

**gs**

**gaceta  
sindical**

**reflexión y debate**

nueva etapa nº 12. junio 2009

**CCOO**

**confederación sindical  
de comisiones obreras**

**Edita:**

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

**Dirección:**

Jorge Aragón

**Coordinación:**

Aida Sánchez

**Consejo Editorial:**

Luis Enrique Alonso  
Julián Ariza  
Isidor Boix  
Teodora Castro  
Salce Elvira  
Ricardo Escudero  
Miguel Ángel García  
Fernando Lezcano  
Enrique Lillo  
Fernando Puig-Samper

**Administración:**

Pilar Álvarez

**Diseño de cubierta:**

Juan Vidaurre  
Ediciones Cinca, S. A.

**Producción editorial,  
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

**ISSN:** 1889-4135

**Depósito legal:** M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta  
e interiores:**

Isidre Nonell i Monturiol  
Título de ilustración de cubierta:  
*Al atardecer. Sant Martí de  
Provençals* (detalle), 1896

# índice

Ignacio Fernández Toxo .....	7
<i>Un proyecto sindical abierto a la sociedad</i>	
Jorge Aragón	
Fernando Lezcano .....	11
<i>Notas sobre la crisis económica y el nuevo escenario mundial</i>	
John Evans .....	31
<i>La visión sindical de la crisis económica: nuestras peticiones al G20</i>	
Miren Etxezarreta .....	39
<i>Algunos aspectos fundamentales para entender la crisis</i>	
Andrew Watt .....	65
<i>La crisis económica y las políticas de la UE y de los países miembros</i>	
Juan Ignacio Crespo .....	85
<i>Gobierno económico de la Eurozona</i>	
Javier Doz	
Isidor Boix .....	97
<i>La crisis en China y el papel del sindicalismo oficial</i>	
Tomàs Gisbert .....	123
<i>Los conflictos bélicos regionales en la regulación del orden mundial</i>	
Enrique Palazuelos .....	135
<i>Estrategias para el abastecimiento de petróleo y gas</i>	
Carlos Bravo	
Mario E. Sánchez Richter .....	155
<i>La crisis financiera y el papel de la inversión socialmente responsable</i>	

Laura Nuño .....	169
<i>Evolución del tratamiento de la igualdad de género en el ámbito internacional</i>	
Juan Ignacio Castien .....	193
<i>Migraciones internacionales y nuevas identidades sociales</i>	
Juan Ignacio Palacio .....	215
<i>Situación y perspectivas de la crisis económica en España</i>	
Valeriano Gómez .....	239
<i>Las políticas de empleo y protección por desempleo en el nuevo contexto de crisis</i>	
José María Martínez .....	257
<i>Un nuevo orden financiero español</i>	
José María Lacasa .....	265
<i>La crisis y la economía española desde una perspectiva empresarial</i>	
Paloma López	
Ramón Górriz .....	273
<i>La acción sindical ante la crisis en España</i>	
<b>APUNTES</b>	
Informe de la CSI .....	293
<i>Una receta para el hambre: el deterioro alimentario del mundo</i>	
Nota biográfica de Isidre Nonell i Monturiol .....	307

# autores

**Jorge Aragón**

Economista

Director Gaceta Sindical: Reflexión y Debate

**Isidor Boix**

Secretario de Acción Sindical Internacional  
de FITEQA-CCOO

**Carlos Bravo**

Secretario confederal de Seguridad Social  
y Previsión Social Complementaria de CCOO

**Juan Ignacio Castien**

Profesor de Sociología

Universidad Complutense de Madrid

**Juan Ignacio Crespo**

Estadístico del Estado en excedencia

**Javier Doz**

Secretario confederal de Internacional  
de CCOO

**Miren Etxezarreta**

Catedrática de Economía

Universidad Autónoma de Barcelona

**John Evans**

Comité Sindical Consultivo ante la OCDE  
(TUAC-OECD)

**Ignacio Fernández Toxo**

Secretario General de CCOO

**Tomàs Gisbert**

Centre d'Estudis per la Pau JM Delàs

**Valeriano Gómez**

Economista

Fundación Ortega y Gasset

**Ramón Górriz**

Secretario confederal de Acción Sindical  
de CCOO

**José M.<sup>a</sup> Lacasa**

Secretario General de CEOE

**Fernando Lezcano**

Secretario confederal de Comunicación  
y Portavoz de CCOO

**Paloma López**

Secretaria confederal de Empleo  
y Migraciones de CCOO

**José M.<sup>a</sup> Martínez**

Secretario General de COMFIA-CCOO

**Laura Nuño**

Directora de la Cátedra de Género  
del Instituto de Derecho Público  
Universidad Rey Juan Carlos

**Juan Ignacio Palacio**

Catedrático de Economía  
Universidad de Castilla-La Mancha

**Enrique Palazuelos**

Catedrático de Economía  
Universidad Complutense de Madrid

**Mario E. Sánchez Richter**

Economista  
Secretaría confederal de Seguridad Social  
y PSC de CCOO

**Andrew Watt**

Investigador Senior  
Instituto Sindical Europeo



**Ignacio Fernández Toxo**

Un proyecto sindical abierto a la sociedad





**S**IEMPRE he considerado que el sindicato necesita dotarse de instrumentos que le permitan pararse a pensar con visión estratégica, instrumentos que además de facilitar que nos elevemos por encima de la presión de la actividad cotidiana, cubran una función formativa y pedagógica. En definitiva, siempre he sido un convencido de la necesidad de que el sindicato cultive la reflexión teórica de manera que cualifiquemos cada vez más nuestra doble función de intermediación y de transformación.

Así, siempre mantuve una relación personal de gran sintonía con el fallecido director de *Gaceta*, Manolo Morales, y ya en el mandato anterior, cuando se puso en marcha esta nueva etapa, compartí la línea de continuidad y cambio que introdujo Jorge Aragón.

El 9º Congreso Confederado inaugura un nuevo mandato y pueden haber aparecido dudas e inquietudes sobre los cambios que se pueden producir, máxime si, como ha pasado en éste, se ha dado un cambio sustancial en la dirección confederal. Pues bien, quiero aprovechar estas líneas introductorias para renovar mi convicción de que *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* es un buen recurso para influir en la dirección que antes comentaba, y que debe continuar sus trabajos en un ejercicio de permanente renovación y mejora.

La Confederación no necesita menos sino más herramientas para la reflexión, para «escuchar» la pluralidad de opiniones que en la sociedad se dan respecto a los temas que nos preocupan, para, en definitiva, abrir más el proyecto sindical que representamos a la sociedad. Desde este punto de vista me interesa la labor que se viene haciendo desde *Gaceta* para recabar artículos de personas ajenas a la tradición y cultura del sindicato. En este mismo sentido me parecen «provocaciones» estimulantes las opiniones de personas del mundo académico que, aun estando próximas a nosotros, no dejan de ser profundamente críticas.

Sigamos por este camino.

Me interesa, por último, saludar la elección que hizo ya hace varios meses el consejo editorial del tema objeto del presente monográfico. La crisis, su diagnóstico, sus consecuencias económicas y sobre todo sociales y en el empleo, y sus salidas, desde una perspectiva favorable a los intereses de los trabajadores y trabajadoras, es el tema que más preocupa y por tanto ocupa a CCOO en estos momentos. Abordar, por ello, el tema de la crisis desde una perspectiva más estructural que coyuntural, recabando una visión tan poliédrica de la misma como demuestran los enfoques y autores seleccionados será, sin duda, una buena contribución para cualificar la acción del sindicato ante la principal responsabilidad que tiene contraída.

Ignacio Fernández Toxo  
*Secretario General de CCOO*

**Jorge Aragón**  
**Fernando Lezcano**

Notas sobre la crisis económica y el nuevo  
escenario mundial



**E**STE número de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* se centra en el análisis de la crisis económica internacional que, como se señala a lo largo de estas páginas, tiene un carácter estructural y sistémico, así como en la situación de recesión en que está inmersa la economía española, con características propias relacionadas con la quiebra del patrón de crecimiento desarrollado en la última década y media.

Los datos más recientes de la evolución económica muestran los efectos devastadores de la crisis, no solo en el ámbito financiero, en el que se estima que las pérdidas sufridas por los activos afectados pueden superar los tres billones de dólares —aunque todavía sigue sin saberse con un mínimo de certidumbre— sino en el conjunto del comercio y la economía mundial. Valgan de ejemplo las previsiones de caídas del PIB del 4,4% en el conjunto de la Unión Europea (UE) o del 2,6% en EEUU en el primer trimestre de este año y el brutal aumento del desempleo. Pero no es de la coyuntura de lo que quieren tratar estas páginas, sino de las causas que han llevado a una crisis mundial que, aunque algunos quieran comparar con la crisis de 1929 y la larga depresión posterior, se produce en un escenario —el de la globalización— que poco tiene que ver con aquél y que dibuja una nueva etapa en la historia de este recién comenzado siglo XXI, y de sus consecuencias y retos. Como dice Hobsbawm: *«El siglo XX ha quedado ya atrás, pero aún no hemos aprendido a vivir en el XXI, o al menos a pensarlo de un modo apropiado... (La dimensión de la crisis actual pone en tela de juicio) tanto a los que creen en un capitalismo de mercado, puro y desestatalizado, una especie de anarquismo burgués; como a los que creen en un socialismo planificado incontaminado por la búsqueda de beneficios. Ambos están en quiebra. El futuro, como el presente y el pasado, pertenece a las economías mixtas en las que lo público y lo privado estén mutuamente vinculados de una u otra manera. ¿Pero cómo? Este es el problema que se nos plantea hoy día a todos, y en particular a la gente de izquierda<sup>1</sup>».*

---

<sup>1</sup> El socialismo fracasó; ahora, el capitalismo está en quiebra. ¿Qué viene a continuación? E. Hobsbawm. *The Guardian*, 11 de abril de 2009. Traducción S. Seguí.

La crisis económica que comenzó a mitad de 2007 es una crisis sistémica que tiene su origen coyuntural en el fin del boom inmobiliario en Estados Unidos, tras una intensa expansión en la construcción de viviendas y un continuo aumento de sus precios, en una etapa de bajos tipos de interés. El fin de la burbuja especulativa inmobiliaria supuso la pérdida de valor de las viviendas y un notable crecimiento de impagos de los créditos hipotecarios, asociados a un sistema de financiación enormemente especulativo. Las llamadas «hipotecas basura» o «subprime». Además, inicialmente se mezcló con un fuerte aumento del precio del petróleo, que alcanzó casi los 150 \$/barril en julio de 2008, y del precio de productos básicos de alimentación: la llamada «crisis alimentaria».

Parte de las raíces de la crisis inmobiliaria está en otra crisis, la de las empresas tecnológicas —la llamada «crisis.com»— a principios de 2000, que produjo una huida de capitales de inversión, tanto institucionales como familiares, hacia los bienes inmuebles. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 supusieron, además, un clima de inestabilidad internacional que obligó a los principales Bancos Centrales a reducir los tipos de interés a niveles inusualmente bajos, con objeto de reactivar el consumo y la producción a través del crédito. La combinación de ambos factores dio lugar a la aparición de una gran burbuja inmobiliaria.

Más allá de las causas coyunturales y del pinchazo de la burbuja especulativa de la vivienda, la crisis tiene otras causas estructurales relacionadas con la creciente internacionalización de los mercados financieros, asociados a la globalización, junto a una fuerte desregulación de los mecanismos de supervisión y control de sus actividades en los ámbitos nacionales, y a la inexistencia de instituciones internacionales con capacidad de intervención en los mercados de capitales.

En la historia reciente se han producido otras crisis, como la crisis bursátil de Nueva York en 1988, la crisis cambiaria del sistema monetario europeo en 1992-93, la crisis financiera mexicana de 1994-95, la crisis financiera asiática de 1997-1998, la crisis financiera rusa de 1996, la caída del mercado de valores de Wall Street de 2001 por la especulación de la empresas de tecnologías de la información antes comentada, o el colapso financiero argentino de 2002, pero han afectado a zonas geográficas o a sectores específicos. La característica de esta crisis es que se ha trasladado desde el sector de la vivienda al conjunto del sector financiero y, posteriormente a la economía productiva, y no sólo en EEUU sino en la gran mayoría de los países centrales y, con más retraso, en países emergentes como China. La crisis hipotecaria se está saldando con numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones de los Bancos

centrales de las principales economías desarrolladas, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro de la economía global real, que ha supuesto la entrada en recesión de las principales economías más industrializadas. Posiblemente es *la primera crisis de la globalización*, en su sentido más amplio.

## UNA CRISIS CONSUSTANCIAL A LA ECONOMÍA DE MERCADO, EXACERBADA POR UNA GLOBALIZACIÓN SIN GOBIERNO

Convencionalmente se considera que el sistema financiero cumple la función de canalizar el ahorro de algunos agentes económicos que tienen excedente a otros agentes económicos que necesitan capital para realizar proyectos de inversión y consumo que no pueden financiar con sus recursos propios. El precio que deben pagar estos últimos es el tipo de interés. En los niveles de los tipos de interés influyen no solo la oferta y la demanda de capitales, sino los bancos centrales de los países, que fijan un tipo básico de referencia.

Las instituciones y entidades financieras deben, por tanto, contribuir a facilitar pagos, canalizar créditos y valorar activos promoviendo la actividad de la economía productiva. Se suele decir que este papel viene a ser similar al de la función del aceite en el motor de un coche, que sería el equivalente a la economía real. No genera bienes y servicios, la fuerza del motor, pero ayuda a que éste funcione adecuadamente.

Esto es así en teoría, pero vemos que a lo largo de la historia del capitalismo se han sucedido diversas crisis financieras, debidas principalmente a que es inherente a la actividad financiera la existencia de procesos especulativos basados en lo que se han dado en llamar «expectativas», que vienen a expresar no sólo el valor de los activos que se intercambian sino la consideración de lo que valdrán en el futuro. De hecho, se puede comprobar que las cotizaciones de las empresas en las bolsas de valores no responden al funcionamiento y a la rentabilidad de sus actividades productivas sino, en muchos casos, a lo que puedan valer en el futuro por otros motivos. Sobre estas bases, la actividad financiera abandona progresivamente su subordinación a la actividad productiva para cobrar autonomía, dejando de ejercer ese papel de aceite del motor de la economía real, llegando incluso a dañar gravemente su funcionamiento. Como dicen los mecánicos, el aceite pierde su consistencia y hace que el motor se «gripe».

No es un fenómeno nuevo. Merece recordar lo que señalaba Keynes en 1936 en su Teoría General de la ocupación, interés y el dinero: «*Si se me*

*permite aplicar el término especulación a la actividad de prever la psicología del mercado, y la palabra empresa, o espíritu de empresa, a la tarea de prever los rendimientos probables de los bienes por todo el tiempo que duren, de ninguna manera es cierto que siempre predomine la especulación sobre la empresa. No obstante, a medida que mejora la organización de los mercados de inversión, el riesgo de predominio de la especulación aumenta.(...) Cuando el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal».*

Y son estas actividades de casino las que han ido cobrando una fuerza creciente con el fenómeno de la globalización, que no está sólo asociado al aumento del comercio o a la transnacionalización de la producción, sino a lo que se ha llamado la «financiarización» de la economía; es decir, a la extensión de la actividad financiera, con una creciente capacidad de movilizar recursos y hacerlo a nivel internacional, fuera de los países en cuya moneda se han emitido, con una rapidez difícilmente pensable hace años, apoyándose en las nuevas posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación.

Como señalaba en 1994 Luis Ángel Rojo, entonces Gobernador del Banco de España, reflexionando sobre las causas de la crisis cambiaria de principios de los noventa: «En primer lugar, se ha registrado un desmantelamiento progresivo de los controles de cambios y de capitales en los países industriales, al tiempo que se procedía a una reforma liberalizadora de los sistemas financieros nacionales. En segundo lugar, los importantes avances en las técnicas de las telecomunicaciones y en la recogida y procesamiento de la información han reducido los costes de las transacciones financieras, han facilitado la rapidez de los movimientos de capitales... Finalmente el ahorro ha tendido a institucionalizarse, pasando de manos ahorradoras individuales a fondos mutuos, fondos de pensiones... de este modo se ha registrado una concentración creciente del ahorro y de las decisiones relativas a su colocación.» Las instituciones de Bretton Woods y la globalización de los mercados financieros. (Boletín económico del Banco de España. Julio-agosto de 1994)

La globalización de la actividad financiera, que implica un cambio en las relaciones de poder entre los diferentes agentes económicos, políticos y sociales, ha estado acompañada de la ideología llamada «neoliberal», que tomó cuerpo en el Consenso de Washington en los años 90 y que defendía menos estado y más mercado. En realidad, más poder a las empresas y menos regulación. Y es esta opción política —de política económica— la que ha llevado a



una globalización sin regulación y sin cooperación de los gobiernos para desarrollarla y cuya expresión más directa ha sido la política de Bush, ex presidente de EEUU, que no sólo ha permitido sino promovido los procesos especulativos que están en la base de la actual crisis.

Es interesante recordar también las opiniones de George Soros, el financiero —ahora convertido en mecenas— que sacó a la libra esterlina del sistema monetario europeo a principios de los 90 al apostar por su devaluación y provocarla: *«Quizá soy un especulador, pero no un jugador... Soy alérgico al riesgo. Por ejemplo, cuando especulé contra la libra británica sólo corrí un pequeño riesgo... En contra del concepto generalmente aceptado de que los mercados tienden al equilibrio, yo parto de la base de que los mercados financieros tienden al desequilibrio debido al abismo que separa las ideas de los participantes de la situación real... Hoy, la especulación es una parte inevitable de los mercados financieros, y no veo nada condenable en ella mientras se ajuste a las leyes vigentes... Si alguien como yo puede derribar un régimen de cambios es que hay algo en el sistema que no funciona. Pero siempre es más fácil echarle la culpa al especulador en lugar de analizar las propias responsabilidades. Es tarea de los organismos reguladores proceder contra una especulación excesiva... Como la legislación todavía se mueve en el ámbito nacional, hay una desigualdad entre las capacidades de los controladores y las capacidades de los mercados financieros... Hay algunas reglas pero... las considero insuficientes. Como el mercado es tremendamente innovador, los gobiernos y sus leyes no pueden seguir su ritmo. Pero las nuevas leyes más estrictas tienen que aplicarse en todo el mundo, porque de lo contrario sólo se impulsa a los participantes hacia otros mercados».* (Entrevista con G. Soros. *El País*, «Negocios», 23 de junio de 1996)

Conviene recordar las fechas de las citas: Keynes en 1936, Rojo en 1994 y Soros en 1996. El fenómeno no es nuevo, aunque los contextos históricos sean diferentes, y se ha ido potenciando bajo la perspectiva de la desregulación defendida desde la ideología neoliberal, que ha llevado a la crisis actual y a que se vuelva a hablar de la necesidad de una nueva y mejor regulación de los mercados y de un nuevo sistema financiero internacional.

## TAMBIÉN ES UNA CRISIS DE LA ECONOMÍA PRODUCTIVA

Pero la crisis no es sólo inmobiliaria o financiera, porque lo que se ha dado en llamar la financiarización de la economía, antes comentada, está en estrecha

relación con la internacionalización de los procesos productivos, la hegemonía de las empresas transnacionales y el desarrollo de un complejo sistema de interdependencias que ha dado lugar a conceptos como las «empresas red» o las «empresas difusas», que afectan directamente a las relaciones laborales<sup>2</sup>. Un factor relevante para caracterizar a esta crisis como sistémica.

Por una parte, el creciente peso y autonomía de las actividades financieras ha estado relacionada directamente con las estrategias de empresas de la economía productiva. De hecho, una parte de los cierres de empresas, de los procesos de reestructuración y de los expedientes de crisis vividos a lo largo de las últimas décadas, tienen una clara relación con el trasvase de objetivos de las estrategias empresariales desde el ámbito productivo —como la mejora de los productos, la inversión en maquinaria o en formación de los trabajadores y la creación de nuevos centros de trabajo— hacia el ámbito financiero, en el que los excedentes de las empresas obtenían una mayor rentabilidad si se colocaban en los mercados financieros. Rentabilidad que generalmente tenía carácter «virtual» pues sólo operaba como expectativa en el corto plazo, terminando por poner en tela de juicio la propia viabilidad de la empresa que había optado por este camino.

Por otra parte, la creciente transnacionalización de la actividad productiva explica que la transmisión de la crisis se haya producido con tal rapidez al conjunto de los sectores económicos y a las empresas de cualquier dimensión en cualquier parte del mundo. El efecto ha sido más retardado en las empresas y actividades que operan en actividades más alejadas de la competencia internacional o en sectores de «no mercado», pero finalmente han sido afectadas porque la interdependencia de la economía también tiene su reflejo en la interdependencia política. Una clara manifestación del carácter global de la crisis.

## LAS MEDIDAS ADOPTADAS: ENTRE EL DESCONCIERTO Y LA DESCOORDINACIÓN

Las medidas que se han ido adoptando han buscado, en primer lugar, evitar las quiebras de bancos que generaran un «pánico financiero» entre los ciudadanos por el temor a perder sus ahorros. Así ha ocurrido con la compra por parte del Estado de bancos privados al borde de la quiebra, primero en Estados

---

<sup>2</sup> *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 8: «El sindicalismo internacional y la globalización de los derechos sociales», mayo 2009.

Estados Unidos y el Reino Unido y posteriormente en otros países como Francia y Alemania. Una especie, más que de nacionalización de bancos, de socialización de pérdidas privadas para evitar que se colapsara todo el sistema financiero. También, los Estados han comprado activos basura para ayudar a sanear parcialmente algunas entidades financieras que tenían un alto volumen de ellos, evitando que afectaran al resto de los activos; es decir, para recapitalizar las empresas con dinero público. Esto último ha generado el debate de si el Estado, al ser propietario de una parte del capital de las entidades, debía estar o no en los Consejos de administración, con derecho a voto, para influir en sus políticas. Los países más conservadores lo han rechazado, mientras que en otros han decidido positivamente esta presencia.

Paralelamente se han creado fondos de garantía de depósitos para evitar que este posible pánico afectara también a bancos que no tuvieran problemas económicos, garantizando a los ciudadanos los ahorros —o por lo menos una parte importante de ellos— que tienen en las entidades bancarias.

Otra línea de actuación ha sido la de reducir los tipos de interés de referencia que establecen los bancos centrales para intentar evitar o paliar el encarecimiento de los créditos y suavizar el impacto de la crisis financiera en la economía productiva. Un tipo de medidas que fueron adoptadas inicialmente por Estados Unidos y con mucho más retraso en la Unión Europea. Sin embargo, la desconfianza de los bancos generaba que la prima de riesgo que se establecía mantuviera muy elevados o incluso aumentaran los tipos de interés al que se prestan dinero entre sí los bancos; el tipo de interés interbancario. Por ello, los bancos centrales comenzaron a inyectar directamente liquidez en el sistema, ofreciendo dinero abundante mediante subastas a las que podían acceder las entidades bancarias con más facilidad que anteriormente.

Algunos países, como España, han optado por ofrecer que el Estado se quede con activos de bajo riesgo durante algunos años que al ser poco líquidos, por ejemplo activos inmobiliarios o hipotecas considerados saneados, agudizan la escasez de crédito —las entidades financieras que se acojan a esta medida pagan un tipo de interés al Estado y deben recomprarlas posteriormente—; o por ofrecer avales públicos a la emisión de títulos de los bancos, para evitar la desconfianza de los compradores.

Es de destacar que las primeras medidas se empezaron a tomar tarde, mucho después de que se hubiera iniciado la crisis y cuando ésta se había

generalizado a nivel internacional y afectaba a todos los sectores productivos. Además, las medidas han sido de carácter nacional y de forma descoordinada a pesar del carácter internacional de la crisis, lo que ha hecho que fueran poco eficientes.

Parece evidente que es necesario evitar el pánico financiero que acabaría agravando aún más la crisis en la economía productiva, pero no parece aceptable que se utilice dinero público para resarcir las deudas de las personas responsables de la especulación o mantener los elevadísimos salarios de directivos de bancos que se han hecho millonarios, no sólo con la especulación sino incluso con la crisis. Cabe exigir que las medidas que se adopten lleven asociados compromisos de reestructuración y de control de las actividades financieras y de penalización de los responsables de la especulación.

Pero el problema central hoy no es el «salvamento» del sector financiero y el necesario debate político que conlleva, sino las medidas para evitar la grave destrucción de la actividad productiva y sus consecuencias sociales en términos de aumento del desempleo y de las desigualdades y la exclusión social.

Y es en este ámbito, el de la economía productiva y la cohesión social, donde las respuestas han sido más desalentadoras en la acción de los gobiernos. Primero, porque las medidas han partido de la mera defensa de los mercados nacionales generando un primer impacto de proteccionismo basado en «empobrecer» a los demás —compre nacional—. Y las acciones conjuntas, posteriormente, se han limitado a algunos sectores donde la presión de las empresas transnacionales ha sido especialmente fuerte. Además, porque la falta de unas mínimas reglas —y respetadas— de derechos humanos y laborales ha dejado fuera del escenario político, y de sus medidas, compromisos comunes relacionados con la protección social. Nada extraño en un mundo globalizado por los mercados y no por objetivos comunes de convivencia y cohesión social. Un crudo ejemplo de la debilidad política de estas actuaciones ha sido la propia UE.

## LAS PROPUESTAS DEL G20: POSITIVAS PERO INSUFICIENTES

Un primer efecto de la crisis ha sido la recuperación de una conciencia común de la necesidad de una regulación adecuada de los mercados, en este contexto con carácter internacional, para evitar situaciones como las mostradas por la crisis. Las propuestas regulacionistas tan denostadas como las del key-

nesianismo, pero también las del marxismo, han vuelto a reaparecer y tener consideración. La necesidad de un nuevo «orden económico internacional» y de refundar instituciones mundiales que eviten una depresión de las dimensiones de los años 30 del pasado siglo han hecho revivir la necesidad de recrear ámbitos políticos de gobierno internacional de la economía, como los nacidos de los acuerdos de Bretton-Woods.

Sin embargo, conviene recordar que los acuerdos de Bretton-Woods se firmaron a principios de los años 40 en el marco de la II Guerra Mundial para establecer un orden financiero internacional de los países occidentales. El sistema que se adoptó fue que todas las monedas tendrían como referencia un cambio fijo con el dólar y éste estaría respaldado en las reservas oro norteamericanas. También se creó el Fondo Monetario Internacional, con el objetivo de resolver las crisis financieras que surgieran, y el Banco Mundial, como instrumento para fomentar el desarrollo de los países con menor nivel de renta. El sistema funcionó durante algún tiempo en un ciclo expansivo generado por la reconstrucción económica tras la guerra, pero no produjo una mayor igualdad entre los países del norte y el sur del desarrollo. De hecho, el FMI aplicaba políticas de ajuste en los países con problemas financieros, que agravaban la situación de la economía productiva y generaban aumentos del volumen de desempleo.

Estas instituciones, que debían velar por la estabilidad del sistema financiero internacional, fueron quedando obsoletas, primero con la quiebra del patrón dólar-oro en 1971 (muy relacionado con la guerra de Vietnam) y la posterior crisis del petróleo y, después, por el proceso de globalización que se desarrolla a finales del pasado siglo y que, como se ha señalado, ha alejado el papel de la actividad financiera como soporte de la economía productiva y ha supuesto que la internacionalización de los mercados financieros se haya llevado a cabo sin regulaciones adecuadas —que son siempre políticas— admitiendo o potenciando las actividades especulativas.

Desde esta perspectiva, ya la reunión del G20+ a finales de 2008 tuvo un aspecto positivo como *respuesta política*, en la medida que expresaba la conciencia de los principales países de que la crisis afectaba a todos y que frente a una crisis mundial las respuestas solo podían ser internacionales, y se abandonaba la filosofía neoliberal del Consenso de Washington por la intervención pública en la regulación de los mercados, y su supervisión y control. La nueva reunión del G20+ en Londres en abril ha adoptado algunas medidas concretas

que deben ser bienvenidas. Se ha acordado inyectar liquidez al sistema financiero revitalizando el obsoleto papel del FMI, del Banco Mundial y otros organismos internacionales, con referencia específica al apoyo a los países emergentes y a los más pobres, hasta ahora olvidados, así como adoptar medidas de control de los paraísos fiscales y los principales fondos de capital de alto riesgo. En cualquier caso, habrá que seguir atentamente la aplicación las medidas acordadas —como propone la CSI— para que no se queden en poesía y, al final, todo siga igual.

Sin embargo, no se han abordado temas de calado como la estructura de un nuevo multilateralismo institucional, incluida la OIT —más allá del G20 o del Consejo de Estabilidad Financiera— o el debate sobre la necesidad de diseñar un sistema que no pivote básicamente sobre el dólar o el euro y que tenga en cuenta, no sólo los países con déficits exteriores y problemas de liquidez, sino también los países con superávit, incluso la adopción de una moneda internacional autónoma, como ha planteado China y como proponía Keynes (con el *banco*) en Bretton Woods. Finalmente, se echan en falta medidas coordinadas para impulsar la actividad de la economía productiva, el empleo o la protección social. Un tema fundamental, porque la recesión de la «economía real» puede hacer inútil el *salvamento* del sector financiero.

En cualquier caso, la enseñanza de las políticas iniciales de «sálvese quien pueda» es la inexistencia de mecanismos internacionales de cooperación política y de instituciones de supervisión y control del sistema financiero a nivel internacional. La creación de un nuevo escenario de cooperación política internacional es una buena noticia, aunque hubiera sido deseable que se hubiera realizado en un marco más amplio como el de la ONU, pero sus resultados llevarán tiempo y habrá que incidir en su desarrollo concreto. Y eso sólo lo podremos hacer porque hemos creado organizaciones sindicales internacionales y unitarias como la CSI o la CES.

## LA DEBILIDAD POLÍTICA DE LA UE Y EL PROYECTO EUROPEO

No es una novedad, pero es especialmente preocupante la debilidad política del proyecto europeo, bloqueado por una ampliación sin capacidad institucional de gobierno común. De hecho, no se puede hablar propiamente de actuaciones conjuntas de la UE. Los acuerdos en el ámbito comunitario se han limitado a establecer un marco general de referencia para la adopción de medidas de

ámbito nacional, en términos de gasto sobre el PIB, para prevenir la quiebra del sistema financiero, y que se aceptara que las ayudas de estado tuvieran una cierta vigilancia comunitaria —en la medida en que pueden suponer distorsiones a la competencia y al mercado interior— para evitar que se tradujeran en meras medidas nacionales proteccionistas.

Se ha flexibilizado «por la puerta falsa» el Pacto de Estabilidad limitador de los déficit públicos excesivos, dejándolo a criterios del ECOFIN y del Consejo Europeo pero sin establecer normas comunes frente a la situación de emergencia que supone la crisis. Además, poco se ha hecho en relación a medidas coordinadas para impulsar la «economía real» o el apoyo a países que no están en la zona euro, sobre todo los de las últimas ampliaciones, que están en situaciones especialmente difíciles.

Cada país está actuando según sus prioridades nacionales; un hecho que tiene su explicación en la incapacidad política del proyecto europeo que necesitaría hoy, más que nunca, un Tratado Constitucional —tan denigrado por algunos sectores de la derecha y de la izquierda— que proyectara su dimensión y sus instituciones políticas. La UE sigue sometida a la adopción de decisiones por la regla de la unanimidad —y si no, nada— en aspectos esenciales como la fiscalidad, la protección social o la política internacional, y cuenta con un exiguo presupuesto, manifestación de su escasa capacidad de actuación. Un objetivo que da creciente sentido a la acción sindical de la CES y que ha tenido su expresión en las recientes manifestaciones convocadas en distintos países europeos.

## LA CRISIS EN ESPAÑA

La crisis en España no tiene su origen en las hipotecas subprime, ya que la regulación financiera del Banco de España limita la asunción de riesgos y de operaciones altamente especulativas como las que se han producido, además de contar con un Fondo de Garantía de Depósitos creado a finales de los años 70. El problema de la economía española es fundamentalmente el patrón de crecimiento que se ha seguido en la última década y media, muy centrado en el sector de la construcción, con un elevado endeudamiento de las empresas privadas y de las familias que se tradujo en un déficit exterior en torno al 10% del PIB en 2007. La burbuja inmobiliaria española se empezó a pinchar hace dos años, con el correspondiente descenso del valor de las viviendas y un elevado

volumen de ellas sin vender por la falta de demanda. El parón de la construcción afecta a otros muchos sectores que producen bienes y servicios relacionados con la vivienda como pueden ser los electrodomésticos, los muebles, etc. El incremento del desempleo significa además una caída de la demanda de las familias, con elevados niveles de endeudamiento, que afecta de manera directa a la producción de las empresas y genera un círculo vicioso hacia una menor actividad económica y un mayor volumen de paro.

La crisis española, que es una crisis de modelo productivo, se ve agravada, además, por la crisis financiera internacional. Los desequilibrios del patrón de crecimiento hacen a la economía española especialmente vulnerable ante la crisis financiera.

## LAS MEDIDAS EN ESPAÑA Y EL PLAN E

El Gobierno ha ido adoptando medidas de forma tardía y con bastante improvisación, posiblemente porque le costó comprender el calado de la crisis e incluso se resistía a emplear esa palabra. En cualquier caso, es positivo que finalmente haya reconocido la dimensión internacional de la crisis financiera, que haya participado en la reunión del G20 con propuestas para la reforma del sistema financiero internacional y que apoye políticas coordinadas, no sólo a nivel mundial sino en el ámbito de la Unión Europea.

Las principales medidas tenían poca consistencia, como la devolución de los 400 euros del IRPF y, además, tenían como antecedente rebajas fiscales muy negativas, como la supresión del Impuesto de Patrimonio o las modificaciones en el Impuesto de Sociedades. Posteriormente, se han ido adoptando otras dirigidas a evitar la restricción del crédito, como la creación del fondo de hasta 50.000 millones de euros para adquirir temporalmente activos de calidad de la banca, asegurar hasta 100.000 euros la garantía de los depósitos de los ciudadanos en entidades bancarias, o la ampliación de las líneas de crédito del ICO para las pymes, más coherentes con el agravamiento de la crisis; así como nuevas medidas que buscan facilitar el pago de las hipotecas y evitar su ejecución (moratoria del pago de las hipotecas por vivienda, ampliación de la cuenta vivienda y pago mensual por desgravación de la compra de la vivienda habitual). Finalmente, se han acordado algunas acciones relacionadas con el fomento de la inversión pública, como el Fondo de Inversión Local, con la ayuda a la contratación indefinida de parados con cargas familiares o la ampliación del porcen-



taje que los parados pueden capitalizar —del 40 al 60%— para aquellos que quieran convertirse en trabajadores por cuenta propia y otras, parciales, para mejorar la protección social de algunos colectivos, como los afectados por expedientes de regulación de empleo. Estas medidas se han ido «agregando» en el Plan Español de Estímulo de la Economía y el Empleo, pero algunas estaban decididas antes de la crisis y otras han obedecido más a una lógica de decisiones de urgencia y aluvión que a una estrategia de política económica que permitiera su apoyo y legitimación en la concertación social.

La mayoría de las medidas van en la buena dirección; otras, menos; pero todas adolecen de estar integradas en una perspectiva general que no sólo contemple los problemas de corto plazo sino que vaya más allá, a las causas estructurales de la crisis.

## LOS MÁRGENES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Se sigue debatiendo sobre los márgenes de la política económica en España para actuar contra la crisis. Sin embargo, es necesario aclarar el propio concepto de «márgenes». Si con ello se hace referencia al nivel de déficit y deuda pública que no debe superarse, no deben considerarse predeterminados si están encuadrados en el diseño de una política económica coherente, transparente y definida a corto y largo plazo. La deuda pública de España, relativamente reducida (40% en 2008) en relación a la media de la UE y el déficit público —aunque está aumentando sustancialmente por las medidas adoptadas y por el efecto de los estabilizadores automáticos—, no debería plantear problemas para su financiación. Algunos analistas plantean que la mayor emisión de deuda puede dificultar la financiación privada —efecto *crowding out*—, pero este efecto también lo genera el aval público a la emisión de activos de las entidades financieras privadas, que los realizan con una mayor remuneración que la deuda pública. Una contradicción que, de nuevo, obliga a repensar las prioridades de las actuaciones públicas y privadas.

Lo más relevante es que, a corto plazo, es necesario actuar para evitar un proceso de deflación-depresión de la economía productiva. El déficit que se genere debe evitar —vía reactivación— su continuidad en el tiempo y su aumento a medio y largo plazo; las restricciones estarán en la capacidad de financiarlo y su coste —en términos de prima de riesgo— para hacerlo. Por ello, sigue siendo necesario un plan con una lógica integrada que permita diferenciar me-

didias, objetivos y plazos de ejecución, así como el compromiso de la vuelta al equilibrio cuando se recupere el ritmo de crecimiento; elementos que facilitarán su financiación.

Además, es significativo que en el contexto constitucional del «Estado de las Autonomías» las Comunidades Autónomas brillen por su ausencia en el diseño de medidas conjuntas y urgentes ante la crisis, a pesar de tener las competencias de más de la mitad del gasto público. Hay comunidades como Andalucía, Cataluña o Extremadura, entre otras, que están adoptando medidas «anti crisis» pero de forma descoordinada. Ahí existe un importante y urgente margen de actuación.

De nuevo, se echa en falta una adecuada vertebración de las medidas públicas adoptadas, en todos sus niveles, y sobre todo una mayor transparencia en términos de la evaluación de su coste en relación a los objetivos que se persiguen. Algo que no se encuentra en el Plan E. En este propósito, sería necesario poder responder a la pregunta de «a quién benefician»: ¿A los promotores y a las empresas constructoras, o a las entidades financieras aunque sea para evitarles morosos y mejorar sus balances? ¿A algunas industrias con gran poder de mercado? ¿A las personas más vulnerables en riesgo de exclusión laboral y social o a los que ya tienen una protección social, aunque sea insuficiente? Preguntas relevantes porque permiten comprender el significado social de las medidas, necesariamente selectivas, que se adoptan.

## LAS PROPUESTAS SINDICALES: LA IMPORTANCIA DE LA CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS

CCOO ha participado en la elaboración de las propuestas que han realizado la CSI y la CES a nivel internacional, defendiendo igualmente la presencia sindical en las mesas de trabajo del G20 para la reforma del sistema financiero. Una perspectiva unitaria de carácter mundial que es fundamental para que las reformas que se emprendan no sean simplemente parches, sino que eviten nuevas crisis en el futuro.

Respecto a las medidas del gobierno, CCOO ha valorado positivamente parte de ellas aunque ha criticado otras, como las rebajas fiscales, incluida la reducción de los 400 euros, considerando que sería más interesante adoptar acciones que garantizaran la convergencia a corto plazo del Euribor con el tipo

de intervención del Banco Central Europeo, al sufrir las familias una carga adicional por este motivo, responsabilidad de las entidades financieras. Igualmente ha señalado que, más que incentivos a la contratación, son más eficaces las medidas para fortalecer las redes de protección social y activar la recuperación económica, las políticas sectoriales y las dirigidas a paliar los problemas de liquidez de las empresas.

En cualquier caso, CCOO las ha considerado insuficientes en la medida en que defiende que no sólo deben adoptarse acciones de corto plazo sino de carácter estructural que permitan combinar la defensa de las personas más vulnerables a la crisis, reforzando las redes de protección social con otras que potencien una reorientación del modelo productivo. En este sentido, CCOO ha llevado una serie de propuestas a las mesas de diálogo social dirigidas a atacar las causas del paro, que no son sólo las de destrucción de empleo sino las de falta de creación de nuevos empleos y la incorporación de nuevas personas al mercado de trabajo. Por ello, se hace hincapié en la necesidad de reforzar la protección al desempleo y otras redes de protección social, como las rentas activas, de fortalecer los sistemas públicos de empleo e impulsar las políticas activas de empleo, así como mejorar la situación de los trabajadores inmigrantes. Igualmente, defiende el desarrollo de políticas sectoriales como el impulso a las actividades de atención a las personas en situación de dependencia, la extensión de las escuelas infantiles, la promoción de viviendas de alquiler de carácter social, la mejora en las actividades del sector energético o la potenciación de la formación profesional.

Como ha señalado CCOO: *«En primer lugar, hay que intervenir para hacer frente a la actual coyuntura de crisis: protegiendo más y mejor a quienes más la sufren, los parados, para evitar que caigan en riesgo de exclusión social; reactivando la economía para evitar que se siga destruyendo empleo y reformando nuestro sistema financiero para garantizar el flujo de crédito a las familias y empresas. En paralelo, debemos actuar con visión estratégica para cambiar el patrón de crecimiento que ha seguido la economía española hasta la fecha y que es responsable, en gran medida, de la situación por la que atravesamos: debemos apostar por una base industrial sólida que invierta en I+D+i, por mejorar el sistema educativo y vincularlo más y mejor al sistema productivo, y por consolidar y ampliar nuestro sistema de protección social»*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> CCOO: Pacto por la economía, el empleo y la cohesión social. Propuesta de la Confederación Sindical de CCOO, mayo 2009.

Estas propuestas están en la mesa de diálogo social y es allí donde se verá si hay acuerdo o desacuerdo. En cualquier caso, CCOO ha exigido que se articulen desde una perspectiva general y no sólo de corto plazo, evitando improvisaciones y diseñando cuidadosamente las medidas para utilizar de forma eficiente los recursos públicos y los incentivos al sector privado, dentro de un proceso coordinado en todos los niveles de gobierno, que tiene que estar acompañado de la debida protección a las personas en peores condiciones y que deben ser negociadas con los interlocutores sociales. Un factor fundamental para garantizar la cohesión social en tiempos de crisis, que tiene su reflejo en las propuestas unitarias de CCOO y UGT para un acuerdo por el empleo y la protección social<sup>4</sup>.

## APUNTES FINALES

Este número 12 de *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, dedicado a *La crisis económica y el nuevo escenario mundial*, se estructura en dos partes diferenciadas pero interrelacionadas. La primera, dirigida a analizar el escenario mundial de la crisis, sus características y las propuestas que se están debatiendo a nivel internacional y en la UE; y una segunda parte, sobre la situación específica en España. En el primer caso se quiere abordar el estudio no sólo de la crisis financiera, el análisis de las medidas que se están adoptando y el debate sobre la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional, sino de otros aspectos relevantes del nuevo escenario mundial como los referidos a los conflictos bélicos, la energía, las migraciones, la situación de la mujer y las políticas para promover la igualdad o las desigualdades sociales. En el caso de la economía española se abordan tanto las características propias de la crisis en España, cuyas bases estructurales ya fueron analizadas en esta revista<sup>5</sup>, como el análisis de las medidas que se están adoptando y las propuestas sindicales y empresariales.

