patrón latino" identificado en otros estudios de gobernanza empresarial, y se pone el acento en las diferencias: "por el contrario, lo que surge de estas páginas es un rico mosaico territorial y de culturas (...) Tal diversidad es la que se ha constatado en estudios comparativos de grandes negocios familiares en Asia (...) y Europa" (pág. 438). Señala, como argumento en contra de la hipótesis de un "patrón latino" que "el dominio de los grupos ha sido cambiante", los "marcos institucionales cambian" y que "los protagonistas (...) tienen con frecuencia papeles activos y no meramente pasivos en la configuración de los marcos institucionales" y además "estos papeles y funciones han sido móviles y cambiantes" (pág. 439). Nos gustaría replicar: no hay dos montañas iguales, ni dos elefantes idénticos; sin embargo, aunque un ratón y una jirafa sean animales extremadamente distintos desde muchos puntos de vista, son primos terceros en lo que se refiere a sus predecesores, parientes cercanos en lo que atañe a estructura ósea y semejanzas embrionarias, y hermanos en lo que concierne a las respectivas bases celulares.

En definitiva, los microsistemas socioeconómicos reales no constituyen jamás especies naturales bien perfiladas, pero se pueden clasificar u ordenar de maneras razonables, a base de indicadores más o menos precisos y rigurosos. Por consiguiente es deserción teórica y analítica poner gran énfasis en la diversidad y en el cambio de marco. Hay que idear, al contrario, tipologías sensatas que tomen en consideración los trazos comunes robustos. En el campo en que se mueve el libro que comentamos, hay que resaltar como rasgos principales a considerar: la forma familiar de la empresa, con fuerte concentración del control por la familia, la recurrencia del grupo empresarial-familiar, ciertas insuficiencias de los sistemas financieros, la adecuación del sistema judicial al cumplimiento de contratos, la insuficiente protección al accionista minoritario, los parcos "derechos anti-director"... en fin, incluso desde Chile, donde tiene 40 años el sistema de pensiones a través de fondos privados, el control familiar sigue estando muy concentrado. Que los protagonistas actúan sobre el marco institucional y que este es cambiante, pues por supuesto; pero eso

no contradice la existencia y evolución de un patrón de gobernanza característico. Y, por descontado, los entornos siempre son importantes y a veces decisivos: las empresas familiares tienen una posición espacial periférica respecto de los grandes epicentros económicos. Hay pues en el horizonte muchas incertidumbres vinculadas tanto a la dinámica interna dominante, como a los cambios en el poder de las multinacionales. O sea, van a producirse grandes y desconocidos cambios en la arena planetaria, a raíz de una pluralización de polaridades, especialmente del fuerte dinamismo chino; y también pueden modificarse por razones muy variadas las ventajas, facilidades y dificultades de emergencia de nuevas empresas familiares o de la reversión de una empresa desde el control familiar al control difuso.

Peter Nolan, *¿ESTÁ CHINA COMPRANDO EL MUNDO?*, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador y Traficantes de Sueños., Quito y Madrid., 2014 (122 pp.) ISBN 978-84-96453-67-8 (Traducción de Ana Useros)¹

Ricardo Molero Simarro²
Universidad Loyola Andalucía (Sevilla)

Peter Nolan se convirtió en un nadador a contracorriente en lo que al estudio de la economía china se refiere a principios de los años noventa cuando tomó partido en el vivo debate acerca de las transiciones al capitalismo de las antiguas economías de planificación centralizada. Frente a las denominadas "terapias del shock" neoliberales, recomendadas a los países de Europa del Este, entre otros, por Jeffrey Sachs (posteriormente reciclado en supuesto "luchador contra la pobreza"), Nolan defendió el denominado "gradualismo" de las medidas de reforma económica en China. En menos de una década quedó patente lo acertado de sus tesis frente a las de quienes habían promovido dislocaciones económicas y sociales como la sufrida por Rusia a finales de esa década. En contraste con lo allí ocurrido, el mantenimiento de algunos de los más importantes resortes de la economía bajo control estatal ha permitido a China convertirse en la, según algunas mediciones, primera economía del mundo. Aunque no sin cada vez más profundas contradicciones (que se encuentran en el origen de las actuales sacudidas de las bolsas de Shanghai y Shenzhen), esa regulación que el gobierno chino aún mantiene sobre la economía del país también le ha permitido capear hasta hace muy poco algunos de los peores efectos de la crisis económica mundial.