El lector podrá observar que no se han abordado de forma específica otros temas de especial importancia, como pueden ser, entre otros, los relacionados con el cambio climático o el desarrollo sostenible, aunque están presentes, por su transversalidad, en gran parte de los trabajos que se recogen en el monográ-

---

<sup>4</sup> CCOO y UGT: Propuestas sindicales para un acuerdo por el empleo y la protección social, mayo 2009.

<sup>5</sup> *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 9: *Los retos de la economía española*. Diciembre 2007.

fico. Ha sido una ausencia consciente, porque por su importancia y globalidad deben ser objeto de un tratamiento específico que trascienda del análisis de la crisis económica. También ha sido consciente el que se hayan recogido en este número los análisis de personas vinculadas al mundo académico, sindical y empresarial, aportando análisis y opiniones muy diversas y en algunos casos claramente contradictorias. Pero ésta es precisamente la filosofía que ha dado vida a esta *Gaceta Sindical*: la reflexión y el debate, retomando desde la humildad de estas páginas la conocida crítica de Marx a las tesis de Feuerbach «los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo»<sup>6</sup>. Conocer para transformar.

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

Fernando Lezcano  
*Secretario Confederal  
de Comunicación de CCOO*

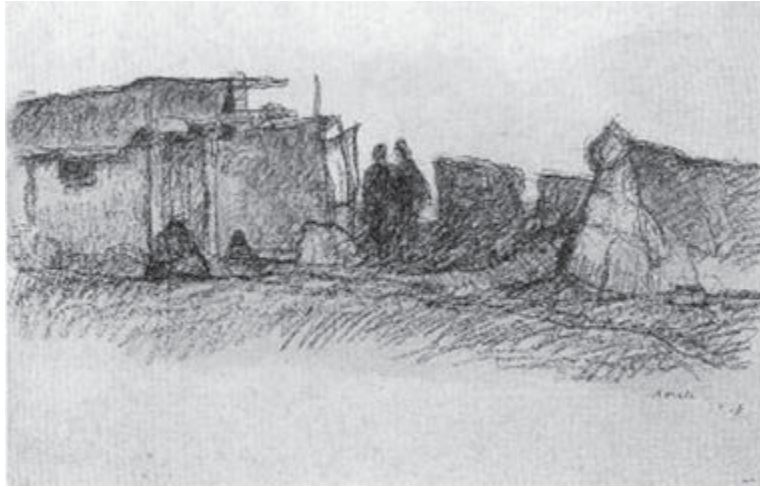
---

<sup>6</sup> Escrito por C. Marx en la primavera de 1845 y publicado por F. Engels en 1888 en *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana*.



**John Evans**

La visión sindical de la crisis económica:  
nuestras peticiones al G20



*Barracas del Somorrostro, 1908. Isidre Nonell i Monturiol.*

---

*Los líderes del G20, que representan a los países responsables del 80 por ciento del PIB mundial y a la mayoría de la población del mundo, tienen la responsabilidad de restaurar el crecimiento y la estabilidad financiera mundial. Pero para salir de esta crisis se necesita un nuevo modelo de desarrollo en que el Estado sea capaz de equilibrar los graves fallos de los mercados con los objetivos medioambientales y sociales de las políticas públicas.*

*El mensaje de los sindicatos, manifestado en la Declaración de Londres, establece una estrategia para evitar que se repita el colapso financiero, más allá de la crisis inmediata, expresada en un plan de acción de ocho puntos.*



**D**URANTE marzo y abril de 2009 los sindicatos presionaron a las reuniones de líderes de los gobiernos, ministros de trabajo y finanzas con un mensaje de los trabajadores de todo el mundo: crear empleos ya, regular los mercados para asegurar que este desastre económico no vuelva a ocurrir nunca más, y en el futuro hacer del mundo un lugar más justo en el que vivir y trabajar.

Las prioridades recogidas en la Declaración de Londres de Global Unions<sup>1</sup>, preparada por el TUAC y la Confederación Sindical Internacional (CSI) fueron presentadas en abril a la Cumbre del Grupo de las principales 20 naciones (G20). Además, se presentó un Plan Global de Acción por el Empleo<sup>2</sup> a la Cumbre Social del G8 de Roma, en vísperas de las reuniones de Londres. Estas declaraciones incluyen el diseño de una nueva estructura para la gobernanza de la economía global y la construcción de un nuevo modelo económico mundial para crear empleo y contrarrestar una crisis que ha hundido al mundo desarrollado y a los países en desarrollo. El modelo debe ser coherente con la necesidad de una economía sostenible con bajas emisiones de carbono.

Los hechos hablan por sí mismos: la economía mundial se está contrayendo a un ritmo que nadie había conocido hasta ahora. La OCDE prevé que el PIB mundial caiga cerca de un 3% en 2009, los empleos se están perdiendo por millones (la OIT advierte que el desempleo en todo el mundo podría incrementarse en 50 millones en este año) y años de progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la reducción de la pobreza se han esfumado en unos pocos meses.

Los que más están sufriendo son los trabajadores, especialmente los que tienen trabajos precarios con poca protección social, y los jóvenes que se están incorporando a un mercado de trabajo más deprimido de lo que nunca ha estado en el último medio siglo.

---

<sup>1</sup> [http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/04/58/document\\_doc.phtml](http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/04/58/document_doc.phtml)

<sup>2</sup> [http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/04/65/document\\_doc.phtml](http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/04/65/document_doc.phtml)

Los líderes del G20, que representan a los países responsables del 80 por ciento del PIB mundial y a la mayoría de la población del mundo, tienen la responsabilidad de impulsar un trabajo entre las economías avanzadas y las emergentes para restaurar el crecimiento y la estabilidad financiera mundial. Pero resolver una crisis que es más profunda y devastadora que cualquier recesión que se pueda recordar, necesitará algo más que un ajuste sutil de las normas del mercado si quiere producir una recuperación económica duradera.

En parte como resultado de la presión de los sindicatos, el empleo y los temas sociales han ganado importancia dentro del orden del día en las conclusiones<sup>3</sup> de la Cumbre del G20 de Londres, en comparación con la Cumbre del G20 celebrada en Washington y con los borradores anteriores del comunicado del G20. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) participará en el seguimiento de la Cumbre, habiéndosele solicitado que evalúe las acciones llevadas a cabo por los gobiernos del G20 en relación con el empleo. Sin embargo, no se ha acordado en Londres la concesión de más dinero para nuevos paquetes de estímulo globales y hasta ahora los planes de estímulo económico puestos en marcha por los gobiernos de los países industrializados están lejos del 2 por ciento del PIB mundial, que incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) dijo que era necesario para incrementar la demanda global y sacar a la economía de su caída en picado. Puesto que la recesión económica todavía no ha tocado fondo, habrá que tomar más medidas de recuperación en los próximos meses para apoyar a la economía real y al empleo.

Las medidas deben orientarse hacia la inversión pública que pueda conseguirse rápidamente y que a largo plazo pueda ser beneficiosa porque ayude a contrarrestar el cambio climático y a impulsar la productividad. La crisis debería ser una oportunidad para crear «empleos verdes» y construir lugares de trabajo sostenibles. Los gobiernos también deben gastar mucho más en medidas activas del mercado laboral para mantener a las personas en el puesto de trabajo y ayudarles a reciclarse durante la crisis. También hay que actuar para detener la caída de los salarios a corto plazo, lo que empujaría al mundo en una espiral deflacionista. Los derechos de los trabajadores deben fortalecerse y no socavarse en esta crisis.

La crisis no puede solucionarse atacando el empleo, reduciendo los niveles de vida y haciendo que los trabajadores sufran por los errores de un sistema que

---

<sup>3</sup> <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communique>

ha fracasado rotundamente en cuanto a las ambiciones mundiales de igualdad y justicia social. El mensaje de los sindicatos, manifestado en la Declaración de Londres, está a favor de un plan de recuperación centrado en las personas más allá de esta crisis inmediata y que pide:

- Un sistema internacional de gobernanza económica que pueda alejarse del modelo de crecimiento desequilibrado del pasado y que esté anclado en el respeto de los derechos de los trabajadores
- Nuevas normas rigurosas para controlar las instituciones y los mercados financieros mundiales de forma que sirvan a la economía real, y
- Acciones para invertir en una agenda verde, para construir servicios públicos y, por encima de todo, para luchar contra la creciente desigualdad en todo el mundo.

Los sindicatos también insistieron en que hay que dar a los países más pobres, en las economías emergentes y en desarrollo, el dinero que necesitan para construir sus economías, sin verse presionados por las restrictivas condiciones que imponen las instituciones financieras internacionales. Los programas de préstamos para impulsar las economías en todo el mundo no deben dar lugar a un deterioro de las condiciones de vida y de los salarios para los trabajadores, como ocurrió en el pasado. Mejorar los derechos de los trabajadores contribuirá al crecimiento global, no a refrenar la economía, pero las condiciones que impone el Fondo Monetario Internacional a cambio de los fondos de emergencia actúan en la dirección equivocada —recortan los salarios y el poder adquisitivo de los más débiles—.

Las conclusiones de la Cumbre de Londres del G20 reforzaron la posición de liderazgo del FMI en lo que respecta a enfrentar la repercusión de la crisis financiera mundial mediante el respaldo de una ampliación de recursos a las Instituciones Financieras Internacionales (FMI, Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo) para financiar «inversiones contracíclicas, recapitalizaciones bancarias, infraestructuras, créditos al comercio y apoyo a las balanzas de pago y redes sociales» en los países en desarrollo. Los líderes del G20 acordaron triplicar los recursos disponibles para el FMI hasta alcanzar los 750.000 millones de dólares y asignar 100.000 millones de dólares a los bancos multilaterales de desarrollo. Aunque bienvenido, esto debe contrastarse con el hecho de que cuando el FMI introdujo recientemente su nuevo marco de condicionalidad, una de cuyas características era la interrupción de los criterios de rendimiento estructural, insistió en que «las reformas estructurales seguirán siendo parte integrante

de los programas respaldados por el Fondo» y se las controlará cuando la junta del Fondo revise los préstamos. Si el FMI tiene que responder al compromiso del G20 de que los recursos adicionales concedidos a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) deben ayudar a «financiar inversiones contracíclicas», será necesaria una reforma considerable de la condicionalidad del FMI.

La Declaración de Londres de Global Unions también establece una estrategia para evitar que se repita el colapso financiero. Un plan de acción de ocho puntos para la reforma financiera, que ofrece una oportunidad real para una reforma duradera y sostenible que ponga fin a la economía de casino de los mercados financieros desregulados y consiga que las finanzas apoyen a la economía real y al empleo.

El plan insta a las autoridades a:

1. Acabar con la economía financiera «sumergida» (fondos privados de capital —fondos especulativos, private equity— y derivados);
2. Poner fin a los paraísos fiscales y regulatorios y crear nuevos mecanismos fiscales internacionales;
3. Garantizar un acceso justo y sostenible a la financiación internacional para los países en desarrollo;
4. Reformar el modelo comercial de banca privada para prevenir las burbujas de activos y reducir los riesgos de apalancamiento;
5. Controlar la remuneración de directivos, accionistas y otros intermediarios financieros;
6. Proteger a las familias trabajadoras frente a los préstamos predadores;
7. Consolidar y mejorar la rendición de cuentas, el mandato y los recursos de las autoridades supervisoras;
8. Reestructurar y diversificar el sector bancario.

En la reunión del G20 de Londres se alcanzó un acuerdo para fortalecer la regulación financiera internacional, incluyendo la de los fondos de alto riesgo «sistémicamente importantes»; sin embargo esto quedará en manos de un Foro de Estabilidad Financiera ampliado —renombrado como «Consejo» pero formado por banqueros centrales—. Esto sigue estando lejos de las propuestas sindicales a favor de una autoridad reguladora supranacional. Una demanda clara es la exigencia por parte de los sindicatos de que el trabajo esté implicado en los debates para el diseño de una nueva arquitectura financiera, ya que tenemos poca confianza en que el Consejo de Estabilidad Financiera sea capaz de pro-

mover este tipo de consultas, que fomenten el compromiso necesario de los accionistas.

En Londres se alcanzó un acuerdo para actuar contra los paraísos fiscales «que no cooperen», según la identificación de la OCDE, mediante sanciones si fuera necesario.

Pero la necesidad de cambio va mucho más allá. Cuando nuestras economías comiencen a recuperarse no se puede volver a 'la situación de siempre'. La crisis debe marcar el final de una ideología de mercados financieros sin trabas, en los que la auto-regulación se ha manifestado en forma de fraude y avaricia, por encima de toda racionalidad y en detrimento de la economía real. Es necesario construir una nueva arquitectura reguladora mundial y nacional, que devuelva a los mercados financieros su función primaria de garantizar la financiación rentable y estable de la inversión productiva en la economía real. Más allá de esto, es necesario establecer un nuevo modelo de desarrollo que sea económicamente eficaz, socialmente justo y medioambientalmente sostenible. Se debe poner fin a las políticas que han generado una enorme desigualdad durante las dos últimas décadas. Esto requiere un cambio de paradigma en el quehacer político. Los líderes del G20 deben poner en marcha un proceso multilateral, trabajando junto con otros gobiernos, la ONU y otras instituciones, para rediseñar la gobernanza de la economía mundial de forma que a los temas sociales y medioambientales se les asigne el mismo nivel de prioridad que al comercio y las finanzas.

Los grupos de trabajadores deben ser consultados sobre el diseño del nuevo sistema multilateral. Sin la voz de los trabajadores en la mesa de negociación será imposible proteger los derechos sindicales y las normas laborales, o garantizar que los trabajadores y sus familias no soporten la carga de pagar el precio de los fracasos colosales de un sistema financiero mundial infra-regulado.

La necesidad de implicar a los sindicatos en los importantes debates sobre cómo resolver la crisis mundial es fundamental, pero esto solo ocurrirá si los gobiernos y las Instituciones Financieras Internacionales abren la puerta a un nuevo diálogo y a una visión que desplace el equilibrio político hacia una agenda social sostenible orientada a eliminar el azote de la desigualdad.

Para salir de esta crisis necesitamos un nuevo modelo de desarrollo en el que el Estado sea capaz de equilibrar los graves fallos de los mercados con los

objetivos medioambientales y sociales de las políticas públicas. Los gobiernos deben establecer los límites de la economía financiera dirigiendo la inversión hacia objetivos a largo plazo de creación de trabajo digno, construcción de igualdad en la sociedad y garantía de una distribución justa de los frutos del crecimiento. Conseguir ese objetivo requerirá mucha más acción sindical a nivel internacional. La tarea sindical mundial no ha hecho más que empezar.

**Miren Etxezarreta \***

## Algunos aspectos fundamentales para entender la crisis

---

\* Este artículo constituye un resumen realizado por la autora del esfuerzo de reflexión colectivo que se está efectuando sobre este tema en el marco del Seminario de Economía Crítica TAIFA. A sus miembros debe muchas de las ideas que aquí se presentan, aunque, como es obvio, la responsabilidad por su expresión en este trabajo es personal.



*Tomando el sol*, 1900. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*En el capitalismo no pueden resolverse definitivamente los problemas que la crisis implica, y mucho menos construir una sociedad justa. La necesidad de sostener de inmediato algunos elementos del sistema debe combinarse con otros elementos que signifiquen un avance real en un proceso hacia un sistema no capitalista, alternativo, única esperanza de una economía y una sociedad dedicada al bienestar de la población y no al beneficio del capital.*

*El que no se logre avanzar en esta dirección muestra la enorme debilidad de las izquierdas, que no estamos ahora en condiciones de dar una respuesta a los graves desequilibrios que muestra el capitalismo para construir una sociedad justa. Si queremos una sociedad alternativa en el futuro, hemos de comenzar a prepararnos para ello, o el capitalismo, en la crisis y en la recuperación, seguirá apretando todavía más las tuercas de la explotación.*



## INTRODUCCIÓN

LA crisis económica en la que estamos inmersos está suscitando una amplia alarma social. La ciudadanía se pregunta hasta dónde va a llegar, se preocupa por sus consecuencias, en muchos casos las sufre directamente. Los acontecimientos económicos se suceden con tal rapidez que es difícil mantenerse al día ante los cambios. Los políticos empezaron negando la crisis pero han tenido que acabar aceptándola plenamente, los análisis y los planteamientos de los economistas han cambiado radicalmente en el curso de seis meses... se tiene la impresión de estar viviendo un periodo de grandes turbulencias económicas y que nadie sabe qué va a pasar en el inmediato futuro, mucho menos en el medio plazo.

Sin embargo, las crisis son hechos frecuentes y recurrentes en el capitalismo; constituyen un elemento inherente a su naturaleza y, por tanto, son inevitables; siempre han existido y seguirán existiendo mientras la forma de organización económico-social sea el capitalismo. Por ello, aunque no sea una tarea sencilla, es de gran interés intentar entender a qué son debidas.

La dinámica del capitalismo genera elementos que, a modo de corrientes subterráneas, arrastran permanentemente el sistema a la crisis, pero en cada episodio concreto ésta se manifiesta a través de aspectos diferentes según la evolución de la economía y la sociedad. En cada crisis se superponen elementos distintos, con distinta importancia relativa, como manifestación específica de las contradicciones básicas e immanentes del sistema.

## LA GÉNESIS DE LA CRISIS

La comprensión de la crisis actual requiere considerar dos grandes ejes conducentes a la misma, si bien en una primera mirada pueden parecer de muy distinta importancia: *los aspectos financieros*, por un lado, que parecen el ele-

mento principal, y *el ámbito de la economía real* por el otro, que, aunque en esta crisis se considera de menor relevancia, no deja, sin embargo, de ser crucial. Sólo la articulación entre ambos espacios permite entender, siquiera sea de forma esquemática, lo sucedido.

## El ámbito financiero

Ya desde los años sesenta del siglo pasado, con los eurodólares, se iniciaron importantes transformaciones en el ámbito financiero del capitalismo tardío. Desde entonces, a causa de elementos muy significativos de la evolución económica en los que no podemos detenernos aquí (crisis de los setenta, petrodólares y abundancia de liquidez, ascenso de la doctrina neoliberal, nuevas tecnologías, debilitamiento de los movimientos reivindicativos, etc.) se abrió un periodo de acentuada expansión del capital financiero y su movilidad en el mundo entero, convirtiéndose en la fracción dominante del capital global, lo que ha venido a ser caracterizado como la globalización financiera. La crisis actual se inicia en este contexto de abundante liquidez y disponibilidad de crédito.

Durante todo este periodo, simultáneamente, el sistema financiero desarrolló grandes innovaciones financieras, a la vez causa y consecuencia de su expansión. Generó nuevos productos, estableció novedosas modalidades de operaciones financieras y creó una nueva arquitectura financiera mundial en la que los inversores institucionales se convirtieron en los principales agentes inversores del mundo a través de operaciones financieras muy sofisticadas y complejas y de enorme magnitud: fondos de inversión, fondos de pensiones, titulización de las hipotecas —conversión de créditos a largo, especialmente hipotecas, en valores a corto—, derivados financieros de diversos tipos, operaciones colaterales, *hedge funds* (fondos especulativos de alto riesgo), *carry trade* (créditos en divisas en países con intereses bajos para prestar en países con intereses altos), capital riesgo, que posibilita la puesta en marcha de proyectos de inversión muy arriesgados, compra de empresas mediante el apalancamiento —operaciones con muy poco capital propio y una gran utilización de fondos a crédito, con la esperanza de que los beneficios de estas empresas permitieran devolver los créditos (principalmente por su venta en breve plazo tras un proceso de saneamiento<sup>1</sup>) y beneficiarse fuertemente con la diferencia— y otras múltiples fórmulas, convirtiendo el dinero, el crédito y sus variadísimos derivados en el propio objeto del comercio

---

<sup>1</sup> Consistente principalmente en la disminución de plantilla y el recorte de todo tipo de gastos.

y en instrumento directo de obtención de beneficios, permitiendo así que los fondos financieros se multipliquen y expandan por todo el mundo, disgregando a su vez los riesgos de estas operaciones. Todo ello permitió una increíble expansión financiera, que es lo que está en la base de la crisis actual.

*Recuadro 1. La titulización y las operaciones a que da lugar.* La titulización consiste en la conversión por las instituciones financieras de créditos a largo plazo, como son las hipotecas, en valores a corto plazo, emitidos por las instituciones crediticias y garantizados por las hipotecas u otros créditos que han concedido. La necesidad de generar permanentemente más liquidez para obtener beneficios llevaba a las instituciones que concedían hipotecas a la constante generación de nuevos títulos garantizados por dichas hipotecas, mientras que la necesidad de invertir rentablemente los ingentes fondos de los que disponían conducía a otros bancos a comprar masivamente los valores a corto así emitidos. Se genera así una red de transacciones internacionales entre las principales instituciones financieras de todo el mundo que, en principio, permite obtener una rentabilidad por dichos valores y distribuir el riesgo vinculado a los valores de garantía entre todas las instituciones compradoras. Estos valores constituyen la base de otras muchas modalidades de operaciones financieras que se mencionan más arriba.

Para poder vender estos valores existen unas agencias de calificación, que establecen si son o no seguros, o cuál es el riesgo en el que incurren. Pero estas agencias de valoración son privadas y cobran por sus servicios a las mismas compañías que quieren vender sus productos financieros, lo que facilita la posibilidad de camuflaje y fraude en los paquetes de valores que se venden. En los últimos tiempos ha quedado muy al descubierto la falta de honestidad de las empresas de valoración, que daban por buenos paquetes de valores más que dudosos.

Tras la crisis de la «nueva economía» en 2000-2001, los capitales financieros se vieron obligados a buscar nuevos ámbitos de actuación. Y como para facilitar la recuperación de dicha crisis el sistema del Banco central estadounidense (FED en sus siglas coloquiales en inglés) puso en marcha una política monetaria de bajos tipos de interés, los grandes inversores realizaron colocaciones masivas en el sector inmobiliario y de la construcción, especialmente en algunos países como Estados Unidos, el Reino Unido y España. Las instituciones financieras fueron concediendo al sector inmobiliario y a los compradores de viviendas abundantes hipotecas (entre ellas bastantes con menores garantías o mayores riesgos, *subprime*<sup>2</sup>) dado, además, que la titulización y las restantes

<sup>2</sup> En Estados Unidos, en 2006 las denominadas hipotecas *subprime* constituyeron el 40% de los nuevos créditos hipotecarios concedidos aunque se calcula que, del total de hipotecas pendientes, las *subprime no superaron* el 15%. En España las hipotecas dudosas se dice que no pasaron de un 1,27% del total de hipotecas.

innovaciones inmobiliarias permitían recuperar con rapidez el capital así comprometido y distribuir los riesgos. Eso permitió la compra de viviendas a propietarios de bajos ingresos, un intenso desarrollo del sector construcción-inmobiliario —la burbuja inmobiliaria— y el aumento de la actividad económica, por un lado; por el otro, generó la venta de títulos garantizados por las hipotecas y otros créditos, convertidos en productos financieros altamente sofisticados, entre las instituciones financieras de todo el mundo, lo que convirtió en global un fenómeno iniciado sobre todo en Estados Unidos.

El fenómeno de expansión inmobiliaria en España se amplió por las grandes facilidades crediticias concedidas a los constructores y grandes empresas inmobiliarias (en cuya propiedad a menudo participaban los bancos), por los nuevos planes de renovación de las ciudades establecidos tras la democracia parlamentaria, por la legislación liberalizadora del urbanismo que permitió una construcción de gran densidad, y también por la escasa rentabilidad del pequeño ahorro, así como por la compra de pisos y casas por extranjeros. Los bajos tipos de interés y los largos plazos de devolución de las hipotecas, que hacían que las cuotas mensuales hipotecarias fueran relativamente manejables, permitieron comprar viviendas a familias de ingresos modestos, ya que con frecuencia las compras de vivienda responden más al importe de la cuota hipotecaria mensual que al precio total de la vivienda comprada. Las familias se endeudaban por muy largos periodos pero lograban convertirse en *propietarios* de una vivienda.

Nótese que en España el papel del sector público fue muy importante en esta evolución: los numerosos planes de urbanismo permitidos y las muy laxas regulaciones de los mismos, los amplios beneficios fiscales a la compra de vivienda y la correspondiente penalización del alquiler, la muy escasa proporción de vivienda pública existente, el sistema de financiación de los ayuntamientos, e incluso los numerosos episodios de corrupción que se produjeron, hicieron que la adquisición de una vivienda fuese la opción más lógica para la ciudadanía, mientras se convertía en un pingüe negocio para el sector de la construcción, que se ampliaba sin cesar, y para el sistema de bancos y Cajas de Ahorro<sup>3</sup>.

Se vivió así un periodo de crecimiento económico y aparente prosperidad en todo el mundo desarrollado y en España en particular, que crecía a ritmos superiores a los demás países de la UE con la excepción de Irlanda. El crédito

---

<sup>3</sup> Para más información sobre este aspecto véase: *Auge y crisis de la vivienda en España. Informes de Economía N° 5*. Seminario de Economía Crítica TAIFA.

y el correspondiente endeudamiento de las familias permitían mantener una alta demanda, particularmente en la construcción, que, como es sabido, tiene un potente efecto multiplicador. Los precios de los pisos aumentaban lo que, aunque suponía mayores dificultades para su compra, permitía experimentar el efecto riqueza a quienes podían comprarlo aun a costa de una deuda de cuarenta años; aumentaba el empleo, aunque en condiciones precarias y bajos salarios. Los empresarios nunca lo tuvieron mejor pues los beneficios empresariales aumentaban constantemente, se rebajaban las tasas impositivas pero la actividad económica permitía aumentar la recaudación fiscal, nuestros políticos se jactaban de sus éxitos... fueron unos pocos años dorados.

En este periodo el crédito y el desarrollo de muy sofisticadas operaciones financieras se convirtieron en el eje central de la dinámica económica y de la obtención de beneficios. El capital financiero, apoyándose en sus operaciones crediticias de base, desarrolló, como hemos señalado, productos financieros muy complejos que le permitían negociar y especular en los mercados de productos financieros que se expandían sin cesar y cuyas cotizaciones crecían también permanentemente. Las operaciones de Bolsa, de formas extremadamente complejas, completaban y se reforzaban mutuamente con las operaciones inmobiliarias que les servían de base real. La *burbuja financiera* alcanzó así dimensiones impresionantes, que multiplicaban por muchas veces el crecimiento de la economía real.

Los tipos de interés aumentaron por razones en las que no podemos entrar aquí. Aumentaron también el precio del petróleo, la gasolina y el precio de los alimentos. Con salarios constantes o decrecientes y empleos precarios (véase más abajo) algunos compradores de viviendas no pudieron pagar sus cuotas hipotecarias. Al principio fueron sobre todo aquellos a los que se les habían concedido hipotecas subprime/basura, pero luego incluso las clases medias bajas comenzaron a tener problemas. Los bancos hipotecarios se encontraron con una multitud de hipotecas impagadas. Comenzaron a bajar los precios de las casas por estar en venta aquellas que no podían pagar las hipotecas. Cayeron los negocios asociados —inmobiliarias, construcción, proveedores— y, sobre todo, el capital financiero sufrió enormes pérdidas y sus activos cayeron espectacularmente. Algunas instituciones financieras de primera fila tuvieron que ser rescatadas por la intervención pública, otras compradas por otras instituciones privadas, y algún ente financiero muy prominente (Lehman Brothers) quebró cuando se consideraba que por su propia magnitud su quiebra era impensable. Un vendaval azotó a las instituciones financieras de Estados Unidos, primero a

aquéllas cuyo negocio tenía un fuerte componente de créditos hipotecarios, pero gradualmente también a la banca de inversión y a la banca comercial.

A pesar de que se estimó que en Estados Unidos no más que un 13-15% de todas las hipotecas eran subprime y se consideraba que el riesgo estaba distribuido entre muchos inversores, la caída de los valores de estas instituciones y la quiebra de algunas supuso la pérdida de credibilidad de las instituciones financieras y el temor generalizado a su falta de solvencia. Entre otras cosas, porque nadie conocía realmente la implicación de las instituciones en los créditos pendientes y su magnitud. No olvidemos que la desregulación que estaba teniendo lugar desde los ochenta supuso una opacidad y falta de transparencia de las operaciones de las instituciones financieras de todo el mundo, que se puso de manifiesto con la crisis.

Además, los títulos vendidos con garantías hipotecarias están en la base de los elementos financieros más sofisticados, a los que hemos hecho referencia más arriba, y que han multiplicado por muchas veces su valor en las elaboradas construcciones financieras que se han erigido sobre aquéllas. De forma que al estallar la crisis el valor de los activos financieros garantizados por aquellas hipotecas era en muchas veces superior al de las hipotecas de origen. Sin olvidar que estos valores se habían convertido en activos de las instituciones financieras de todo el mundo. Así en Europa, incluyendo España, donde las hipotecas fallidas son mucho menos importantes (excepto el Reino Unido), la crisis financiera se manifestó con fuerza debido a la importancia de las compras por las instituciones financieras europeas de valores de las instituciones estadounidenses.

El temor y la falta de credibilidad y confianza entre las principales instituciones financieras del mundo llevaron a congelar totalmente el crédito. La crisis financiera es una crisis de confianza del sistema financiero mundial en sí mismo. Ninguna institución financiera está dispuesta —muchas ya no tienen la capacidad— a dar créditos a ninguna otra institución financiera, dando lugar a un círculo vicioso que sólo logró empeorar gravemente la situación financiera mundial, llegando casi al colapso financiero. La crisis financiera está servida.

### **Los elementos reales**

Pero no es posible ignorar el segundo elemento de la dinámica de fondo que ha llevado a ella, consistente en la redistribución de la renta a favor de los

beneficios que ha tenido lugar con las políticas económicas neoliberales desde los años ochenta. Si se observan las estadísticas de distribución de la renta en los países ricos, se percibe que desde la crisis de los setenta, del total de riqueza (renta) producido, la parte percibida por los trabajadores ha disminuido, a pesar de aumentar el número de trabajadores. Por lo tanto, los trabajadores, como clase, tienen más dificultades para mantener su capacidad adquisitiva y absorber los bienes producidos y en particular para pagar sus hipotecas. Además, no sólo las familias pobres tienen problemas, sino que también las clases medias empezaron a estar afectadas<sup>4</sup>.

El consumo se había ido manteniendo a base de desaparecer prácticamente el ahorro y aumentar el endeudamiento familiar: las facilidades de crédito y los bajos tipos de interés (más el aumento de los precios de las viviendas, que permitía rehipotecar las viviendas para nuevos créditos) permitían a las familias seguir consumiendo a pesar del estancamiento o deterioro salarial. Por ello la congelación del crédito generó graves problemas, empezando por las empresas inmobiliarias y constructoras que tienen un gran efecto de arrastre y que al pararse generan paro y contención salarial, lo que frena la demanda. Pero el problema se generaliza: al disminuir drásticamente el crédito, a las familias no les es posible seguir consumiendo (ni pisos, ni durables, ni bienes de ocio) y las empresas de muchos sectores comienzan también a sentir la onda recesiva. La crisis financiera se convierte en una grave crisis económica.

Provocativamente se puede plantear la hipótesis de que aun sin crisis financiera se hubiera producido una crisis económica, aunque quizá no tan rápida y espectacular, debido a un sistema productivo que tiende a la desigualdad creciente en el reparto de la riqueza y el desequilibrio que esto genera, a la creciente desproporción entre la capacidad de producción del sistema y la capacidad de absorción de su población trabajadora. Sobre esto operará la crisis financiera, pero siempre que se incremente la desproporción entre lo financiero y lo real se provocará la llamada al orden de lo real, la explosión de las burbujas, dando como resultado la crisis que experimentamos. Es «curioso» que las referencias a esta segunda causa de la crisis estén mayoritariamente ausentes de los análisis que sobre la misma se realizan<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La distribución a favor de los beneficios es todavía más fuerte en Estados Unidos. Parece posible preguntarse hasta qué punto la elección de Obama no ha sido una consecuencia de esta situación.

<sup>5</sup> ¿Será debido a que aceptar este análisis requiere revertir el deterioro de la distribución de la renta y favorecer las rentas del trabajo?

El capitalismo supone una constante acumulación de capital. La producción no responde a criterios de utilidad social sino al único criterio de beneficio; se actúa para aumentar el capital inicial y el nuevo capital aumentado necesitará volver a valorizarse en un nuevo ciclo. Esta forma de funcionar está en contradicción con la estabilidad de la economía y su posibilidad de reproducirse en el largo plazo. El capitalismo es intrínsecamente inestable y con tendencia a la sobreproducción. Las crisis son consustanciales al mismo, y retornarán mientras exista el capitalismo.

*La crisis es un episodio más en el largo y permanente proceso de la acumulación de capital. Está totalmente imbricada en la dinámica del conjunto del capitalismo actual.*

## CONSECUENCIAS DE LA CRISIS

Una crisis económica afecta a todos los ámbitos de la vida económica y social. Supone el descalabro de toda la economía, pero significa cosas distintas para las distintas clases sociales. Entre las más destacadas:

Para el capital supone la disminución de sus beneficios y la pérdida de partes importantes de su capital, caen las cotizaciones en Bolsa reduciendo los patrimonios<sup>6</sup> y desaparecen grandes volúmenes de capital; los capitales se concentran aumentando la dimensión de los grandes grupos de negocios, de modo que aquellos que sobreviven resultan fuertemente reforzados: se hundan muchos capitales pero se salva **el capital**. En esta crisis, además, a pesar de la sustancial disminución de los beneficios, en el Estado español los bancos y la mayoría de las cajas siguen señalando que han obtenido beneficios, si bien considerablemente inferiores a los de años anteriores<sup>7</sup>. Y también los dirigentes de las empresas financieras han sido capaces de mantener sus escandalosas

---

<sup>6</sup> La cotización de los valores en Bolsa muy pocas veces corresponde al valor real de los activos. Por lo tanto, hay que considerar hasta qué punto el valor anterior no estaba inflado por la abundancia de fondos financieros y el hiperactivismo de los mercados. Es muy difícil realizar evaluaciones realistas de lo que representan las cotizaciones de los activos.

<sup>7</sup> Tanto el Banco Santander como el BBVA han manifestado haber obtenido beneficios en 2008. Banesto obtuvo beneficios superiores en un 2% más de 2007, y hubiera sido un 7% más si no hubieran pasado a reservas para posibles pérdidas un 5%. Hasta el punto que el gobierno ha recomendado a la banca que pasen beneficios brutos a provisión de riesgos y no publiciten mucho sus beneficios. No obstante, algunos autores señalan que tales beneficios distan bastante de la realidad y se deben más a la contabilidad creativa que a beneficios reales, pero mientras no exista otra constancia hay que admitir que la banca española declara beneficios para 2008.



remuneraciones (véase Recuadro 2). Para recuperar sus beneficios, los empresarios endurecen las condiciones para con sus trabajadores y a veces con sus clientes y proveedores.

*Recuadro 2. Las salvaguardas de los capitalistas.* Los grandes capitalistas han diseñado procedimientos por los cuales sus fortunas personales siguen siendo todavía muy sustanciales. Es verdad que el número de megarricos (quienes tienen al menos mil millones de dólares) ha disminuido, pasando de 1.125 en 2007 a 793 en 2008, pero de los cuarenta primeros de la lista en 2008, 32 ya estaban en ella en 2007. Y la magnitud de sus fortunas desafía la imaginación: el primero entre ellos (Bill Gates, el dueño de Microsoft) tiene en 2009 un patrimonio de 40.000 millones de dólares y un español, que ostenta el número diez en esta lista —Amancio Ortega, dueño de Zara y otras muchas empresas—, se ha quedado con un patrimonio de *sólo* 18.300 millones de dólares<sup>8</sup>. Otros españoles están también en dicha lista, como las hermanas Koplowitz (cada una por separado), Florentino Pérez, Emilio Botín y otros. En España, nueve reyes del ladrillo han cobrado en 2008 más de 700 millones de euros como dividendos<sup>9</sup>, aunque sus empresas presentan graves pérdidas.

Tampoco les van a la zaga los gestores del capital financiero y las grandes empresas: los sueldos de los altos cargos de la banca española alcanzan la cifra de 115.620 millones de euros<sup>10</sup>, con salarios individuales entre 3,5 y 9 millones de euros, aunque por la presión de la crisis han disminuido ligeramente las retribuciones de los consejeros de las grandes empresas. En Alemania, un directivo de Dresdner (adquirido por Commerzbank, que recibió 18.000 millones de ayuda pública) reclamó 400 millones de prima que contempla su contrato y las autoridades han tenido que indicar la conveniencia de limitar los salarios de los gerentes de las grandes empresas a un máximo de 500.000 euros anuales. Continúan en sus puestos muchos gerentes de empresas que han hecho grandes quiebras, o en algunos casos se les ha despedido con enormes indemnizaciones debido a sus contratos blindados: por ejemplo, en Estados Unidos el Presidente de Citigroup obtuvo una indemnización de 105 millones de dólares, pero fue superado por el de Merrill Lynch con 161 millones de dólares de indemnización. Sus directivos cobraron algo más de 2.700 millones de euros, mientras la entidad era rescatada. Y estos escandalosos casos no son los únicos. El propio Gobierno belga ha reprimi-

<sup>8</sup> Hay bastantes materiales que indican la riqueza de los más ricos. Para más información, ver Informe TAIFA N° 5 y Público, 12/3/2009.

<sup>9</sup> Empresas y Dividendos obtenidos por los principales accionistas: Acciona, Familia Entrecanales, 140.000.000 euros; ACS, Familia March, 129.000.000; Los Albertos, 73.000.000; Florentino Pérez, 64.000.000; FCC, E.Koplowitz, 119.000.000; Ferrovial, Familia R. del Pino, 104.000.000; Sacyr, Luis del Rivero, 25.000.000; J. Manuel Loureda, 24.700.000; J. Abello, 19.300.000 euros (Público 9/12/2008).

<sup>10</sup> Datos de la prensa diaria. Para más información, véase: «Hay pobres porque hay muy, muy ricos. Informes de economía N. 4. Seminario de economía Crítica TAIFA.

nado a la dirección de la banca Fortis por abonar la prima de 5 millones de euros prevista para el ex consejero delegado del banco, Herman Verwilt, principal responsable del hundimiento de este grupo bancario<sup>11</sup>. El gobierno francés dice que propondrá un proyecto de ley para limitar otros casos como el del presidente del banco Dexia, Axel Miller, que cobró 3,7 millones de euros de indemnización, después del fracaso etc. etc.<sup>12</sup>. Cada día aparecen nuevos datos de ejecutivos con escandalosos cobros por salarios, fondos de pensiones o indemnizaciones de despido. «El vicepresidente del consorcio energético GDF-Suez, J. F. Cirelli, renunció recientemente a sus *stock options* por la presión mediática pero su remuneración aumentó en un 180% en 2008... el sueldo del directivo ha pasado de 460.000 euros a 1,3 millones de euros»<sup>13</sup>. Uno de estos casos que ha suscitado particular indignación en la opinión pública, sobre todo en Estados Unidos, es el de los ejecutivos del American International Group (AIG) que después de haber recibido 170.000 millones de dólares de dinero público como ayuda para no quebrar no han dudado en cobrar 165 millones de dólares en pagas extra, bajo el argumento que son contratos anteriores a los problemas y por tanto tienen que cumplirse<sup>14</sup>. Y así sucesivamente. No tendríamos que olvidar estos aspectos al evaluar cómo se utiliza el dinero público y los argumentos que los capitalistas plantean frente a las crisis.

Las consecuencias para la economía residen principalmente en que la crisis supone una muy considerable incertidumbre e inestabilidad financiera y disminuye muy significativamente la demanda y la actividad económica, lo que puede desembocar en una grave recesión y en la deflación. Dificulta la operación de las empresas, más acentuadamente para las PYMEs, pudiendo llevar a suspensiones de pagos y quiebras; la crisis actual ha ocurrido tras una sobreinversión en la construcción y el mercado inmobiliario que disminuye las posibilidades de inversión en otros ámbitos más útiles económica y socialmente.

¿Cuánto se tardará en recuperar la producción industrial anterior y su capacidad de crecimiento? Además, en su búsqueda permanente de ámbitos renta-

---

<sup>11</sup> *El Periódico de Cataluña*, 1/10/2008.

<sup>12</sup> *El Periódico de Cataluña*, 1/10/2008.

<sup>13</sup> GDF-Suez ya estuvo el pasado 26 de marzo en el centro de la polémica después de que el sindicato francés CGT hiciera un llamamiento a la huelga en protesta por la asignación de *stock options* a sus principales directivos en plena negociación salarial... El presidente y vicepresidente (el mismo Cirelli mencionado) querían atribuirse 1,1 millones de opciones sobre acciones por valor de algo más de 10 millones de euros. Público, 11/4/2009.

<sup>14</sup> Público, 17/3/2009. Habría que explicar a los empresarios de la CEOE que quieren que los trabajadores devuelvan el importe por encima del IPC pactado el año pasado, que eran también contratos anteriores. Y también ¿qué opinarán el señor Montilla y la Vicepresidenta primera del Gobierno de España, que dicen que todos tenemos que arrimar el hombro? Debe haber hombros y hombros.

bles de inversión, ¿hacia donde se dirigirá ahora el capital? Algunos autores apuntan que se orientará hacia la inversión en energía<sup>15</sup>: es posible que se amplíe el capitalismo verde (energías alternativas, reciclajes, tratamiento de residuos) pero aparecen abundantes indicios de que se vuelve a pensar en la energía nuclear (cuya construcción requiere grandes volúmenes de inversión que se podrá valorizar) y podría ampliarse fuertemente la producción de agrocarburantes, con los graves peligros que supone para los precios de los alimentos, sobre todo de los países más pobres.

Es posible que se produzcan cambios en el poder relativo de los estados, ante los problemas de los países hegemónicos actuales, especialmente de Estados Unidos, y el creciente poder de los países emergentes, así como la influencia de los fondos soberanos. El carácter de esos nuevos poderes, sin embargo, no hace esperar una mejora ni una humanización de las relaciones económicas internacionales.

Sin ninguna duda, el peso más grave de la crisis lo arrostran los trabajadores y las clases populares que se ven fuertemente afectados por el paro, la recesión salarial y la intensificación de la precariedad, con el consiguiente deterioro de sus ingresos y su nivel de vida. Aunque el paro afecta a todos los trabajadores, los efectos negativos son más acentuados en las mujeres y los inmigrantes. Cierran un sustancial número de empresas (unas por la crisis y otras aprovechándose de esta circunstancia) y los empresarios exigen por lo menos una congelación salarial (SEAT), cuando no una disminución real de los salarios. Dado que los trabajadores se encuentran en una situación de gran debilidad negociadora ¿qué tipo de negociaciones salariales se podrán llevar a cabo?

Se mantiene que en esta etapa de crisis no hay fondos para el Estado del Bienestar, por lo que las prestaciones sociales —sanidad, educación, pensiones— en el mejor de los casos se mantendrán sin variaciones, y es probable que disminuyan.

Quienes no pueden hacer frente al pago de sus hipotecas se encuentran con desahucios y en la calle y, en bastantes casos, debiendo todavía cantidades

---

<sup>15</sup> Las empresas inmobiliarias y de construcción con mayor éxito en la etapa anterior estaban ya invirtiendo en energía ante el temor de la caída de su sector, por ejemplo Sacyr, que se había convertido en el accionista mayoritario de Repsol, y otros casos.

importantes a los bancos o cajas<sup>16</sup>. En algunos casos se verán convertidos en inquilinos en los pisos que compraron, a merced de la «buena voluntad» de las instituciones financieras que organizan la resolución de sus deudas impagadas e impagables.

La crisis supone la caída del valor de los pisos, aspecto que es positivo desde el punto de vista social pero que supone una pérdida importante para quien cuenta con ellos como una base de crédito para necesidades graves o como un seguro de vejez.

Disminuye asimismo fuertemente el valor de ahorros e inversiones en Bolsa del pequeño ahorrador. Los ahorros de las clases populares se ven devaluados y, si la crisis se acentúa, pueden incluso desaparecer por quiebra de los bancos donde están depositados. Un caso particularmente grave de pérdida de ahorros reside en el caso de las pensiones privadas. Dado que éstas se mantienen como inversiones en Bolsa, la pérdida de su valor puede suponer un grave deterioro de las provisiones que las personas hayan hecho para su vejez. Este aspecto es particularmente grave en aquellos países donde la mayor parte de las pensiones (o la totalidad) son privadas. Pero también en otros muchos países, incluido el nuestro. Quienes propugnan la ampliación de las pensiones privadas debieran tener en cuenta el riesgo y las pérdidas en que las mismas pueden incurrir.

Todo ello está dando lugar al aumento de la desigualdad, la pobreza y la marginación, lo que está llevando al aumento de protestas sociales (en Barcelona se puede decir que ya hay casi una manifestación diaria de protesta social) que a menudo reciben como respuesta el aumento de la represión y el consiguiente deterioro de las libertades públicas.

Parece que nos dirigimos a una etapa bastante prolongada de *inestabilidad, incertidumbre y contradicciones crecientes en la economía*, mientras que desde el punto de vista social se produce un aumento *del sufrimiento, la angustia y la incertidumbre de la población*.

Las crisis son el producto de un sistema económico regido por quienes tienen y controlan el capital y pretenden constantemente aumentarlo, pero sus

---

<sup>16</sup> En la legislación española una hipoteca no pagada lleva a la subasta del piso. Pero si el importe de lo que se obtiene de la misma no cubre el valor de la hipoteca más los gastos, la persona hipotecada sigue debiendo al banco la diferencia. Por tanto, alguien que compró un piso y no puede pagar la hipoteca puede encontrarse sin piso y debiendo todavía una importante cantidad al banco o caja que le hizo el préstamo.

consecuencias son siempre muy duras para los más débiles, que, sin tener ninguna participación en las decisiones, y, a menudo, ni siquiera mucha en los periodos de prosperidad, se encuentran en penosas condiciones económicas que alteran muy sustancialmente su vida por largos periodos de tiempo.

Esto es todo lo que se puede esperar del capitalismo: crisis recurrentes y explotación permanente, no sólo como trabajadores sino también como consumidores y usuarios del crédito y ahorradores modestos. Y todo ello en un periodo en el que las clases populares están muy debilitadas tras largos años de dominio del capitalismo neoliberal.

#### UNA EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS TOMADAS PARA EL «RESCATE» DEL SECTOR FINANCIERO

Ante la magnitud y gravedad de la crisis, el sector público de los diversos países se ha visto obligado a reaccionar. Aunque la ideología liberal en los últimos treinta años ha intentado expulsar al estado de toda incidencia en la economía que no estuviese directamente orientada a favorecer los intereses de los negocios, ante los problemas que causa la crisis los grandes agentes del sector privado han ignorado sus ideas anteriores y han aceptado gustosos la intervención de unas instituciones públicas a las que la dimensión de la crisis ha obligado a intervenir.

En el verano de 2008 se inició el apoyo público por parte del sistema de bancos centrales de Estados Unidos (FED) y del Banco Central Europeo (BCE), que proporcionaron lo que entonces parecieron importantes inyecciones de liquidez (300.000 millones de dólares) a las instituciones financieras de sus países, pero que en vista de lo que ha sucedido después parecen limitadas aportaciones. Es ampliamente conocido, y no abundaremos aquí en ello, cómo gradualmente el gobierno de EE.UU. y todos los gobiernos de la UE han acudido a proporcionar un enorme apoyo financiero a sus instituciones financieras. Hasta el gobierno español, que considera todavía que su sistema bancario es de una gran solidez, ha tenido que rescatar a la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha y se acepta que es posible que hayan de ser ayudadas otras cuantas entidades menores.

En noviembre de 2008 se organizó una reunión de todos los gobiernos del G-20 (más algunos pocos países invitados, entre ellos España) en Washington,

para tratar de las políticas que los gobiernos podrían seguir para apoyar a sus sistemas financieros y a sus economías. De esta Cumbre surgió un documento conjunto acerca de la necesidad de apoyar el sistema («refundación del capitalismo» le llamó Sarkozy), la voluntad de hacerlo y la convocatoria para una nueva reunión, pero no resultó una política conjunta y coordinada, por lo menos no hasta ahora<sup>17</sup>. Los gobiernos de la Unión Europea, aunque al principio hablaron de un plan coordinado, no lograban llegar a un acuerdo y cada uno estableció su programa. Finalmente, después de muchas reuniones, el 12 de diciembre de 2008 establecieron un plan conjunto de ayudas que rondaba los 200.000 millones de euros (que no es más que un 1,2% del PIB comunitario) pero que, en realidad, consiste en poco más que decidir que cada uno haga lo que le parezca con los programas que ya habían establecido a nivel de Estado.

De todos modos, los gobiernos de todos los estados ricos están acudiendo en apoyo masivo de sus instituciones financieras, en formas muy variadas, en cantidades inimaginables hace unos meses, cuando consideraban que esto era perjudicial e impensable. Asimismo, la profundidad de la crisis está llevando a que se plantee también la posibilidad de apoyar a algunas industrias clave (especialmente el automóvil)<sup>18</sup>, pero no es una ayuda conjunta sino que cada Estado ayuda a sus industrias, lo que hace que la competencia entre las mismas se agrave.

El 2 de abril se ha vuelto a reunir, esta vez en Londres, el G-20 ampliado. En esta ocasión con el Presidente Obama en plena capacidad y liderazgo. Pero, despojando a los resultados de la Cumbre de su hojarasca propagandística, la mayoría de los comentaristas especializados en estas cuestiones han llegado a la conclusión de que, aparte de potenciar el papel del FMI, los resultados de esta reunión han sido muy débiles<sup>19</sup>. De todos modos, han debido ser favorables a los capitales financieros pues las cotizaciones en Bolsa subieron rápidamente y, en este momento (mediados abril 2009) da la impresión de que la situación de las grandes instituciones financieras en cierto modo se ha estabilizado —no quiebra un gran banco cada día, aunque en EEUU quiebran bancos más pequeños—, pero el crédito sigue congelado y la crisis económica continúa rampante.

---

<sup>17</sup> No se pueden esperar decisiones muy tajantes en una primera reunión de este tipo, y menos todavía cuando está presidida por un Presidente Bush ya amortizado y a la espera de un nuevo mandatario en el corazón del imperio.

<sup>18</sup> Otras industrias están exigiendo ya que se les ayude también y algunas empresas que no las reciben consideran que dichas ayudas facilitan la competencia desleal. En España los comerciantes han planteado la necesidad de ser ayudados igualmente.

<sup>19</sup> Por lo menos así lo considera el Financial Times del 2 de abril, y otras revistas especializadas.

Se estima que en la UE, desde el otoño de 2008 hasta abril de 2009, los apoyos superan los 3 billones de dólares, y que las ayudas de Estados Unidos alcanzan una cifra similar<sup>20</sup>; en abril de 2009 se evalúa que los apoyos prestados por los gobiernos superan ya la cifra de 7 billones de dólares. Sin embargo, en esta fecha no parece que están teniendo éxito en su intento de paliar la crisis. Ni siquiera la situación financiera se está resolviendo, a pesar de las ingentes ayudas que está recibiendo, pues aunque acabamos de señalar que el acentuado descalabro financiero se está frenando un poco, el crédito no vuelve a la economía y la situación del sector es muy incierta. Además, la situación económica real, la actividad económica, la producción, el empleo, se están deteriorando continuamente y nadie sabe cuándo ni cómo, ni si se producirá una recuperación. La crisis de la primera década del siglo XXI se presenta con una gran profundidad y dureza.

*Recuadro 3. Una evaluación de la reunión del G-20 de Londres del 2008.*

Los gobiernos de los diversos países llegaron a la cumbre con objetivos diferentes: simplificando bastante se puede decir que Estados Unidos pretendía avanzar hacia el cumplimiento de los planes de estímulo a las economías acordados en la reunión anterior, destinando a esta finalidad el 2% del PIB respectivo, mientras que los países de la UE se inclinaban más por avanzar en la regulación del sistema financiero global, pero manteniendo en lo máximo posible la libre circulación de capitales y los mercados financieros globalizados (tarea imposible donde las haya).

Aunque el presidente Sarkozy dijo que el acuerdo de la cumbre en un nuevo régimen de regulación y en el control de los paraísos fiscales<sup>21</sup> marcaba el fin del capitalismo anglosajón, y el primer ministro inglés, G. Brown, evaluó en 5 billones de dólares el estímulo que se ha aportado hasta ahora para salir de la crisis, señalando que en esta reunión se habían añadido 1.100 millones de dólares más (1.100.000.000 da una impresión más realista de la magnitud de la ayuda), el Financial Times realiza una estimación mucho más moderada y tras un cuidadoso análisis de las cifras las rebaja drásticamente, concluyendo que lo que Brown valora en 1.100 millones \$ había sido ya aportado con anterioridad y lo nuevo aportado en esta reunión queda por debajo de 100 billones y estaban ya en marcha sin la reunión de Londres. Respecto a la limpieza de los activos tóxicos no tomaron ningún compromiso concreto sino que señalaron que harían «lo que se debe de hacer»: «Nos comprometemos a tomar todas las acciones necesarias

<sup>20</sup> *El País*, 9/4/2009.

<sup>21</sup> Difícil de aceptar, pues debido a las presiones la OCDE ha tenido dificultades para publicar la lista original que hizo para clasificar a los paraísos fiscales, ha tenido que suavizarla (los paraísos fiscales malos, «negros», han pasado a ser «grises») y, hasta ahora, todo parece quedar reducido a la «autorregulación» de los mismos.

para restaurar el flujo normal del crédito a través del sistema financiero y a asegurar la solidez de instituciones importantes para el sistema», que es evidente que no pasa de ser una declaración de buenas intenciones. Matiza también fuertemente las demás partidas y señala que de los nuevos fondos del FMI el 44% irá al grupo del G-7, es decir a los países más avanzados, aunque el aumento de fondos permitirá también aumentar la ayuda a los países más pobres. Concluyendo: «Aunque la inflación de pequeños y antiguos compromisos en una enorme suma no convierte la cumbre en un fracaso, el deseo de producir grandes cifras para titulares como el principal resultado de la reunión sugiere que las discrepancias en otros aspectos fueron considerables»<sup>22</sup>.

¿Cómo se pueden evaluar desde un punto de vista social estos intentos de recuperación por parte de los gobiernos?

En primer lugar, el Estado vuelve a mostrar su carácter de garante y subordinado al capital. Cuando las decisiones de un capital global ávido de beneficios generan una crisis de gran magnitud, los gobiernos no dudan en acudir al rescate. Rescate, por otra parte, que los capitales pretenden «temporal» y «sin salirse de las reglas del libre mercado»; es decir, un rescate que les permita volver a seguir haciendo lo mismo que han hecho hasta ahora y que, una vez recuperada la economía (siempre pensando que se recuperará), les devuelva la total libertad de acción que los capitalistas desean.

A pesar del enorme volumen de los apoyos necesarios, ni una sola vez se ha puesto en duda la existencia del dinero necesario para ello. No se ha explicitado a qué elementos recurrirán los Estados para reunir el dinero que necesitan, pero ni se plantea el tema de las fuentes de dichos sustanciales importes. Lo que muestra que cuando hay voluntad política también se encuentra el dinero necesario. En adelante debiera resultar difícil convencernos de que no hay dinero para gastos sociales, cuando están proporcionando sumas de esta magnitud para intentar recuperar los (des)equilibrios financieros. Pero peor todavía, afirman que no hay dinero para lo social, porque se han tenido que atender las necesidades del mundo financiero. Es evidente que hay necesidades de primera y de tercera clase.

¿Tendrán los Estados el dinero necesario para cumplir todo lo que están prometiendo? En España ya se prevé un déficit presupuestario del 5,9% (algunos comentaristas lo esperan bastante más alto) y se plantean dudas acerca de

---

<sup>22</sup> Todas las citas de este párrafo son del Financial Times de 3/4/2009.



la solvencia de la deuda pública española<sup>23</sup>. En el capitalismo, aunque sea en crisis, la mayoría de aspectos económicos redunda a favor del capital. Para financiar los apoyos al capital financiero una parte importante vendrá de la deuda pública emitida por el Estado... que será suscrita por aquellos capitalistas que ahora quieren invertir en valores seguros. Pero como la deuda pública se tiene que amortizar con los impuestos de la población, ello supone que los capitales que se refugian ahora en la deuda pública obtendrán su rendimiento de los impuestos de la población de a pie durante bastantes años... ¡es difícil escaparse de la influencia del capital!

Se argumenta que el apoyo público es imprescindible, pues se ha de mantener el sistema financiero. Ninguna sociedad moderna puede subsistir sin un sistema financiero operativo, por lo tanto había que rescatarlo. El Estado tiene que actuar de bombero ante los incendios que genera el capital.

Es verdad que una sociedad moderna no puede operar sin un sistema financiero. Pero éste se puede estructurar y mantener de diversas formas. No hay una sola fórmula de organización financiera. Y ante el caos financiero que el capitalismo global ha generado se tendría que organizar el rescate de otra manera.

En conjunto, hay que señalar que es intolerable «rescatar» al sistema financiero y a la economía **para que el sistema y sus agentes sigan haciendo lo mismo que nos ha llevado a la crisis, para, según sus propias palabras, «refundar el capitalismo»**. Es como enviar a la zorra a cuidar del gallinero.

Frente a los problemas que genera la crisis, a menudo parece que incluso quienes se consideran de izquierda y sus diversos agentes lo único que desean es que el sistema se recupere rápidamente y todo vuelva a seguir igual que antes de iniciarse la crisis. Que se resuelvan pronto los principales problemas — especialmente el paro—, aunque ello suponga la garantía de volver a experimentarlos dentro de muy pocos años de nuevo. Se diría que se tiene miedo, que ni siquiera se piensa en aprovechar la crisis para tratar de introducir cambios genuinos.

Pero incluso dentro del capitalismo se pueden proponer formas distintas de organización más eficientes para la economía, aunque no tan favorables al

---

<sup>23</sup> Público, 14/01/2009.

capital, y, especialmente, que ayuden a evitar las graves consecuencias negativas y el sufrimiento que una crisis como la actual supone para millones de personas, que no han tenido ninguna culpa ni responsabilidad en la misma. Es posible plantear algunas medidas paliativas que suavicen el sufrimiento que la crisis causa en mucha gente y supongan un avance hacia una sociedad más estable y más justa.

No se van a plantear aquí formas precisas alternativas sino aspectos de índole general y política que pueden suscitar algunas reflexiones. Podrían estructurarse por medio de un **Programa de Emergencia** bajo un estrecho y renovado control democrático, en torno a tres ejes principales:

El EJE 1 tendría que dedicarse a una **ayuda inmediata a los damnificados** por la crisis, que suponga una sustancial redistribución de la renta a su favor:

Es necesario *organizar inmediatamente una ayuda suficiente e indefinida en el tiempo para los parados*, víctimas inocentes de las contradicciones permanentes del sistema capitalista. ¿Por qué han de ser ellos los que carguen con las consecuencias de la crisis? Se tiene que organizar un sistema social que les ayude en cantidades suficientes para cubrir sus necesidades básicas durante todo el tiempo que permanezcan parados. Por ejemplo, concederles el derecho a la gratuidad de elementos esenciales para la vida (agua, luz, gas, transporte, alimentos...), un subsidio de paro indefinido y otras medidas similares. Si se están gastando cantidades tan enormes en sostener el capital financiero, ¿por qué no se van a gastar en ayudar a sus víctimas? Esta ayuda es imprescindible y urgente.

Asimismo *hay que frenar totalmente los desahucios*. Habrá que estudiar cómo resolver el problema de las familias que no pueden pagar las hipotecas —moratorias en el tiempo, condonaciones parciales, etc.— y sostener a aquellas que no puedan pagar el alquiler. Pero no se puede permitir que las familias queden en la calle a causa de unos precios de las hipotecas y de los alquileres totalmente desorbitados y unos bajos salarios en precario, cuando no el paro, mientras existen millones de viviendas vacías que acaban de construir ellos con su trabajo.

Para resolver el problema de fondo de la insuficiencia de ingresos y capacidad de consumo, que constituye uno de los pilares de la crisis, es necesario redistribuir la riqueza en una dirección que permita a los trabajadores recuperar

los ingresos perdidos en los últimos treinta años mediante aumentos salariales graduales; y, en el marco del Programa de Emergencia, podría ser útil, por lo menos, crear un *Fondo para el empleo y los salarios administrado por los propios trabajadores*. Más abajo nos referimos a la reforma fiscal que sería necesaria para ello.

Una de las medidas más eficientes para que hubiera trabajo para muchos más trabajadores y supondría, además, una importante mejora en la calidad de vida de la población, consistiría en *reducir el tiempo de trabajo*.

El EJE 2 tendría que consistir en la **Reestructuración financiera** que supondría:

*La nacionalización radical de la banca y de las empresas de seguros; la sustitución de la banca privada por la banca pública*. Si los fondos para sostener el sistema financiero son públicos, ¿qué impide la nacionalización radical de la banca, con gestores públicos y criterios públicos de actuación, en lugar de apoyar la vuelta a una actividad privada super-expandida y desregulada que es la que nos ha conducido a la situación actual?

*Habría que dejar hundir el capital de los bancos, con la pérdida total del capital para los accionistas (o valor residual de Bolsa)*. Una cosa es mantener en operación un sistema financiero, otra mantener a los propietarios de los bancos como tales. Han perdido una gran parte de su capital, sin duda, pero aunque actualmente no valgan nada o muy poco, retienen los valores que testifican de su propiedad (por si un día se recuperan). ¿Por qué no habría de eliminarse ésta en una genuina nacionalización? Se nos dice que una de las ventajas del capital privado es que son responsables de sus pérdidas, pero no parece ser así por lo menos en esta ocasión, ya que el Estado rescata a los bancos pero no absorbe su propiedad. Al contrario, incluso cuando compra las acciones de los bancos a rescatar, en bastantes ocasiones lo hace explícitamente sin derecho a decidir en el Consejo de Administración. ¿Cómo se justifica esta magnanimidad hacia el capital privado? ¿Por qué no puede desaparecer el capital si lo han perdido en sus desastrosas operaciones financieras? Si dicen que el beneficio es la compensación por el riesgo en el que los capitales incurren, ¿por qué ahora que ellos han generado unas enormes pérdidas no tienen que sufrirlas?

Hay que insistir en que la necesidad de tener un sistema financiero en cualquier sociedad moderna *no quiere decir que haya que mantener el sistema*

*financiero actual*, que es lo que se está intentando hacer con las ayudas ahora. Puede haber fórmulas muy interesantes y que conduzcan a una sociedad mucho más eficiente y justa. Hay formas alternativas de organizar un sistema financiero. En el Recuadro 4 presentamos un esbozo de una forma alternativa de actuación —podrían también diseñarse otras— que combina el mantenimiento de un sistema financiero eficiente con una redistribución de la renta mucho más equitativa y presenta también elementos conducentes a una sociedad alternativa. Es solamente un esbozo, lo que quiere decir que habría de elaborarse mucho más, pero ello es posible.

*Recuadro 4. Una propuesta alternativa para el sistema financiero y social en el estado español.*

Por medio de un sistema de fases:

*Primera fase:* Actualmente los bancos y cajas están acudiendo a subastas públicas en las que reciben liquidez a cambio de los activos financieros que presentan estas instituciones. En esta *fase paliativa* se tendría que cambiar la ley del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) de forma que, en lugar de intercambiarlos por activos financieros, los fondos líquidos necesarios se proporcionen a cambio de las participaciones industriales que dichas instituciones controlan, sobre todo en sectores básicos, como el agua, energía, gas, red de transportes, etc., así como de aquellas empresas de servicios básicos que fueron privatizadas. Ello aseguraría el control social de las mercancías básicas.

*Segunda fase:* Para asegurar un sistema de pagos, ahorro y crédito se tendría que crear un «banco bueno»<sup>24</sup>; es decir que, a diferencia de los bancos que se trata de rescatar ahora, no tuviera una situación financiera negativa. Este «banco bueno» podría crearse nacionalizando y unificando el sistema de Cajas de Ahorros (que aunque algunas estén en situación dudosa son solventes en su conjunto, pues la agrupación ayudaría a resolver las tensiones internas de liquidez para cubrir los préstamos con el sistema financiero mundial). Este sistema unificado tiene ya una red de oficinas, tratamiento de la información y control de los riesgos adecuados para un moderno sistema financiero. Se consolidaría así una red financiera solvente y controlada.

Simultáneamente se debería hacer público el apoyo estatal exclusivo a esta nueva red social de Cajas de Ahorros unificadas. Habría de reconducirse el gasto, la inversión y la financiación pública únicamente por los canales del «banco bueno» y asegurar los depósitos sólo de las cuentas en este sistema público, dejando caer los bancos privados que tengan problemas de solvencia o rentabilidad, lo que llevaría a reducirlos a la marginalidad.

Para que este nuevo sistema financiero sea controlado socialmente se debe democratizar la elección de los gestores locales y nacionales del sistema unificado

<sup>24</sup> En las medidas actuales de rescate se está debatiendo la creación de un «banco malo» que absorba todos los valores que actualmente no tienen valor, para liberar a los bancos de estos aspectos negativos de su balance. Al contrario de lo que nosotros proponemos.

de Cajas de Ahorros, así como el control y destino de los beneficios. La democratización debe interpretarse en un sentido amplio y no limitado a representaciones de las instituciones políticas oficiales.

*Tercera fase:* Creado y consolidado un sistema financiero adecuado, se procedería al proceso de intervención de la propiedad de los sectores de producción real mediante el control de las acciones que están en manos de sistema financiero. Ya al inicio del proceso se ha señalado que se avanzaría en el control de la propiedad de los sectores productivos básicos mediante el intercambio de la liquidez que necesitarían las instituciones financieras; ahora se profundizaría en esta dirección mediante la concesión de crédito dirigido a sectores clave, especialmente de aquellas empresas que se dedican a la producción de las mercancías básicas para la vida. Se considera que no se puede generar beneficio privado en los sectores que corresponden a las mercancías para la reproducción, por lo que se ha de avanzar hacia la gratuidad de los productos que constituyen el paquete básico y eliminar progresivamente la utilización del sistema de mercados para la asignación de precios en las mercancías socialmente designadas como básicas. Se trata de ganar espacios al mercado. Finalmente se trataría de establecer una renta básica para toda la población.

En esta crisis ya hemos visto que la pérdida de los capitales empresariales está suponiendo un quebranto mucho menor de las fortunas privadas. Dadas las gravísimas consecuencias que tiene la crisis causada por la gestión de los capitales en toda la sociedad, *¿por qué no se pueden exigir responsabilidades personales a los gestores de los negocios?* Tanto económicos, pues sus fortunas no tienen otro origen que sus negocios anteriores, como penales, por su incompetente administración. Habría que evaluar penalmente a los administradores. Hasta ahora todo lo que se sugiere es que las remuneraciones por su trabajo de gestión no aumenten (nada se dice de sus ingresos por beneficios) o, como máximo, que se reduzcan ligeramente, cuando son ellos los responsables de las grandes pérdidas económicas que se están experimentando y las graves consecuencias que la crisis conlleva, lo que es totalmente insuficiente e injusto. Habría que pensar incluso en la confiscación de las ingentes fortunas privadas que han reunido los grandes responsables de las finanzas en los últimos años.

El EJE 3 potenciaría **el Estado como agente económico directo:**

Ya se ha señalado en el Eje 1 que el Estado tendría que ser un agente nacionalizador de los bancos y empresas en crisis. Asimismo, dado que los fondos que sostienen el entramado son públicos, *¿por qué es necesaria la intervención de la banca privada para conceder los créditos que se consideran necesarios a*

las empresas productivas, especialmente a las pequeñas empresas, y a las familias? *El Estado podría ser proveedor de créditos, sin intermediarios.*

Por el contrario, quizá no es necesario garantizar todos los depósitos en los bancos, de cualquier importe, sino que *basta con garantizar los depósitos modestos*. Suponiendo que, en caso de tener que materializarse, ello fuese posible, las cantidades garantizadas en el caso español, por ejemplo, desbordan totalmente las cifras de ahorros de la mayoría de la población española.

*Tendría que crearse directamente empleo público.* ¿Por qué subvencionar la creación de empleo por las empresas en lugar de generar directamente empleo público? No faltan lugares donde éste es necesario, como en todos los servicios sociales que se están quejando continuamente de penuria de personal. Aquí tenemos un ámbito muy adecuado de creación de empleo sostenible y que redundaría directamente en bienestar de la población.

*No habría de temerse que la crisis, al forzar que se apoye a algunas empresas productivas, aumente el déficit público.* Ahora que se está incurriendo en fuertes déficits para apoyar al capital financiero, ¿por qué no utilizarlo para mejorar el sistema productivo?

La necesidad de mejorar el modelo de crecimiento español es una realidad, pero no constituye un proyecto que se puede realizar en el corto plazo. El apoyo prestado a algunas empresas de importancia para la economía, el empleo y el consumo del país, podría constituir un primer paso para avanzar hacia un modelo de crecimiento más adecuado. Apoyo que, sin embargo, habría de conllevar importantes contrapartidas sociales, como una planificación integral del sector y la genuina participación de los trabajadores y del sector público en la gestión empresarial, con unos objetivos sociales clara y precisamente establecidos.

Estimular la economía requiere importantes fondos para el erario público. ¿Cómo se van a obtener sin perjudicar la administración pública y la economía del país? Ya hemos señalado los efectos redistribuidores de la deuda pública. Uno de los elementos básicos de cualquier programa de reformas debería ser *una profunda reforma fiscal* que obligue a pagar más impuestos a los más ricos, en lugar de ir disminuyéndolos como se está haciendo desde hace treinta años. Por ejemplo, en el IRPF, recuperar los tipos de imposición del comienzo de la transición para los estratos más altos del impuesto (superiores al 50%); recuperar, racionalizar y aumentar el impuesto sobre el patrimonio y el de sucesiones; crear

un impuesto extraordinario sobre beneficios, en base a los pingües beneficios que se han distribuido a los propietarios de las empresas en los últimos años. Todo ello permitiría financiar los programas de reforma con un fondo para el empleo que se ha señalado más arriba (EJE 1). No se habría de temer, tampoco, un aumento del déficit público si fuera combinado con una reforma fiscal progresista. En otras palabras, una gestión funcional del sistema fiscal que permita absorber importantes fondos de aquellos sectores de la población que disponen de los mismos por haber obtenido extraordinarios beneficios en los últimos años.

*Una matización importante:* En estas propuestas se hace una cerrada defensa de la actuación pública, que en el lenguaje habitual se suele igualar a la defensa del papel del Estado en la sociedad. Es necesario matizar este aspecto: no se puede ignorar que en las sociedades capitalistas el Estado responde en su mayor parte a los intereses de los grupos dominantes, por lo que cuando se defiende la actuación del Estado hay que precisar que también es necesario buscar, luchar, por una actuación del Estado distinta de la que es «normal» en nuestras sociedades. Queremos precisar que aquí no se defiende la actuación del Estado tal como opera en la actualidad sino que se pretende una forma distinta de actuar del mismo, mucho más genuinamente democrática y participativa, donde la actuación pública no esté exclusivamente en manos de las instituciones políticas, a menudo preocupadas prioritariamente por su sobrevivencia en el poder. Se trata también de avanzar hacia un sector público distinto, con una amplia y profunda base popular, de plantear la necesidad de un «Estado» entendido mucho más como la participación de la ciudadanía en la organización social que como las instituciones que ahora lo constituyen y que sufrimos como fruto de un Estado de clase y burocrático. La lucha por lo público requiere también exigir la participación en las decisiones y organizaciones que nos afectan. Hacia este objetivo se ha de orientar nuestra lucha.

## CONCLUYENDO

Será muy difícil lograr poner en marcha estos programas u otros similares. Pero si la crisis nos ha de causar un enorme sufrimiento humano no queda más remedio que luchar por ellos. Mucho más todavía si queremos que un día se pueda establecer un sistema económico y social no basado en la explotación sino en la felicidad de los seres humanos<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sin olvidar que en estos temas estamos refiriéndonos sólo a los seres humanos del primer mundo, olvidando las cuatro quintas partes de la humanidad que viven en condiciones muy precarias.

En el capitalismo no pueden resolverse definitivamente los problemas que la crisis implica, y mucho menos construir una sociedad justa. La necesidad de sostener de inmediato algunos elementos del sistema debe combinarse con elementos que signifiquen un avance real en un proceso hacia un sistema no capitalista, alternativo, única esperanza de una economía y una sociedad dedicada al bienestar de la población y no al beneficio del capital.

El que no se logre avanzar en esta dirección muestra la enorme debilidad de las izquierdas, que no estamos ahora en condiciones de dar una respuesta a las exigencias del capital y de aprovechar los graves desequilibrios que muestra el capitalismo para construir una sociedad justa. Está muy claro que si queremos una sociedad alternativa en el futuro, hemos de comenzar a prepararnos para ello, o el capitalismo, en la crisis y en la recuperación, seguirá apretando todavía más las tuercas de la explotación.



**Andrew Watt**

La crisis económica y las políticas de la UE  
y de los países miembros



*Paisaje nevado*, 1896-1897. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*¿Cómo llegó, lo que empezó como una crisis de EEUU, a golpear tan duramente la economía europea? ¿Por qué la contracción es peor ahora en Europa que al otro lado del Atlántico? ¿Qué han hecho los políticos europeos —en la UE y a nivel nacional— para frenar la crisis? ¿Ha sido suficiente y qué deberían estar haciendo además, o en lugar de eso? La respuesta a estas preguntas es la base de este trabajo.*

*Tanto la política monetaria como la fiscal en la Unión Europea han reaccionado a la crisis, pero en ambos casos la reacción ha sido cuantitativamente limitada y también ha dado motivos de preocupación en términos más cualitativos.*

*Junto a la necesidad a corto plazo de abordar la crisis, y de impulsar a medio plazo la reforma de la supervisión bancaria y de otros mercados financieros, es fundamental que se reabra el debate sobre las estructuras de la gobernanza económica a nivel europeo.*

## INTRODUCCIÓN

**N**OS hemos acostumbrado a unas perspectivas económicas de deterioro constante desde que comenzara la crisis económica global en el verano de 2007. Además, las previsiones más recientes del FMI<sup>1</sup> llegaron como un shock: -4,2 y -4,0% en la evolución del PIB es lo previsto ahora para la zona euro y la UE respectivamente, en 2009; un desastroso -5,6 en Alemania, o el hecho de que ni una sola economía de la UE27 escapará a la recesión este año. En cierto sentido es todavía más sorprendente el hecho de que el epicentro de la crisis financiera, el origen de los activos tóxicos, el país cuyos *booms* de la construcción y de la deuda y cuyos modos de derroche supuestamente le condenaron —y no la cauta, responsable Unión Europea— a una crisis económica «bien merecida», espere ahora una contracción de «sólo» un 2,8% en el presente año. Más importante todavía, se espera que la economía de los EEUU se nivele en 2010, mientras que la UE27 y la zona euro seguirán contrayéndose, según el FMI.

Esta situación plantea una serie de preguntas interrelacionadas que se someten a consideración en este artículo<sup>2</sup>. ¿Cómo llegó, lo que empezó como una crisis de EEUU, a golpear tan duramente la economía europea? ¿Por qué la contracción es peor ahora en Europa que al otro lado del Atlántico? ¿Qué han hecho los políticos europeos —en la UE y a nivel nacional— para frenar la crisis? ¿Ha sido suficiente y qué deberían estar haciendo además, o en lugar de eso?

---

<sup>1</sup> En su World Economic Outlook de abril de 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/text.pdf>

<sup>2</sup> Esta contribución se basa en tres análisis recientes en inglés de la crisis, elaborados por el mismo autor. Véase la lista de referencias bibliográficas al final para más detalle.

## CÓMO SE EXTENDIÓ LA CRISIS DESDE EL OTRO LADO DEL ATLÁNTICO

A la dramática desaceleración en los EEUU, la explosión de las burbujas financiera y de la vivienda, la congelación de los mercados de créditos, etc., que comenzaron en el verano de 2007, pero se aceleraron dramáticamente en el otoño de 2008, se sumaron una serie de factores que ya habían afectado negativamente la dinámica de la actividad económica en Europa. Estos factores fueron los siguientes:

- Un agudo incremento en los precios de las materias primas: los precios del petróleo en euros subieron más del doble —desde menos de 40 euros a cerca de 90 euros entre principios de 2007 y el verano de 2008<sup>3</sup>— y se registraron picos similares en un gran número de otros productos básicos. Esto elevó los costes de las empresas y rebajó los ingresos reales de los trabajadores, reduciendo la demanda agregada, cuando la inflación remonó brevemente a cerca del 4%.
- Una fuerte apreciación del euro: el euro se apreció frente al dólar en un importante 33% entre principios de 2006 y el verano de 2008, con un incremento paralelo frente al yen. La tasa de cambio efectiva nominal del euro ascendió alrededor del 15% en verano de 2008 desde su media en 2005. Aun compensando parcialmente el incremento en los precios mundiales de las materias primas, la fuerza del euro redujo los márgenes de beneficio de las empresas en el sector de bienes comerciables y redujo las exportaciones netas.
- Efecto retardado de tipos de interés más altos: el Banco Central Europeo (BCE) empezó a elevar los tipos de interés a principios de 2006. Ocho alzas de tipos los llevaron del 2 al 4% a mediados de 2007, sobre un fondo de aumento de las tasas de inflación, provocado principalmente por los precios importados más altos. Mediante los canales usuales de transmisión (incluyendo la ya mencionada apreciación de la moneda) y con los retrasos habituales, esta decisión ha deprimido la demanda agregada.

---

<sup>3</sup> Los incrementos mucho mayores de los (usualmente citados) precios en dólares fueron compensados en gran medida por la apreciación de la moneda. El precio del petróleo (en euros) ha vuelto desde entonces al nivel, aproximadamente, de comienzos de 2007. Las cifras en éste y en los siguientes dos puntos están tomadas de "Indicadores básicos para la zona euro" de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12486\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12486_en.pdf)

Además de estos tres importantes factores restrictivos, que afectaron negativamente, con poca variación, a todas las economías europeas (especialmente las de la zona euro), una serie de países concretos se enfrentaron a problemas específicos. Reino Unido, Irlanda y España, en particular, compartieron una serie de rasgos de la economía de los EEUU: burbujas inmobiliarias, un crecimiento del endeudamiento de los hogares y/o déficits de cuentas corrientes o un aumento de los problemas de competitividad internacional. Estos rasgos también eran característicos de algunos de los nuevos Estados miembros, exacerbados en algún caso por una creciente dependencia en la deuda de los hogares nominada en monedas no-nacionales.

Desde una perspectiva europea, sin embargo, habría que destacar que el necesario «enfriamiento» de algunas de estas economías, por sí mismo, no debería haber provocado una recesión de nivel continental, puesto que algunos otros países, y especialmente Alemania, estaban simultáneamente empezando a crecer a un ritmo mayor y, por fin, registraban un crecimiento salarial más rápido, que ayudaba así a reequilibrar la economía intra-europea.

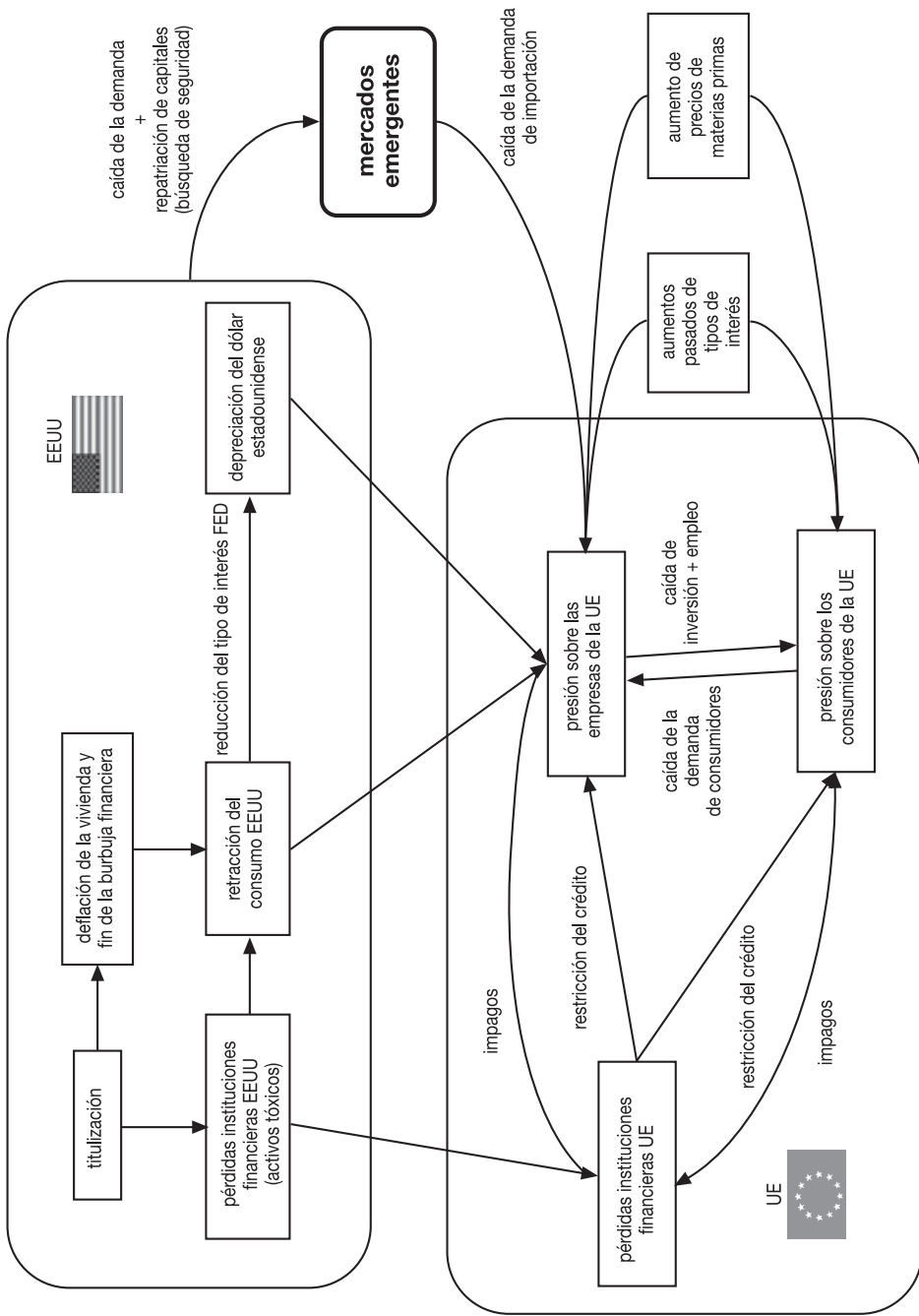
En consecuencia, la economía europea ya estaba seria, pero todavía invisiblemente, debilitada cuando las oleadas de *shocks* de la crisis financiera comenzaron a golpearla desde el otro lado del Atlántico. La crisis se inició por el estallido de la burbuja inmobiliaria de los EEUU (y más tarde la burbuja de los activos), que provocó una virulenta reacción en cadena, con una serie de mecanismos de reacción negativos<sup>4</sup>. Esto tuvo un efecto directo sobre la demanda de los consumidores, puesto que el incremento de los precios de la vivienda había sido la «vaca lechera» de los esforzados consumidores estadounidenses (créditos con garantía hipotecaria y refinanciación de las hipotecas). Los impagos y las ejecuciones de hipotecas aumentaron. Aún peor, la titulización de los activos subyacentes condujo rápidamente a la implosión del sector financiero de EEUU, cuando emergieron las pérdidas y se evaporó la confianza en la solvencia de las entidades financieras. El consecuente colapso de los créditos impactó entonces en los consumidores y las empresas no-financieras, que no pudieron seguir obteniendo créditos.

En la figura 1 se ofrece una ilustración esquemática sobre cómo el contagio del otro lado del Atlántico aceleró el impacto de las fuerzas restrictivas internas

---

<sup>4</sup> Este es un informe extremadamente condensado, porque nuestro interés está en el impacto sobre Europa.