Paradójicamente, una vez rendidos a la evidencia, muchos economistas neoliberales convirtieron el heterodoxo éxito de China en un apoyo a sus tesis pro-mercado dentro del debate sobre la globalización. A ello colaboró la miopía del pensamiento progresista que, cegado, como en su momento denunciaron Martin Hart-Landsberg y Paul Burkett (*China y el socialismo. Reformas de mercado y lucha de clases*. Hacer. Barcelona. 2006), por la que parecía ser la única alternativa al denominado "Consenso de Washington", ha tenido una actitud habitualmente acrítica frente a los perversos efectos del acelerado desarrollo económico chino. No obstante, a pesar de la admiración general frente a ese proceso, no han tardado en aparecer relatos que tratan de explotar el desconocimiento popular del país asiático, azuzando el miedo a una supuesta "conquista" de la economía mundial por parte de China. A estos relatos es a los que da ahora

¹ Una versión anterior de esta reseña fue publicada por El Salmón contracorriente <http://www.elsalmoncontracorriente.es/?Esta-China-comprando-el-mundo>. La REC la reproduce con su autorización

² ricardomolerosimarro@gmail.com, rmolero@uloyola.es

respuesta Nolan con su libro *¿Está China comprando el mundo?* Un libro que, hay que destacar, tiene como origen un informe preparado para el *US-China Business Council* de Washington. No en vano, es en Estados Unidos donde el temor a un nuevo "peligro amarillo" ha sido en mayor medida utilizado con fines propagandistas.

Para explicar por qué China se encuentra lejos de estar comprando el mundo, Peter Nolan comienza, con acierto, por hacer comprender la naturaleza del proceso de globalización productiva liderado por unas pocas corporaciones transnacionales, en su mayoría de origen occidental. Para el imaginario colectivo, acostumbrado, como lo tenemos, a pensar en términos de unas empresas nacionales cuya expansión internacional es una de las principales funciones de sus respectivos ministerios de asuntos exteriores, puede resultar difícil entender la complejidad de las actuales cadenas productivas globales. Sin embargo, Nolan explica de manera sencilla el intenso proceso de concentración que se ha producido durante las últimas décadas en prácticamente todos los sectores industriales y también de servicios y que ha dado forma a lo que denomina "sistemas empresariales de negocios globales". Ese proceso ha provocado la imbricación de las estructuras de la propiedad de unas y otras transnacionales en los distintos países que conforman el mundo considerado "desarrollado". De hecho, a diferencia de lo que se podría esperar, la mayor parte de los flujos de inversión extranjera directa se dan entre unas economías avanzadas y otras. De modo que el vínculo de cada uno de los grupos empresariales con su país de origen ha quedado difuminado.

Las empresas de los países "en vías de desarrollo" y, más concretamente, las chinas han quedado habitualmente fuera de las grandes operaciones de fusión y adquisición que se encuentran detrás de la formación de los sistemas productivos globales. A pesar del amplio eco que en los medios de comunicación occidentales han tenido los intentos de adquirir empresas occidentales por parte de corporaciones chinas, las pocas que se han llevado definitivamente a cabo tienen, en el mejor de los casos, una importancia puramente simbólica. Los dos fondos de inversión soberanos chinos gestionan un volumen de inversión apenas similar a la capitalización bursátil de únicamente dos de las grandes empresas con capital estadounidense: Exxon Mobile y Apple. Con comparaciones como ésta, Peter Nolan logra lo que es el segundo de sus méritos: poner el fenómeno de la "salida de compras" de China por el extranjero en su escala real. El gobierno del país asiático lleva a cabo una política industrial consciente que, con el objetivo de seguir fortaleciendo su economía, está favoreciendo la expansión externa de las empresas que controlan sus sectores estratégicos. Sin embargo, dada la complejidad del proceso, los datos muestran que la mayoría de dichas empresas se encuentran en un estado poco más que incipiente dentro del complejo proceso de configuración de sistemas de producción a escala global.

Si hay una crítica que se le puede hacer a Nolan es que no abarque la también muy citada mediáticamente política china de compras de tierras en África y América Latina. No obstante, el autor sí da respuesta a los temores sobre el supuesto control con el que el país asiático se estaría haciendo de las materias primas a nivel mundial y, en particular, del gas y el petróleo. En síntesis, por tanto, *¿Está China comprando el mundo?* no es sólo un buen antídoto contra algunas de las interesadas visiones acerca de la expansión económica china, sino también un texto útil para comprender la naturaleza e implicaciones del proceso de transnacionalización productiva que, a pesar de la crisis, o justo como consecuencia de ella, sigue actualmente en marcha.

Ochando, Carlos. (Coord.), *POLÍTICAS ECONÓMICAS COYUNTURALES: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015 (263 pp.). ISBN: 978-84-9086-932-1.

Antonio Sánchez Andrés¹

Departamento de Economía Aplicada (Universidad de Valencia)

El libro tiene por objeto el análisis de los principales objetivos e instrumentos de las llamadas políticas coyunturales o instrumentales. Es decir, aquellas políticas de naturaleza macroeconómica que tratan de estabilizar los ciclos económicos junto con los shocks externos, que fijan sus objetivos en el corto y medio plazo. Posee una estructura de manual, pues su objetivo era ese en sí mismo. Sin embargo, un elemento original respecto a otros manuales de Política Económica publicados en la década anterior es el cambio en la estructura temática y los contenidos. Los temas se han seleccionado en función de la explicación de la realidad actual. Es decir, más que escribir un libro atemporal, se ha tratado de elaborar un trabajo que sea un instrumento para que los lectores puedan construirse una base para entender aquello que está pasando en las economías occidentales y, en especial, en la española.

El libro consta de ocho capítulos. Los dos primeros capítulos están dedicados a los objetivos de la política económica. El primero aborda los objetivos a largo plazo (crecimiento económico, desarrollo y distribución de la renta). Sus autores son Salvador Pérez Moreno y José J. Benítez Rochel, profesores del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga. Tradicionalmente, los objetivos a más largo plazo habían quedado fuera del campo de acción de las políticas coyunturales o de estabilización a corto plazo, pero dando constancia de que esa distinción es cada vez más complicada de discernir, se ha incluido ese capítulo en esta obra.

El segundo capítulo, realizado por Maja Barac, profesora del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, está dedicado al estudio de los objetivos a corto y medio plazo. Uno de los elementos más relevantes es que integra la explicación de los objetivos tradicionales desempleo e inflación a través de los ciclos económicos. Vale la pena destacar que después de ya algunas décadas en las que se había olvidado la existencia de los ciclos económicos pasan a un primer plano en términos académicos, en gran medida, empujado por la fuerza de la crisis mundial que se encuentra vigente.

¹ tono.sanchez@uv.es

Los capítulos ulteriores concentran su atención en los diversos instrumentos (políticas coyunturales). Los capítulos tercero y cuarto están dedicados a la política fiscal y presupuestaria (ingresos, gastos, déficit público y deuda pública). La originalidad de estos capítulos radica en que desdobra en dos capítulos. El capítulo tercero, escrito por los profesores de la Universidad de Valencia, Isidro Antuñano y Víctor Fuentes, concentra su atención en los ingresos y gastos públicos, apunta el debate sobre la presión fiscal, explicita el impacto de la crisis económica sobre los gastos públicos y subraya las fases de la presupuestación, junto con los aspectos de la gestión, los niveles de control y la fiscalización del gasto público. El capítulo cuarto está dedicado al déficit y la deuda pública. Este ha sido elaborado por los profesores Jorge Uxó y Fernando Bermejo, ambos del Departamento de Análisis Económico y Finanzas de la Universidad de Castilla La Mancha. En este se analiza la dimensión más estabilizadora de la política fiscal y su impacto sobre la demanda agregada, como se trata de los estabilizadores automáticos, las medidas discrecionales, los multiplicadores fiscales, los indicadores para medir la orientación de la política fiscal, las consecuencias de la financiación de los déficit públicos, el debate sobre la eficacia de la política fiscal o los efectos de las políticas de consolidación fiscal. Cabe señalar que en este capítulo se presta atención a la deuda pública, aspecto que había sido olvidado prácticamente en la literatura económica especializada y se va más allá de los tópicos ideológicos de los *crowding-outs*.