FIGURA 1



(*shock* de la tasa de cambio, *shock* de los tipos de interés) y externas (*shock* de las materias primas) antes comentadas.

Hubo cuatro mecanismos principales de transmisión:

- La reducción de gastos de los consumidores de EEUU (y también el estancamiento de la inversión empresarial) afectaron directamente a las oportunidades de venta de los exportadores europeos, ya limitadas por la anterior apreciación de la moneda.
- El sector financiero europeo había sido un importante comprador de activos “tóxicos” de los bancos de EEUU. El colapso en su valor y en su cese del comercio dio lugar a una implosión en cadena del sector bancario europeo, que golpeó entonces a las empresas europeas (y en menor medida a los consumidores, especialmente los propietarios de viviendas).
- Los recortes de tipos masivos por parte de la Reserva Federal estadounidense en respuesta a la crisis (inicialmente no coincidentes con las medidas del Banco Central Europeo) dieron lugar a una severa caída del dólar frente al euro, exacerbando la presión competitiva sobre los productores europeos.
- Finalmente, y después de un retraso, la crisis golpeó también a las economías emergentes (incluso a China, donde informes recientes apuntan a que es probable un importante aumento del desempleo<sup>5</sup>), lo que les condujo a un recorte en su demanda de importaciones.

En el seno de las economías europeas, este proceso puso en movimiento una interacción negativa entre los sectores empresariales y las familias, típica de cualquier recesión. Las empresas recortan la inversión, los horarios laborales y los niveles de empleo. Los hogares —haciendo frente a una mayor inseguridad y unas condiciones de créditos más duras— ahorran más y algunos de ellos sufren pérdidas de ingresos; el consumo general cae, empeorando la situación de las empresas, lo que intensifica la pérdida de empleos, etc. Junto a todo esto llegan los bucles de retroalimentación negativa entre el sistema bancario, las familias y las empresas no-financieras.

---

<sup>5</sup> Cf. «Beijing forecasts grim employment outlook», Financial Times, 21 Noviembre 2008: <http://www.ft.com/cms/s/0/6fb1207c-b774-11dd-8e01-0000779fd18c.html>

Las economías dependientes de la exportación, especialmente aquellas como Alemania especializadas en la exportación de bienes de inversión, se vieron masivamente golpeadas por la aguda contracción de la inversión global del comercio mundial y la sequía de acceso al crédito. Mientras tanto, las economías de Europa, que antes se expandían rápidamente, basándose en el endeudamiento (Reino Unido, Irlanda, España, y seguidamente muchos de los países de Europa central y oriental) luchaban para hacer frente a sus propios problemas «de tipo estadounidense» de caída de los precios de los bienes, masiva contracción de la inversión en vivienda, y la resultante crisis financiera.

El análisis anterior muestra por qué Europa era incapaz, contrariamente a las esperanzas iniciales de algunos analistas, de escapar a la recesión originada en EEUU. Sin embargo, como se indicaba en la introducción, la paradoja ahora es que EEUU parece preparada para experimentar una recesión menos profunda y una recuperación más rápida que la de la UE, y especialmente que las grandes economías del continente europeo, que *no* habían experimentado un *boom* anterior con la consecuente burbuja de los precios de los activos pero habían conseguido ganancias reales en términos de mayores ingresos y menor desempleo. En cierta medida, esto refleja la diferencia económica estructural entre las economías así como el grado de dependencia sobre sectores cíclicamente sensibles y sobre los mercados extranjeros. También una causa plausible para una explicación (parcial) son las diferencias en la respuesta por parte de la política económica. Para examinar esta hipótesis revisaremos a continuación la respuesta a la crisis por parte de los gobiernos europeos, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional.

## LA RESPUESTA POLÍTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

### **Política monetaria**

Las autoridades monetarias empezaron ya en el verano de 2007 a aplicar diversas medidas orientadas a mejorar la situación de liquidez de las instituciones financieras. Cuando los préstamos interbancarios se acabaron, tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de este año, los bancos centrales realizaron una inyección masiva de liquidez al sistema bancario, relajando los requisitos exigidos a los activos que se aportaban para las operaciones de refinanciación de crédito. En general se considera que el BCE ha actuado rápida y eficazmente en este ámbito, y más en comparación con el Banco de Inglaterra,



donde las objeciones a «salvar» a los bancos fueron parte de las razones de la debacle de Northern Rock.

Sin embargo, la historia es muy diferente en lo que se refiere al apoyo de la política monetaria a la economía real mediante recortes de los tipos de interés. En contra de lo que era, incluso antes del colapso de Lehman, bastante claramente una crisis económica y financiera muy seria, el BCE mantuvo una posición dura, rechazó las peticiones de recortes de los tipos de interés<sup>6</sup>, y en julio de 2008 en realidad *elevó* los tipos de interés. Este paso se justificó en la inflación por encima del objetivo del BCE y el supuesto peligro de ajuste salarial inflacionista. La estrategia paradójica de apoyo frenético al sector financiero y restricción a la economía real no podía mantenerse. En octubre el BCE se vio obligado a un embarazoso cambio de dirección, recortando los tipos (en una acción coordinada con otros grandes bancos centrales). A esto siguieron posteriores recortes que en total llevaron los tipos desde el 4,25 al 1,25, es decir, unos 300 puntos básicos. Sin embargo, mientras la generación de liquidez fue rápida en comparación con recesiones anteriores, los recortes de tipos en EEUU y el Reino Unido fueron más inmediatos y más decididos.

Cuando los tipos básicos en EEUU y el Reino Unido, y más recientemente en Europa, se acercaban al límite «cero», comenzó un debate intensivo sobre la llamada expansión cuantitativa de la liquidez o «relajación cuantitativa» (*quantitative easing*) mediante compras directas, por parte de los bancos centrales, de diferentes valores del sector privado<sup>7</sup> utilizando dinero del banco central. Esta medida amplía directamente la oferta de dinero y eleva los precios de los valores adquiridos, teniendo un efecto estimulador directo sobre la economía.

La Reserva Federal americana y el Banco de Inglaterra ya tienen una política de «tipos de interés cero» y han anunciado que se están comprometiendo en una expansión cuantitativa del crédito (inyectar liquidez al sistema). Sin embargo, el BCE ha rechazado, en repetidas declaraciones, una política de tipos de interés cero. Los operadores de los mercados financieros esperan que recorte su tipo de interés de referencia al 1% (lo que situaría el tipo de descuento en cero) y que se amplíe el periodo durante el que se presta a los bancos en estas

---

<sup>6</sup> En primavera, la *European Labour Network for Economic Policy* ya había pedido 50 puntos básicos de recortes de los tipos de interés durante el verano (ELNEP 2008).

<sup>7</sup> Nota de la redacción: La compra de activos que no se pueden negociar en mercados de créditos prácticamente cerrados en sus actividades habituales, por la desconfianza entre las entidades financieras, suponen un aval público para que sean negociables.

condiciones. Además, el BCE ha expresado repetidamente su renuencia a la compra directa de activos, especialmente a comprar valores de los gobiernos en el mercado secundario. (El Tratado de Maastricht le prohíbe realizar compras directas de activos de los gobiernos.)<sup>8</sup>

Resumiendo, el BCE ha reaccionado vigorosamente a la crisis, especialmente en cuanto al apoyo al sector bancario, pero no lo ha hecho tan decisivamente como la Fed de EEUU o el Banco de Inglaterra. En concreto, hasta la fecha ha rechazado comprometerse en la expansión monetaria. Hasta cierto punto ha estado dando largas y no ha podido convencer a los inversores y a los consumidores europeos de que estaba haciendo todo lo que podía para estimular la demanda. También ha expresado una preocupación poco útil sobre los déficits fiscales mientras el presidente de la Reserva Federal estadounidense (Fed), Bernanke, estaba pidiendo activamente al gobierno de EEUU que aplicara políticas fiscales expansionistas. Es más, la voluntad del BCE de comprar, indirectamente, emisiones de los gobiernos significa que una serie de gobiernos de la zona euro se enfrentan a restricciones sobre su política fiscal (véase más adelante). Esto refleja, al menos parcialmente, la resistencia ideológica por parte del propio banco a estas políticas, aunque es cierto que la situación es indudablemente mucho más compleja que en EEUU o el Reino Unido. Allí el banco central tiene una contraparte, el gobierno nacional, en vez de 16 gobiernos más o menos coordinados por las reuniones de los ministros de finanzas del euro-grupo.

## **Política fiscal**

Desde una perspectiva europea las actividades de los gobiernos nacionales en respuesta a la crisis pueden caracterizarse por una fase inicial de «sálvese quien pueda», seguida por cierta coordinación limitada de gestión de la crisis. En principio, los gobiernos buscaron individualmente impedir la desestructuración de sus sectores financieros nacionales. Esto, sin embargo, dio lugar a problemas rápidamente. El apoyo público para asegurar los depósitos de los bancos nacionales, por ejemplo, produjo movimientos desestabilizadores en los ahorros cuando los ahorradores europeos, movidos por el pánico, pensaron situar los fondos donde parecían más seguros. De hecho, el concepto de un sector financiero «nacional» se había vuelto discutible por la europeización de

---

<sup>8</sup> Véase la entrevista con el presidente del Bundesbank y miembro del consejo del BCE, Axel Weber, *Financial Times*, 22 abril 2009.

las instituciones financieras. Esto causó serias disputas entre los gobiernos europeos con respecto a los detalles de los rescates y la protección de los depositantes. Especialmente problemático fue que algunos países que habían aceptado la degradación de los negocios bancarios, ofreciendo una baja reglamentación y regímenes con bajos impuestos, se beneficiaron entonces de los paquetes de rescate de otros países que cubrían a las subsidiarias de las instituciones financieras nacionales registradas en estos países. Al mismo tiempo, algunos gobiernos europeos unieron fuerzas para salvar las instituciones transfronterizas (como es el caso de los países del Benelux y Francia en los casos de Dexia y Fortis).

Cuando la crisis se fue profundizando la atención se trasladó a medidas de estímulo económico más generales, basadas en principios keynesianos. (La palabra «keynesiano», durante mucho tiempo tabú, cada vez se utiliza más entre los comentaristas y políticos.) A finales de noviembre de 2008, la Comisión anunció un Plan de Recuperación Económica europeo que reconocía la urgente necesidad de apoyar la demanda agregada y llevar a cabo una serie de propuestas para el diseño de los paquetes fiscales nacionales<sup>9</sup>. Específicamente, pedía un impulso presupuestario inmediato de 200 mil millones de euros (1,5% del PIB, incluyendo 30 mil millones de la propia UE), dejando la combinación de medidas de gastos e ingresos a los Estados miembros. Además, el Banco Europeo de Inversiones iba a aportar cierta movilización de recursos de la UE no utilizados, junto con 15 mil millones adicionales en inversión pública al año durante dos años.

Considerando el marco fiscal descentralizado de la zona euro, por no mencionar la Unión Europea en su conjunto, esta propuesta plantea inmediatamente dudas sobre su aplicación. Europa se enfrentaba (y sigue enfrentándose) a un clásico problema de «acción colectiva». Hay un incentivo firme por parte de cada Estado miembro (especialmente los pequeños) para aprovecharse de la situación sobre las medidas de política fiscal de los otros.

El Consejo Europeo —esto es, los jefes de estado y de gobierno— se reunió el 11 y 12 de diciembre de 2008 con el objetivo expreso de superar el problema de acción colectiva y garantizar un estímulo con una base lo más amplia posible. Al final acordaron apoyar en principio el paquete de la Comisión, aunque con un volumen más reducido (alrededor del 1% del PIB). Por supuesto, este acuerdo

---

<sup>9</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/Comm\\_20081126.pdf/](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/Comm_20081126.pdf/)

representaba, en sí mismo, poco más que una «declaración de intenciones» conjunta que dejaba un margen considerable a los países para interpretar individualmente sus compromisos: calcular la amplitud de los paquetes fiscales es un proceso complejo con mucho espacio para las discrepancias, no importa si es desde una perspectiva *ex post*, o *ex ante*. La prueba del pudding fiscal estaría, por tanto, en comérselo.

Con la ayuda de expertos en política económica nacionales coordinados en la red TURI<sup>10</sup> este autor ha dirigido un análisis de los paquetes de estímulo fiscal anunciados o aplicados por los estados miembros de la UE (y Noruega). A continuación se resumen las principales conclusiones de ese estudio<sup>11</sup>:

La primera cuestión clave a nivel europeo es si los paquetes de estímulo son adecuados en términos de su tamaño global. Las conclusiones se resumen, a nivel europeo, en la Tabla 1. Los resultados de los países individuales se presentan en la Tabla 2.

Los resultados no son estimulantes, en conjunto. Los países europeos considerados<sup>12</sup>, han aplicado actualmente o prevén de manera concreta estímulos discrecionales que rondan solo el 1,8% del PIB anual para los años 2009 y 2010 *juntos*.

TABLA 1. *Basada en 10-14 países, dependiendo del indicador, que representan 80-90% del PIB EU-27*

	<i>Media simple</i>	<i>Media ponderada</i>
Paquete fiscal total 2009/2010	1,70	1,79
En 2009	0,99	1,02
En 2010	0,61	0,59
Parte de los ingresos	52%	52%
Parte de los gastos	48%	48%

<sup>10</sup> TURI es una red europea de instituciones de investigación relacionadas con sindicatos nacionales. Para información sobre la red, por favor consultar <http://www.turi-network.eu/>

<sup>11</sup> Ver referencias bibliográficas Watt, A (2009,a).

<sup>12</sup> Como se explicó anteriormente, no toda la información estaba disponible para los mismos países, para todos los indicadores y para los dos años, dando lugar a algunas discrepancias. Especialmente en el caso de España, donde la cifra total incluye medidas que ya tuvieron efecto en 2008. Véanse también las notas de la Tabla 2.

TABLA 2

	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Hungría	Italia	Luxemburgo	Holanda	Noruega	Portugal	España	Suecia	UK
Tamaño del paquete fiscal total	2,4	0,9	2,2	1,5	1	2,64	0	0,2	1,75	1	0,75	1,2	4,6	2,40	1,5
En 2009	1	0,4	1,2	1	0,7	1,2	0	0,2	0,45	0,45			2,3	1,25	1,4
En 2010	1,4	0,4	1	0,5	0,3	1,5	0	0,1	0,51	0,51				1,15	-0,1
Parte de ingresos (%)	70	40	40	80	36	54				20	16,25	25	20	66	90
En 2009	72		33						50	25				70	
En 2010	70		50							15				61	
Parte de gastos (%)	30	60	60	20	64	46				80	83,75	75	80	34	10
En 2009	28		66						50	75				30	
En 2010	30		50							85				39	

Austria: incluye tres mil millones de reforma fiscal, que se hubiera acordado en cualquier caso pero que se ha adelantado de 2010 a 2009.

Dinamarca: hay algunas medidas adicionales como una posibilidad de acceder a los fondos de pensiones privados para financiar el consumo. No están incluidas porque no está claro a cuánto se podrá acceder. Por otra parte, las cifras también incluyen algunas reformas fiscales acordadas anteriormente que no son estrictamente una medida de estímulo en respuesta a la crisis.

Hungría: la situación aquí es muy incierta actualmente. Las medidas aplicadas y acordadas contienen elementos tanto de expansión como de contracción. Fondos de la UE acelerados, reforzados y reorientados (a PYMES e infraestructuras). Medidas de contracción en línea con el acuerdo del FMI, recortes en gasto social y administración pública. Y existe un paquete fiscal global neutral (disminución de la tributación laboral y de las contribuciones de los empresarios, disminución del impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero incremento del IVA y de los impuestos al consumo). El gobierno en realidad prevé una contracción discrecional, pero no está claro si se conseguirá.

Noruega: todas las cifras se refieren a 2009.

España: la cifra para el tamaño del paquete total incluye 2008, las otras cifras se refieren solo a 2009 (estimación aproximada para la parte total de los ingresos y para la parte de los gastos).

Suecia: estimaciones de la OCDE, convertidas a euros según los tipos actuales de cambio.

UK: la estimación del FMI incluye 0.2% en 2008, alguna discrepancia con las cifras oficiales del gobierno, debido probablemente al calendario fiscal frente al calendario anual.

Tamaño total: incluye los estímulos efectivos en 2008 en España.

Las medidas discrecionales suponen alrededor del 1% del PIB en el presente año, con una previsión, actualmente, de sólo un 0,6% para 2010.

¿Es suficiente? La respuesta inmediata tiene que ser no. Incluso si asumimos que todavía pueden llegar algunas medidas adicionales, especialmente para 2010, y que nos faltan cifras de algunos países más pequeños, parece imposible afirmar que las medidas discrecionales puedan superar el 1% del PIB de la UE, tanto en el presente como en el año próximo. Algunos paquetes nacionales, como indican las numerosas notas de la Tabla 2, sólo pueden ser considerados como auténticos estímulos adicionales si hacemos una lectura muy generosa. Hay estimaciones (por ej., para Hungría) que expresan un déficit fiscal basado únicamente en las declaraciones de los gobiernos, y, en el caso de España incluye el gasto en 2008. Además, estas cifras se refieren al efecto teórico de las medidas. Especialmente en el caso de los recortes fiscales y las transferencias a las empresas y los hogares, no está claro en qué medida se gastarán realmente y se aprobarán los programas ofrecidos por los gobiernos<sup>13</sup>. En cualquier caso, un porcentaje se filtrará hacia importaciones extra-comunitarias.

La previsión más reciente del FMI habla de una contracción de más del 4% en 2009. Dado un crecimiento potencial de la producción algo por encima del 2%, significa que la diferencia de producción puede llegar hasta el 6-7% del PIB en el año actual. Y esta previsión ya tiene en cuenta el efecto amortiguador de las medidas fiscales que se están discutiendo. En un contexto así, un estímulo discrecional del 1% al año es simplemente insuficiente. Está por debajo de lo solicitado por la Comisión Europea a finales del año pasado, en un momento en el que la perspectiva económica a corto plazo era decididamente menos desesperada.

¿Qué se puede decir sobre la distribución de los esfuerzos de estímulo en los países de la UE según lo que revelan nuestras cifras? El análisis de los datos muestra lo siguiente: los países de la UE más grandes, que se han enfrentado con un *shock* negativo mayor, con estabilizadores automáticos débiles y un margen de maniobra fiscal mayor (deuda y déficit bajos) han tendido a aplicar los mayores paquetes de estímulo. ¿Cómo puede evaluarse esta distribución de esfuerzos de estímulo entre los países de la UE desde una perspectiva europea?

---

<sup>13</sup> El ejemplo del programa alemán sobre «achatarramiento» de coches —acerca del cual se habla más adelante— muestra que la demanda puede superar las expectativas, y llevó a una extensión o ampliación de los programas anunciados.

El tamaño del país no debería ser, en términos económicos, un factor determinante del tamaño del estímulo fiscal. Es fácil de entender, sin embargo, desde una perspectiva económico-política: el incentivo para los países más pequeños de aprovecharse de los estímulos de otros es mayor que para los países grandes. Por otra parte, a pesar de este incentivo económico-político, la importancia cuantitativa del efecto parece muy limitada. La relación entre la dimensión del deterioro económico y el tamaño del estímulo discrecional sí es relevante en términos económico-políticos, y deseable desde una perspectiva europea. El mismo razonamiento es válido para la relación negativa entre los estímulos automáticos y discrecionales.

Más difícil de evaluar es la necesidad de los déficit existentes y la deuda pública por la limitación de los márgenes de maniobra que conllevan. Aquí la valoración depende de las opiniones sobre la duración probable de la recesión, hasta qué punto la credibilidad de la política fiscal está bajo presión, y otros factores, sobre los que no hay consenso entre los economistas. Mi opinión es que, considerando el «desapalancamiento» masivo del sector privado, una decidida relajación fiscal discrecional es necesaria también en aquellos países en los que el nivel de deuda en circulación (Italia, Bélgica) o la actual situación de déficit (Reino Unido, Hungría) son considerablemente elevados<sup>14</sup>. Es a la vez indicativo y preocupante que el tamaño del estímulo en estos cuatro países esté por debajo de la —inadecuada— media europea, ciertamente subóptima en términos de limitar la recesión. Claramente, los bajos tipos de interés son decisivos para la capacidad de los gobiernos de financiar el déficit. Esto subraya la necesidad de que la política monetaria haga todo lo que pueda para reducir los tipos de interés lo más posible. Además, desde una perspectiva más amplia, la posibilidad de restricciones fiscales de gobiernos europeos concretos apunta a la necesidad de una «solidaridad fiscal europea», que podría adoptar varias formas.

Como se ha señalado, el contenido de los paquetes de estímulo fiscal varía considerablemente de un país a otro. Sin embargo, se pueden señalar una serie de puntos generales. La mayoría de los países han optado por reordenar y dar una mayor coherencia a las diferentes medidas de estímulo a la demanda agregada, mientras persiguen también otros objetivos (productividad, equidad, sos-

---

<sup>14</sup> En términos históricos, ni los ratios de deuda ni de déficit de estos países son especialmente altos. Los déficit eran mucho más altos en muchos países europeos antes de la recesión de principios de los 90, cuando los países han cargado con deudas “nacionales” mucho mayores del PIB anual.

tenibilidad ecológica). Algunos países se han centrado más en la parte de los ingresos (por ej., el Reino Unido) o en la parte de los gastos (por ej., España) del presupuesto. A nivel europeo estas diferencias se compensan, y en total existe un balance aproximado entre la parte de gastos e ingresos. En términos de lograr el mayor «impacto por euro» posible, sería preferible un enfoque más centrado en el gasto directo del gobierno, aunque las medidas sobre los ingresos (reducción de impuestos y cotizaciones sociales) tienen la ventaja de poseer un efecto más rápido.

La distribución de las medidas de gasto en los paquetes de estímulo fiscal plantea también dudas. La crisis tuvo sus orígenes en los excesos del sector financiero, lo que ha dado lugar a unos rescates masivos de instituciones financieras. Además, no hay que olvidar el tema más amplio del aumento de las desigualdades durante los años que precedieron a la crisis, los escándalos sobre las remuneraciones de los ejecutivos, etc. Los trabajadores están perdiendo ahora sus empleos en actividades no directamente relacionadas con los orígenes de esta crisis. Como contribuyentes, se están viendo obligados al mismo tiempo, ahora o más adelante, a pagar los rescates de las entidades financieras y dar por bueno el gasto fiscal de los estabilizadores automáticos y los programas discrecionales. A la luz de todo esto, es preocupante que los gobiernos europeos solo parezcan estar teniendo en cuenta de una manera muy limitada esas «preocupaciones sociales» —desigualdad de ingresos, demandas de apoyo a aquellos que realmente están perdiendo su trabajo— a la hora de diseñar sus paquetes (véase Watt 2009a para más detalles).

Parece haber intentos de tener en cuenta algunas de estas preocupaciones a medio plazo al mismo tiempo que se apoya la demanda agregada en el corto plazo. Prueba de ello es el objetivo sobre la inversión pública y el apoyo a la I+D en muchos países. Sin embargo, en el área de la educación y la formación hay pocos signos de que la crisis se esté aprovechando como una oportunidad para aumentar las competencias y promover la productividad y la participación en el mercado laboral a medio plazo. La evidencia sobre las «medidas verdes» es bastante confusa: detrás de la retórica, los hechos no parecen estimulantes. En concreto, los numerosos planes para animar la reducción a chatarra de los coches más viejos y estimular la compra de coches nuevos deben evaluarse de una manera crítica desde el punto de vista ecológico.

Las actitudes sindicales hacia los planes de estímulo de sus respectivos gobiernos varían ampliamente entre países. En general, parece haber una dis-



tribución bastante igualada entre países cuyos sindicatos adoptan una postura mayoritariamente de apoyo, crítica o neutral/mixta. Se puede decir que donde los sindicatos han tenido voz en el diseño de los paquetes, los gobiernos se han beneficiado de su apoyo político para el paquete en su conjunto, incluso aunque puedan ser críticos sobre medidas específicas. Al mismo tiempo, hay relación clara entre la voluntad de los gobiernos para comprometerse en medidas expansionistas y la reacción de los sindicatos: en particular, los gobiernos de aquellos países que promulgan medidas restrictivas o cuyos sindicatos ven que no están cumpliendo con sus responsabilidades para sostener la actividad económica, están siendo rotundamente criticados por las confederaciones sindicales. Las preocupaciones sindicales sobre los aspectos cualitativos de las medidas anunciadas o aplicadas se centran en el peso de los recortes en los ingresos públicos más que en los incrementos en el lado de los gastos, y en la inadecuada dirección de las medidas, tanto de ingresos como de gastos, que dejan de lado a los grupos y/o a los trabajadores de bajos ingresos directamente golpeados por la crisis.

#### CONCLUSIÓN: LOS ALTOS COSTES DE UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA INADECUADA

Hemos visto que tanto la política monetaria como la fiscal en Europa han reaccionado a la crisis, pero en ambos casos la reacción ha sido cuantitativamente limitada y también ha dado motivos de preocupación en términos más cualitativos.

No intento defender que la respuesta política macroeconómica diferencial es *la* explicación para el hecho aparente de que la economía de EEUU está ahora preparada para experimentar una recesión menos severa y para recuperarse más rápidamente que la economía europea. El escenario completo solo aparecerá con el tiempo. Es probable que temas como el momento en el que se han adoptado las medidas, los distintos niveles de apertura comercial o incluso las actitudes culturales, jueguen un papel explicativo. Sin embargo, parece muy probable que las distintas respuestas de política macroeconómica sean, al menos, un factor importante, entre otros varios.

Vimos anteriormente que la respuesta de la política monetaria ha sido mucho más vigorosa en EEUU que en la zona euro. La valoración de la política fiscal es ligeramente más compleja pero, no obstante, convincente. El FMI (en su nota

preparatoria para la reunión del G20 en Londres, febrero 2009<sup>15</sup>) estimaba la dimensión de las medidas discrecionales en EEUU en el 1,9% y el 2,9% del PIB, en 2009 y 2010 respectivamente. Ya en 2008, EEUU hizo público un estímulo discrecional del 1,1% del PIB. El 1,9% en el año actual es mayor que nuestra estimación del estímulo en la UE para los dos años (2009 y 2010) ¡juntos! EEUU claramente ha aplicado un estímulo discrecional mayor y lo ha hecho más rápidamente (en parte, por supuesto, porque fue golpeado antes por la crisis) que Europa. Esto probablemente refleja la estructura de gobernanza económica más compleja de Europa (con el riesgo de aprovechamiento de algunos) pero también el enfoque más pragmático de EEUU para asumir déficits de corta duración con el fin de estabilizar la demanda, en contraste con los angustiados debates públicos sobre el déficit en países como Alemania.

Es cierto que los «estabilizadores automáticos» —en una recesión, significan caídas automáticas en los ingresos fiscales y de la seguridad social e incrementos en los gastos del gobierno que tienen lugar sin ningún cambio en las políticas existentes— son mayores en Europa que en EEUU.<sup>16</sup> Los estados de bienestar en Europa son una ventaja en momentos de crisis, no sólo porque mitigan algunos de los costes sociales, sino también porque ayudan a sostener la demanda y la producción.

Sin embargo, no debe permitirse que este argumento frecuentemente escuchado oculte el hecho clave, que es que el impulso fiscal total (es decir, las medidas discrecionales más los estabilizadores automáticos) es sustancialmente mayor en EEUU que en Europa. La misma nota del FMI contiene un gráfico (p. 21) que indica un impulso total estimado en 2009 de más del 5% del PIB en EEUU, frente a cerca del 3% en los grandes países europeos seleccionados. Además, especialmente en estos tiempos turbulentos, el impacto psicológico de algunas decisiones políticas y, aún más, de las actitudes de los políticos, no deberían subestimarse. Existe la posibilidad de que confiar en los estabilizadores automáticos se perciba simplemente como permitir que la crisis progrese, mientras que las políticas discrecionales dan una sensación de que el gobierno está haciendo algo de manera activa, que hasta cierto punto tiene al menos el

---

<sup>15</sup> Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/031909a.pdf>

<sup>16</sup> Según las estimaciones de la OCDE la elasticidad total del sector público (el cambio en la posición fiscal en respuesta a un cambio de un punto porcentual en la evolución del PIB) es de 0.48 en la zona euro y de 0.42 en los nuevos Estados miembros que son miembros de la OCDE, lo que supone una cifra global para la UE27 algo por debajo de medio punto. Por el contrario, la estimación de la OCDE para EEUU es de alrededor de un tercio.

control. Esta percepción afectará a la voluntad de los inversores para invertir y de los consumidores para gastar.

En general, es necesario concluir que las políticas monetaria y fiscal europeas están dejando que la economía europea caiga. Los políticos deberían hacer más para reforzar la demanda y la producción. Aquellos países que se enfrentan —de manera real o simplemente imaginada— a restricciones de su política fiscal para impulsar la expansión de la demanda doméstica agregada, que finalmente actúa en interés de toda Europa, deberían tener derecho a la «solidaridad fiscal» europea: un apoyo que refuerza las cuentas del sector público y/o reduce el coste de sus préstamos. En lugar de eso, se están viendo lanzados a los brazos del FMI que, a pesar del muy útil trabajo analítico que está haciendo en la crisis, sigue imponiendo paquetes de austeridad, reminiscencias de aquellos que imponía a los países en desarrollo como condición para el apoyo financiero.

Por todo esto, los trabajadores europeos pagarán un precio en puestos de trabajo y pérdida de producción y, más adelante, un mayor déficit en cualquier caso, por el fracaso a la hora de volver a situar a la economía en el buen camino. Sin duda, los analistas liberales pronto empezarán a argumentar que la recuperación más rápida de EEUU se debe a su «flexible» mercado laboral y a otros mercados. Lo mismo se dijo en los años posteriores a 2002. El análisis presentado aquí, que sigue siendo provisional, sugiere en cambio que una política macroeconómica flexible y pragmática es mucho más acertada.

Junto a la necesidad a corto plazo de abordar la crisis, y la necesidad a medio plazo de reformar la supervisión bancaria y de otros mercados financieros, es fundamental que se reabra el debate sobre las estructuras de la gobernanza económica a nivel europeo.

Por último, las inmensas implicaciones distributivas de la crisis deben ser tomadas en cuenta por los políticos, a ambos lados del Atlántico. Es necesario introducir medidas, como un impuesto a las transacciones financieras e incrementos en el tipo máximo del impuesto sobre la renta —una vez más esto requerirá cierta coordinación europea— tan pronto como la situación cíclica lo permita, para garantizar que el coste de la crisis lo asumen en la mayor medida posible aquellos que se beneficiaron desproporcionadamente del anterior boom injusto, e insostenible, y también del coste de los paquetes de rescate de los bancos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

WATT, A. (2008): *The economic and financial crisis in Europe: addressing the causes and the repercussions ETUI Policy Brief*. European Economic and Employment Policy.

<http://www.etui.org/research/Media/Files/EEEPB/2008/3-2008>

WATT, A. (2009): Distributional Issues in the Context of the Economic Crisis in Europe, *Intereconomics*, 44(2), Marzo/Abril 2009, pp. 82-89.

Watt, A. (2009a): *A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis*. ETUI Working paper, núm. 6, ETUI: Brussels.

**Juan Ignacio Crespo**

## Gobierno económico de la Eurozona \*

---

\* El artículo fue publicado originalmente por el Real Instituto Elcano el pasado mes de febrero con el título «Una herramienta para la crisis: Tesoro Único Europeo». ([http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Economia+Internacional/ARI31-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Economia+Internacional/ARI31-2009)).



*En el Edén*, 1903. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*La crisis de la economía global que padecemos en estos momentos ha puesto de relieve la necesidad de que la eurozona se dote de una herramienta política fundamental para que la coordinación de las diferentes políticas económicas europeas deje de ser un problema.*

*Esta herramienta sería la constitución de un Tesoro Único Europeo, que cumpliría con la doble tarea de combatir la crisis y de avanzar en el desarrollo de la construcción europea.*

*Es una decisión política -contra la que no cabe esgrimir argumentos técnicos, siempre superables- de gran trascendencia y de indudable necesidad en la situación económica actual de Europa, y no hay justificación razonable para que ningún país europeo haya iniciado ni siquiera el debate.*

**S**E acercan las elecciones europeas y salta a la vista la paradoja de que ninguno de los grandes partidos se presenta a ellas con un programa que, conocido o desconocido, tenga que ver con un proyecto europeo.

Si a nadie llama la atención que así sea es porque siempre ha sido así. Por eso estas elecciones se consideran un trámite por el que hay que pasar, más que un proceso democrático mediante el que los ciudadanos europeos obtienen representación en una de sus instituciones comunes, el Parlamento Europeo. Como mucho se las ve como una enorme encuesta que servirá para premiar o castigar a cada uno de los diferentes gobiernos nacionales dentro de la Unión Europea.

Sin embargo, sorprende que en esta ocasión vaya a suceder todo de la misma manera ya que van a celebrarse en mitad de una crisis económica y financiera mundial de dimensiones descomunales. Una crisis que, entre otras muchas cosas, ha puesto de relieve las dificultades de gestionar un mundo globalizado sin tener normas globales, ya que no instituciones, comunes. De hecho, el choque entre unas entidades financieras demasiado grandes y globales y las competencias de los gobiernos limitadas a sus ámbitos de actuación nacionales es lo que ha hecho tan complicadas las operaciones para salvar de la quiebra a algunos bancos.

De modo que el mundo se halla ante un dilema: **o avanza en el desarrollo de normas y organismos de control supranacionales o retrocede en el proceso de globalización.** Y la Unión Europea y la Eurozona de manera mucho más aguda, ya que aquí el proceso de integración ha ido tan lejos como para que 16 Estados hayan cedido una parte importantísima de su soberanía, adoptando una moneda y un banco central común.

De ahí que, sin pensar en etapas posteriores que pudieran ser más ambiciosas, la crisis ha puesto de relieve la necesidad de que la Eurozona se dote de una herramienta política fundamental para que la coordinación de las diferentes

políticas económicas deje de ser un problema. Esa herramienta se llama Tesoro Único Europeo o Ministerio de Hacienda Europeo. Con él, la Eurozona gozaría de las dos instituciones fundamentales que a los EEUU, Gran Bretaña, China o Japón les permite actuar contra la corriente económica recesiva con una mayor determinación y contundencia: un Banco central y un Tesoro único.

Desde el Tesoro Único Europeo (que podría estar dotado de un presupuesto bianual equivalente al 7% del PIB conjunto de los países de la Eurozona) se aplicarían y controlarían las políticas contracíclicas para sortear la crisis, sin perjuicio de desarrollos legislativos posteriores que lo hicieran igualmente útil y necesario para las etapas de mayor normalidad y crecimiento.

Un subproducto importantísimo de la marcha hacia el Tesoro Único Europeo sería su contribución a reducir las tensiones creadas por las tendencias nacionalistas, así como a mitigar el inevitable deterioro que suele atacar a los procesos y a las instituciones que suponiendo un avance (y habiendo sido concebidos para avanzar, como en este caso la unidad europea) se quedan estancados en su desarrollo.

De ahí que en este artículo se plantee la constitución de un Tesoro Único Europeo como una herramienta que cumpliría con la doble tarea de combatir la crisis y de avanzar en el desarrollo de la construcción europea.

*«...consideré todas estas cosas, y cómo los hombres luchan y pierden la batalla; pero aquello por lo que lucharon tiene lugar pese a su derrota y, cuando llega, resulta ser distinto de lo que ellos deseaban, y otros hombres tienen que luchar por lo que ellos se proponían bajo otro nombre...» (William Morris. Citado por E.P. Thompson)*

Las grandes crisis, políticas, económicas o bélicas, suelen ser las parteras de nuevas instituciones o los catalizadores de grandes saltos históricos. Para ello es necesario que quienes tienen perspectiva, y programas políticos o económicos más o menos claros, sean capaces de aprovechar las oportunidades que la historia pone a su disposición para transformarlas en generadoras de lo nuevo.

La recesión que vive la economía global en estos momentos es una de esas oportunidades únicas para hacer que avancen procesos congelados o para que se hagan realidad saltos que apenas eran imaginables poco tiempo atrás.

De esta crisis es probable que salgan cambios que todo el mundo atisbaba en los últimos años o, todo lo contrario, que surjan otros nuevos y queden



cortocircuitados los que parecían emerger. Así, entre los cambios más probables, mayoritariamente se apunta que la sede de las finanzas mundiales va a pasar de Londres o Nueva York a algún punto del Sudeste asiático; que el centro de gravedad de la economía y la política mundial va a desplazarse hacia el Pacífico; que la hegemonía de los EEUU y del dólar está tocando a su fin, etc.

Resulta, por tanto, curioso que no esté sobre la mesa el que debería ser el debate más apasionante e intenso que pudieran mantener los europeos en este momento: el de cómo modificar el entramado institucional y avanzar hacia la constitución de un Tesoro Único para los países de la Zona Euro.

1990-1994

Un buen ejemplo de cómo las crisis más profundas puedan dar paso a cambios rutilantes se encuentra en las dificultades económicas de los primeros años noventa, que se iniciaron con la invasión de Kuwait por Irak, la Guerra del Golfo y la coincidente recesión de la economía norteamericana.

Aunque en Europa el proceso recesivo tuvo un claro retraso respecto a lo que ocurría en los EEUU, estalló con toda su virulencia en los mismos países que ahora se han encontrado con la mayor burbuja inmobiliaria (España y Reino Unido) y estuvo a punto de llevarse por delante el Sistema Monetario Europeo.

Aquella crisis, hoy casi olvidada, alcanzó a España tras la Exposición Universal de Sevilla y la celebración de las Olimpiadas en Barcelona y provocó entre 1992 y 1993 tres devaluaciones de la peseta. En septiembre de 1992 la libra esterlina y la lira habían tenido que ser excluidas del Sistema Monetario Europeo y la supervivencia de este mecanismo cambiario quedó más que amenazada.

En aquel momento los augurios para el conjunto de las economías europeas y norteamericana no podían ser peores. Como curiosidad, baste recordar que a la recuperación de los precios en el sector inmobiliario británico se le ponían 25 años de plazo (aunque solo diez años después Gran Bretaña estuviera inmersa en una nueva burbuja inmobiliaria). A la economía norteamericana se la tenía también por estancada, si es que no en recesión (después se supo que había salido de ella ¡en... marzo de 1991!) y solo un mes y medio después de la crisis del SME de septiembre de 1992 Bill Clinton ganaba las elecciones presidenciales con el lema «Es la economía ¡estúpido!».

La situación no era, pues, nada halagüeña. Incluso el optimismo que había provocado el derrumbe del bloque soviético se había desvanecido y la que parecía su consecuencia más evidente (lo que entonces se llamó «el dividendo de la paz») estaba virtualmente olvidada.

¿Quién se hubiera atrevido a profetizar entonces (digamos en septiembre de 1992, cuando los franceses refrendaron el Tratado de Maastricht con lo que se llamó *le petit oui*) que solo seis años y tres meses más tarde los países de la Eurozona iban a adoptar una moneda única?

A quien se hubiera atrevido con semejante pronóstico se le habría calificado de insensato. Eso a pesar de que durante los años previos a la crisis del SME no paró de discutirse sobre la posibilidad del nacimiento de esa moneda única, que unos definían simplemente como el ECU, otros como «ECU duro», otros como «ECU cesta dura», según en qué quisieran poner el énfasis.

La crisis del SME parecía, pues, un castigo a la soberbia de haber querido avanzar en esa dirección tan complicada. Y la posterior implementación del Euro, un premio al tesón y la conducta visionaria de unos pocos líderes políticos.

En suma: los altibajos que llevaron a la adopción del Euro fueron los característicos de todo proceso histórico, llenos como están siempre de momentos alternativamente depresivos o eufóricos.

## POLÍTICA COMÚN

Es muy llamativo que, en un momento de dificultades económicas y políticas como el actual, no se haya planteado ya el debate público sobre la adopción de una política económica común en la Eurozona, si es que no en el ámbito de toda la Unión Europea. Mejor dicho, la posibilidad de esa política común sí que se ha mencionado en los pasados meses pero sólo para descartarla de un plumazo inmediatamente después, entre lamentos sobre las dificultades para coordinar las políticas de Estados tan diferentes.

A la vez, y sin que a nadie se sorprendiera, todos los gobiernos europeos han estado aprobando políticas muy parecidas, desde paquetes de medidas destinados a la reactivación económica hasta planes de emergencia para salvar a la banca de su «fracaso final».

El clima de emergencia económica se ha impuesto por encima de cualquier otra consideración y quienes eran más renuentes a la hora de incrementar el gasto público para hacer que vuelva el crecimiento económico (Angela Merkel) han terminado por acometer planes ingentes de gasto, y quienes desafiaron a la opinión pública negándose a rescatar a sus bancos con dinero público (Banco de Inglaterra) han tenido que terminar por nacionalizar parcialmente su sistema financiero.

Aquí, como hubiera dicho Saulo de Tarso, no ha habido ni judío ni gentil, ni conservador ni socialdemócrata. Tampoco ha habido ni españoles ni alemanes: mientras la poderosa Alemania tenía el privilegio dudoso de ser el domicilio de los primeros bancos quebrados en esta crisis (IKB) o la financiera Inglaterra el dudoso honor de haber vivido el único pánico desde la Gran Depresión, ni Benelux, ni Francia, ni Italia se han salvado. Ni probablemente se salvará España por la magnitud de su problema inmobiliario (el gobernador del Banco de España ya lo ha reconocido recientemente, aunque parece que en este caso la crisis que pudiera venir, si es que viene, lo hace a un ritmo más lento y condicionado, por lo que es, finalmente, una crisis más ligada a la economía real, aunque tenga un aspecto tan irreal y quimérico como estar produciendo durante años tantas viviendas como los EEUU o el conjunto de la UE).

Pues bien, a pesar de todo lo anterior, la discusión sobre la necesidad de coordinar las políticas económicas de los países de la Eurozona apenas ha pasado de las lamentaciones. Poco o nada se ha hablado de cómo podría superarse esa frustración. Y, sin embargo, nunca en los últimos tiempos la situación económica ha sido tan alarmante como para que la discusión de cómo avanzar en la coordinación tuviera tanto sentido.

## UNA COMPARACIÓN ESTIMULANTE

Sin embargo, ejemplos en los que inspirarse no faltan. De hecho, se utilizan una y otra vez aunque con una especie de orejeras para no extraer todas las consecuencias.