Los capítulos quinto y sexto tienen como objetivo el estudio de la política monetaria y financiera. En este caso, también eran aspectos que se solían incluir en un mismo tema, con la peculiaridad de que la segunda dimensión apuntada solía quedar marginada a un segundo plano, si es que era incluida en el repertorio de políticas económicas. Sin embargo, la crisis ha puesto de manifiesto la gran relevancia de la política financiera y de ahí su explicación en tema independiente y de manera muy pormenorizada, además de incluir las últimas grandes reformas al respecto.

En particular, el capítulo quinto está dedicado al estudio de la política monetaria y ha sido elaborado por Xosé-Carlos Arias, Ana Esther Castro y José Francisco Teixeira, todos ellos pertenecientes al Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Una de las virtudes del capítulo es que está muy pegado a los recientes cambios institucionales que se han producido en la instrumentación de la política monetaria a raíz de la crisis económica y financiera que comenzó en 2007. En este sentido, se tratan temas como los objetivos, instrumentos y mecanismos de transmisión de la política monetaria, así como las medidas no convencionales del Banco Central Europeo y de la Reserva Federal.

El capítulo sexto, elaborado por Antonio Calvo de la Universidad CEU San Pablo de Madrid, se refiere a la política financiera. En consonancia con la línea del libro en su conjunto, se explica la nueva perspectiva de la política financiera, concretando el análisis en la de perspectiva global, es decir, la macroprudencial. Así pues, este capítulo sintetiza el estado de la cuestión, que ha cambiado sustancialmente en los últimos años.

El capítulo séptimo está dedicado a los desequilibrios exteriores de la economía y a las políticas que permiten su corrección. Su autor es Jesús Paúl, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad CEU San Pablo. En el capítulo se tratan temas como los retos de la delimitación del equilibrio exterior, el significado macroeconómico de la balanza por cuenta corriente, los factores que inciden sobre la sostenibilidad de los desequilibrios por cuenta corrientes y las políticas de ajuste exterior. Son destacables las referencias a la Unión Económica y Monetaria, así como las explicaciones relacionadas con el origen estructural de la crisis económica europea actual.

El octavo capítulo y último se orienta hacia la explicación de la política de rentas, siendo el autor Carlos Ochando, coordinador del libro y miembro del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Esta política económica ha ido siendo dejada de explicar por haberse dejado de utilizar. Sin embargo, en las actuales condiciones de crisis económica se están abriendo brechas que iluminan la elaboración de políticas económicas de este tipo. Entre los elementos destacables de este capítulo

se encuentra la interrelación entre la distribución de la renta, la demanda agregada y el crecimiento económico y, en ese sentido, se propone un nuevo papel para este tipo de política, cuyo objetivo principal sea la mejora de la distribución de la renta. Una distribución de la renta más equitativa permitiría estimular la demanda agregada, la actividad económica, el crecimiento económico y el empleo con salarios dignos.

Este libro es un manual y, por tanto, el público al que va dirigido son estudiantes, en especial universitarios. Tal como se apunta trata de ofrecer una visión global sobre un grupo de políticas económicas y, por este motivo, puede presentar interés para cierto segmento de público en general, así como para profesorado.