Cada vez que se habla del BCE y sus estatutos, se recalca que lo que le distingue de la Reserva Federal es que mientras ésta tiene por objetivo conseguir la estabilidad de los precios y el pleno empleo, aquél solo tiene que preocuparse por mantener contenida la inflación.

Cuando se limita la comparación de esta manera se olvida que la Reserva Federal (salvo matices que se pueden introducir sobre el Comptroller of the Currency) actúa, desde su independencia, con un partenaire que desde el gobierno marca los aspectos fundamentales de la normativa económica y financiera: el Tesoro. La relevancia de la coordinación entre ambas instituciones se ha puesto de relieve una y otra vez durante los últimos meses, pues no había comparecencia ante las dos cámaras del legislativo norteamericano a la que no fueran citados a la vez Ben Bernanke y Henry Paulson, juntos o por separado, para dar explicaciones sobre la crisis y sobre las medidas de las que uno u otro eran responsables.

De modo que la mayoría de los líderes políticos y de los comentaristas europeos parecen sentirse cómodos con una comparación que abarca lo existente (los bancos centrales de ambos lados del Atlántico) y renuncian a ir más allá. Les parece razonable que Jean-Claude Trichet comparezca ante el Parlamento Europeo, pero rechazarían por inmanejable que lo hicieran los ministros de hacienda de los 16 países que tienen el euro como moneda.

#### OTRA COMPARACIÓN MÁS

Sin embargo, los acontecimientos no se detienen, y los bancos centrales de todo el mundo empiezan a acometer nuevas medidas para intentar contener primero y revertir, después, la rápida contracción económica.

La más importante de esas medidas nuevas se llama «quantitative easing», que en castellano se ha traducido de manera imprecisa, aunque certera, como «política cuantitativa» para evitar el más pesado e incómodo «política monetaria acomodaticia cuantitativa».

Esta política consiste en una ampliación del tamaño del balance del banco central, tan grande como sea necesaria, sin más que anotar la cifra deseada en el pasivo del banco y poder financiar con ella la correspondiente cantidad de deuda pública o renta fija privada, que ocupará una cantidad equivalente en el activo.

Tras la Reserva Federal, que parece dispuesta a aplicar esa política monetaria como manera de superar el límite que supone tener el tipo de interés de intervención igual a cero, el Banco de Inglaterra acaba de anunciar su disposición para poner en marcha una política similar.

¿Qué hará el Banco Central Europeo cuando se vea abocado a semejante situación? Puede que su estatuto no le permita hacerlo y en ese caso habría que reformarlo. O puede que una interpretación laxa sí lo permita, en cuyo caso la deuda pública que terminaría comprando el BCE sería proporcional al tamaño de las respectivas economías, o condicionada por las necesidades de financiación de los diferentes Estados (terreno éste en el que ya sería dudoso que se aventurara).

## TESORO ÚNICO EUROPEO

La manera en que los tesoros de otros países coordinan sus políticas con sus respectivos bancos centrales lleva a la conclusión inevitable de que una buena coordinación para combatir la crisis económica pasa por la constitución de un Tesoro Único de la Eurozona. Un paso que, por otra parte, todo el mundo sabe que es una de las tareas pendiente que tienen los países que han adoptado la moneda común y que ya existía como tal tarea pendiente para la Unión Europea incluso antes del nacimiento del Euro. Las dificultades que puedan tenerse en reconocer ese objetivo pendiente tienen que ver con el diferente lenguaje que en otra época se utilizaba y con los años que han transcurrido sin hablar de él: la armonización fiscal.

¿Puede alcanzarse el objetivo de tener una Hacienda común sin una armonización fiscal previa? Sin duda, la respuesta es afirmativa. De hecho, en España ya existe una política económica común marcada desde el Gobierno y un Ministerio de Hacienda, que convive con haciendas autonómicas y forales y con diferencias en el tratamiento fiscal de diferentes hechos impositivos, desde el impuesto sobre el patrimonio hasta el céntimo sanitario.

Por tanto, sin negar la importancia de avanzar hacia la armonización fiscal, hay que descartar que sea un obstáculo para la constitución de un Ministerio de Hacienda común. Claro que esto pone sobre la mesa la necesidad de otro paso adicional futuro aún más complicado: el gobierno europeo.

## ¿ES FÁCIL IMAGINARLO?

La puesta en marcha de un Tesoro Único presenta numerosas dificultades secundarias y solo tres de primer orden:

- Qué porcentaje de los ingresos por impuestos irán a parar a esa Caja Única común: en el momento inicial no debería ser inferior al 7% de los ingresos conjuntos para financiar el programa contracíclico, acompañado de un calendario preciso de asunción de nuevas responsabilidades y un mayor porcentaje de la recaudación.
- Cuál sería el proceso de aprobación de semejante cesión en los diferentes Estados de la Eurozona,
- Y cuáles serían los mecanismos de control y de toma de decisiones.

Aunque para las tareas de coordinación de las diferentes políticas nacionales de reactivación económica puestas ya en marcha (los 200.000 millones de Barroso) quizá se llegaría un poco tarde, su labor más evidente sería la de dirigir un programa trans-europeo de reactivación que integrara proyectos necesarios para los diferentes Estados y que fueran engarzables en un objetivo común: por ejemplo, los planes de nuevas infraestructuras comunes (o la interconexión entre las existentes); proyectos para aumentar la autosuficiencia energética de la Eurozona o el desarrollo/implantación de nuevas tecnologías.

La existencia de un Tesoro Único ayudaría a superar el miedo razonable que tienen los gobiernos a lanzar programas nacionales de reactivación demasiado ambiciosos, que pueden terminar desequilibrando la balanza comercial propia en beneficio de los países de los que se importa. También hubiera facilitado el rescate de bancos en apuros, limitando las suspicacias de que lleven subvenciones encubiertas.

Combatir la crisis económica no está resultando fácil para nadie. Aún menos lo será para Europa si en el momento en el que uno de sus Estados miembros necesita ayuda no existe un organismo central que se la dé; que sea capaz de emitir deuda pública para financiarla; que pueda avalar la deuda del Estado en dificultades; que sea el centro de la compensación inter-territorial; que permita, en suma, dar un salto de gigante en el desarrollo de la conciencia y la nacionalidad europea.

## EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA

Naturalmente, la creación de un Tesoro Único es una decisión política cuya necesidad se impone con urgencia en mitad de una crisis económica como la actual. Contra esa decisión política no cabe esgrimir argumentos técnicos, que siempre son superables.

Tampoco vale argumentar que es un tema poco debatido. Con el euro, aunque se debatió intensamente durante el período 1989-1991, ese debate estaba olvidado cuando llegó el momento de ponerlo en marcha (también el debate tuvo algo de superestructural y artificioso: una encuesta enviada en 1991 por el entonces Director General de Tesoro Manuel Conthe a 200 personas que ocupaban puestos relevantes en el mundo financiero y en las universidades españolas se saldó con... dos respuestas).

El hueso duro de roer en esta discusión es la carencia de «voluntad política». O, para ser más precisos, la ausencia de voluntad política por parte de Alemania. Pero si Alemania tuvo la visión política de impulsar el nacimiento del euro, a pesar de lo difíciles que le resultaron los años noventa, en pleno proceso de integración de las dos Alemanias en un solo país y bajo una única administración, ¿qué es lo que puede impedir que en este momento se sume a (o, incluso, encabece) la idea del Tesoro Único Europeo?

Mientras nadie lo plantee todo serán conjeturas. Es raro que ni Nicolás Sarkozy ni J. L. Rodríguez Zapatero hayan hecho el amago de plantearlo. Más cuando ya está sobre la mesa otro debate que hace sólo tres meses hubiera parecido impensable: la integración de Gran Bretaña en la zona euro. ¿Quién ha sido el primero que planteó esto último? ¿Quién quiere ser el último que plantee lo primero?





**Javier Doz**  
**Isidor Boix**

La crisis en China y el papel  
del sindicalismo oficial



*Barracas*, 1908. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*Una economía fuertemente exportadora como la de la República Popular China, y con importantes niveles de inversión extranjera directa, tenía que resentirse en medio de una recesión económica mundial como la actual. Aunque puede mantener crecimientos de entre el 5 y el 8% y abordar medidas efectivas de recuperación a partir de sus propios recursos, esas tasas de crecimiento pueden propiciar unos niveles de incremento del paro, social y políticamente inaceptables (ya en noviembre de 2008 se reconoció oficialmente que habían sido despedidos 20 millones de trabajadores migrantes).*

*Las principales preocupaciones de los dirigentes del sindicalismo oficial chino parecen, sin embargo, alejadas de la función de un sindicato en la sociedad actual. El sindicalismo chino no juega este papel, ni se plantea que debería jugarlo. Ni tampoco parece que pueda seguir realizando el papel tradicional de organizador de masas al servicio de la política marcada por el Partido en el «socialismo real».*

*Al necesario cambio de este sindicalismo en otro capaz de transformar las tensiones o conflictos en negociación y acuerdos, en victorias de la clase trabajadora con avances en sus espacios de libertad y legitimación de su función ante los trabajadores, podrá y deberá contribuir el sindicalismo internacional (global) superando viejas y cómodas tendencias.*

**A**UNQUE en las actuales circunstancias que vive el mundo un crecimiento de la economía del orden del 6% en 2009 sería algo envidiable para la inmensa mayoría de las naciones, no lo es para las autoridades de Pekín, puesto que la caída del PIB en más de 7 puntos respecto a 2007 —el dato corregido del crecimiento en este año fue de al menos el 13%— está suponiendo la pérdida de empleo para decenas de millones de personas, en su mayor parte pertenecientes a esa inmensa reserva de trabajadores sin derechos del mercado laboral chino que son los trabajadores migrantes internos<sup>1</sup>. No se puede olvidar que el número de puntos porcentuales de caída en la tasa de crecimiento del PIB es equivalente al que va a sufrir España en ese período.

#### LA CRISIS INTERNACIONAL EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 2009

En el momento de escribir este artículo conocemos los principales indicadores económicos correspondientes al primer trimestre de 2009, publicados por las principales instituciones internacionales<sup>2</sup>, y las previsiones para 2009 y 2010 realizadas por dichas instituciones. Estamos en el momento álgido de la crisis, la primera crisis general de la economía globalizada, con dos trimestres consecutivos de fuerte disminución del PIB en los principales países desarrollados que ha sido más fuerte en el primer trimestre de 2009 que en el cuarto de 2008. A partir de estos y otros indicadores los analistas económicos se dividen *grosso modo* en dos grupos: los que atisban, según la terminología de moda, «brotos verdes» que permiten afirmar que se está tocando fondo y que la recuperación podría iniciarse en el segundo semestre de 2009 —capitaneada por la economía de los EEUU que respondería a las enérgicas medidas adop-

---

<sup>1</sup> El número de trabajadores migrantes se calcula en unos 200 millones. La cifra es muy difícil de precisar puesto que están censados como población rural pero desarrollan su actividad laboral, por períodos más o menos largos o indefinidamente, en las ciudades.

<sup>2</sup> Nos referimos a OCDE, FMI, OMC y Comisión Europea.

tadas por la Administración Obama— y confirmarse en 2010; y los «pesimistas» que consideran que la recesión se prolongará a lo largo de 2009 y que habrá que esperar a 2010 para notar el cambio de tendencia. Ambos grupos, incluida la mayor parte de los «optimistas» rigurosos, opinan que las previsiones pueden sufrir desfases profundos debidos a factores imponderables en estos momentos. Entre los principales, la salud real del sistema financiero —todavía lamentablemente opaco— y su capacidad y voluntad de financiar la recuperación económica. También la capacidad de recuperación del comercio mundial frente a las tendencias proteccionistas que se manifiestan en distintos países; tendencias apreciables, aunque hay que reconocer que, afortunadamente, mucho menores que las que contribuyeron en gran medida a agravar la crisis de los años 30 del siglo XX.

Las últimas previsiones del FMI y la OCDE para 2009 hablan de una disminución del PIB mundial —la primera de la historia de las series estadísticas fiables— de entre el 2 y el 2,7%; de una caída del PIB en el área de la OCDE del 4,2% y de una disminución del PIB en la UE27 en un entorno del 4%. Los datos de la OMC sobre la evolución del comercio mundial son aún peores, al prever una caída de entre el 9 y el 10%.

Los datos provisionales de crecimiento, en el primer trimestre de 2009, muestran la profundidad de la recesión, especialmente en Europa y Japón. Este último vio reducido su PIB en un 4%, respecto al 4º trimestre de 2008, y en un 9,1% respecto al primer trimestre de 2008, por efecto combinado de drásticas caídas de las demandas externa e interna. Nunca Japón había tenido unos datos tan negativos de crecimiento desde la profunda depresión posterior a la 2ª Guerra Mundial. EEUU tuvo un crecimiento negativo de -1,6% respecto del trimestre anterior y, en términos anuales (porcentaje de variación respecto del mismo trimestre del año anterior), del -2,6%. La nación epicentro de la crisis mundial es la que ofrece un mejor comportamiento dentro de los grandes países industrializados. Los datos de la UE y de sus principales economías son los siguientes (en cada caso colocamos en primer lugar el porcentaje de variación del primer trimestre de 2009 respecto al 4º trimestre de 2008, y en segundo lugar el porcentaje de variación del primer trimestre de 2009 respecto al primer trimestre de 2008): UE27 (-2,5; -4,4)<sup>3</sup>; Alemania (-3,8; -6,9); Reino Unido (-1,9; -4,1); Italia (-2,4; -5,9); Francia (-1,2; -3,2) y España (-1,8; -2,9).

---

<sup>3</sup> En la Zona euro las cifras son -2,5% de variación intertrimestral y -4,6% de variación interanual.

La diferente intensidad de la caída del PIB no se corresponde necesariamente, como es sabido, con los grados de destrucción del empleo y de aumento del paro. Las diferencias más extremas se han producido entre Alemania y España. Mientras que la tasa de caída de la actividad económica en Alemania era, en el último año, bastante más del doble que la española, la tasa de paro apenas se movía del 7,4 al 7,6% entre marzo de 2008 y marzo de 2009, mientras que en España casi se doblaba hasta alcanzar al 17,36% de la población activa.

## EL CAMBIO DE TENDENCIA EN CHINA

Cuando una delegación de CCOO realizó una visita a China, invitada por la Federación Nacional de Sindicatos de China (FNSCh, o ACFTU, siglas en inglés más usadas), en los primeros días de marzo de 2008, la economía china estaba sufriendo un recalentamiento al terminar el año anterior con un crecimiento del 13%. Los precios alcanzaron en esos primeros meses de 2008 picos del 10%. A partir de entonces se empezaron a conocer datos que apuntaban al cambio de tendencia. Al no publicar las estadísticas oficiales chinas las variaciones trimestrales de los principales indicadores macroeconómicos resulta más difícil situar el momento preciso del cambio de tendencia, pero algunos de los datos apuntan a que se inicia a comienzos de año. Al final de 2008 la tasa de crecimiento cayó en 4 puntos, del 13 al 9%.

De las informaciones transmitidas a Isidor Boix<sup>4</sup> en diciembre de 2008, por responsables de la ACFTU, destacamos:

- A lo largo del este año 2008, ya entre los meses de enero a agosto, se ha producido una importante desaceleración en el crecimiento en todos los ámbitos. De septiembre a diciembre los síntomas negativos se acentuaron.
- Algunas cifras al respecto en el **sector del textil-confección-calzado** son:
  - El incremento de la producción de enero a agosto 2008 se ha reducido a la mitad en relación con los últimos años: antes era del orden del 16% anual, este año se ha situado en torno al 8%. Desde septiembre va peor, aunque no hay aún cifras exactas.
  - El incremento de las exportaciones de enero a septiembre 2008 ha sido del 8% en relación con el año anterior; antes era del 20% interanual, calculado en dólares USA. En moneda china en este periodo ha habido

---

<sup>4</sup> Isidor Boix. «China 2008. Una aproximación sindical III».

por primera vez una disminución del valor de la exportación, que ha sido del 1,5%.

- En la Feria Comercial Textil-Calzado del 6 de noviembre, el número de firmas participantes bajó a 1/3 de la anterior.
  - De igual forma se ha frenado el incremento de las inversiones en el sector: de enero a septiembre de 2008 ha sido del 10% respecto al mismo periodo de 2007, mientras en años anteriores era del 33%.
  - El incremento de los beneficios del sector pasó del 35 al 3,2%.
- 
- Cada vez hay más empresas que tienen pérdidas. El volumen de pérdidas ha aumentado en un 52% sobre la situación un año antes. Se producen ya muchas quiebras y cierre de empresas.
  - De las 46.000 empresas textiles «de envergadura», sólo 1/3 han tenido beneficios este año.
  - El empleo en estas grandes empresas cada año subía en torno al 7%; este año, de enero a agosto, disminuyó en un 3,6%, y desde septiembre el fenómeno se acentúa.
  - Las empresas textiles con problemas de empleo optan por dos fórmulas: o reducción de la jornada (con la misma reducción de salario, sin otra cobertura) o reducción directa empleo.
  - Hoy, sólo en el sector textil, hay unos 3 millones de trabajadores afectados por esta pérdida total o parcial de su empleo (sobre unos 20 millones, es decir un 15%, en datos referidos al periodo enero-septiembre). Cuando se produce reducción del tiempo de trabajo, se reduce el salario en la misma proporción. En las rescisiones hay indemnización, pero no seguro de desempleo. Cifras de enero de 2009 apuntaban ya a un total de 20 millones de emigrantes recientes a las ciudades que estaban regresando al campo al haber perdido su empleo en la industria.
  - Teniendo en cuenta que en estos sectores del orden de un 70% de los trabajadores son inmigrantes (de la propia China), la pérdida de empleo ha supuesto la vuelta al campo de un número importante de personas. Como expresión del fenómeno, explican que los trenes de salida de las zonas industriales hacia el interior de China se parecen en este otoño a los de las fechas del año nuevo chino (de 3 a 10 días de vacaciones), cuando los trabajadores de las zonas industriales acuden a «visitar a su familia o a su pareja» (según expresión de un dirigente sindical chino).
  - Entre las medidas tomadas por el gobierno está el aumento de la ayuda a las exportaciones, que había disminuido en los últimos años.

Christian Fleming, publicaba en un artículo de China Briefing News<sup>5</sup>, los siguientes datos:

- Si en 2007 había en China 66.000 «millonarios» en dólares, a finales de 2008 sólo había 24.
- El porcentaje de decrecimiento de las exportaciones en enero de 2009, sobre enero de 2008, fue del 17,5%. En el mismo período las exportaciones de acero cayeron un 53,8%.
- 20 millones de trabajadores migrantes han perdido sus puestos de trabajo.
- 3.000 directores de seguridad pública de toda China han sido entrenados en Pekín para enfrentarse a huelgas, manifestaciones y protestas.
- 100 millones de pies cuadrados de oficinas están vacíos en Pekín.
- En un 40% han disminuido las ventas de casas en Pekín.
- El índice de producción industrial de Shanghai ha disminuido en un 21,4%.

Tomadas de distintas fuentes periodísticas<sup>6</sup> y de informaciones proporcionadas por personal diplomático podemos realizar una tercera recopilación de síntomas:

- La caída del comercio —exportaciones e importaciones— detectada desde el último semestre de 2008, se agudiza en los primeros meses de este año. En cómputo interanual las exportaciones disminuyeron, en enero de 2009, un 17,5% sobre el mismo mes del año anterior; en febrero la cifra fue -25,7%. Si la caída de las exportaciones se explica por la recesión que sufren EEUU, Europa y Japón, que suman el 60% de las mismas, la disminución de las importaciones es consecuencia de la fuerte ralentización de la economía china. La combinación de ambas caídas lleva al mantenimiento del superávit de la balanza comercial y por cuenta corriente.
- La inversión extranjera directa también está experimentando una fuerte reducción. En enero de 2009 tuvo un valor de 7.540 millones de dólares, lo que supuso una disminución del 32,7% sobre el mismo mes del año anterior.
- El coste del transporte marítimo se ha desplomado de forma espectacular: el precio del transporte de Shanghai a Europa ha bajado de 1.000 a 200 dólares por contenedor, de enero a noviembre de 2008.
- En los primeros nueve meses de 2008 los astilleros recibieron un 34% menos de encargos de barcos nuevos.

---

<sup>5</sup> Christian Fleming: «A Look at China in Numbers». China Briefing News, 25 de febrero de 2009.

<sup>6</sup> Pueblo en Línea, The Economist y New York Times.

## LOS ÚLTIMOS INDICADORES GENERALES DE COYUNTURA

Una economía fuertemente exportadora como la economía de la República Popular China, al igual que la alemana y la japonesa, y con unos niveles muy importantes de inversión extranjera directa tenía que resentirse fuertemente en medio de una recesión económica mundial de la amplitud y la profundidad de la que padecemos. Lo que pasa es que partiendo de tasas de crecimiento tan altas en años anteriores, y teniendo algunos puntos fuertes en el mercado interno — aunque también importantes debilidades—, puede mantener crecimientos de entre el 5 y el 8% —los márgenes de previsión son forzosamente amplios— y abordar medidas efectivas de recuperación a partir de sus propios recursos. El problema es que esas tasas de crecimiento, sobre todo si se acercan al 5%, pueden propiciar unos niveles de incremento del paro, social y políticamente inaceptables.

Las previsiones de crecimiento de China para 2009 tienen en su extremo a dos grupos: el de los optimistas —entre los que se encuentran el propio Gobierno chino y el China Watch del BBVA (enero de 2009)— que lo sitúan en un entorno del 8%; y el de los pesimistas con Goldman Sachs y Nuriel Roubini a la cabeza. En medio se sitúan los organismos multilaterales. El FMI (abril de 2009) pronostica un crecimiento del 6,5% y la OCDE (abril de 2009) de tan sólo dos décimas menos (ver cuadro). Difieren más en la velocidad de recuperación en 2010: el FMI sitúa el porcentaje de crecimiento del PIB en el 7,5%, mientras la OCDE lo hace en el 8,5%.

## PREVISIONES PARA LOS PAÍSES ASIÁTICOS EMERGENTES SEGÚN EL FMI

Las previsiones en 2009 del FMI para los países asiáticos emergentes colocan su tasa de crecimiento real en el 3,3% en 2009, y el 5,3% en 2010, viniendo de un crecimiento del 9,8% en 2007. El pronóstico para la India es el de un crecimiento del PIB del 4,5% en 2009, y del 5,6% en 2010, habiendo sido del 9,3% en 2007. Los países del ASEAN-5 (Indonesia, Tailandia, Filipinas, Malasia y Vietnam), tendrían un crecimiento cero del PIB en 2009 y crecerían al 2,3% en 2010. Tailandia y Malasia sufrirán recesión en 2009 y Vietnam tendrá en dicho año la mayor tasa de crecimiento del grupo, con el 3,3%. Las economías recientemente industrializadas de Asia caerán inequívocamente en la recesión en 2009, -5,6% en su conjunto, y sólo recuperarán muy débilmente la senda del crecimiento en 2010, apenas un 0,8%. Las caídas del PIB pronosticadas son: Corea, -4%; Taiwan, -7,5%; Hong Kong, -4,5%; y Singapur, -10,0%.



## PRONÓSTICOS DE LA OCDE PARA CHINA

En las actuales circunstancias, hacer mucho caso de las previsiones de cualesquiera instituciones o expertos internacionales supone un riesgo demasiado elevado. Hasta el momento todas las previsiones trimestrales han tenido que ser corregidas, siempre a la baja. Algunos, los que en mayor medida se fían de su visión de los «brotos verdes», opinan que ese continuado proceso de error y revisión de las previsiones a la baja ha terminado o está a punto de hacerlo en los países principales. Pero todos, incluso los más optimistas, opinan que ninguna tendencia de recuperación está consolidada, o tan siquiera claramente desarrollada, y que puede ser arrollada hacia el otoño si se suman diversas circunstancias negativas y no se recupera el crédito en los EEUU y Europa. En todo caso, hay que manejarlas y quedarse al menos con las tendencias.

De todos los cuadros posibles, publicamos el que recoge las cifras y previsiones de la OCDE entre 2006 y 2010 correspondientes a las variables PIB real, IPC, balanza fiscal y balanza por cuenta corriente.

	2006	2007	2008	2009	2010
Crecimiento del PIB real	11,6	13,0	9,0	6,3	8,5
Índice de precios al consumo	1,6	4,8	5,9	-1,0	-1,5
Balance fiscal (porcentaje del PIB) <sup>1</sup>	1,6	3,5	4,2	1,2	0,7
Balance cuenta corriente (porcentaje del PIB)	9,4	11,0	10,2	11,7	10,0

*Nota:* el crecimiento del PIB real y el crecimiento de la demanda nacional son cambios porcentuales del año anterior.

<sup>1</sup> Cuentas presupuestarias consolidadas y extrapresupuestarias sobre la base de las cuentas nacionales.

FUENTE: OECD Economic Outlook, abril 2009.

Algunas precisiones hay que hacer. Mientras que las previsiones oficiales del Gobierno chino apuntan hacia un déficit presupuestario del 3% del PIB, la OCDE pronostica un saldo positivo de la balanza fiscal del 1,2% del PIB, al incluir importantes ingresos extrapresupuestarios.

Por otro lado, la hasta cierto punto sorprendente previsión de que la balanza por cuenta corriente podría elevar sus cifras positivas hasta situarse en un 11,7% del PIB en 2009, que la OCDE basa en que las importaciones caerán en igual volumen que las exportaciones y que serán más baratas, no es compartida ni por el FMI ni por Roubini que mantienen el parámetro estancado en un, en

cualquier caso excepcional, 10% del PIB. El FMI tampoco contempla caídas en el IPC en 2009 y 2010 sino una práctica congelación con décimas de incremento positivas.

## LA PRIMERA RESPUESTA DEL GOBIERNO: LAS MEDIDAS FISCALES DE NOVIEMBRE DE 2008

El Gobierno chino fue uno de los primeros gobiernos de las grandes economías del mundo en adoptar medidas fiscales de estímulo de la demanda interna, de acuerdo con las orientaciones keynesianas de política económica para hacer frente a la crisis que todos los gobiernos del mundo, con independencia de su signo político, están aplicando. También ha sido uno de los que ha aplicado un estímulo fiscal más fuerte, casi todo por la vía del gasto público. El paquete de medidas, aprobadas a finales de noviembre de 2008, suma un total de 4 billones de yuanes (434.197 millones de euros<sup>7</sup>), lo que supone un 14,6% del PIB<sup>8</sup>, distribuidos en 2 años, 2009 y 2010.

El reparto inicial del gasto se distribuyó de la siguiente manera, según decisión adoptada por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, la máxima agencia de planificación económica del país<sup>9</sup>:

- 280.000 millones de yuanes se destinarán a proyectos de vivienda para gente de bajos ingresos.
- 370.000 millones de yuanes para infraestructura rural y proyectos para mejorar el nivel de vida de los residentes rurales.
- 40.000 millones para atención médica, educación y tareas culturales.
- 350.000 millones para conservación biológica y protección medioambiental.
- 1 billón de yuanes para proyectos de reconstrucción de las regiones afectadas por el terremoto del pasado año.
- 1,8 billones de yuanes para la construcción de vías férreas, carreteras, aeropuertos y otra infraestructura de transporte.
- 160.000 millones de yuanes se destinarán a innovación técnica y reestructuración industrial.

Algunos observadores han criticado el excesivo énfasis del plan de reactivación en inversiones en infraestructuras y reconstrucción en comparación con

<sup>7</sup> Al cambio corriente de 1€ = 9,2124 ¥, de 18 de mayo de 2009.

<sup>8</sup> El valor del PIB de China, a comienzos de 2009, se estima en unos 27,3 billones de yuanes.

<sup>9</sup> La información está tomada de la página web *Pueblo en Línea* —<http://spanish.people.com.cn>—, resumen on line, en castellano del *Diario del Pueblo*, órgano oficial del Partido Comunista Chino.

otras que pudiesen estimular el consumo privado, verdadero cuello de botella de la demanda interna, tradicionalmente atenazado por la falta de sistemas universales de protección social. En marzo de 2009, el Gobierno introdujo algunos cambios en el paquete de medidas<sup>10</sup> que hicieron disminuir el gasto en infraestructuras del 45 al 38% del gasto total comprometido, en beneficio del gasto en medidas de protección social —que han pasado del 1 al 4% del paquete— y de la promoción de la vivienda para familias de bajos ingresos. También disminuyeron, sobre la propuesta inicial, los gastos en proyectos medioambientales, pasando del 9 al 5%, en contradicción con los anuncios verbales de los portavoces gubernamentales a favor de los compromisos de China con los principios de la «economía verde».

#### SIN PROTECCIÓN SOCIAL ES DIFÍCIL ESTIMULAR EL CONSUMO Y LA DEMANDA INTERNA

La caída de la inversión extranjera directa y de las exportaciones, consecuencia inmediata de la crisis global, producen sin duda un efecto negativo inmediato en la tasa de crecimiento y de empleo en China. Pero este país dispone, como ninguna economía del mundo, de los recursos propios para compensar los efectos de una crisis del sector exterior. Reservas de divisas —muy pronto alcanzarán los dos billones de dólares a pesar de la ralentización de su crecimiento—, enorme ahorro interno, saneadas finanzas públicas —la deuda pública suponía un 16,3% del PIB en 2007—<sup>11</sup> y una gran potencialidad de crecimiento del consumo interno. Sin embargo, la demanda interna sólo se sostiene en la inversión porque la falta de sistemas universales de protección social hace que las familias ahorren muchísimo —nada menos que el 54% del PIB fue el valor de la tasa de ahorro bruta en 2006— y no consuman por la necesidad de hacer frente con recursos privados a las principales contingencias vitales: enfermedad, desempleo y vejez. Y, por más que se empeñe el Gobierno, esta tendencia se agudiza en tiempos de crisis.

Ahora que, desde una perspectiva progresista, estamos pugnando porque la salida de la primera crisis general de la globalización ponga fin al modelo neoliberal cuyos principales impulsores fueron Reagan y Thatcher a comienzos de los años 80, convendría añadir un tercer nombre a la pareja, el de Deng Siao Ping

<sup>10</sup> Ver *The Economist* de 27 de marzo de 2009.

<sup>11</sup> Los datos estadísticos de este apartado se toman de Javier Doz: «Informe sobre la situación sociolaboral y sindical de China», diciembre de 2008.

que por las mismas fechas —a partir de 1978—, una vez derrotada la «banda de los cuatro» de los seguidores radicales de izquierda de Mao, emprendió el camino de las reformas económicas que han llevado a China a un modelo de capitalismo con gran desigualdad y sin apenas protección social bajo el férreo control político del Partido Comunista de China. Porque, sin duda, una de las caras del modelo neoliberal de globalización de las últimas tres décadas es el modelo económico de la República Popular de China.

Creciendo a una tasa media acumulativa del 9,6%, entre 1978 y 2008, en esos 30 años China se ha convertido en la 4ª potencia económica del mundo, según el valor nominal del PIB, y en la 2ª según el valor del PIB corregido según el poder de compra. En el mismo período 400 millones de personas salieron de la pobreza absoluta, que comportaba en la mayoría de los casos malnutrición. Pero la otra cara de la moneda, el debe de tan impresionante haber, no es menos destacable. China se ha convertido en el país más desigual de Asia, y en el mundo sólo le superan en desigualdad algunos países latinoamericanos. El coeficiente Gini, el instrumento de medición de la desigualdad social más utilizado, aumentó en China de un valor de 0,288 en 1981 a 0,447 en 2001<sup>12</sup>, y hoy probablemente esté en una cifra superior al 4,6. No se conocen cambios tan rápidos en otros lugares del mundo. Se puede acudir también a los informes sobre la pobreza del Banco Mundial; según sus datos China es el país más desigual de Asia: el denominado «cociente 20/20» (parte del PIB del 20% más rico sobre el 20% más pobre) era del 6,5 en 1990 y del 10,6 en 2005, por 5 en India e Indonesia.

Este crecimiento de la desigualdad y los problemas que acarrea son reconocidos en los medios de comunicación oficiales. En «Pueblo en Línea», en su edición del 19 de julio de 2006, se decía:

*«Durante los 20 últimos años, China se ha convertido del país con la distribución más igualitaria de los ingresos en uno de los primeros del mundo en la disparidad entre los ricos y los pobres. La constante injusticia en la distribución de los ingresos ha dado origen a muchas contradicciones sociales y ha ayudado a formar una enorme tirantez social, e incluso algunas de tales contradicciones está a punto de estallar... la principal causa que produce la disparidad injusta en la distribución de ingresos consiste en la insuficiente garantía de los derechos e intereses legítimos... y no se lleva a cabo completamente la norma de salario mínimo en algunas regiones del país».* Y se añadía:

---

<sup>12</sup> Isidor Boix: «China 2006. Una aproximación sindical», 2006.

*«Una investigación realizada recientemente por el Ministerio de Finanzas de China demuestra que el coeficiente Gini de China es de 0,46. Esta cifra sobrepasó la línea de alarma reconocida universalmente por la comunidad internacional... la desigualdad en la distribución de los ingresos en China ha llegado a ser muy grave...»*

Las reformas económicas impulsadas por Deng desmontaron la protección social del Estado comunista, que tenía enormes deficiencias, que sólo era universal de derecho pero no de hecho para una parte importante de la población, pero que, en cualquier caso cubría mal que bien a una parte mayoritaria de la población, para implantar sistemas de seguros, con base en la empresa, inspirados en el modelo anglosajón que dejan fuera de la protección de las principales contingencias a la gran mayoría de la población. Así, en el año 2007, el número de trabajadores con derecho a pensión se reducía al 20% del total. Los cubiertos por el seguro de desempleo eran sólo el 15% del total. El sistema de seguros médicos, que proporcionan una asistencia sanitaria sólo gratuita en parte y que no cubre el coste de los medicamentos, alcanza sólo al 23% de los trabajadores y al 16,8% de la población total. La mitad de la población no tiene acceso a ningún tipo de asistencia médica, lo que sitúa a China en uno de los peores lugares del mundo en este aspecto. El gasto en salud, que es sólo del 4,82% del PIB se distribuye así: Estado, 17%; compañías aseguradoras, 28%; particulares, 55%.

Esta situación supone un freno a cualquier tipo de desarrollo equilibrado y en momentos de crisis económica no sólo agudiza los riesgos de crisis social sino que se convierte en un obstáculo insuperable para la utilización del consumo interno como factor de recuperación. Y eso en el país con una tasa de ahorro más elevada del mundo.

Los actuales dirigentes políticos chinos —Hu Jintao llegó a la jefatura del PCC y del Estado en 2002— vienen afirmando desde entonces que son conscientes de estos problemas —y también de los medioambientales que genera el modelo de desarrollo capitalista de China— y que quieren resolverlos desde una mayor preocupación por el desarrollo social para así construir una «sociedad armoniosa». Algunas mejoras sociales y laborales<sup>13</sup> se han realizado pero la «trampa de la tasa de crecimiento» les atenaza para ser más enérgicos a la hora de encarar una corrección del rumbo frente a los excesos de la desigualdad

---

<sup>13</sup> La nueva Ley de Contratos de Trabajo, que entró en vigor el 1 de enero de 2008, supone el mayor avance en este último campo. Su aplicación va a ser piedra de toque de la sinceridad reformista del equipo de Hu Jintao y Wen Jiabao.

social. La trampa es la consideración de que sólo si la economía crece por encima del 8 o del 9% será capaz de crear el empleo que permita dar trabajo al excedente de población rural, acompañada del miedo a que si se cambia el modelo, hacia otro más justo socialmente, la tasa de crecimiento caerá por debajo de dicho umbral.

## SEGURO MÉDICO PARA TODA LA POBLACIÓN DE AQUÍ A 2020

Este anuncio, realizado por las autoridades chinas hace pocas semanas<sup>14</sup>, sí que supondría, en caso de cumplirse los objetivos proclamados, un cambio social revolucionario en China. Hay que subrayar que las autoridades chinas, que siempre examinan con sumo cuidado los avatares de la sociedad americana, han dejado al presidente Obama la primacía del anuncio de la reforma sanitaria en los EEUU para alcanzar un objetivo similar. La diferencia es que el colectivo pendiente de tener seguro médico es en los EEUU de unos 48 millones de personas, y en China de más de 1.000 millones. Las autoridades chinas añaden que el proyecto llevaba estudiándose durante dos años.

El proyecto del Gobierno chino pretende, a corto plazo, invertir 850.000 millones de yuanes (unos 93.000 millones de euros) para elevar en tres años (hasta 2011) el porcentaje de la población cubierto por algún tipo de seguro médico al 90%. Más tarde, hasta 2020, se trataría de construir «un sistema de salud, seguro, eficaz y razonable... que cubriera tanto las zonas urbanas como las rurales». Para ello se construirían 2.000 hospitales y 5.000 dispensarios en las zonas rurales, y en las ciudades se construirían o renovarían 3.700 centros de salud y 11.000 dispensarios.

Lo anunciado por el Gobierno plantea muchas incógnitas. La principal es que con los recursos públicos comprometidos hasta 2011, si se quiere cubrir al 90% de la población sólo podría alcanzarse a costa de que la cobertura fuese únicamente de una parte pequeña del gasto sanitario. La segunda es que difícilmente pueden formarse en ese tiempo los médicos y asistentes necesarios para atender a la población rural. Por último, al depender la financiación de los gobiernos locales, al 50%, en un momento de crisis muchos de éstos no van a estar en condiciones de aportar lo que les corresponde. En las páginas de *Le Monde*,

---

<sup>14</sup> Para este apartado nos basamos en las informaciones publicadas en el suplemento de Economía de *Le Monde* del 12 de mayo de 2009.

Hubert Stüker, experto alemán en sistemas de seguros médicos que trabaja en Pekín en un proyecto de cooperación afirmó: *«Es una reforma que se hace paso a paso. Los indicadores apuntan hacia más justicia social, pero no llevará, contrariamente a lo que sucede en Europa, a la creación de una real cobertura universal. Todo lleva a pensar que el sistema funcionará a varias velocidades. Y los chinos deberán continuar ahorrando, porque deberán continuar pagando una parte importante de la factura médica».*

## LA POLÉMICA DE LOS «BROTOS VERDES» EN CHINA

Aún sin datos oficiales —no se publican las variaciones macroeconómicas de un trimestre sobre el anterior— todo indica que la aguda desaceleración del crecimiento en 2008 llevó a un crecimiento cero, o incluso ligeramente negativo, en el último trimestre de 2008 sobre el trimestre anterior. Esto lo sostiene Roubini (2009) analizando la evolución de las cifras del PIB, producción industrial, producción de electricidad, venta de automóviles, venta de casas, producción de manufacturas y exportaciones e importaciones.

Basándose en las consecuencias que debiera tener el plan de estímulo fiscal y una política monetaria expansionista, así como en algunos indicadores de ventas y gastos de capital, algunos analistas y desde luego las autoridades chinas opinan que la tendencia podría haber cambiado ya en el primer trimestre de 2009, con lo cual el crecimiento a finales de 2009 podría situarse entre el 6,5 y el 8%.

Goldman Sachs, Fitch y Roubini (2009) opinan lo contrario; consideran que otros indicadores apuntarían a que el crecimiento intertrimestral, en el primer trimestre de 2009 se habría situado de nuevo en un entorno de la cifra cero. Contando con una mejora a partir del 2º trimestre, ven más realista el pronóstico de un crecimiento del PIB a finales de año. El núcleo de su razonamiento es que las medidas de estímulo fiscal consolidan un modelo de crecimiento muy intensivo en capital, que no garantiza el necesario crecimiento del empleo y los objetivos de crecimiento global al no poder tirar de un componente esencial como sería el consumo privado. Los anuncios sobre la universalización de los seguros sanitarios a medio plazo no van a influir en el hecho de que la población seguirá ahorrando mucho y consumiendo poco en 2009. Cualquier pronóstico, según Roubini, estará más influido por la evolución del sector exterior, y por lo tanto por las tendencias mundiales, de lo que opinan los analistas «optimistas».

## REPERCUSIONES SOCIALES DE LA CRISIS

Desde que en noviembre de 2008 se reconoció oficialmente que habían sido despedidos 20 millones de trabajadores migrantes no se ha vuelto a proporcionar, por las autoridades chinas, ninguna otra cifra de conjunto. Por las mismas fechas se publicaron diversas informaciones, dentro y fuera de China, sobre disturbios provocados por el cierre de empresas y el despido de trabajadores, sobre todo de las industrias juguetera y textil y en la provincia de Guangdong (Cantón). En los últimos meses, ni más datos ni más noticias al respecto.

El problema de las estadísticas en China se agrava, al tratar de medir el empleo y el desempleo, por la existencia de muchos millones de personas (entre 150 y 230) censados como población rural —tratados como campesinos no asalariados— que, sin embargo, son trabajadores urbanos, la mayoría a tiempo completo. En 2007, el número total de trabajadores del campo y de la ciudad era de 764 millones de personas (el 45% mujeres) y habría unos 200 millones de trabajadores migrantes. Ese año, con la economía a todo vapor, la tasa oficial de paro era del 4%, pero un estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Consejo de Estado (Gobierno) pronosticaba que la tasa de desempleo se situaría próximamente en el 12% de la población activa (la «crisis» era una perfecta desconocida en ese momento). Diversos centros de investigación extranjeros situaban entonces la tasa de desempleo entre un 10 y un 15% de la población urbana y en torno a un 30% de la rural.

La agencia oficial china Xinhua cifraba, el 25 de marzo de este año, en 225,42 millones los campesinos que en el año 2008 emigraron, de ellos 140 millones a «lugares distintos de origen». Y de ellos, ya con la crisis golpeando, 70 millones regresaron a sus lugares de origen, antes de febrero. ¿Los «veinte millones» que oficialmente perdieron el empleo en 2008 están dentro de esos 70? O, ¿se quedaron en las ciudades?

Roubini (2009) calcula la cifra de parados urbanos en 40 millones a finales de 2008, a los que se habrían incorporado bastantes millones más en los primeros meses de 2009. Añade que de los 6 millones de graduados universitarios que terminaron sus estudios en 2008, un millón están en paro.

La nueva Ley de Contratos establece que el trabajador debe recibir una indemnización si el contrato es rescindido, pero no se le garantiza percibir prestaciones por desempleo. Aunque no hay una evaluación general fiable del nivel



de cumplimiento de los preceptos que garantizan derechos en dicha Ley, a tenor de las quejas empresariales sobre el aumento de costes que está suponiendo (Soler y Alba, 2009) algunos de ellos deben de estar cumpliéndose en, al menos, las provincias más industrializadas.

No hay ninguna información contrastada que indique la participación de la ACFTU o de alguno de sus sindicatos y federaciones en los conflictos motivados por el cierre de empresas o el despido de una parte de sus plantillas, ni tan siquiera. Tampoco del nivel de extensión de estos conflictos laborales en los primeros meses de 2009.

Los conflictos sociales reconocidos oficialmente tienen un origen señalado en «la disparidad entre los ricos y los pobres», según expresión que el órgano digital oficial «Pueblo en línea» atribuía, en julio 2006, a un «dirigente local», para afirmar que «el irregular ejercicio del poder impide la resolución del problema de los ingresos extremadamente altos».

De esta situación derivan inevitablemente conflictos, en relación con los cuales la Fundación Carnegie daba algunas cifras: los «disturbios sociales» producidos en el año 2006 eran 10 veces más que los de 1993. La CIOSL en su informe a la OIT señalaba, en 2006, que desde 1992 los conflictos sociales se incrementan a un ritmo aproximado del 50% cada año. Amnistía Internacional los cifraba en 74.000 en el año 2004. Las estadísticas oficiales chinas daban para 2005 la cifra de 4 millones como el número de personas que habían participado en diferentes formas de protesta. En todos estos datos sin embargo es más difícil diferenciar entre los que parecen ser los «disturbios» más importantes —los de las zonas rurales ligados en general a la expulsión de población campesina de las tierras que trabajaban propiedad del Estado— de los laborales, muchos de los cuales parecen tener más la forma de revuelta, similares a los rurales, que de huelga. Ello se explica tanto por la ausencia de una organización que dé contenido y forma a las protestas obreras como por la constitución de gran parte de la clase trabajadora actual como resultado de la reciente migración desde las zonas rurales.

## SOBRE EL SINDICALISMO OFICIAL CHINO

Las funciones actuales de la ACFTU y sus sindicatos, por propia voluntad y por sus estatutos, así como por el propio ordenamiento constitucional del país, no son las que entendemos tienen que ser las funciones del sindicalismo desde

la perspectiva de las libertades civiles. Entendemos que no son la libre organización de las personas que trabajan con el objetivo de la defensa de sus exigencias, de sus intereses, de sus reivindicaciones en tanto que colectivo, en tanto que grupo de interés en la sociedad, como «clase social».

La sociedad china ha evolucionado, sin duda, hacia una economía de mercado, aún con un fuerte nivel de intervención de las autoridades públicas. En sus formas de organización social está teniendo un proceso de evolución muy peculiar. Se trata de un fenómeno similar al de otros países procedentes del «socialismo real», como Cuba o Vietnam, que no han sufrido la crisis, rupturista y profunda, que vivieron la Unión Soviética y los países de la Europa Central y Oriental, con la desaparición de los Partidos Comunistas como instrumentos únicos de poder y la aparición de un sindicalismo que resultaba en ocasiones de la mayor o menor transformación de los anteriores «sindicatos», heredando total o parcialmente los aparatos anteriores, o surgiendo como nuevas formas de organización social.

China, al igual que Vietnam y Cuba, están viviendo un proceso distinto al de la URSS, un proceso que expresa una evidente transformación, con peculiaridades diversas entre ellos —China y Vietnam, por un lado, y Cuba por otro—, pero con similitudes sociales y políticas, y algunas económicas. Una transformación que arranca de una similar pretensión de seguir con un régimen autoritario y de partido único, el Partido Comunista, pero avanzando hacia la economía de mercado en sus relaciones con el mundo y con formas híbridas en su interno.

Este proceso repercute inevitablemente en el sindicalismo. También ahí los tres países presentan en nuestra opinión diversidades notables que esquemáticamente podrían resumirse indicando que en China, cuestión sobre la que volvemos luego, el sindicato no ha encontrado un papel relevante en esta etapa y aparentemente juega un papel muy marginal tanto en el país como en las empresas, mientras que en Cuba tiene una presencia más real en las empresas, con implantación efectiva, aunque coartado por su voluntaria o impuesta supeditación a las directrices del Partido y del Gobierno. Y en el caso de Vietnam, menos conocido por nuestra parte, merece destacarse que los sindicatos, también oficiales, también supeditados al PC, han sido capaces sin embargo de convocar ya huelgas en empresas vietnamitas proveedoras de multinacionales, negociar con éxito y concluir positivos acuerdos con las direcciones empresariales, práctica que los actuales sindicatos chinos o cubanos ni siquiera tienen asumida como posibilidad.

Puede constituir una muestra elocuente del actual, y viejo, sindicalismo en China el denominado «Congreso de Trabajadores» que los dirigentes chinos presentan como la expresión máxima de la «democracia obrera en las empresas», pero que no está en condiciones de ser cauce de expresión de las contradicciones reales de la sociedad china en el ámbito laboral. Esta fórmula, muy similar a la existente en Cuba, supone una reunión anual, en algunos casos semestral, de un colectivo de delegados, del orden de 1 por 300 trabajadores, durante 1 ó 2 días. Su condición de órgano máximo, con aparentemente un gran poder, deriva de que tiene formalmente capacidad para vetar proyectos empresariales y que debe aprobar el Convenio Colectivo de empresa. Sin embargo no está previsto, ni en la práctica ni en sus estatutos o normas formales, qué sucede si el «Congreso» no aprueba la firma del convenio: dicen que «no ha sucedido nunca», la misma respuesta que empleaban los cubanos ante la misma pregunta. Puede también el «Congreso» revisar las sanciones disciplinarias (que antes han sido ya decididas y aplicadas por la dirección de la empresa). Hace una evaluación anual de los dirigentes empresariales. Pero todo ello debe entenderse, como enfatizan luego ante nuestras preguntas, en el marco de la concepción del propio «Congreso», ya que éste: «no puede entrar en contradicción con decisiones o criterios del Partido o del Gobierno por la propia naturaleza estatutaria del sindicato». No supieron dar respuesta a la sencilla pregunta de si todo esto había tenido ya, o preveían que pudiera tener, alguna variación en el actual proceso de privatización y de inversión de capital extranjero.

Ante el reconocimiento del enorme crecimiento de la desigualdad social, al que nos hemos referido en apartados anteriores, y de las protestas que genera, la línea oficial no varía de los términos de la resolución aprobada por el Buró Político del Comité Central del PCC el 25 de mayo de 2006, según cita de «Pueblo en Línea» de 19 de julio: *«El establecimiento de un sistema científico, razonable, igualitario y justo de distribución de los ingresos sociales se concierne a los intereses fundamentales de la abrumadora mayoría de las masas populares, a la construcción integral de la sociedad modestamente acomodada.»*

No sabemos si es en aplicación de este criterio como puede entenderse la información de la agencia oficial china Xinhua de 9 de abril de 2009 señalando que, como consecuencia de que *«la crisis financiera desgastó las ganancias de tales compañías (las instituciones financieras) en 2008 ... (el Ministerio de Hacienda) ordenó que el salario de 2008 para los altos ejecutivos de las instituciones financieras estatales debía estar limitado a 2,8 millones de yuanes (cerca de 410.000 dólares)... los pagos se refieren al ingreso previo impuestos, incluyendo*

*salario, bonos y seguro social*». Como referencia para entender y valorar la noticia, cabe señalar que el salario mínimo mensual más elevado es actualmente el de la Zona Económica Especial de Shenzhen con 1.000 yuanes al mes (109 euros al cambio de abril 2009, unos 141 dólares), siendo en las zonas rurales del orden de 300 yuanes (33 euros).

Como puede observarse, en el texto citado de la Resolución del Buró Político del CC del PCCh, y en las otras referencias mencionadas, no aparece en ningún momento desarrollado el concepto de intereses contradictorios y las formas de superar tensiones entre colectivos sociales diferenciados. Solamente se señalan diferencias cuantitativas de ingresos (pobres y ricos) y una vía para la solución (un sistema «razonable, científico, justo, igualitario»), lo que no es precisamente una base muy adecuada para buscar las fórmulas de negociación, mediación y síntesis que permitan encontrar los equilibrios en una sociedad con grupos (clases) sociales diferenciados y con intereses contrapuestos en muchos aspectos.

Precisamente éste es, a nuestro entender, el principal problema de China, de un país, como otros de la antigua órbita soviética, que reclamándose históricamente del marxismo (aunque le añaden coletillas más o menos largas y rimbombantes: marxismo-leninismo-estalinismo (pensamiento MaoTseTung), parecen incapaces de un análisis marxista de su propia realidad. Han ido suprimiendo, también formalmente, los instrumentos mínimos para el desarrollo y el cauce de la lucha de clases en una u otra forma, después de haber practicado una forma muy poco marxista como fue la denominada «Revolución Cultural», abominada por todos en la China de hoy.

Algunas manifestaciones de este bloqueo ideológico e institucional son, entre otras, el hecho de que al firmar, en 2001, el «Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales», China estableció una «reserva» al artículo 8 relativo al derecho de sindicación, señalando que «está subordinado a las disposiciones de la legislación laboral en China». En 1982 había ya suprimido de su Constitución el derecho de huelga, argumentando que el sistema político vigente «había erradicado los problemas entre el proletariado y los propietarios de las empresas». No parece que el proceso de privatizaciones y la entrada de capital extranjero les hayan llevado a modificar aún esta afirmación.

La propia realidad de la presencia supuestamente sindical en los centros de trabajo no parece prepararles para afrontar los problemas actuales, es decir, el desarrollo de las efectivas «contradicciones» existentes. En la mayoría de las

empresas privadas que hemos tenido ocasión de visitar la estructura de representación era muy precaria, sin sentido colectivo de representación, expresando en el mejor de los casos una función asistencial, con rudimentarios sistemas de elección de los denominados «representantes»: por «consenso», por ser «los más conocidos», porque «se llevaban bien con la dirección». En la mayoría de casos, por otra parte, los «representantes» —en todo caso «el representante», asistido por «ayudantes»— eran directivos, en varios casos el propio jefe de personal, o el vicegerente de la empresa (éste, sin pudor alguno, nos explicaba que su condición de vicegerente de la empresa le permitía conocer bien la situación de ésta, y la de Presidente del sindicato las necesidades de la gente, con lo cual podía resolver con facilidad cualquier problema).

Todo ello agravado además por una falta de conciencia de una posible realidad sindical del país más allá de la empresa. En la mayoría de casos, los representantes en las empresas privadas desconocían la misma existencia de una organización que se denominaba «sindicato», y la traducción china de la denominación o las siglas oficiales de la Federación Nacional de Sindicatos de China no les decían nada.

El detalle de las cifras oficiales de la afiliación y de la negociación colectiva resulta también curioso y expresa evidentes limitaciones del sindicalismo oficial chino. La ACFTU declara haber alcanzado los 200 millones de afiliados, coincidiendo con las Olimpiadas de Pekín. En 2005, la central sindical estaba organizada en 1.935.000 empresas «sindicalizadas», de ellas 460.000 empresas privadas (lo que supondría aproximadamente un 25% de las empresas privadas señaladas como existentes en aquel momento). Pero del total de empresas sindicalizadas, casi 2 millones, solamente en 635.000 existían fórmulas calificadas de «convenio colectivo», añadiendo sin embargo que sólo en 30.000 se habían producido «negociaciones salariales», ya que en las demás es de aplicación simplemente el salario mínimo de la zona, distinto entre las diversas regiones del país y que puede oscilar entre poco más de 300 yuanes a 1.000 yuanes al mes (de 33 a 100 euros). Estas cifras se entienden mejor si se tiene en cuenta lo que hemos podido comprobar directamente y es que en las mejores empresas, sobre el salario mínimo puede haber «pluses» del orden de 5 a 10 euros al mes, cifra que resulta esencialmente de un acuerdo no siempre formal entre los propios empresarios de la zona. De hecho, la capacidad de atracción de estas mejores empresas radica esencialmente en que pagan las horas extra realizadas y tienen un mejor nivel de comida y de condiciones en las habitaciones con literas de los dormitorios colectivos construidos junto a las empresas.

Las cifras de implantación en empresas privadas, incluidas las de capital extranjero, han aumentado notablemente entre 2006 y 2008, como consecuencia de los procesos políticos que llevaron a la aprobación de la Ley de contratos, pero no disponemos de datos completos como los de 2005 que publicamos.

## EL PAPEL DEL SINDICALISMO EN LA ACTUAL REALIDAD CHINA, ANTE LA CRISIS EN PARTICULAR

En nuestros contactos directos, las principales preocupaciones de los dirigentes del sindicalismo oficial chino estaban referidas a las cifras de la disminución de exportaciones en primer lugar, y luego a la pérdida de empleo, pero en ningún caso a la función del sindicalismo en la sociedad china actual ante la crisis. No aparecían, en diciembre de 2008, otras preocupaciones; no se manifestaba ninguna referencia a la función, quizás distinta, que podía o debía jugar el sindicalismo oficial ante esta nueva realidad, no aparecía una valoración nueva sobre el papel del sindicato en la actual realidad del país.

Lo cierto es que la vuelta de trabajadores al campo, despedidos de sus puestos de trabajo y sin seguro de desempleo, aunque con unos pocos ahorros resultantes de sus escasos salarios y de su aún más escaso consumo, puede resultar un elemento de inestabilidad social importante. De nuevo, en este sentido, pudiera ser necesaria —urgente incluso, aunque no está claro si posible ya— la función del sindicalismo como organizador de la clase trabajadora, como cauce para el desarrollo de reivindicaciones y tensiones, y, por ello, como parte diferenciada de otras instituciones en la negociación y en los acuerdos que pudieran ir dando respuesta a los problemas y conflictos.

El sindicato, para jugar su papel, para ser realmente útil a la sociedad, debería buscar una adecuada capacidad de presión, o ponerse al frente de las protestas espontáneas para intentar organizarlas y conducir las. Teniendo presentes los intereses del país en su conjunto así como los que específicamente representa o debe representar, el sindicalismo organizado debería ser capaz de transformar estas tensiones o conflictos en negociación y acuerdos, en victorias de la clase trabajadora, con avances en sus espacios de libertad, para obtener resultados concretos, para legitimar su función ante los trabajadores, en primer lugar, y también ante la sociedad en su conjunto.

Nuestra impresión es que el actual sindicalismo chino no juega este papel, ni se plantea que debería jugarlo. Ni tampoco parece que pueda seguir jugando

satisfactoriamente su papel tradicional de organizador de masas al servicio de la política marcada por el Partido en el «socialismo real».

Tampoco aparecen, por el momento, síntomas generalizados de espontaneísmo sindical y su traducción en organización (nuestras «comisiones obreras» de la etapa final del franquismo). Es evidente, sin embargo, que, aunque se estuvieran dando, en una primera etapa no trascendería su existencia al resto del mundo.

Seguramente, encauzar las explosiones de descontento entre los trabajadores, o impulsar y conducir las potenciales, es el gran reto que se plantea al sindicalismo de la República Popular China que, hoy por hoy, aparece aún como el único posible protagonista de esta necesaria función social. Un reto para el sindicalismo organizado en los sindicatos oficiales, la ACFTU, o para una parte del mismo, la que se decida a hacer realmente sindicalismo. Porque otra puede estar tentada a seguir el ejemplo de parte de la *nomenklatura* sindical soviética y derivar hacia actividades privadas mafiosas amparados en los grandes medios económicos que la ACFTU ha venido atesorando durante años (el 2% de la masa salarial de las empresas cuando eran públicas) aunque ahora parece que una parte importante de las privadas ya no cotizan.

La crisis podría empujar en un sentido positivo en la medida que agudiza los problemas, desde los derivados del paro a los que resulten de las condiciones de trabajo, agravados por las dificultades del momento. No tenemos datos concretos, pero es fácil imaginar lo que puede suceder con un paro en aumento que se reflejará tanto en las ciudades, con una mayor población flotante en busca de empleo en la economía formal o en la sumergida, como en el campo con el regreso de una parte importante de los que han quedado sin trabajo.

Las medidas apuntadas desde el Gobierno, buscando fórmulas de mayor protección social, tendrían un doble y contradictorio efecto. Por una parte intentando paliar los fenómenos, pero por otra apuntando a la posibilidad de medidas, de iniciativa institucional, que sugieren que puedan existir soluciones colectivas que van más allá de las precarias soluciones que individualmente puedan adoptarse. Y todo ello con la cada día más importante referencia que suponen los millones de chinos dispersos por el mundo y que transmitirán de una u otra forma qué pasa más allá de la Gran Muralla, en un mundo al que también se llega a través de la ventana que supone la televisión, que ha irrumpido ya incluso en muchos de los habitáculos de las fábricas en los que hacían las

literas; o a través de Internet, que rompe también algunas de las barreras que aún intentan levantarse.

A todo ello podrá y deberá contribuir el sindicalismo internacional que, aun con división de opiniones y con no pocas vacilaciones, creemos que ha superado la etapa en la que se apoyaba el único instrumento que aparentemente tenía, el de las organizaciones de los «sindicatos libres» de Hong Kong, y se tendía a aislar más a la República Popular China. Puede resultar, sin embargo, que el interés en tender puentes hacia el sindicalismo chino lleve a ignorar las evidentes violaciones de los derechos sindicales en ese país, olvido manifestado muchas veces en relación con otros en los que la situación no es tan distinta, como sucede en bastantes de los países emergentes en los que es frecuente la subordinación del sindicalismo —muchas veces «único» por imposición de leyes antidemocráticas— al partido gobernante, también «único». Superar ambas tendencias, las más cómodas sin duda, es el gran reto, no fácil, del sindicalismo internacional (global) en relación con la que es la clase trabajadora más numerosa en un país de nuestro mundo. Creemos que se pueden detectar ya síntomas positivos en este sentido en la dirección de la Confederación Sindical Internacional y de bastantes Federaciones Sindicales Internacionales.

Cómo responda el sindicalismo chino (el existente, el que de éste resulte, o el nuevo sindicalismo chino que surja) a las consecuencias de la crisis, a la agudización de las contradicciones de hecho que se dan en la sociedad china, será sin duda un elemento importante en la configuración de la propia sociedad china. Y, teniendo una gran significación en la República Popular China, la tendrá en el mundo.

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BBVA: Economic Research Department: «China Watch», enero de 2009.
- BOIX, ISIDOR: «China 2006. Una aproximación sindical». FITEQA-CCOO, 2006.
- Boix, Isidor: «China 2007, Una aproximación sindical II.». FITEQA-CCOO, 2007.
- Boix, Isidor: «China 2008: Una aproximación sindical. III». FITEQA-CCOO, 2008.
- BRADSHER, KEITH: «In Downturn, China Sees Path to grow». The New York Times, 17 de marzo de 2009.
- CHEN, ZHIWU: «Economic Crisis Could Push Reform in China». YaleGlobal, 12 de noviembre de 2008.



- DOLLAR, DAVID: «Global Crisis Spurs Long Needed Change in China. Yale Global on line, 20 de febrero de 2009.
- DOZ, JAVIER: «Informe sobre la situación sociolaboral y sindical en China». Cuadernos Internacionales de Información Sindical. CCOO. Diciembre de 2008.
- FLEMING, CHRISTIAN: «A look at China in Numbers». China Briefing News, 25 de febrero de 2009.
- FMI: «International Economic Outlook. Crisis and Recovery». Abril de 2009.
- OCDE: «Economic Outlook. Interim Report». Abril de 2009.
- PEDROLETTI, BRICE y otros: «Une assurance maladie pour Tous les Chinois d'ici à 2020». Dossier *Le Monde*, 12 de mayo de 2009.
- PEI, MINXIN: «Will the Chinese Communist Party Survive the Crisis?». Foreign Affairs, 27 de marzo de 2009.
- PUEBLO EN LÍNEA: <http://spanish.people.com.cn>. Diversas ediciones.
- ROUBINI, NOURIEL: «Outlook for China's Economy in 2009 and Beyond». RGE Monitor and New York University. Abril de 2009.
- SOLER, FRANCISCO y ARQUEROS, ALBA: «La Ley China de Contratos de Trabajo un año después de su entrada en vigor». Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico. Marzo de 2009.
- The Economist*: «A time for muscle – flexing. As Western economies flounder, China sees a chance to assert itself – carefully». The Economist, 27 de marzo de 2009.
- The Economist*: «Hard to swallow. China indicates the real targets of its anti-monopoly law:outsiders». The Economist, 27 de marzo de 2009.



**Tomàs Gisbert**

Los conflictos bélicos regionales  
en la regulación del orden mundial



*Capilla ardiente*, 1897. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*Los conflictos y la violencia armada se resisten a desaparecer. Para poder entender las nuevas guerras se analizan los cambios que ha provocado la globalización y la liberalización de los mercados en el escenario mundial, cómo ha conducido a la exclusión del mayoritario mundo empobrecido, y cómo éste se ha reintegrado en la economía mundial a través de la economía informal, de la economía sombra.*

*En un mundo tumultuoso, azotado por la violencia, se destaca la encrucijada que marca la actual crisis económica y la oportunidad para cambiar los paradigmas de modelo económico y de seguridad que permitan avanzar hacia un modelo basado en la cohesión y en la seguridad humana, que haga a las personas libres de necesidad y de temor.*

**E**L panorama mundial, en relativamente poco tiempo, ha experimentado un giro notable. De una prolongada etapa de crecimiento económico se ha pasado a una profunda crisis económica comparable a la gran depresión de los años treinta; asimismo, el inicio del mandato de Barack Obama y el fin de una administración norteamericana profundamente conservadora, enzarzada en la denominada guerra contra el terror, marca un punto de inflexión que ha despertado enormes expectativas. Estamos, sin duda, en un momento de crisis y de cambio de cuya salida dependerá el próximo futuro.

El fin de la guerra fría también fue un momento que alentó nuevas esperanzas: la esperanza de que finalizado el enfrentamiento entre oriente y occidente pudiéramos avanzar hacia un mundo en paz, en el que el enorme gasto militar que había originado la insensata carrera de armamentos se tornara en lo que se denominó el dividendo por la paz, un dividendo que permitiera rebajar las escandalosas diferencias que assolaban nuestra casa común. Pero el temor a la confrontación armada entre las dos superpotencias ha dado paso a lo que Mary Kaldor ha denominado las nuevas guerras; nuevas para distinguirlas de las guerras procedentes de épocas anteriores, pero también guerras para remarcar el carácter político de estos nuevos tipos de violencia. Se ha abierto la inquietud sobre las guerras locales y regionales, la inestabilidad que generan los estados débiles y deteriorados y el aumento de las redes de delincuencia y terrorismo internacional. Y por si no fuera suficiente, también persisten algunos de los antiguos peligros, como la existencia de grandes arsenales nucleares y la proliferación de armas, de este u otro tipo, altamente letales.

Los conflictos armados han continuado. Ello puede ilustrarse, para no entrar en una relación exhaustiva, con los conflictos que se registraron en 2008. El informe *Alerta2009!*, que anualmente viene elaborando la Escola de Cultura de Pau, registró en el pasado año 31 conflictos armados. A nivel metodológico, el informe considera como conflicto armado todo enfrentamiento protagonizado por grupos regulares o irregulares, en el que el uso continuado y organizado de la

violencia provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio o la seguridad humana, persiguiendo objetivos diferenciales de los de la delincuencia común. De estos conflictos, 10 tuvieron una intensidad muy elevada de la violencia, generando una cifra notablemente superior a las 1.000 víctimas mortales<sup>1</sup>.

Asimismo se registraron también 80 escenarios de tensión en el mundo, considerando como tensión aquella situación de conflicto en la que el uso de la violencia no alcanza al de un conflicto armado, pero que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados y otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado.

Por zonas, la mayoría de conflictos armados y tensiones en 2008 se ubicaron en Asia (14 conflictos armados y el 34% de las tensiones) y África (9 y 35% respectivamente), aunque Europa no escapó de tener 4 conflictos armados.

La mayoría de conflictos en 2008 hicieron referencia a aspiraciones identitarias o demandas de mayor autogobierno, pero también estuvieron vinculados a la lucha por acceder o erosionar el poder, o al control de los recursos o del territorio.

Es complejo determinar las causas de cada conflicto y difícilmente pueden resumirse en una sola, pues suelen ser producto de la conjunción de diversas causas de tipo social, político, económico, territorial o identitario. Podríamos atrevernos a resumir las causas de los conflictos armados en dos grandes grupos. De un lado, las que se derivan de los agravios que se producen contra la población y que se pueden concretar en luchas por acceder al poder, falta de libertades, justicia social, pobreza y reparto desigual de la riqueza. Por otro, la codicia, los conflictos que surgen del deseo de apoderarse de un territorio para acceder a sus recursos.

Es necesario destacar, por otra parte, que los términos de guerra y paz son también relativos, y que países que formalmente están en estado de paz pueden acumular más muertes violentas que en períodos de guerra. Así, podemos poner como ejemplo El Salvador, país en el que en 1995 las muertes por arma, 8.500, fueron superiores a la mortalidad media de 6.250 personas por año en tiempo

---

<sup>1</sup> Afganistán, Chad, Colombia, Iraq, Israel-Palestina, RD Congo (este), Pakistán (noroeste), Somalia, Sri Lanka, Sudán (Darfur).

de guerra. O, de otro lado, Brasil, donde las muertes violentas superan con creces el número de muertes en conflictos sangrientos como la guerra de Vietnam: sólo en 2004 hubo 48.374 muertes violentas por agresión, como registró el Tercer Informe Nacional sobre Derechos Humanos, divulgado por la Universidad de São Paulo. Aunque estos asesinatos no guarden relación clara con los problemas políticos, no por ello dejan de reflejar la persistencia de una economía política violenta a pesar de la ausencia formal de guerra.

Vivimos, pues, en un mundo en el que los conflictos y la violencia armada se resisten a desaparecer. Pero no podríamos entender la naturaleza de estas nuevas guerras si no atendiéramos a los cambios que ha provocado la globalización.

## GLOBALIZACIÓN Y EXCLUSIÓN

La globalización ha cambiado la arquitectura de la economía mundial y, por consiguiente, ha tenido también un fuerte impacto en el escenario mundial. La globalización económica es el proceso por el cual las economías nacionales se han ido integrando progresivamente en el marco de una economía internacional, de tal manera que su evolución se ha tornado más dependiente de los mercados internacionales, disminuyendo la influencia de las políticas gubernamentales.

Estaríamos equivocados si nos dejáramos engañar por el nombre con que ha venido a denominarse este proceso y pensáramos que ha tenido un efecto uniformizador de los países y las economías; al contrario, la internacionalización masiva ha tenido unos poderosos efectos desestructuradores generando nuevas desigualdades, la ruina de los estados-providencia como obstáculo al libre funcionamiento de los mercados y la rápida disminución de la cohesión social.

Ha aumentado la brecha entre países desarrollados y países empobrecidos<sup>2</sup>, convirtiéndola en uno de los principales problemas de nuestro tiempo porque está en la base de la presión ambiental, los conflictos bélicos, la inestabilidad política y social, la pobreza. No son, ciertamente, problemas nuevos pero con la globalización estos problemas se han agravado. A principios del siglo XXI, 80 países tenían unas rentas per capita inferiores a las de la década anterior. La brecha entre ricos y pobres también ha aumentado en los países industrializa-

---

<sup>2</sup> Preferimos este término al de países en vías de desarrollo, que refleja menos la realidad.

dos, que han visto cómo la parte de la renta nacional apropiada por las capas más ricas de la población aumentaba de manera escandalosa. El 20% de la población mundial consume el 80% de los recursos disponibles, siendo la principal beneficiaria del régimen actual del comercio y la inversión mundial.

Amplias zonas del planeta han quedado excluidas del interés de los grandes inversores, sólo interesados en las primeras materias que puedan ofrecerles y que, a menudo, se convierten en fuente de conflicto. África es un buen ejemplo de ello, y ha visto sus riquezas en petróleo, diamantes o coltán convertirse en el epicentro de la exclusión y el conflicto, en lo que ha dado en llamarse la maldición de la riqueza.

La globalización capitalista ha dibujado una nueva arquitectura de la economía mundial profundamente asimétrica pero interdependiente, organizada —como en la futurista película «Código 46» de Michael Winterbottom— en áreas productivas opulentas y ricas en información, opuestas a las áreas empobrecidas, devaluadas económicamente y socialmente excluidas.

Así el capitalismo ha dejado de ser un sistema inclusivo, los beneficios del crecimiento económico no se han distribuido equitativamente y se han concentrado en un número relativamente pequeño de países, marginalizando a la mayoría del mundo, al mundo empobrecido. La globalización ha generado una nueva lógica de exclusión, que comprende tanto la exclusión más absoluta, como las nuevas relaciones subordinadas de integración del Sur en el Norte. La exclusión, asimismo, tiene tanto un componente horizontal o geográfico que divide a los países, como un componente vertical, que la hace presente, aunque en diferentes grados, en la inmensa mayoría de países estén ubicados en el Norte o en el Sur.

Las escandalosas diferencias económicas entre un norte rico y un sur empobrecido se han visto exacerbadas por la opresión y exclusión políticas cada vez más acentuadas, junto a una creciente sensación de marginalización.

La globalización ha trastocado el papel del Estado. Se ha señalado cómo el Estado, como agente económico, ha perdido autoridad económica. La economía ha saltado por encima de las fronteras, y los instrumentos de los que disponen los Estados son débiles para controlar las variables macroeconómicas básicas, incluso para defender la libre competencia o para redistribuir las rentas. Los Estados nación han pasado, de ser intermediarios entre las fuerzas económicas



y las economías domésticas, a ser los encargados de adaptar las economías domésticas a las exigencias de la economía mundial. En todo este proceso el discurso liberal ha destacado la ola de democratización y de elecciones multipartidistas que tuvo lugar, tras la caída del muro de Berlín, durante los años noventa, pero este proceso se dio después de que la comunidad internacional hubiese decidido de antemano la política comercial y macroeconómica de la mayoría de países involucrados.

El mundo empobrecido no ha permanecido de brazos cruzados frente a la exclusión, se ha reintegrado a sí mismo en el sistema liberal mundial a través de la expansión y profundización de la denominada economía sombra, aquella que permanece fuera de las contabilidades oficiales, fuera de la legalidad de integración Norte-Sur. La economía informal representa un porcentaje muy alto de la actividad económica en gran número de países. El comercio informal de todo tipo de bienes y servicios es actualmente el modo de ganarse la vida para millones de habitantes del Sur y, aunque está excluido de las redes oficiales de la economía internacional, es un componente esencial de todo el comercio mundial. A lo que hay que unir también las actividades criminales que operan globalmente en red.

Con ello se da la paradoja, junto a la ya conocida de que los países emergentes han podido serlo precisamente porque no han seguido las reglas de ajuste y de liberalización de mercados dictadas por organismos como el Banco Mundial o El Fondo Monetario Internacional, de que el desarrollo real que se ha producido en el mundo empobrecido ha sido gracias a una respuesta indirecta, antagónica y subversiva de estas políticas. La desregulación y la liberalización del mercado han promovido un orden social liberal, creando riqueza en un polo, pero han llevado a la informalización de la economía, la expansión del comercio en la sombra, la criminalización de una parte de la economía y de muchas de las transacciones internacionales, y el aumento de la guerra de red.

En el caso de las nuevas guerras, la desregulación del mercado ha intensificado todas las formas de comercio paralelo y transfronterizo y ha permitido a las partes en conflicto la formación de redes locales y globales, así como el establecimiento de economías sumergidas que son los nuevos medios de obtención de recursos y autoabastecimiento.

La ruptura del orden normativo, que ha provocado la exclusión del mundo empobrecido, ha generado un mundo más tumultuoso, en el que la guerra y la

violencia es la forma de adaptación y regulación frente a los efectos de la desregulación del mercado y a la limitación y debilitamiento de las competencias del Estado-nación.

La exclusión inicial del mundo empobrecido ha retornado al mundo rico en forma de una mayor inseguridad. Esto ha originado en el Norte la percepción del Sur como peligro y el subdesarrollo como una fuente de conflicto, de criminalización y de inestabilidad. Esta percepción es la que impregna la definición de amenazas a la seguridad que realiza la Unión Europea, o la misma *Directiva de Defensa Nacional*<sup>3</sup> del Gobierno de Rodríguez Zapatero. Así la Directiva, en sintonía con el documento base de la política de seguridad de la UE «*Una Europa segura en un mundo mejor*», aprobado en la cumbre de Bruselas de 2003, define como amenazas el terrorismo internacional, la criminalidad organizada, los grandes movimientos de inmigración ilegal, el tráfico de armas de destrucción masiva o las catástrofes medioambientales, y como riesgos el acceso a los recursos básicos. Todas las amenazas proceden o se libran en el Sur.

## LA PAZ LIBERAL

Presentar el Sur como un peligro ha llevado a la construcción de un nuevo discurso por el que se relativizan los conflictos, se hace recaer en los actores del Sur la principal carga de responsabilidad y se crea un discurso que confina las causas del conflicto en el Sur. Ello da argumentos para nuevas intervenciones militares, justificadas como humanitarias, y para un rearme militar que ahonda aún más la brecha entre Norte y Sur. Considerar el subdesarrollo como un peligro ha hecho, también, converger las políticas de desarrollo con las de seguridad. Las políticas de ayuda al desarrollo, o los intentos de promoción del desarrollo económico, encajan en este esquema en una lógica de alivio de la pobreza mundial y de control de los disturbios, como complemento a las políticas de desregulación del mercado y las recetas de ajuste estructural, al tiempo que desresponsabilizan al Norte y a estas políticas de las causas del propio subdesarrollo.

Es necesario referirse a las nuevas formas de gobernación global, o gobernación liberal. El debilitamiento del Estado Nación o la inexistencia una institu-

---

<sup>3</sup> La Directiva de Defensa Nacional es el documento que marca los ejes de la política de defensa para la legislatura, o periodo de gobierno. Las anteriores se aprobaron en 1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2002 y 2004. Disponible en [http://www.mde.es/descarga/DDN\\_1-2008.pdf](http://www.mde.es/descarga/DDN_1-2008.pdf).

ción poderosa con un claro mandato internacional, con competencias administrativas y con una autoridad normativa reconocida, no significa que no exista la gobernación global, lo que sucede es que hoy no está encarnada por una sola institución, sino que la globalización ha llevado a redes no territoriales de toma de decisiones a múltiples niveles, a complejos estratégicos, como los denomina Mark Duffield, que unen de forma novedosa y compleja a Gobiernos, agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones militares y civiles y que son un nexo importante en la formación de la gobernación mundial. Así la gobernación no está encarnada en una sola institución, sino en todas las redes y conexiones que aúnan a diferentes organizaciones, grupos de interés y formas de autoridad.

El objetivo de los complejos estratégicos estatales y no estatales que encarnan la gobernación global no es el control directo del territorio; su preocupación, a lo que aspira la nueva gobernación global, es a establecer una paz, la paz liberal, basada en el palo y la zanahoria, que asegure la estabilidad en sus fronteras beligerantes. La zanahoria es la promesa de ayuda al desarrollo y el acceso a las redes de gobernación en caso de cooperación y seguimiento del poder liberal, mientras la no cooperación corre el riesgo de acarrear diferentes grados de exclusión y aislamiento. La lógica de la paz liberal es una lógica de exclusión y de incorporación selectiva.

## EL REARME DEL NORTE

El rearme militar del Norte ha sido una parte importante de la respuesta que se ha dado a este mundo más tumultuoso. A mediados de los 90 la administración Clinton renunció al dividendo por la paz que pudo traer el fin de la guerra fría y, rompiendo la tendencia decreciente del gasto militar norteamericano, inició un proceso de rearme que situó a Estados Unidos como la única potencia militar de alcance global. Fue con este rearme, iniciado en la era Clinton, con el que la administración Bush pudo acudir a las guerras de Afganistán y de Irak. Actualmente el gasto militar norteamericano, 578.315 millones de dólares en 2007, representa el 46% del gasto militar mundial. Y si nos referimos a la principal alianza militar del Norte, la OTAN, el gasto militar conjunto de los 29 países que la integran raya el 70% del total mundial. Un gasto militar mundial, conviene no olvidarlo, que ya absorbe el 2,5% del PIB mundial y que se ha incrementado en la última década, en términos reales, en un 45%.

Ni la Unión Europea, ni nuestro país escapan a esta dinámica. Están plenamente comprometidos en el proceso de rearme militar a través de diversos acuerdos y compromisos —el Compromiso de Capacidades de Praga de la OTAN 2002, la Estrategia de Seguridad Europea, el Objetivo Global de Helsinki 2010, el Plan de Acción Europeo de Capacidades, la Agencia Europea de Defensa— que convergen en ese objetivo.

No podemos dejar de hacer mención al hecho de que seis países concentran el 80% de las exportaciones mundiales de armamento, y que precisamente cuatro de ellos —EEUU, Rusia, Reino Unido y Francia— son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con derecho a veto, es decir, los que deberían ser los principales valedores de la paz en el mundo. Ni tampoco, que en 2007, últimos datos disponibles, el Estado español ocupó el octavo puesto de los exportadores mundiales de armamento con el 2% de las exportaciones mundiales.

El rearme del Norte no se ha ceñido a las fuerzas armadas en manos del Estado; desde los años 90 se ha expandido una tupida red de Compañías Militares Privadas y de Compañías de Seguridad Privadas de ámbito internacional. Recientemente se ha difundido el papel que éstas juegan en las guerras de Irak y Afganistán, pero también hay que destacar su intervención en los conflictos locales o su papel en relación a la necesidad real de seguridad interna de las élites del Sur. Igualmente, acompañan a las industrias extractivas de los valiosos recursos naturales del Sur, siendo un elemento imprescindible para unas industrias aisladas de las sociedades en que operan y que les ha permitido adaptarse a entornos inseguros. Al crecimiento de las compañías militares y de seguridad privadas ha contribuido, entre otras razones, la evolución de las funciones del Estado-nación, la desregulación del mercado, las privatizaciones, la posguerra fría y la reducción de los aparatos militares tras el fin del apartheid. Su aparición también es sintomática de un cambio radical en la naturaleza del orden internacional, que si anteriormente se basaba en el control del territorio, hoy tiene más que ver con el control de los mercados y los procesos.

## SEGURIDAD HUMANA

La actual crisis económica marca, como señalábamos al principio, un momento de cambio en el que se va a decidir el mundo de los próximos años, y como todos los momentos de cambio, también es momento de oportunidades.

La salida que se da a la crisis, el modelo económico que se configure tras ella, va a tener un efecto indudable sobre la paz y la seguridad mundiales y debemos, por tanto, aportar también esta perspectiva al debate.

Hay que ser conscientes de que es el modelo de crecimiento llevado hasta ahora el que nos conduce a las amenazas reales que penden sobre nuestras cabezas. El cambio climático, la competencia o guerra por los recursos y la marginación del mundo empobrecido, estrechamente vinculados al modelo económico actual, son amenazas reales cada día más presentes de no producirse un cambio de rumbo.

Los efectos del cambio climático, las sequías, las tempestades cada vez más frecuentes, las inundaciones, pueden malbaratar las cosechas y minar la habitabilidad de determinadas zonas provocando desplazamientos masivos involuntarios de población y escasez de alimentos, aumentando los conflictos sociales y el sufrimiento de las personas. Es ya el momento de sustituir las fuentes de energía que emiten dióxido de carbono mediante la aplicación de fuentes locales y renovables de energía, que no comprometan a las generaciones venideras, como base principal para la generación energética del futuro.

La competencia por los recursos, el petróleo, el expolio de riquezas minerales, ya está provocando guerras. De no cambiarse los hábitos de consumo y de producción estas guerras se agravarán. Es necesario avanzar en políticas y nuevas costumbres en la conservación de los recursos, en el reciclaje, en la máxima eficiencia en las fuentes de energía, en buscar alternativas al petróleo.

Se pueden proseguir las políticas económicas que han llevado a esta situación o se puede optar por aumentar la cohesión, poner fin a la exclusión del mundo empobrecido, al expolio al que se le somete, a través de las reglas del comercio desigual y la explotación de sus recursos. Hacer frente a la pobreza global, la exclusión política y la injusticia, actuar decididamente por aumentar la cohesión de nuestro mundo dividido, se convierte en una apremiante necesidad.

Es necesario un cambio de paradigma que articule las estrategias de seguridad, ubicando al ser humano en el centro de las políticas públicas e internacionales, con el objetivo de resolver las necesidades de millones de seres humanos afectados por las inseguridades provocadas por la globalización en los ámbitos político, económico, social y cultural. Que hable el lenguaje de los derechos humanos, de la equidad, la justicia y la subsistencia.

Mientras el grueso de los recursos se destine a aumentar nuestras capacidades militares, a intentar blindar nuestro mundo de amenazas exteriores que nosotros mismos contribuimos a alimentar, nos alejamos de trabajar para cumplir los requisitos necesarios para alcanzar la paz a nivel internacional, regional y local. Hay que abordar una auténtica política de seguridad humana para que las personas y los pueblos puedan vivir libres de necesidad y libres de temor, que promueva la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la superación de la extrema pobreza. Sólo así podremos avanzar hacia una mayor seguridad en un mundo más justo y en paz.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, CHRIS; ROGERS, PAUL Y SLOBODA, JOHN: «Más allá del terror. Las verdaderas amenazas que acechan al mundo». Los libros del lince, 2008.
- DUFFIELD, MARK: «Las nuevas guerras en el mundo global». Madrid: Los libros de la Catarata, 2004.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU: «¡Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz». Icaria Editorial 2009, disponible en <http://escolapau.uab.cat/castellano/alerta/alerta.php>.
- FONT, TICA: «Informe 2008. Exportaciones españolas de material de defensa 1998-2007». Disponible en <http://www.centredelas.org>.
- FONT, TICA Y ALLEPUZ, RAFAEL: «Per una globalització més justa. Parlem?» 2004. Justícia i Pau. Disponible en <http://www.centredelas.org>.
- KALDOR, MARY: «Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global» Tusquets editores, 2001.
- RENNER, MICHAEL: «Una nova definició de la seguretat», en «*L'estat del món 2005. Redefinir la seguretat mundial*» Ed. Worldwacht Institute. Barcelona: Angle editorial, 2005.
- SEBASTIÁN, LUIS DE: «África, pecado de Europa». Madrid: Editorial Trotta, 2006.