Los orígenes de este libro se encuentran en una iniciativa lanzada desde parte del profesorado del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia en los años 90 y cuyo inmediato antecedente se encuentra en el libro coordinado por los profesores Isidro Antuñano y Antonio Sánchez en 2009 con el título *Política Económica. Elaboración y políticas coyunturales*. Sin embargo, la nueva edición trata de ofrecer una visión cercana a la realidad. Inicialmente el libro no tiene inicialmente pretensiones de ofrecer un análisis heterodoxo de la política económica, pero dadas las condiciones actuales en que muchos de los libros que se han editado recientemente se alejan de explicaciones realistas, entonces esta situación concede a este trabajo una inesperada perspectiva crítica. Por añadidura, se plantea una amplia gama de políticas (políticas sobre el ciclo económico, acerca del déficit y el endeudamiento públicos o las relacionadas con rentas) con las que se puede cambiar la realidad existente, perspectiva intelectual que resulta más relevante en la medida en que se tiene presente el actual marasmo de pensamiento único existente en la actualidad a pesar de la seria y persistente crisis económica.

Mark Blyth, *AUSTERIDAD. HISTORIA DE UNA IDEA PELIGROSA*, Crítica, Barcelona, 2014 (544 pp.) ISBN 978-84-9892-668-2

Albert Recio Andreu¹

Departament d'Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona

Se trata de un libro totalmente recomendable para comprender tanto los fundamentos de las actuales políticas de austeridad, sus dañinos efectos, como para construir argumentos para su crítica. La obra, publicada inicialmente en 2013 en Oxford University Press, está organizada en tres partes bien diferenciadas, más un capítulo introductorio y dos prefacios, uno de ellos de manos del propio autor para la edición española.

El prefacio español repasa críticamente todos los tópicos que se han utilizado en los últimos años para justificar las dolorosas y antisociales políticas de ajuste practicadas en España y en muchos otros lugares. El prefacio general recuerda una cuestión obvia basada en la propia experiencia del autor que, al contrario de lo que plantea el discurso neoliberal, gran parte de las mejoras económicas que ha experimentado mucha gente en la segunda mitad del siglo XX provienen fundamentalmente de la expansión de las políticas públicas de la postguerra. Políticas que son las que están tratando de dinamitar los planes de ajustes implementados sobre el enfoque de la austeridad.

El capítulo inicial, titulado "El estreno de una obra titulada 'Austeridad, deuda y moralidad'" tiene dos objetivos básicos. En primer lugar, realizar una primera discusión sobre el argumento central sobre el que se han basado las políticas de austeridad: el supuesto que la crisis es el resultado de un exceso de gasto público que justifica la necesidad de recortarlo. Blyth adelanta aquí lo que será objeto de la primera parte del libro, mostrar cómo ha sido el hipertrofiado sector financiero el causante de la crisis y no la deuda pública. Un argumento con el que muchas personas estamos de acuerdo, pero que aquí se expone con claridad. Este capítulo, de fácil lectura, pero al mismo tiempo riguroso, es en sí mismo un magnífico texto para discutir el núcleo de las políticas actuales. En segundo lugar, este capítulo sirve para presentar el resto del libro, dividido en dos partes bien diferenciadas y una final de conclusiones.

La primera parte está fundamentalmente orientada a explicar los procesos que generan la crisis actual. Contiene dos capítulos, el 2 dedicado a Estados Unidos ("¿Un sistema demasiado grande para permitir su quiebra?") y el 3 a Europa ("¿Un área de extensión superior a toda posibilidad de rescate?"). El capítulo estadounidense contiene una explicación bastante completa del proceso de desregulación de los mercados financieros y de las fracasadas teorías económicas que la justificaron. Y muestra como al final el

¹ albert.recio@uab.cat

temor a los efectos de la quiebra de los grandes bancos condujo paradójicamente a la adopción de políticas que los dejaba intactos. El capítulo europeo está fundamentalmente orientado a mostrar como el diseño del euro y la política de unión monetaria ha generado una crisis que aun hoy parece ingobernable. Se trata de un análisis riguroso de los limitaciones de la política europea que es una buena síntesis de muchas de las ideas críticas. El balance principal de esta parte es el de reforzar lo que ya se anunció en el prefacio, que la crisis fue generada fundamentalmente por las malas políticas de desregulación financiera y de fijación de una política monetaria inadecuada.