**Enrique Palazuelos \***

# Estrategias para el abastecimiento de petróleo y gas

---

\* Este trabajo reproduce en su mayor parte los dos primeros apartados del capítulo XIV de Palazuelos (2008).



*Comercio de importación* 1909. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*Este trabajo analiza las variantes estratégicas que presentan los grandes países importadores de petróleo y gas natural. Primero expone las principales tendencias de la oferta y la demanda mundial de ambos hidrocarburos. A continuación, detalla los objetivos y las operativas estratégicas de los principales consumidores: Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Corea del Sur, China e India, examinando las ventajas e inconvenientes que ofrecen dichas operativas. Finalmente, a modo de conclusión se valora el grado de consistencia que tienen esas estrategias.*



## 1. TENDENCIAS BÁSICAS

LOS datos sobre la producción y el consumo de petróleo y gas natural a escala mundial (cuadros 1 y 2) muestran cómo se profundiza la asimetría entre los grandes países consumidores (cada vez más importadores) y los principales países productores (cada vez más exportadores). Al mismo tiempo, las previsiones de los principales organismos internacionales apuntan hacia un horizonte cuyas principales tendencias se resumen así:

a) El petróleo seguirá siendo el principal componente de la demanda energética de los países desarrollados y elevará su presencia en el consumo de los países con menor desarrollo conforme incrementen su urbanización, el parque de automóviles y la producción industrial. Hacia 2020, el petróleo habrá reducido levemente su contribución a la demanda mundial, con una cuota por encima del 35%, pero esa ligera pérdida será compensada por la mayor aportación del gas natural, que subirá hasta el 27-28%. De modo que ambos hidrocarburos continuarán sumando más del 60% de la demanda energética mundial<sup>1</sup>.

b) La mayor parte del aumento de la demanda de petróleo corresponderá al sector de transporte. Actualmente, este sector absorbe el 46% del consumo de los productos refinados y se prevé que su participación supere el 48% en 2020. Eso significa que el transporte por carretera será responsable del 45% del incremento de la demanda mundial del petróleo entre 2005 y 2020; y si se agregan las demás ramas de transporte dicho sector supondrá el 55% del citado incremento. Así pues, el aumento de vehículos será el mayor responsable de esa demanda adicional de petróleo.

---

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta las estimaciones de International Energy Agency (*World Energy Outlook*), International Energy Administration de EEUU (*International Energy Outlook*), la OPEC (*World Oil Outlook*) y Asia Pacific Energy Research Centre (*Energy Overview*), cabe estimar que entre 2005 y 2020 la demanda mundial de petróleo podría aumentar a un ritmo de 1,45% anual, pasando de 4.150 a 5.150 millones de toneladas.

CUADRO 1. *Producción, consumo de petróleo y comercio de petróleo en 2007*  
(Millones de toneladas)

	<i>Producción de crudos</i>	<i>Consumo de petróleo</i>	<i>Importaciones (-) o exportaciones (+) netas</i>		
			<i>Crudos</i>	<i>Derivados</i>	<i>Total</i>
América del Norte	643	1.135	-356	-106	-462
EEUU	311	943	-495	-102	-597
Canadá y México	332	192	+139	-4	+135
Europa	243	796	-508	-61	-569
Unión Europea-27	114	704			
Noruega	119	10			
Otros*	10	82			
Asia-Pacífico (OCDE)	28	379	-331		
Asia-Oriental-Meridional	351	806	-434		
China	187	368	-160	-24	-184
India	37	129			
Otros	127	309			
Oriente Medio	1.202	294	+854	+106	+960
Rusia	491	126	+317	+88	+405
Mar Caspio-Asia Central	127	27			
África	489	138	+351	-8	+343
América Latina	333	252	+73	+23	+95

\* Ucrania y otras repúblicas de la antigua URSS distintas de las situadas en el mar Caspio y Asia Central están incluidas en Europa para la producción y el consumo, y en Rusia-Asia Central para las exportaciones netas.

Fuente: BP (2008).

CUADRO 2. *Producción, consumo y comercio de gas natural en 2007*  
(Miles de millones de metros cúbicos)

	<i>Producción</i>	<i>Consumo</i>	<i>Importaciones (-) o exportaciones (+) netas</i>
América del Norte	776	801	-25
EEUU	546	653	-107
Canadá y México	230	148	+82
Europa	306	607	-301
Unión Europea-27	192	482	-290
Noruega	90	4	+86
Otros*	24	121	-97
Asia-Pacífico (OCDE)	40	152	-112
Asia-Oriental-Meridional	352	296	+56
China	69	67	+2
India	30	40	-10
Otros	253	189	+64
Oriente Medio	356	299	+57
Rusia	607	439	+168
Mar Caspio-Asia Central	163	110	+53
África	190	84	+106
América Latina	151	135	+16

Fuente: BP (2008).

c) Más de la mitad del incremento de la demanda mundial de petróleo provendrá de Asia Oriental-Meridional (casi el 30% de China) y al final del período esa región concentrará la cuarta parte de esa demanda. Se espera que también crezca con rapidez el consumo de los países no desarrollados de las otras regiones hasta suponer otra cuarta parte de la demanda. En cambio, el consumo se irá moderando en los países desarrollados, en la medida en que se prevé que descienda la demanda en Asia-Pacífico/OCDE, se mantenga en Europa y aumente con suavidad en América del Norte.

d) El declive de la producción de crudos en Europa y Estados Unidos, sumado al reducido crecimiento en los países asiáticos, dará lugar a que sus importaciones sigan aumentando. Hasta 2020 las regiones con déficit petrolero tendrán que elevar el nivel de sus compras actuales en unos 650 millones de toneladas (en adelante mt). Considerando exclusivamente a los grandes consumidores, salvo a Japón que reducirá sus compras, entre 2005 y 2020 sus importaciones crecerán en unos 600 mt<sup>2</sup> (Palazuelos, 2008). Al mismo tiempo, los países de la UE necesitarán desviar otros 150 mt de importaciones que ahora adquieren en el interior del continente, debido a que caerán los suministros provenientes de Noruega y de la propia UE. Es posible que también EEUU tenga que desviar otros 20-30 mt que ahora adquiere en el continente americano, por lo que a aquellos 600 mt de nuevas importaciones habrá que añadir 150-180 mt que los grandes consumidores tendrán que comprar en las principales regiones productoras.

e) La evolución de las reservas probadas permite estimar que la producción de crudos de las principales regiones puede generar una oferta exportable suficiente para atender a ese crecimiento de la demanda de petróleo. Las reservas probadas al concluir 2007 se acercaban a 170 mil millones de toneladas, equivalentes a 41,6 años del nivel de producción actual (BP, 2008)<sup>3</sup>. Además, los programas de inversiones en prospección y explotación que se han puesto en marcha durante la presente década, alentados por la subida del precio de los crudos, junto con la incorporación de novedades tecnológicas<sup>4</sup> harán posible el hallazgo de nuevos campos petrolíferos y la intensificación productiva de otros

---

<sup>2</sup> Siendo así, el déficit agregado del resto de los países de las regiones demandantes sería de otros 50 mt.

<sup>3</sup> Se trata de un nivel de reservas superior al que existía hace un cuarto de siglo: en 1980 eran 91 mil millones de toneladas, equivalentes a 29 años de la producción de aquel año.

<sup>4</sup> Entre la amplia bibliografía disponible, en Mabro (2006) pueden consultarse los capítulos de Fattouh y Mabro, Alhbrand y Gould, pp. 101 a 202, sobre inversiones y nuevas tecnologías en prospección y extracción.

que ya funcionan. Igualmente, en el transcurso del periodo será factible el acceso a zonas petroleras situadas en los polos glaciares y en aguas más profundas, así como a recursos no convencionales, como las arenas bituminosas canadienses y los crudos extra-pesados venezolanos.

f) Las previsiones señalan que las regiones exportadoras cuya producción puede crecer con más rapidez hasta 2020 son la del mar Caspio y África. No obstante, al final del período el nivel de extracción de crudos de Oriente Medio (1.600 mt) continuaría siendo muy superior al de las restantes regiones: África (680 mt), Rusia (580 mt), América Latina (450 mt) y mar Caspio (250 mt). Como el consumo de esas regiones seguirá siendo reducido (salvo en Rusia), las mayores capacidades productivas redundarán en una mayor oferta exportable.

g) El incremento previsto de las importaciones netas (750-780 mt) de los grandes países consumidores será abastecido con un aumento de las exportaciones de esas regiones oferentes. Oriente Medio podría cubrir alrededor del 55% de esa cifra (400-450 mt) y la otra parte se repartiría entre los aumentos que registrasen África, Rusia-Caspio y América Latina.

Por lo que se refiere al gas natural, las previsiones apuntan a que el ritmo de crecimiento del consumo hasta 2020 será más rápido (2,6% anual) que en el petróleo (1,4%), lo que hará que ese recurso siga elevando su presencia en la demanda de energía. El consumo se incrementará tanto en los países desarrollados como en otros de menor desarrollo, aumentando en unos 1.330 mil millones de metros cúbicos (en adelante, mm m<sup>3</sup>) hasta superar los 4.110 mm m<sup>3</sup>, correspondiendo dos tercios de ese incremento a los países de menor desarrollo<sup>5</sup>, con lo que en 2020 esos países pasarían a representar el 55% del gas consumido a escala mundial.

El principal dilema estriba en que, frente al aumento previsto del consumo, varios productores importantes de América del Norte (Canadá) y Europa (Reino Unido, Holanda y Noruega) irán reduciendo su extracción de gas, mientras que la de Asia-Pacífico seguirá siendo mínima y otros consumidores cada vez más importantes (China, India) tampoco cuentan con recursos gasíferos importantes. Por ese motivo, todos los grandes consumidores necesitarán incrementar en una cuantía considerable sus importaciones. Según las previsiones recogidas en

---

<sup>5</sup> La demanda de América del Norte lo haría en 90 mm m<sup>3</sup>, Europa en 170 y Asia-Pacífico en 80 mm m<sup>3</sup>. Entre los países de menor desarrollo, Rusia aumentaría su consumo en 125 mm m<sup>3</sup> y China en 85 mm m<sup>3</sup>.

Palazuelos (2008), entre 2005 y 2020 el incremento de las importaciones será el siguiente: Estados Unidos, 30 mm m<sup>3</sup>; Unión Europea, 145; Japón y Corea, 75 y China e India, 50-70 mm m<sup>3</sup>.

También en este caso la Unión Europea y Estados Unidos deberán hacer frente al descenso de las compras que ahora realizan en sus regiones: en 20-30 y 120 mm m<sup>3</sup>, respectivamente. Por ello, el nivel actual de importaciones de las regiones demandantes (605 mm m<sup>3</sup> en 2007) se elevará en otros 320 y, además, aquéllas dos tendrán que desviar otros 140-150 mm m<sup>3</sup>.

El abastecimiento provendrá, sobre todo, de Oriente Medio y Rusia-Asia Central que concentran más de las dos terceras partes de las reservas probadas de gas, estimadas a finales de 2007 en 177,4 billones de metros cúbicos de gas, equivalentes a 60 años del nivel de producción actual (BP, 2008). Otra quinta parte se localiza en las demás regiones exportadoras; es decir, Asia Oriental, África y América Latina.

## 2. ESTRATEGIAS DE LOS GRANDES PAÍSES CONSUMIDORES

Así pues, los grandes países consumidores van a seguir elevando su dependencia energética en petróleo y gas. En crudos, las importaciones supondrán dos tercios del consumo interno de China, más de tres cuartos en EEUU, India y la UE, y la casi totalidad en Japón y Corea del Sur. En gas, la dependencia superará el 20% en China, EEUU e India; el 70% en la UE y el 95% en Japón y Corea. Por tanto, esa perspectiva ahonda sus condiciones de vulnerabilidad exterior y les exige la puesta en marcha de estrategias de seguridad para garantizar esas importaciones.

### a) **Objetivos de abastecimiento**

Como muestran los cuadros 3 y 4, Japón y Corea del Sur son los países que mantienen una preferencia más concentrada en una región (Oriente Medio), aunque dentro de la misma tienen una diversidad de países proveedores de petróleo y cada vez más de gas natural<sup>6</sup>. Hasta el momento, la zona asiática este-meridional (Indonesia, Malasia) ha sido la región complementaria para su aprovisionamiento de ambos hidrocarburos y ahora pretenden que ese suminis-

---

<sup>6</sup> Véase Palazuelos (2008), cap. VI. También Calder (2005), Jain (2007), METI (2006), Psardesi (2006), Pontius (2006), Victor, Jaffe y Hayes (2006), Wesley (2007).

tro complementario proceda de Rusia y Asia Central, siendo de menor alcance su apuesta por África y América Latina.

China e India presentan una menor concentración de las compras de crudos en su región preferente (Oriente Medio), aunque se proponen fortalecer las importaciones en casi todos los países de esa región. Al mismo tiempo, sus objetivos señalan que África cobrará fuerza como segunda región suministradora, con el complemento de los países de Asia Central y de Rusia en el caso chino. En un tono menor, también pretenden seguir aumentando sus compras de petróleo y/o gas en países vecinos (Indonesia, Malasia, Brunei, Vietnam, Tailandia, Myanmar, Australia) y en América Latina<sup>7</sup>. Por tanto, sus objetivos de abastecimiento están bastante más diversificados que los del resto de países consumidores, en cuanto a las regiones de preferencia y complementarias, y al número de proveedores en cada una de esas regiones. No en vano China es el país que tendrá que incrementar en mayor magnitud las importaciones de crudos, aumentando también con cierta rapidez sus compras de gas.

La estrategia de Estados Unidos orienta su preferencia por el abastecimiento en su propia región (Canadá y México) y la apuesta creciente por África. En cambio, se mantiene ambigua con respecto a Oriente Medio: de un lado, pretende reducir los suministros procedentes de esa región y, de otro lado, reconoce que seguirá siendo una región importante por la cuantía de sus reservas. A la vez, sus compras en dicha región se concentran en un número reducido de países<sup>8</sup>. Tampoco son precisos los objetivos en América Latina, a la vista de las dificultades con Venezuela; ni en Rusia y el mar Caspio, donde simplemente se reitera de forma genérica el interés de esas regiones productoras. Lo mismo sucede ante la necesidad de importar GNL; en lugar de concretar la orientación de sus compras se utilizan expresiones de carácter general sobre su interés en que funcione un mercado cada vez más internacionalizado.

En la Unión Europea, la indefinición de objetivos comunes se extiende al conjunto de los temas relativos al abastecimiento externo de petróleo y de gas: la inconcreción es la característica fundamental de la no-estrategia de la UE<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Véase Palazuelos (2008), cap. VII, VIII y IX. También Baghat (2005), Downs (2006), Ishida (2006, 2007), Kambara y Howe (2007), Madan (2006), Osumi (2006), Rosen y Houser (2007), Yi-Chong (2008).

<sup>8</sup> Véase Palazuelos (2008), cap. II y III. También Baghat (2007), Boussena (2006), CFE (2006), GAO (2007), Kalicki y Goldwyn (2005), Skinner (2006), Victir, Jaffe y Hayes (2006), Yi-Chong (2008).

<sup>9</sup> Véase Palazuelos (2008), cap. IV y V. También Beden (2007), Belkin (2007), Christie (2008), Victor, Jaffe y Hayes (2006), Youngs (2007).

Por tanto, los objetivos se establecen a escala nacional, conforme a los intereses y las relaciones que mantienen los gobiernos y los grandes grupos empresariales de cada país. Así, Alemania muestra una preferencia rotunda por el petróleo y el gas de Rusia, mientras que Francia e Italia (con distintas intensidades) reparten sus compras de manera más compensada entre África, Oriente Medio y Rusia (cuadros 3 y 4). Además, la mayoría de los países de la UE tienen que enfrentarse a la necesidad de sustituir una parte importante de las compras en el interior del continente por importaciones provenientes de las principales regiones productoras. En ausencia de criterios comunes, ese hecho acrecentará la diáspora de objetivos en el seno de la UE; sobre todo entre los países más afectados, como Alemania, Francia y Holanda, que deberán desviar hacia fuera del continente el equivalente a un tercio de sus importaciones actuales de crudos, y Francia y Alemania que necesitarán sustituir una proporción aún mayor de sus importaciones de gas natural.

#### b) **Operativas estratégicas: instrumentos, agentes y relaciones**

Considerando los instrumentos que utilizan los países para acceder a los recursos externos, así como los agentes que los llevan a cabo y las relaciones económicas y/o políticas con las que se apoyan esas actuaciones, existen importantes diferencias en la operativa estratégica de los países analizados.

*i) Operativa basada en componentes institucionales.* Aunque en la mayoría de los aspectos que se abordan a continuación, las posiciones de China están más desarrolladas que las de India, en general ambos países se orientan por pautas similares. En primer término, sus respectivos gobiernos asumen como responsabilidad propia la dirección del abastecimiento externo, para lo que establecen programas de actuación integrales y de largo plazo, de modo que los instrumentos ponen de relieve un claro protagonismo de los poderes públicos y cuentan con el firme respaldo de la acción política internacional.

Los principales instrumentos son tres<sup>10</sup>. En primer lugar, las inversiones directas de sus grandes empresas públicas en países productores: CNPC,

---

<sup>10</sup> Otro instrumento disponible es la creación de reservas estratégicas para hacer frente a posibles situaciones de emergencia. Sin embargo, las reservas chinas e indias siguen siendo reducidas. Los otros grandes consumidores cuentan con mayores reservas, equivalentes a 2-3 meses de importaciones, pero apenas las utilizan ni cuando los precios son elevados ni en momentos de incertidumbre sobre los suministros.

CUADRO 3. *Regiones de abastecimiento de los grandes importadores de crudos de petróleo. Promedio 2001-2005 (%)*

	Oriente Medio	África	Rusia-Mar Caspio	América Latina	Propia región
EEUU *	20	21	3	22	29 <sup>a</sup>
Unión Europea	21	18	30	3	27 <sup>b</sup>
Alemania	9	17	39	1	33
Francia	27	21	19	3	32
Italia	31	36	28	—	6
España	24	37	16	17	3
Holanda	34	9	22	1	34
Japón	87	4	3	1	6 <sup>c</sup>
Corea del Sur	80	5	1	1	13 <sup>c</sup>
India	66	25	—		5 <sup>c</sup>
China	47	30	13	2	8 <sup>c</sup>

\* Además un 6% procede de países europeos y asiáticos.

<sup>a</sup> Canadá y México <sup>b</sup> Unión Europea y Noruega <sup>c</sup> Asia Oriental-Pacífico (Indonesia, Malasia, Australia)

Fuente: Elaborado a partir de IEA (2006), *Oil Information*, CD-Rom.

CUADRO 4. *Regiones de abastecimiento de los grandes importadores de gas natural\*. Promedio 2001-2005 (%)*

	Oriente Medio	África	Rusia-Mar Caspio	América Latina	Propia región
EEUU	1	2		8	89 <sup>a</sup>
Unión Europea	3	21	36		38 <sup>b</sup>
Alemania			40		59
Francia	1	28	20		52
Italia		45	30		25
España	1	93			6
Japón	51	2			47 <sup>c</sup>
Corea del Sur	47	5			48 <sup>c</sup>

\* No figuran India y China porque son importadores recientes; ni Holanda porque es exportador de gas.

<sup>a</sup> Canadá. <sup>b</sup> Unión Europea y Noruega. <sup>c</sup> Asia Oriental-Pacífico (Indonesia, Malasia, Australia).

Fuente: Elaborado a partir de IEA(2006), *Natural Gas Information*, CD-Rom.

Sinopec y CNNOC en China y ONGC-OVL y OIL en India. La mayoría de las inversiones se realizan en países africanos y en Kazajstán, aunque abarcan a otros países (Irán, Venezuela, Rusia, vecinos asiáticos). En segundo lugar, la



firma de contratos para el suministro de petróleo y/o gas a largo plazo, a través de esas mismas NOC o bien con la participación de otros organismos estatales y de grandes empresas consumidoras que utilizan los hidrocarburos importados. En tercer lugar, la construcción de nuevas rutas de transporte, principalmente oleoductos necesarios para que lleguen los suministros de los nuevos socios, en Asia Central y Rusia.

Las relaciones económicas y políticas constituyen un instrumento indirecto de gran importancia, sobre todo para China, porque a través de los intercambios comerciales, de inversiones en infraestructuras y en otros sectores, y de la concesión de créditos, se facilita el entendimiento con los gobiernos de los países productores. Lo mismo sucede en el ámbito político mediante la ampliación de las relaciones en África y otras regiones, con prácticas que eluden la injerencia en los asuntos internos y brindan a ciertos gobiernos apoyos adicionales, como la cobertura diplomática en Naciones Unidas o la venta de armamento (Palazuelos, 2008).

Esa operativa ofrece tres ventajas, principalmente a China: 1) Su cuantioso superávit comercial facilita las inversiones y la concesión de ayudas a esos países. 2) Su creciente fuerza política internacional favorece el acercamiento a gobiernos de países en desacuerdo con las actuaciones de los organismos multilaterales, las empresas transnacionales y los gobiernos occidentales. 3) La coordinación entre el gobierno y las NOC facilita el cumplimiento de la estrategia de abastecimiento en el exterior.

Al mismo tiempo, esa operativa presenta otros aspectos desfavorables e inciertos. El más importante es la debilidad de los instrumentos de actuación en Oriente Medio, donde las inversiones y los acuerdos de suministros son limitados, tanto por su cuantía como por el número de países implicados, aunque las relaciones económicas y políticas han mejorado ostensiblemente en los últimos años. Ese es el principal motivo de que el *equity oil* previsto a medio plazo siga representando una parte reducida de las importaciones. Una segunda dificultad se localiza en las relaciones políticas con Rusia, cuya mejoría todavía no despeja las incógnitas que limitan el grado de entendimiento chino-ruso, lo que se refleja en la lentitud con la que avanzan los acuerdos para suministro de petróleo y gas y la construcción de las rutas de transporte. Las incógnitas conciernen a la inestabilidad potencial que albergan los países africanos (siendo una región cada vez más importante para el abastecimiento), las fricciones que pueden surgir entre los intereses de las NOC y los objetivos del gobierno y la posibilidad

de que la primacía de los aspectos políticos pueda llevar a una mala selección de las inversiones.

*ii) Operativa con fuertes componentes institucionales.* Esta segunda modalidad corresponde fundamentalmente a Japón y en gran medida es secundada por Corea del Sur. También en estos países el carácter estratégico del petróleo y el gas (sin apenas recursos internos) hace que sean considerados bienes públicos cuyo suministro requiere la intervención de los poderes estatales, aunque en Japón ese planteamiento ha pasado por diversas etapas, en las que el mayor/menor grado de liberalización ha dado lugar a que las responsabilidades asumidas por los organismos públicos fueran menores/ mayores. La estrategia actual aprobada en 2006 otorga a los organismos públicos amplias atribuciones en el diseño y la aplicación de las medidas destinadas a garantizar el aprovisionamiento exterior de petróleo y de gas.

Las actividades en el exterior corren a cargo de empresas privadas de mediano tamaño que cuentan con fuertes apoyos públicos por parte de la JOGMC, perteneciente al Ministerio de Economía, Comercio e Industria. Esa agencia pública concede ayudas financieras, hace aportaciones de capital y proporciona asesoramiento técnico y capacidad de gestión institucional ante las NOC y los gobiernos de los países productores. Así, por ejemplo, el 45% del capital de Japex, la segunda empresa más importante, pertenece al citado Ministerio y, a su vez, esa compañía posee el 11% del capital de Inpex, la principal empresa petrogasífera japonesa. El caso de Corea es más parecido al descrito para China e India, ya que el grueso de la actividad exterior recae directamente sobre dos empresas públicas: KNOC y KOGAS.

Los instrumentos que utilizan ambos países son los mismos que los señalados en la modalidad anterior: inversiones extranjeras, acuerdos de suministros y nuevas rutas de transporte, con la salvedad de que las actuaciones exteriores de Japón son emprendidas por las empresas privadas que están firmemente apoyadas por los organismos estatales. De esa manera, las relaciones con los proveedores tienen un carácter híbrido entre los vínculos de carácter institucional y los propios del mercado. La mayor parte de la inversión extranjera y de los acuerdos de suministros se concentran en Oriente Medio, el mar Caspio, Rusia y los países vecinos de Asia Oriental, mientras que la construcción de vías de transporte se centra en la recepción de recursos desde Rusia y, para Corea, desde Asia Central. Las relaciones económicas y políticas respaldan sus vínculos energéticos, principalmente en Oriente Medio.

Los elementos más favorables de este tipo de operativa se resumen en cuatro puntos: 1) Japón y Corea poseen industrias altamente especializadas que suministran una amplia gama de manufacturas y servicios a Oriente Medio y a sus países vecinos, lo cual favorece la consolidación de relaciones económicas con esos proveedores. 2) Los fuertes saldos positivos que arrojan sus balanzas comerciales facilitan sus inversiones en el exterior. Japón pretende que dentro de dos décadas el 40% de sus importaciones de petróleo se cubra con *equity oil* (frente al 15% actual) y Corea también prevé incrementar de forma considerable la cuota de sus compras que provenga de su producción en el exterior. Esa capacidad financiera puede ser un factor importante para impulsar la explotación de los grandes recursos de Siberia Oriental y, con ello, el suministro de hidrocarburos rusos a Corea y Japón. 3) Las relaciones energéticas de ambos con los países de Oriente Medio presentan una larga trayectoria de cooperación, siendo Japón el principal cliente de todos los países de esa región, a gran distancia del resto de los países compradores, entre los que Corea destaca cada vez más. 4) En ambos países, la coordinación entre el gobierno y las empresas que actúan en el exterior facilita la aplicación eficaz de los instrumentos utilizados.

Los elementos desfavorables caen fundamentalmente del lado de la política. Su escasa presencia internacional limita el respaldo a sus intereses energéticos en el exterior, a la vez que su alineamiento con las posiciones de EE.UU., aunque ejercido con una deliberada distancia, ocasiona ciertos conflictos, como ha sucedido recientemente a Japón en Irán, donde el gobierno iraní ha reducido la participación de Inpex en el campo de Azadegan por el apoyo nipón a la política de hostigamiento estadounidense. Igualmente, el distanciamiento político con Rusia frena el gran potencial de colaboración que podrían establecer ambos países. De otro orden son las escasas relaciones de Japón y Corea con África, lo que limita sus posibilidades de abastecimiento energético en ese continente. En la región del Caspio, los hidrocarburos extraídos en Azerbaiyán y Kazajstán (con presencia de empresas coreanas y japonesas) difícilmente sirven para abastecerles, debido a la imposibilidad de encontrar una salida hacia el océano Índico; sólo Corea podrá obtener suministro de petróleo kazajo a través de oleoductos. Por último, el estrecho vínculo gobierno-empresas (privadas en Japón y públicas en Corea) podría debilitarse si primaran los intereses de rentabilidad de las empresas sobre los intereses estratégicos nacionales.

*iii) Operativa de carácter mercantil-imperial.* Salvo en detalles menores, la estrategia de Estados Unidos carece de mecanismos económicos instituciona-

les: no dispone de empresas públicas ni de otros organismos que intervengan en la realización de inversiones, la firma de contratos de suministro a largo plazo o la construcción de rutas de transporte. La actividad exterior recae fundamentalmente en las grandes corporaciones transnacionales, que exploran, extraen y exportan recursos petroleros en otros países, sobre todo la costa occidental subsahariana, el Caspio y América Latina, siendo escasa su presencia en Oriente Medio (EAU, Qatar).

Sin embargo, el predominio de las compañías privadas y, en consecuencia, de las relaciones de mercado como instrumento comercial, no significa que «lo institucional» sea ajeno a la estrategia de EEUU. Al contrario, resulta fundamental porque opera desde el ámbito de la política, en la medida en que se sustenta en la fuerza político-militar como garante de los suministros de petróleo de Oriente Medio, del acceso de sus empresas a los recursos en las regiones mencionadas y del control de las principales rutas del tráfico transoceánico. El despliegue de la V Flota en el golfo Pérsico, las bases militares allí instaladas, los numerosos episodios de presión política, injerencia en los asuntos internos y agresiones bélicas, componen el muestrario de una política imperial que considera el petróleo de esa región como si fuera un asunto interno.

Esa operativa muestra elementos favorables: 1) La capacidad tecnológica y financiera de las grandes y medianas compañías americanas facilita su penetración en países que carecen de posibilidades para explotar sus recursos. Las corporaciones transnacionales actúan simultáneamente en muchos países y a lo largo de todo el ciclo petrogasífero, con un gran número de refinerías y de redes de distribución de productos energéticos por todo el mundo. 2) La fuerza político-militar estadounidense atrae a gobiernos deseosos de mantener buenas relaciones con la mayor potencia mundial, de lo cual se derivan facilidades para la penetración de las empresas americanas en esos países, a la vez que disuade a otros gobiernos de tomar posiciones adversas para dichas empresas. 3) El hecho de que Canadá, país vecino y firme aliado económico y político, sea su mayor proveedor de petróleo y de gas es una sólida garantía para el abastecimiento estadounidense.

A la vez, son patentes los elementos desfavorables. Unos se derivan de ese carácter imperial de su política exterior. El pésimo uso de su fuerza militar, ejemplificado al máximo en la invasión de Irak, genera un cúmulo de problemas que han reducido incluso la capacidad de exportación de petróleo de ese país. Igualmente, la mala gestión de su política exterior en Oriente Medio afecta a sus

relaciones con su principal aliado (Arabia Saudí) e impide su acceso a los recursos de Irán. En otras regiones, esa posición política es un obstáculo para las relaciones con Rusia, lo ha sido durante décadas con Libia y añade dificultades a sus relaciones con Venezuela y otros países latinoamericanos. Otros factores desfavorables proceden de causas objetivas, como la imposibilidad de abastecerse de los recursos del mar Caspio por la ausencia de una salida transoceánica para el transporte de su petróleo, a pesar de que varias compañías americanas participan en su extracción. Por último, la carencia de mecanismos institucionales supone una restricción y le priva de una estrategia con orientaciones a largo plazo.

*iv) Inanidad operativa de la Unión Europea y diáspora de opciones nacionales.* El vacío estratégico de la UE afecta tanto a su incapacidad para fijar objetivos como a la ausencia de instrumentos comunes de actuación que favorezcan el abastecimiento energético exterior. Sólo a escala nacional se implementan algunos instrumentos, que difieren sensiblemente de unos a otros países. En general, predominan las empresas privadas, si bien el número de grandes petroleras europeas es reducido y en bastantes países predominan las compañías estadounidenses. En el gas sí existe un grupo de grandes empresas europeas que controlan cada vez más las redes de importación y distribución a escala continental. Esas empresas mantienen una estrecha relación con sus gobiernos y utilizan resortes institucionales para sellar acuerdos de suministro a largo plazo y para construir rutas de transporte, sobre todo con Rusia y con los países del norte de África.

Teniendo en cuenta que no existe una operativa estratégica supra-nacional, las ventajas que presentan los principales países importadores son las siguientes: Francia, Italia y España mantienen sólidas relaciones con proveedores de Oriente Medio y el norte de África. Además, disponen de compañías transnacionales (Total, ENI, Repsol) con presencia productiva en bastantes países. Por su parte, Alemania mantiene relaciones privilegiadas con Rusia, el mayor proveedor externo de petróleo y gas a Europa. Esas relaciones están respaldadas por la presencia comercial y financiera germana en la economía rusa, y por la creciente fuerza de sus empresas gasíferas a escala europea.

En el lado de los elementos desfavorables cabe distinguir entre aquellos que afectan al conjunto de los miembros de la UE y los que recaen sobre países específicos. Las dificultades comunes provienen de dos elementos. El primero es la necesidad de sustituir una parte importante de las compras realizadas en

el continente por importaciones provenientes de otras regiones. El segundo se deriva de la ausencia de una política exterior común, de modo que los países europeos alternan actuaciones en las que ponen de relieve la debilidad de sus relaciones con los países petroleros con otras en las que se limitan a secundar las posiciones de EEUU, recibiendo los efectos negativos subsiguientes en forma de mayor distanciamiento con unos países y de enemistad con otros.

Las dificultades específicas que recaen en los principales países se pueden resumir en tres breves comentarios. Los débiles vínculos de Alemania con Oriente Medio y África subsahariana se acentúan por la carencia de compañías petroleras germanas que actúen en el exterior. La debilidad de Francia apunta sobre todo a sus relaciones con Rusia y, más recientemente, al deterioro de los lazos con un proveedor importante, Irán, merced a que la política exterior bajo la presidencia de Sarkozy se identifica cada vez más con las posiciones estadounidenses. Italia presenta mayor debilidad en el África subsahariana, amén de las incertidumbres que provoca la evolución errática que caracteriza a la política italiana y que se proyecta sobre sus relaciones internacionales.

### 3. BREVE COMPARACIÓN FINAL

Japón y, en un escalón inferior, Corea del Sur presentan estrategias consistentes. Sus objetivos delimitan con nitidez su región preferente y sus regiones complementarias, con una amplia diversidad de países proveedores de petróleo y de gas. Su operativa dispone de instrumentos, agentes y relaciones eficaces para hacer viables esos objetivos.

China y, en una posición inferior, India tienen estrategias consistentes, pero con ciertas insuficiencias. Sus objetivos delimitan con precisión las regiones preferentes y complementarias, con una diversidad (aún mayor que en los anteriores) de países en los que abastecerse. Sin embargo, su operativa revela que los instrumentos disponibles para ampliar su acceso a los recursos de Oriente Medio —su primera región de abastecimiento— son insuficientes, lo cual restringe la viabilidad de su estrategia.

Estados Unidos tiene una estrategia con claras inconsistencias. Sus objetivos sólo delimitan de forma parcial las regiones de preferencia y el grado de diversificación de los países suministradores. Su operativa resulta insuficiente desde el punto de vista de los instrumentos y agentes de carácter económico,

a la vez que resulta contradictoria desde el punto de vista del ejercicio de su fuerza político-militar.

La Unión Europea carece de estrategia, pues no tiene objetivos precisos sobre las regiones y países en los que garantizar su abastecimiento exterior, y de una operativa eficaz para actuar en el exterior. Esa carencia afecta a la situación de los países miembros, de manera que sus estrategias son dispares, sus objetivos son parciales y sus operativas son insuficientes, tanto en lo que se refiere a los resortes económicos como a las relaciones políticas.

Ahora bien, la consistencia y, por tanto, la viabilidad de esas estrategias están sometidas a la influencia de otro elemento (el riesgo) en el que no sólo intervienen las pretensiones y las actuaciones de cada país, sino también lo que hagan otros países (consumidores y productores). Los factores de riesgo de cada estrategia nacional conciernen principalmente a los acontecimientos que afectan a los siguientes escenarios: *i)* Oriente Medio, como clave fundamental de las relaciones energéticas internacionales; *ii)* África subsahariana, como segundo nudo de tensiones; *iii)* África del Norte, como proveedor necesario de los países europeos; *iv)* Rusia como socio fundamental de los países europeos vs. la alternativa de suministros hacia los grandes consumidores asiáticos; *v)* el destino de los recursos extraídos en el Mar Caspio; *vi)* las disputas en torno a los países de tránsito: Europa Oriental, Sudeste Asiático, Asia Central y Turquía; *vii)* los resultados de las nuevas estrategias nacionales latinoamericanas y sus tensiones con Estados Unidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASIA PACIFIC ENERGY RESEARCH CENTER, APERC (2007): *Energy Overview*, APERC, Tokio. [www.iecej.or.jp/aperc](http://www.iecej.or.jp/aperc)
- BAGHAT G. (2005): «Energy Partnership: China and the Gulf States», *OPEC Review*, 29 (2), 115-31.
- BAGHAT G. (2007): «Africa's oil: potencial and implications», *OPEC Review* 31 (2), 91-104.
- BEDEN A. (2007): «Security of Energy Supply in the EU: Challenges and Solutions», Thesis in advanced European and International Studies, *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales*, Niza.
- BELKIN P. (2007): «The European Union's Energy Security Challenges», *CRS Report for Congress*, RL33636.

- BOUSSENA S. et al (2006): *Le défi pétrolier*, Vuibert, París.
- BRITISH PETROLEUM (2008): *Statistical Review of World Energy*, Londres, [www.bp.com/centres/energy](http://www.bp.com/centres/energy).
- CALDER K. (2005): *Korea's Energy Insecurities. Comparative and Regional Perspectives*, Korea Economic Institute of America, Washington DC.
- CALDER K. (2007): «Sino-Japanese Energy Relations: Prospects for Deepening Strategic Competition», Conference on Japan's Contemporary Challenges, Yale University, marzo.
- CHRISTIE E. (2008): «Oil and gas dependence of EU-15 countries», *WIIW*, Research Report 343.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, CFE (2006): *National Security Consequences of U.S. Oil Dependency*, CFE, Independent Task Force Report, 58.
- DOWNS E. (2006): «China», *The Brookings Foreign Policy Studies*, Energy Security Series, diciembre.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, EIA (2007): *International Energy Outlook*, Washington. [http://www.eia.doe.gov/oil\\_gas/petroleum/info\\_glance/petroleum.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/petroleum/info_glance/petroleum.html)
- EUROPEAN COMMISSION-DIRECTORATE GENERAL FOR ENERGY AND TRANSPORT, EU-DG TREN (2008): *European Energy and Transport. Trends to 2030. Update 2005*, EU, Bruselas, mayo.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO (2007): «Crude Oil: Uncertainty about Future Oil Supply Makes it Important to Develop a Strategy for Addressing a Peak and Decline in Oil Production», *Report to Congressional Request*, GAO-07-283, febrero.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, IEA (2006e): *World Energy Outlook*, IEA-OECD, París.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, IEA (2008): *Oil Market Report*, IEA, [www.iea.org](http://www.iea.org).
- ISHIDA H. (2006): «Energy Situation and Policy in India», *Institute of Energy Economics*, Tokio, <http://eneken.ieej.or.jp/en/>
- ISHIDA H. (2007): «Energy Strategies in China and India and Major Countries' Views», *Institute of Energy Economics*, Tokio, marzo, <http://eneken.ieej.or.jp/en/>
- JAIN P. (2007): «Japan's Energy Security Policy in an Era of Emerging Competition in the Asia-Pacific», en M. Wesley (ed.), *Security Energy in Asia*, Routledge, Londres.
- KALICKI J. y GOLDWYN D. (eds.) (2005a): *Energy & Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University Press, Baltimore.



- KAMBARA T. y HOWE Ch. (2007): *China and the Global Energy Crisis. Development and Prospects for China's Oil and Natural Gas*, Edward Elgar, Cheltenham.
- MABRO R. (ed.) (2006): *Oil in the Twenty-First Century. Issues, challenges and opportunities*, Oxford University Press, Oxford.
- MADAN T. (2006): «India», *The Bookings Foreign Policy Studies, Energy Security Series*, Washington, noviembre.
- MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY, METI (2006): *New National Energy Strategy*, METIndustry, Tokio.
- ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES, OPEC (2007): *World Oil Outlook*, OPEC, Viena.
- ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES, OPEC (2008): *Monthly Oil Market Report*, OPEC, Viena.
- OSUMI M. (2006): «India and China Energy Strategies in Middle Eastern Oil-Producing Nations», *The Institute of Energy Economics*, Tokio, diciembre, <http://eneken.ieej.or.jp/en/>
- PALAZUELOS E. (dir.) (2008): *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*», Ekal, Madrid.
- PARDESI M. et al. (2006): *Energy and Security. The Geopolitics of Energy in the Asia-Pacific*, IDSS, Nanyang Technological University, Singapur.
- PONTIUS P. (2006): «Japan's New National Energy Strategy and Iran: Geopolitics or Geo-economics?», *IEEJ Discussion Paper*, noviembre.
- ROSEN D. y HOUSER T. (2007): «China Energy. A Guide for the perplexed. China Balance Sheet», *Centre for Strategic and International Studies, and Peterson Institute for International Economic*, mayo.
- SKINNER R. (2006): «World Energy Trends: Recent Developments and their Implications for Arab Countries», *Oxford Institute for Energy Studies, SP 19*, mayo.
- VICTOR D., JAFFE A. y HAYES M. (2006): *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WESLEY M. (2007): «The Geopolitics of Energy Security in Asia», en M. Wesley (ed.), (2007), *Security Energy in Asia*, Routledge, Londres, 1-14.
- YI-CHONG X. (2008): «China and the United States in Africa: Coming conflict or commercial coexistence?», *Australian Journal of International Affairs*, 62 (1), 16-37.
- YOUNGS R. (2007): «Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the market», *CEPS, Working Paper*, 278.



**Carlos Bravo**  
**Mario Enrique Sánchez Richter**

La crisis financiera y el papel de la inversión  
socialmente responsable



*Malos negocios*, 1906. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*El reto al que se enfrenta la ISR, especialmente en este periodo de crisis, es la posible relegación de los aspectos socio-laborales y medioambientales a un segundo plano, a favor del buen gobierno, que aun siendo un factor fundamental para el buen funcionamiento de las sociedades, no es el único, pues las empresas se mueven en un entorno concreto y, por tanto, han de actuar de forma responsable ante él (respecto al medio ambiente y a la sociedad en la que desarrollan su actividad). El diálogo con las partes interesadas (stakeholders) es clave. Entre ellas, se encuentran —sin duda alguna— los trabajadores, que están representados por las organizaciones sindicales. Los inversores socialmente responsables deberán tener en cuenta su opinión.*

LA inversión socialmente responsable (ISR) adquiere una mayor importancia, si cabe, tras el surgimiento de la actual crisis financiera y económica. Como ya es conocido por todos, la insuficiente regulación y control, unidas a la ausencia de responsabilidad, son algunas de las causas que se encuentran en el origen de esta crisis (hipotecas basura o *subprime* en EEUU). En España, además, hemos de añadir peculiaridades propias de la estructura económica y del modelo de crecimiento del país, basados en el desarrollo desordenado del sector inmobiliario, la sobrevaloración de los activos de este sector aprovechando la mayor capacidad de endeudamiento aparente de la población como consecuencia de los bajos tipos de interés; y un crecimiento económico poco sostenible, basado en sectores intensivos en mano de obra, sin cualificación, como se ha venido advirtiendo reiteradamente desde CCOO en los años anteriores al estallido de la crisis.