La segunda parte, a mi entender la más original, contiene una revisión de la idea de austeridad a través del tiempo. Una introducción general conduce a los capítulos 4 ("La historia intelectual de una idea peligrosa, años 1692 a 1942"), 5 ("La historia intelectual de una idea peligrosa, años 1942 a 2012") y 6 ("Historia natural de la austeridad, años 1942 a 2012")

En el capítulo 4 se argumenta que *de facto* la idea de austeridad está ya presente en los grandes pensadores de los inicios del mundo burgués (Locke, Hume, Adam Smith) y que, con variantes, atraviesa todo el pensamiento liberal hasta la crisis de 1929. Se trata de un pensamiento que considera el enriquecimiento y la apropiación individual como una especie de derecho natural y que cuestiona, por tanto cualquier intervención social que coarte este derecho. Una visión que sitúa el ahorro individual en el centro del desarrollo económico. Y una visión que tiene que hacer frente a la contradicción de que esta acumulación privada no es posible sin la presencia de un estado que provea de las condiciones básicas de la acumulación (ley y orden, infraestructuras). Como subraya el autor, y repetirá varias veces en el resto del libro en Locke se encuentra ya lo que constituye la base la ideología liberal sobre el papel del estado, en sus propias palabras:

"Nace así el dilema liberal que da, a su vez, origen a la noción de austeridad. Como ya he tenido ocasión de decir, estamos ante una idea que concibe el estado desde la vieja perspectiva del *no sólo no se puede vivir sin él, sino que tampoco queremos subvenir a los gastos que genera*" (p 211).

Una ideología que con variantes atraviesa gran parte del siglo XIX y el primer tercio del XX y que incluye a autores tan diversos como Ricardo, Schumpeter o los hacendistas británicos. Una tradición que será finalmente refutada por la crisis capitalista del 1929 y la obra de Keynes y sus seguidores

El capítulo 5 muestra que la persistencia de la tradición liberal encarnada en nuevas corrientes de pensamiento, que continuaron latentes tras la Segunda Guerra Mundial, ha contribuido a construir gran parte del *corpus* ideológico sobre el que se sustentan las políticas neoliberales. Junto a autores altamente conocidos, como la escuela austríaca de Hayek y Von Mises o el monetarismo de Milton Friedman se presentan autores que han permanecido en bambalinas, aunque han tenido una enorme importancia, sobre todo a la hora de modelar la construcción europea. Tal es el caso de los ordoliberales alemanes o la escuela italiana de la Universidad Bocconi, liderada por Alesina. En este capítulo, no sólo se explican las formulaciones de estos autores, sino que se muestra como sus trabajos han influido en las políticas públicas, con ejemplos como el Consenso de Washington y la política del F.M.I.; o como la consolidación del principio de la independencia del banco central y su concreción en el Banco Central Europeo.

El capítulo 6 está dedicado a analizar cómo estas ideas se plasmaron en la adopción de políticas concretas de austeridad y como estas generaron efectos sociales devastadores para la mayoría de la población. Para ello analiza dos períodos históricos diferentes. Por una parte, las experiencias de las décadas de 1920 y 1930 (Estados Unidos. Reino Unido, Suecia, Francia) y, por otra, el nuevo ciclo de políticas de austeridad impuesto en la Unión Europea a partir de 2010, cuyo fundamento fueron los trabajos realizados por el grupo de la Bocconi en torno a la "austeridad expansiva". Concepto, según el cual, un recorte sustancial del gasto público genera una expansión más que compensatoria de la actividad económica. En

este punto, Blyth realiza un detenido análisis de los trabajos de este grupo mostrando sus incongruencias y su escasa base empírica, que contrasta con su capacidad para promover unas políticas de austeridad que han generado, en muchos países, un enorme desastre económico.

El breve capítulo final ("El fin de la banca, las nuevas narrativas y la época de impuestos que nos avecina") intenta extraer conclusiones generales. La más clara, que "La austeridad no funciona. Punto". (p 437). Además, plantea algunas conjeturas de lo que va a ocurrir en el futuro. En su balance indica que en gran medida la actual austeridad ha sido la contrapartida del salvamento de la banca (y muestra como la opción islandesa de dejar que los bancos quiebrasen ha resultado más fructífera en términos sociales). El mantenimiento de la austeridad sin fin no funciona de ninguna forma, aunque puede continuar (y generar nuevos problemas). Para el autor las únicas alternativas posibles, pero que generan muchas resistencias, son las de la represión financiera y las del cobro real de impuestos globales. Algo para que se requeriría un radical cambio político.

Creo que este breve resumen sirve para mostrar el interés del libro. Escrito con claridad y de gran utilidad pedagógica. Con buenos argumentos para entender la crisis europea y sustentar una crítica fundamentada. Quizás lo único que podría ponerse en falta es que en el texto no se aborde otra visión de la austeridad, la que surge de la consideración de la crisis ecológica. Pero ningún libro es capaz de abordar toda la complejidad de los problemas actuales. Y éste, tiene la enorme virtud de poner al descubierto los intereses de clase, los sesgos ideológicos, las inconsistencias y los elevados costes sociales de unas políticas que siguen planteándose como de "sentido común". Por ello, este texto debería formar parte de cualquier buena biblioteca crítica.

IN MEMORIAM

EN RECUERDO DE MIKEL GOMEZ URANGA.

Goio Etxebarria Kerexeta
Koldo Unceta Satrustegui

Mikel Gomez Uranga, Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU, murió en Bilbao el pasado 17 de diciembre. Se nos ha ido una persona entrañable y uno de los pioneros de las Jornadas de Economía Crítica, a las que casi nunca faltó, desde aquellas primeras celebradas en Madrid en 1987.

Es difícil resumir en unas líneas las distintas ideas que vienen a la mente en estos momentos, para poder transmitir las a tantos y tantos colegas que han compartido con él los complejos caminos de la crítica de la economía convencional. Mikel fue, desde luego, un economista comprometido. Su compromiso social quedó claramente reflejado en los temas que ocuparon su trabajo investigador; cuestiones relacionadas con la economía política, con el cambio técnico y su impacto, con las relaciones entre ética y economía... Puede decirse, sin lugar a dudas, que Mikel Gomez Uranga desdeñaba la investigación sobre lo superfluo, esa costumbre tan extendida hoy en algunos sectores de intentar fundamentar una carrera académica sobre la base de escribir acerca de cualquier cosa, con tal de que sea reconocida o evaluada positivamente en ciertos ámbitos. Mikel pudo haberse sentido tentado de orientar su carrera en esa dirección, dado el amplio reconocimiento internacional que, muy tempranamente, allá por 1997, tuvo alguna de sus obras, cuando la inmensa mayoría de sus colegas no conocían aún el significado de siglas como ISI o JCR. Sin embargo, decidió mantenerse fiel a sus convicciones, y seguir explorando nuevos temas y nuevos horizontes, para intentar aportar otros puntos de vista sobre temas cruciales del debate económico y social, con independencia de que los mismos fueran a publicarse en forma de libro, de capítulo de libro, o en revistas de distinta consideración académica.

Pero, además del compromiso social de su investigación, es preciso resaltar otra característica del trabajo intelectual de Mikel. Nos referimos al compromiso con el método a la hora de investigar. Para Mikel, investigar y tratar de comprender la realidad no sólo implicaba una exigencia de rigor, sino que también suponía un rechazo a lo que él consideraba chapuzas, o trabajos mal planteados y peor fundamentados. Esta auto exigencia fue acrecentándose en Mikel a lo largo del tiempo, llegando a influir decisivamente en sus colaboradores más próximos y en todas aquellas personas que tuvieron la oportunidad de trabajar con él sobre algún tema, o escribir con él algún artículo.

El compromiso de Mikel con el rigor le llevó a buscar nuevas perspectivas, en la medida en que fue percibiendo las limitaciones del arsenal convencional de la economía para comprender y profundizar en algunas cuestiones. Partiendo de esa honestidad intelectual, de ese reconocimiento de las propias

limitaciones, se atrevió a adentrarse en otros campos y a charlar con colegas de otras especialidades para compartir preocupaciones y buscar nuevos caminos, haciendo de la multidisciplinariedad una cuestión de método. Leyó de manera muy amplia, sobre muchas cosas, y de esa forma su pensamiento económico fue haciéndose más y más heterodoxo. En ese sentido, aprovechó los conocimientos adquiridos en su juventud, cuando cursó algunos años de ingeniería, para atreverse con el estudio de textos sobre termodinámica, sobre física cuántica, y hasta de biología, para establecer vínculos con la economía evolucionista, para intentar comprender mejor el funcionamiento de los sistemas económicos, o para profundizar en sus reflexiones sobre ética y economía. Ideas como la irreversibilidad de algunos procesos, tomadas de la termodinámica, fueron exploradas por Mikel para arrojar luz sobre cuestiones del ámbito de la economía.

Mikel nos ha dejado una amplia obra. Una obra que, durante muchos años, tuvo que realizar luchando contra las limitaciones y los quebraderos de cabeza que su delicada vista le dieron a lo largo de casi toda la carrera. Durante toda su trayectoria vital, la curiosidad intelectual pudo mucho más que sus limitaciones físicas. No podía vivir sin leer, sin explorar, sin escribir. Y en los últimos tiempos, cuando la enfermedad que finalmente se lo ha llevado le amenazaba y le acorralaba, Mikel nunca dejó de leer y de escribir. La semana anterior a su muerte, seguía trabajando en un artículo que contribuye a explicar la evolución de los Sistemas Adaptativos Complejos, especialmente en el ámbito de la innovación. Además, pronto verá la luz el libro en el que trabajó con ilusión durante los últimos meses, junto con varios compañeros y colaboradores, y que a la postre quedará como su obra póstuma, *Epigenetic Economic Dynamics in the Big Internet Industry Groups*. Springer, Heidelberg (2016), libro editado junto a Jon Mikel Zabala-Iturriagoitia y Jon Barrutia.

En otro orden de cosas, nos gustaría resaltar que Mikel estuvo siempre cerca del profesorado en situación de mayor precariedad, y en cierta forma huyó de las élites académicas como hábitat en el que desempeñar su labor o en el que desarrollar su vida cotidiana en la universidad. Y no porque no supiera estar ahí –de hecho mantenía relaciones cordiales con sectores muy plurales dentro de la Facultad y de la universidad en su conjunto- sino porque se sentía más cómodo y a gusto compartiendo preocupaciones y anhelos con sus compañeros y compañeras que trabajaban más a pie de obra, con quienes compartió la docencia de economía en centros y licenciaturas tan diversas como Ciencias de la Comunicación, Relaciones Laborales, Ciencias Políticas y Sociología, además de en la propia Facultad de Económicas.

Lo señalado anteriormente es inseparable del lado humano de Mikel, de su capacidad para escuchar con atención ideas y propuestas distintas, y de empatizar con gentes muy diversas. Su socarronería y su peculiar sentido del humor –tantas veces puesto de manifiesto cuando tomaba la palabra en las JEC- hacían de él, además, un ser entrañable, una persona querida y respetada.

Se nos ha ido Mikel, y con él una parte de la historia de las JEC. Le ha faltado tiempo para desarrollar distintas ideas que tenía en la cabeza y en las que seguía trabajando pocos días antes de morir. Su impulso creativo, su capacidad de dar forma a intuiciones a veces brillantes, le acompañó hasta sus últimos momentos.

Quienes le conocimos y tuvimos la suerte de compartir con él preocupaciones, discusiones, análisis, o simplemente buenos ratos de amistad y humor, le echaremos de menos. Quienes no tuvieron la suerte de conocerle de cerca, pueden acercarse a su obra, parte de la cual se encuentra referenciada en el siguiente enlace: http://nanoregior.com/?page_id=128.

Agur Mikel. Hasta siempre. Gogoan zaitugu.