Este modelo de crecimiento, de la misma forma que ha sido capaz de generar un fuerte incremento de la población empleada durante los últimos años, ha permitido ahora un ritmo de destrucción de empleo inaceptable y de dimensión desconocida hasta la fecha, muy superior al de los países de nuestro entorno económico y geográfico. La explotación de este modelo y los aún insuficientes incentivos a la formación, la investigación, el desarrollo y la innovación —factores fundamentales para la creación de un nuevo modelo generador de un mayor valor añadido para la economía productiva del país—, han agravado aún más la situación derivada del desfavorable entorno internacional.

Por ello, los factores ASG (medioambientales, sociales y de buen gobierno) en los que se basa preferentemente la ISR adquieren hoy en día un mayor valor, pues serán fundamentales para iniciar la recuperación económica y, a partir de ahí, una nueva etapa de crecimiento sostenible a largo plazo. Recordemos que una agencia de investigación de factores ASG<sup>1</sup> ya advirtió, en un estudio de

---

<sup>1</sup> Innovest.

2006, sobre los riesgos del crecimiento excesivo de los préstamos *subprime*, anticipando la crisis actual.

La crisis financiera ha provocado pérdidas que reducen el valor de los activos acumulados para la jubilación en torno al 20-25% de media en los países de la OCDE<sup>2</sup>. Las cifras varían entre países; en España no alcanza el 10%, mientras que en EEUU o Irlanda, las pérdidas superan el 30% (debido a su mayor exposición a la renta variable). Esto está afectando de forma diferente a los sistemas de pensiones; si éstos son de capitalización y aportación definida, se reducirá la cantidad acumulada por los trabajadores para financiar su jubilación. Esto afectará especialmente, como reconoce la OCDE, a los trabajadores que están próximos a la jubilación o a los que están retirados en la actualidad. En los países en los que se dependa en mayor parte de este tipo de pensión, estos descensos pueden provocar, como ya está ocurriendo, que los partícipes se vean obligados a retrasar su edad de jubilación, no como consecuencia de alcanzar la edad prevista y de su estado físico sino a causa de sus pérdidas financieras, o bien a percibir una pensión de jubilación muy inferior a la esperada y, en algunos casos, insuficiente.

En los sistemas de capitalización y prestación definida, los niveles de solvencia se encuentran por debajo del 90% en la mayoría de los países de la OCDE. En Holanda, por ejemplo, el nivel mínimo requerido es del 105%; sin embargo, la mayoría de los fondos de pensiones se encuentran por debajo del 95%. Como también reconoce la OCDE, existe el riesgo de que los empresarios no sean capaces de cumplir sus compromisos de prestación definida, llevando a la pérdida de las pensiones en aquellos países en los que no operen los planes de garantía de prestaciones. Por tanto, los riesgos de los sistemas de capitalización, sean de prestación o aportación definida, derivados de su exposición a la evolución de los mercados, son claros y no hemos de ignorarlos.

La respuesta ante la crisis de estos sistemas sin duda contrasta con modelos de protección social basados en sistemas de reparto garantizados por los Estados y básicamente autosuficientes en términos económicos, como es el caso del sistema español de Seguridad Social financiado en su segmento contributivo con cotizaciones sociales. Esto no significa que los sistemas de previsión social complementaria no tengan cabida, sino más bien que no han de perder ese

---

<sup>2</sup> OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions No. 36. Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis.

carácter de complementariedad; a pesar de que se pretenda lo contrario desde otros organismos o instituciones (sistemas mixtos de pensiones).

Otra cuestión de actualidad, que ha surgido a raíz de la crisis financiera, ha sido el problema de la valoración a precios de mercado de los diferentes tipos de activos (renta fija, renta variable, etc.). En España, CCOO ha reivindicado, históricamente, la valoración a vencimiento de aquellos activos de renta fija que vayan a permanecer en la cartera de los fondos de pensiones u otros instrumentos de previsión social complementaria hasta su amortización, como así se permite a otras entidades. Esto sin duda contribuiría a reducir la volatilidad de la unidad de cuenta de los fondos de pensiones; así como permitiría una mejor adaptación de la política de inversión a los objetivos a largo plazo del plan de pensiones (a mayores plazos se suele obtener una mayor rentabilidad y ésta además está más vinculada a la evolución de la inflación que la rentabilidad que se obtiene en los plazos cortos, la cual suele estar vinculada, normalmente, al entorno económico).

Esta modificación favorecería, sin duda, la aplicación de políticas de ISR a los activos de renta fija (inversión a largo plazo y sostenible). El Reglamento de planes y fondos de pensiones ya recoge esta posibilidad que, no obstante, precisa de desarrollo a través de una Orden Ministerial que, hasta la fecha, no ha sido dictada. Si bien en 2009 el Ministerio de Economía ha accedido a estudiar su viabilidad y posible implantación, aún no hay una decisión política de llevar este desarrollo al Boletín Oficial del Estado. Debe hacerse cuanto antes para dar herramientas de reducción de volatilidad a los sistemas de previsión social complementaria de empleo, ilíquidos y con flujos de salida previsibles. Sin embargo, su aplicación a los sistemas de ahorro individual con libertad individual de movilización es claramente cuestionable.

Otro de los factores clave de la crisis, que además contribuyó a su rápida expansión<sup>3</sup>, fue, sin lugar a dudas, la ausencia de una adecuada regulación financiera —pues ésta era considerada un impedimento para el desarrollo de la erróneamente conocida como *innovación financiera*—, que facilitó la creación de una serie de productos financieros opacos a través de unas estructuras complejas y en muchas ocasiones difíciles de entender. Éstos fueron adquiridos posteriormente por los departamentos de inversiones de las entidades inversoras (inversores claramente irresponsables). El mal gobierno en la gestión de los

---

<sup>3</sup> La *crisis subprime* era inicialmente una crisis local y claramente localizada.

riesgos existentes, así como la falta de transparencia en la información posteriormente suministrada, agravaron la situación de desconfianza, que sólo pudo ser reconducida, en parte, a través de intervenciones públicas coordinadas.

En la generación de la crisis financiera, también destacan con claridad factores de un inadecuado gobierno corporativo (la retribución excesiva de los ejecutivos —con elevados *bonus*, no vinculados al crecimiento sostenible a largo plazo de la entidad, sino más bien al corto plazo (por ejemplo AIG)— guió a los ejecutivos de estas sociedades a asumir unos riesgos elevados, que tampoco fueron controlados adecuadamente por las mismas empresas, ni por los órganos supervisores). A estos factores hemos de añadir la anteriormente comentada falta de transparencia (las entidades no se prestaban entre sí, ya que no sabían cuáles podían estar *infectadas*), lo que contribuyó al agravamiento de la situación.

Las conclusiones que debemos obtener de esta crisis son claras, en cuanto a estos aspectos clave anteriormente comentados. Es necesario e imprescindible regular y supervisar adecuadamente los mercados financieros. Para ello, es necesario que se escuche a todas las partes interesadas y afectadas; es necesario que se considere y tenga en cuenta la aportación de la Confederación Sindical Internacional (CSI). Además, estas medidas deben de ir acompañadas de un buen gobierno de las entidades inversoras, de los propietarios de activos y de los proveedores de servicios financieros. Para esto último, es fundamental vincular la formación financiera a la formación en aspectos extrafinancieros (ASG), que también afectarán al rendimiento a largo plazo de las inversiones.

El reto al que se enfrenta la ISR, especialmente en este periodo de crisis, es la posible relegación de los aspectos socio-laborales y medioambientales a un segundo plano, a favor del buen gobierno, que aun siendo un factor fundamental para el buen funcionamiento de las sociedades, no es el único, pues las empresas se mueven en un entorno concreto y, por tanto, han de actuar de forma responsable ante él (respecto al medio ambiente y a la sociedad en la que desarrollan su actividad). El diálogo con las partes interesadas (*stakeholders*) es clave. Los inversores socialmente responsables deberán tener en cuenta su opinión. Entre ellas, y como parte central, tanto en la evolución del día a día de la actividad de las empresas, como en su proyecto de largo plazo o estratégico, se encuentran —sin duda alguna— los trabajadores, que están representados por las organizaciones sindicales, tanto en sentido estricto —representación legal y negociación colectiva— como en sentido amplio, como titulares de intereses sociales dignos de protección en relación con la actividad de las empresas, en el marco de la sociedad en las que aquéllas se desenvuelven.



Los representantes de los trabajadores no desarrollan su labor sólo en el marco estricto de las relaciones laborales. Los sistemas complementarios de pensiones, de fuerte desarrollo en los países anglosajones o en el norte de Europa —por citar algunos ejemplos—, pero con presencia generalizada en el conjunto de los países más desarrollados, son herramientas de actuación e influencia social innegables. En muchos países estos sistemas complementarios de pensiones se instrumentan a través de figuras que, en su configuración, reconocen la presencia de representantes de trabajadores y empresarios. Estos fondos de pensiones, o instrumentos homologables, constituyen un nuevo factor de actuación al intervenir en los mercados financieros como inversores institucionales que, partiendo del objetivo básico de atender los compromisos por pensiones contraídos con los trabajadores y beneficiarios, pueden a su vez influir y afectar a los comportamientos de los gestores de empresas, los profesionales de la inversión, los instrumentos de capital riesgo...

Para una mejor valoración e integración de los aspectos extrafinancieros en los aspectos financieros de una empresa, es necesario que los inversores institucionales demanden una información clara y transparente de las empresas en las que invierten y que, además, esta información esté contrastada con las partes interesadas en sus diferentes ámbitos de actuación. Por ello, en el apartado en el que se valoren las relaciones laborales de la empresa, es esencial que se incluya la opinión sindical sobre las mismas. A día de hoy, la Global Reporting Initiative —con sus seis protocolos de suministro de información— ofrece la mejor opción para la elaboración de las memorias de sostenibilidad de las empresas. En esta iniciativa participan diferentes partes interesadas —entre ellas los sindicatos—, si bien la participación sindical es inferior a la que debiera, dada la importancia central de los trabajadores en la empresa.

Actualmente, la inversión socialmente responsable está siendo impulsada, principalmente, a través de grandes fondos de pensiones del sistema de empleo (ABP<sup>4</sup>, CalPERS<sup>5</sup>, etc.), si bien hay alguna excepción de interés como el fondo soberano del gobierno noruego<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> ABP Stichting Pensioenfonds. Es el fondo de pensiones de las entidades y trabajadores del sector público holandés y del sector de la educación. Es el segundo fondo de pensiones del mundo (180 mil millones de euros en activos —238 mil millones de dólares—).

<sup>5</sup> Sistema de jubilación de los empleados públicos de California (EEUU). Es el mayor plan de pensiones de EEUU y el tercero del mundo (230 mil millones de dólares en activos).

<sup>6</sup> Government Pension Fund Global. Es el mayor fondo de pensiones de Europa (280 mil millones de dólares en activos). Fue establecido en 2006, como una continuación del Fondo del Petróleo,

Desde la Confederación Sindical de CCOO se trata de potenciar la ISR en los diferentes ámbitos en que ello es posible: a través de los representantes de los trabajadores en las comisiones de control de los planes y fondos de pensiones y en las juntas directivas de las mutualidades y entidades de previsión social.

CCOO se aproxima a la ISR en varios campos de actuación. En lo referente al buen gobierno de los fondos de pensiones y mutualidades de previsión social, CCOO suministra formación presencial a los miembros de las comisiones de control y juntas directivas en materia legal, financiera, contable y actuarial a través de cuatro módulos educativos diferentes. Colabora con ellas en la resolución de todo tipo de cuestiones, conflictos, propuestas y demandas que aquéllas le solicitan con el objeto de alcanzar un mejor gobierno en beneficio de los partícipes y beneficiarios. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras fomenta, asimismo, desde 2006<sup>7</sup>, la participación y el voto de los fondos de pensiones, mutualidades y entidades de previsión social, en las juntas de accionistas de las empresas españolas<sup>8</sup> (todavía existen dificultades a la hora de ejercer el voto en el extranjero, lo que constituye una línea de trabajo en la que intentamos también actuar para remover los obstáculos actuales) y desde 2009 CCOO participa, a través del Comité sobre el Capital de los Trabajadores<sup>9</sup>, en la red de inversión socialmente responsable EURESACTIV, formada a raíz del acuerdo de colaboración entre este Comité y el Instituto Euresa<sup>10</sup>. El objeto de esta red no es otro que compartir la información sobre las juntas de accionistas de diferentes países (Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, Alemania, Suecia y Reino Unido) combinando criterios de buen gobierno y sostenibilidad, impulsados tanto desde la óptica de la economía social como de la sindical.

---

creado en 1990 como una herramienta de política fiscal, para gestionar a largo plazo las rentas del petróleo. Era un fondo de estabilización para cuando dichos ingresos finalizaran.

<sup>7</sup> Hasta 2008 en solitario. Desde 2008, actuando también de forma coordinada con UGT.

<sup>8</sup> En 2008 votaron en las juntas de accionistas los siguientes fondos de pensiones de empleo: Administración General del Estado, Barclays Bank, Bridgestone Hispania, Caixa Galicia, Caja General de Ahorros de Granada, Caja Jaén, Grupo Cajamadrid, Cajasol, Centrales Nucleares Trillo-Almaraz, Puertos del Estado, Seguros Bilbao y Telefónica. Estos fondos representan aproximadamente a 613.000 partícipes (35% del total) y significan 5.600 millones de euros (19% del total del patrimonio del sistema).

<sup>9</sup> Constituido en Bruselas el 11 de mayo de 2000 por representantes de CIOSL (hoy CSI —Confederación Sindical Internacional—) y sus organizaciones afiliadas, Federaciones Sindicales Internacionales y el Comité Sindical Internacional (TUAC) de la OCDE.

<sup>10</sup> Formado por entidades aseguradoras de la economía social: DVK Versicherungen (Alemania), Folksam (Suecia), Macif, Maif, Matmut, OFI, Asset Management (Francia), P & V (Bélgica) y Unipol Gruppo Finanziario (Italia).

El procedimiento es sencillo, cada organización comparte con el resto los análisis del comportamiento de las empresas de su país y de las Juntas de Accionistas de las mismas. De este modo, al poner en común los distintos departamentos de análisis en esta materia, se tiene una mayor capacidad de actuación internacional que, frecuentemente, además, se concreta en actuaciones de voto delegadas o coordinadas. En un futuro se espera la incorporación de nuevos miembros, que permitan abarcar más juntas de accionistas y países, así como establecer nuevos ámbitos de colaboración.

CCOO también apoya los Principios de Inversión Responsable de Naciones Unidas (UN-PRI) y ofrece su apoyo y colaboración a todos aquellos fondos de pensiones y mutualidades de previsión social que quieran adherirse a los mismos. A día de hoy, han firmado estos principios los fondos de pensiones de los empleados de Cajasol, La bCaixa, Bancaja y BBVA. Con impulso asimismo de CCOO y UGT, Gestión de Previsión y Pensiones SA, EGFP<sup>11</sup> es, por otra parte, la primera entidad gestora de fondos de pensiones que los ha suscrito en España.

CCOO asimismo colabora en la investigación y difusión<sup>12</sup> de criterios sociales, medioambientales y de buen gobierno. En 2009 está prevista la publicación del III Informe sobre Empresas del IBEX 35. Los dos primeros informes (2007 y 2008) estuvieron claramente centrados en el gobierno corporativo y las juntas de accionistas. No obstante, en este tercer informe se pretende analizar los aspectos socio-laborales de las memorias de sostenibilidad de las empresas del selectivo y en 2010 el objetivo es añadir al mismo los aspectos medioambientales. La Confederación Sindical de CCOO también ha colaborado con la Fundación 1º de Mayo y Comfia-CCOO en la elaboración de un estudio sobre los sistemas de pensiones de empleo y la ISR, que incluye tres estudios de caso de dos grandes fondos de empleo (ABP y CalPERS) y el fondo soberano del gobierno noruego.

CCOO está participando activamente, conjuntamente con UGT, en la constitución de SpainSIF (foro español de inversión socialmente responsable); asimismo, también interviene en el debate para la elaboración de normas y certi-

---

<sup>11</sup> Entidad Gestora de Fondos de Pensiones participada minoritariamente por CCOO y UGT.

<sup>12</sup> Los informes sobre empresas del IBEX 35 se distribuyen a las empresas, las secciones sindicales de las mismas, universidades, reguladores, comisiones de control de planes y fondos de pensiones, juntas directivas de mutualidades y entidades de previsión social, etc.

ficaciones AENOR en esta materia. Por último, merece destacar que CCOO será un agente activo en la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y la ISR en España, a través de su participación en el Consejo Estatal de la RSE. Este Consejo prevé un grupo específico para tratar la ISR.

En el ámbito internacional, CCOO trabaja junto a otras organizaciones sindicales internacionales en el Comité sobre el Capital de los Trabajadores, ya mencionado anteriormente. Este Comité está formado por 4 grupos de trabajo: educación y capacitación financiera de los representantes y/o fideicomisarios de los fondos de pensiones (grupo 1), buen gobierno corporativo y del mercado financiero (grupo 2), activismo accionarial e ISR (grupo 3), y por último, la inversión enfocada económicamente a los sectores público y privado (grupo 4). Los grupos de trabajo elaboran documentación y la intercambian a través de redes de trabajo. El Comité cuenta con una página Web propia, donde se pueden consultar todos los documentos de trabajo, y se reúne en sesión plenaria una vez al año para evaluar el trabajo realizado a lo largo del ejercicio y proponer y coordinar las próximas actividades y campañas de activismo accionarial. UGT y CCOO organizaron el encuentro de 2007 en Madrid.

El Comité sobre el capital de los Trabajadores ha promovido campañas importantes de activismo accionarial en empresas donde no se respetaban los derechos laborales (Wal-Mart, Ryanair), así como en países que reprimen los derechos humanos y la libertad sindical de los trabajadores (Birmania). En la actualidad, se está estudiando cómo reforzar el papel del Comité y su capacidad de influencia y colaboración en el ámbito de la ISR. El Comité también colabora con el Instituto Euresa, como ya vimos anteriormente, y UN-PRI (la iniciativa de Naciones Unidas sobre los Principios de Inversión Responsable).

La posición de CCOO con respecto a la ISR es, por tanto, clara y comprometida. CCOO estima, al igual que UN-PRI, que una aplicación más amplia de la ISR en los mercados de capitales puede llevar a una recuperación de los rendimientos financieros y a prevenir futuras crisis financieras, favoreciendo de esta forma un crecimiento sostenible a largo plazo. La ISR, a través de los inversores institucionales, ha de ser una de las palancas que impulsen el arranque definitivo de la RSE en las empresas y aleje ésta del *marketing* en la que, con demasiada frecuencia, se encuentra anclada.

La ISR puede ser aplicada de muy diversas formas en los fondos de pensiones y mutualidades de previsión social. Las políticas a adoptar por las comisiones de control y juntas directivas pueden seguir diferentes estrategias. Serán

ellas las que en última instancia decidan cuál o cuáles tomar. Las posibilidades son múltiples:

1. Exclusión de inversiones: los fondos deciden no entrar en determinados sectores y/o empresas. Este enfoque tiene algunas ventajas (los criterios son claros y absolutos, se limita el *riesgo de reputación* del fondo y se transmite de forma clara la posición social del fondo); no obstante, esta opción limita el universo de inversión posible y separa los criterios financieros de los no financieros. Estos criterios pueden suponer además un perjuicio en la calidad de la gestión de inversiones del fondo de pensiones, al reducir su diversificación y actuar, como consecuencia de ello, en contra de los intereses de los trabajadores a percibir prestaciones complementarias en el futuro. No olvidemos que este es el objetivo originario de estos sistemas y que, si no se cumple adecuadamente, corremos el riesgo de deslegitimar estos instrumentos de inversión institucional. Por ello, ambos objetivos, el originario de pagar las prestaciones comprometidas, para lo que deben alcanzarse los niveles de rentabilidad que resulten necesarios en cada caso, y el que se deriva de la existencia del primero, el ejercicio de la influencia social como consecuencia del papel de inversor institucional, han de ser siempre compatibles. Algunos grandes fondos de pensiones, como por ejemplo ABP, consideran que esta estrategia limita la capacidad de influencia de los fondos, ya que este tipo de empresas siempre encontrará otros inversores con menos escrúpulos y el problema quedará sin resolver.

2. Inclusión de inversiones: entre estas estrategias se encuentra el enfoque «best-in-class», el análisis integral, las inversiones temáticas y las inversiones enfocadas económicamente a los sectores público y privado. Todas ellas presentan también sus ventajas e inconvenientes:

- El enfoque «best-in-class» permite que todas las empresas sean elegibles y las compara con las empresas de su sector, eligiendo invertir en aquellas que cumplan con los requisitos mínimos exigidos; no obstante, los criterios no son tan claros, ni absolutos y se corre el riesgo de que si se limita esta política a los criterios ASG (recordemos: ambientales, sociales y de gobierno corporativo), se produzca una separación entre los criterios financieros y no financieros.
- El análisis integral, la principal ventaja que tiene es la valoración equilibrada de los criterios ASG y los criterios estrictamente financieros. El objetivo que persigue es claro, reducir el perfil rentabilidad-riesgo, introduciendo factores ASG relevantes para los resultados a largo plazo.

— Las inversiones temáticas (en energía renovable por ejemplo) y las inversiones enfocadas económicamente en los sectores público y privado (por ejemplo en microcréditos) permiten vincular la inversión con un objetivo ASG, favorecen la diversificación de nuestra cartera y se suelen realizar en mercados ineficientes o poco transparentes, lo que las hace inversiones financieramente interesantes. No obstante, también tienen sus limitaciones (la posibilidad de invertir cantidades significativas) y dificultades (al no ser un producto estándar, requiere esfuerzo y tiempo por parte de todos los implicados).

3. Implicación con las empresas y voto en las juntas de accionistas: esta estrategia es efectiva sobre todo si se logra formar una coalición de inversores institucionales y se alcanza una participación significativa en la misma, ya que las empresas suelen tener en cuenta a estas minorías cualificadas. El impacto del voto es además inmediato y la participación en la junta general suele llamar la atención de los medios de comunicación (conflicto entre accionistas y la empresa). La implicación con las empresas va todavía más lejos y exige un compromiso mayor. Las actuaciones que se pueden hacer en este sentido son las siguientes:

- Promover el debate público, dentro de un sector de la economía.
- Implicarse activamente con la empresa (impacto de sus procesos, actividades y productos).
- Reaccionar ante comportamientos empresariales indeseables.
- Invertir para influir, presionando a la dirección, si es necesario, para cambiar su política.

Las ventajas de la implicación son: la no limitación de la perspectiva de rentabilidad-riesgo, la ausencia de barreras para el gestor de la inversión, y la posibilidad de controlar los resultados de los procesos de mejora de las empresas. No obstante, como toda estrategia, tiene algunos inconvenientes que habrán de ser tenidos en cuenta: la eficacia de la implicación no siempre es clara, especialmente de antemano; los intereses pueden ser contradictorios (creando dificultades para el diálogo) y, por último, que la implicación supone costes y la expectativa de compensación no es inmediata.

El alcance y la aplicación de estas estrategias también tiene sus límites (por ejemplo, no se puede votar en las inversiones efectuadas en activos de renta fija; o la información disponible de las inversiones alternativas es menor...). Por otra parte, si se invierte a través de índices, hemos de tener en cuenta que no

todos siguen criterios ASG, o nuestros criterios ASG; lo mismo nos puede suceder con la inversión a través de fondos de inversión.

No obstante, desde el mundo sindical, se trata de buscar soluciones a estos problemas; en Dinamarca, por ejemplo, los sindicatos daneses han conseguido proponer algunas mejoras al capítulo III de la guía elaborada por la Asociación de Inversores en Capital Riesgo de Dinamarca (DVCA) en materia de RSE y libertad sindical, en su diálogo con esta asociación. Los asuntos que se trataron abordaron cuestiones relativas a la colaboración abierta y continua con los representantes legales de los trabajadores de las empresas en las que se invierte (información, consulta y negociación colectiva), la política de RSE de los fondos de capital riesgo (deben tenerla y hacerla pública), la información sobre cifras clave relativas al desarrollo de los trabajadores en cada empresa y la transparencia (sobre programas de incentivos, comisiones y resultados). En este último punto, sin embargo, no hubo ningún acuerdo.

Una vez que la comisión de control o la junta directiva haya decidido adoptar una política de ISR, es clave que se especifique claramente en la Declaración de Principios de Inversión la estrategia o conjunto de estrategias a seguir (se pueden combinar), los criterios ASG adoptados, la forma y el marco para ponerla en práctica y, por último, el sistema de evaluación y de rendición de cuentas. Es importante, también, que se publique esta información (en aras de una mayor transparencia hacia los partícipes y beneficiarios y un mejor gobierno del fondo de pensiones o mutualidad) y se comuniquen regularmente los aspectos importantes de los criterios ASG (cuantía de ISR en la cartera, resultados en términos de rentabilidad-riesgo, coste de la política). También será esencial la realización de un seguimiento periódico de las empresas de la cartera, para comprobar si siguen cumpliendo los criterios, y analizar la evolución de la política y, si es conveniente, efectuar los ajustes necesarios.

Todas estas estrategias y su aplicación dependerán de varios factores, entre ellos el tamaño del fondo. Fondos de pensiones del tamaño de CalPERS o ABP podrán realizar cualquier tipo de estrategia. Para fondos pequeños, algunas estrategias serán más difíciles de aplicar. No obstante, existen redes de la economía social —gratuitas—, como UN-PRI, EURESACTIV (Instituto EURESA-CWC) que pueden facilitar algunas de ellas. Como ya se ha comentado, en la actualidad CCOO nutre de información a esta red en relación con las empresas españolas y puede canalizar la información que recibe de otros países, elaborada bien por sociedades, empresas o servicios propios de los sindicatos

—como es el caso canadiense—, bien por los departamentos de análisis de grandes empresas de la economía social —como es el caso francés, italiano, sueco...—.

Lo que se ha de tener claro, con respecto a la ISR, es que los criterios ASG tienen efectos positivos a largo plazo y favorecen el crecimiento sostenible de la economía; contribuyen a reducir los riesgos y enriquecen el análisis de las inversiones<sup>13</sup>. Por otra parte, y desde una óptica sindical, es importante resaltar que gracias a la ISR es posible defender los derechos e intereses de los trabajadores en otro ámbito de actuación. Por todo ello, venimos apostando por incrementar la influencia de los instrumentos de ISR, como factores favorecedores y en ocasiones determinantes para alcanzar mayores compromisos de las empresas con la responsabilidad social empresarial. Con ello se benefician los trabajadores a los que representamos, tanto en las empresas sobre las que actuamos como en su cadena de proveedores; los consumidores que somos; los ciudadanos de nuestras respectivas sociedades que, con el refuerzo de criterios de actuación sociales, medioambientalmente sostenibles y de buen gobierno corporativo, nos beneficiamos de empresas más estables, solventes, comprometidas con el entorno, con los sistemas fiscales...

En resumen, a través de la inversión socialmente responsable y fomentando la responsabilidad social empresarial, cumplimos también y reforzamos nuestra propia función social. Contribuimos a la defensa de los intereses de los trabajadores a los que representamos, al tiempo que contribuimos a hacer lo mismo con el conjunto de la sociedad en la que vivimos.

---

<sup>13</sup> El programa Lista Foco de atención del buen gobierno de CalPERS ha llevado a resultados positivos sobre las empresas en las que invierten, que incluyen: cambios directivos y de gestión; mejoras formales en la política de buen gobierno; incrementos en la transparencia y la comunicación; pago en función del rendimiento; procesos formales de auto-evaluación del consejo de administración; independencia del auditor; implementación de las propuestas aprobadas por los accionistas y eliminación del voto con mayoría cualificada. La investigación realizada muestra que las acciones emprendidas por CalPERS para influir en el cambio del buen gobierno, pueden, a lo largo del tiempo, llevar a mejoras en el rendimiento (según un estudio las cotizaciones de estas empresas subieron un **8,1% más que su índice de referencia** en los cinco años posteriores).



**Laura Nuño**

**Evolución del tratamiento de la igualdad  
de género en el ámbito internacional**



*Mujer sentada en un banco, 1897. Isidre Nonell i Monturiol.*

---

*Este artículo pretende dar cuenta de la evolución del tratamiento de la igualdad de género, de los principales nudos críticos observados en la orientación de las políticas de igualdad y de los avances o retrocesos que, en esta materia, se observan en el ámbito internacional.*

*En tiempos de crisis, las políticas de igualdad de género pueden percibirse como un asunto que se puede posponer y las políticas vinculadas a los derechos sociales son las primeras supuestamente negociables. Sin embargo, sin políticas de igualdad la división sexual del trabajo y los estereotipos de género seguirán ordenando las sociedades en función del sexo de cada persona, limitando con ello la capacidad competitiva y el progreso de las naciones.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**L siglo XX ha sido testigo del esfuerzo internacional por construir un marco normativo que permita progresar en el camino hacia la igualdad de género. Durante este período el tratamiento de la igualdad entre mujeres y hombres ha sufrido una notable transformación, pasando del reconocimiento de una igualdad formal sin apenas traducción práctica (primer tercio del s. XX) a un enfoque sectorial que abordaba el fenómeno como problema de vulnerabilidad de las mujeres (Carta de Naciones Unidas, 1945) o a su tratamiento como una desigualdad transversal a espacios y culturas cuyo origen es la asimetría relacional que establece el sistema sexo-género (Beijing, 1995).

Tras un siglo de persistente vindicación, los movimientos sufragistas lograrían deslegitimar la exclusión naturalista y durante el primer tercio del s. XX el constitucionalismo europeo y anglosajón reconocería la igualdad de las mujeres. Sin embargo, tal reconocimiento no modificó la división sexual del trabajo que, gracias a las prácticas culturales, siguió orientando la identidad y el trabajo de las mujeres hacia las responsabilidades del cuidado. Por ello, el reconocimiento de la igualdad formal —si bien rompió la exclusión legal precedente— apenas modificó las condiciones materiales de las mujeres respecto a la división sexual del trabajo, ni en el espacio público ni en el privado (NUÑO, L., 2008).

En 1945, la Carta de Naciones Unidas dotaría a esta igualdad de un tratamiento que trascendería del reconocimiento meramente formal y que atendería a la situación de especial vulnerabilidad que sufrían las mujeres. Sin embargo, la orientación de la intervención para reducir dicha vulnerabilidad no se abordó desde el origen o las causas: el sistema sexo-género y, como consecuencia del mismo, la división sexual del trabajo. Habría que esperar hasta la Primera Conferencia Mundial de Mujeres de Naciones Unidas, celebrada en México en el año 1975, para que ambos aspectos, origen y causas, se contemplaran como elementos axiales en la intervención.

A partir de entonces, la incorporación de la perspectiva de género como herramienta conceptual o metodológica permitió centrar la intervención en la construcción social del sexo (el género) y, por tanto, señalar aquellos aspectos ideológicos o culturales (y por tanto mutables), fuente y origen de la vulnerabilidad señalada con anterioridad.

Este cambio de rumbo se materializó cuatro años después, con la aprobación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW/1979). La CEDAW dio otro giro de tuerca al superar el concepto de igualdad formal —que ofrecía formalmente lo que materialmente imposibilitaba— para introducir una nueva dimensión de la igualdad, que medirá la misma en función de su materialización en torno a la denominada «igualdad de resultados».

La IV Conferencia Mundial de Mujeres, celebrada en 1995 en Beijing, incorporó un nuevo mecanismo de actuación (el *mainstreaming* o la transversalidad de la perspectiva de género) y un nuevo objetivo (el empoderamiento de las mujeres), lo que permitió ampliar tanto las estrategias como los objetivos en el tratamiento de la desigualdad de las mujeres.

El presente artículo pretende dar cuenta de la evolución del tratamiento de la igualdad de género y de los principales nudos críticos observados en la orientación de las políticas de igualdad, así como de los avances o retrocesos en el ámbito internacional.

## 2. LA TRAMPA DE LA IGUALDAD FORMAL: LA INCLUSION EXCLUYENTE

El periodo de entreguerras sería testigo del reconocimiento del sufragio femenino en buena parte de los países occidentales<sup>1</sup>. Sin embargo, bajo la coartada del reconocimiento de la igualdad formal, el naturalismo excluyente siguió gozando de una espléndida salud y ante la afrenta que representaba la celebrada pretensión igualitaria de las nuevas ciudadanas, el discurso patriarcal radicalizó su misoginia.

---

<sup>1</sup> Aunque afortunadamente no será la práctica habitual, algunos países no reconocerán el sufragio femenino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, como es el caso de Italia o Francia, que lo reconocerían al término de la misma en el año 1945; Grecia, que no lo haría hasta el año 1952, o Suiza que, asombrosamente, no lo reconocería hasta 1974.

La incapacidad de las mujeres, previamente defendida por el contractualismo clásico, se tornará en excelencia de las virtudes femeninas para el cuidado. La renuncia a esa inmaculada especificidad sería interpretada como una pretensión antinatural de nocivo efecto tanto para las mujeres como para el buen orden social y familiar. Por ello, siguieron teniendo como primera función social la gestión del cuidado, lo que permitió que el reconocimiento de la igualdad formal fuera perfectamente compatible con la supervivencia de la servidumbre doméstica femenina<sup>2</sup>.

El problema de fondo es que la extensión de la ciudadanía partió de un mecanismo que ignoró el componente identitario origen de la exclusión: «*hacer como si no fueran mujeres*» (VALCÁRCEL, A. 1997:62), proyectando el concepto ficticio y abstracto de la igualdad liberal que significó la negación del componente identitario objeto de la exclusión y la asimilación de lo masculino como lo neutro universal (YOUNG, I., 1996).

Con la publicación de *El segundo sexo* (1949) por Simone de Beauvoir<sup>3</sup>, se abordaría por vez primera esta cuestión: la construcción de lo masculino como lo genéricamente humano y las consecuencias que de ello se derivaban. Entre otras, que la universalidad de la ciudadanía concebida como generalidad representaba un artificio que incluía formalmente a las mujeres, pero que no modificaba unas reglas del juego que material y apriorísticamente excluían a las mujeres<sup>4</sup>.

El malestar que esta situación provocaba<sup>5</sup> sería recogido por Betty Friedan, en *La Mística de la Femenidad* (1963), texto en el que denunció que el origen de la subordinación de las mujeres respondía a la simbología del orden de género, a la que denominó «*el problema sin nombre*», precisamente porque la exclusión ya no era formal.

---

<sup>2</sup> Término utilizado por Montesquieu para referirse al trabajo de las mujeres. Como refiere el autor: «*los esclavos están establecidos para la familia, pero no en la familia. Así distinguiré su servidumbre de aquella en que se encuentran las mujeres en algunos países y que llamaré con más propiedad servidumbre doméstica*» (MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*. Colección Clásicos del Pensamiento, Editorial Tecnos, Madrid).

<sup>3</sup> La obra de Simone de Beauvoir sería considerada como el texto «bisagra» entre el feminismo ilustrado y el neofeminismo de los años setenta (AMORÓS, C. 2007: 28-35).

<sup>4</sup> Como acertadamente señalaría Schumpeter, las mujeres podían ejercer su ciudadanía «*de la misma forma que cualquier persona es libre para crear otra fábrica textil*» (SCHUMPETER, 1954:272).

<sup>5</sup> Malestar compartido, fundamentalmente, entre las mujeres norteamericanas de clase media.

«Problema sin nombre» que representó, inicialmente, una forma mucho más silenciosa y eficiente de represión que la propia exclusión (CHOMSKY, 1996), porque permitió que —bajo el amparo de una aparente inclusión formal— permanecieran prácticamente intactas unas reglas del juego según las cuales los hombres serían los legítimos patriarcas del valorado, visible e influyente espacio público y las mujeres siguieran sometidas en el no valorado, invisible y secundario espacio privado. Como efecto perverso, el reconocimiento de la igualdad formal desarticularía hasta los años sesenta el movimiento feminista.

### 3. EL RECONOCIMIENTO DE LAS MUJERES COMO GRUPO VULNERABLE Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL FEMINISMO INSTITUCIONAL

En 1945, la Carta de las Naciones Unidas reconoció, por vez primera, que la vulnerabilidad de las mujeres requería una especial intervención. Especial intervención que sería encomendada, un año después, a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas<sup>6</sup>, primer antecedente mundial de la institucionalización de la igualdad de género<sup>7</sup>.

El objetivo de la Comisión sería, en gran medida, la elaboración de informes que permitieran evaluar la situación de las mujeres para —una vez conocido el contexto real— proponer y difundir recomendaciones encaminadas a mejorar su condición social.

Sin embargo, aunque la igualdad formaba parte de los derechos universales<sup>8</sup>, su protección no se codificó de forma vinculante hasta el *Pacto Internacio-*

---

<sup>6</sup> Creada como órgano dependiente del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, mediante Resolución de 21 de junio de 1946.

<sup>7</sup> El primer órgano intergubernamental fue la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), creada durante la Sexta Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana en 1928, como organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos para la promoción de los derechos de las mujeres. Sin embargo, hasta la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas no habría un marco de referencia realmente internacional en esta materia.

<sup>8</sup> Desde el año 1945 hasta la aprobación de ambos pactos, Naciones Unidas aprobó otros documentos que, aunque sin carácter vinculante, recogieron medidas encaminadas a promocionar la igualdad de las mujeres con los varones, como la Convención sobre los derechos políticos de la mujer reconocería el derecho al sufragio activo y pasivo de las mujeres (1952), la Convención sobre la nacionalidad, de la mujer casada (1957) que contempló el derecho de las mujeres casadas a elegir su nacionalidad, o la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962) que reguló la igualdad de derechos de ambos cónyuges.

*nal de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)*<sup>9</sup>.

Pese a la existencia formal de dos documentos distintos, el punto de inflexión con respecto al tratamiento de la igualdad que representaron ambos pactos fue la interdependencia, la indivisibilidad y la universalidad de los derechos reconocidos en los mismos. En la práctica, esto significó el reconocimiento de que el respeto a los derechos civiles y políticos de las mujeres era inseparable del disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales; pero, a su vez, que el progreso de las naciones dependía de la igualdad de las mujeres en el acceso a estos derechos.

Cuatro años después (1971), Kate Millet acuñaría en su obra *Sexual politics* el slogan «*lo personal es político*», con la pretensión de elevar a problema político lo que hasta entonces había sido considerado como una cuestión personal y con ello visibilizar la esfera privada o personal como centro de ejercicio del poder patriarcal y como origen de la subordinación de las mujeres. Reflexión que sin duda tendría un notable impacto en la Primera Conferencia Mundial de Mujeres convocada para el año 1975 en México por Naciones Unidas.

#### 4. EL TRATAMIENTO DE LA DESIGUALDAD ENTRE MUJERES Y VARONES: DEL SEXO AL GÉNERO

La Conferencia Mundial de Mujeres de México representó el primer encuentro de mujeres<sup>10</sup> en el que se adoptó un plan de acción plurianual con estrategias transnacionales en materia de igualdad entre varones y mujeres. El aspecto más relevante de dicho encuentro sería el cambio en el enfoque y la orientación del tratamiento de la desigualdad de las mujeres. La categoría sexo fue sustituida por la de género<sup>11</sup>, lo que permitió abordar el problema no sólo en función

---

<sup>9</sup> Ambos documentos, aprobados por unanimidad en la Asamblea General de Naciones Unidas, no entrarían en vigor hasta diez años después. Con la finalidad de velar por el cumplimiento de los preceptos regulados, Naciones Unidas crearía dos comités: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos. Éste último ha realizado una labor particularmente activa en materia de igualdad y no discriminación contra las mujeres.

<sup>10</sup> Aunque existen algunos antecedentes como el Consejo Internacional de mujeres celebrado en 1888 o la Alianza Internacional para el sufragio femenino celebrada en 1904, ninguna de estas dos convocatorias tuvieron un alcance realmente mundial.

<sup>11</sup> Demanda en el cambio de análisis que venía siendo reivindicada tanto desde el tejido asociativo de mujeres como desde la teoría política feminista desde el inicio de la década de los años sesenta, debido a la limitada capacidad de análisis e intervención que permitía el concepto sexo. No

de sus consecuencias (discriminación y vulnerabilidad de las mujeres), sino en función de la ideología y de las prácticas que la originan (el sistema sexo-género).

La relevancia de este cambio radica fundamentalmente en tres aspectos. En primer lugar, el género introduce una perspectiva relacional y señala como origen del problema no un aspecto biológico (el sexo) sino una construcción cultural (el género) que responde a pautas ideológicas que pueden ser modificadas, reinterpretadas o reconstruidas y cuya erradicación compete a los estados y sus instituciones.

En segundo lugar, la perspectiva de género aborda, por vez primera, la relación público-privado, incorporando al debate sobre la desigualdad de género «lo personal» y la división sexual del trabajo como origen de la desigualdad de género. Como consecuencia, el propio concepto de igualdad sufrió una notable transformación; ya no se trataba de equiparar a las mujeres con los varones, sino de introducir una perspectiva relacional en su tratamiento<sup>12</sup>. De esta forma, se pasa de la igualdad con los varones a la igualdad entre mujeres y varones, huyendo de la homologación ficticia y ajena que supuso su equiparación formal, característica del reconocimiento de la igualdad formal, previamente descrita.

Por primera vez, el tratamiento de la igualdad ofreció una mirada integral que incluía a los varones en las políticas de género y se enfrentó al dualismo público-privado; lo cual supuso la inclusión en la agenda política e institucional de algunos aspectos tradicionalmente considerados privados y por tanto no susceptibles, hasta entonces, de intervención política.

Sin embargo, el voluntarismo de las propuestas aprobadas en la Conferencia Mundial de Mujeres de México, limitará su eficacia y no será hasta la aprobación, en 1979 de la *Convención sobre la eliminación de todas formas de discrimi-*

---

obstante, el impacto de la construcción social del sexo había sido previamente denunciado por numerosas autoras, como Wollstonecraft (que señala como origen la educación diferenciada) o Simone de Beauvoir (que centra su análisis en el impacto del proceso de socialización). La primera persona en ponerle nombre sería Robert J. Stoller; aunque la popularización del término corresponde a Kate Millet (que cita a Stoller en el prefacio de «Política Sexual») y a Gayle Rubin (que acuñó el término sistema sexo-género).

<sup>12</sup> Este cambio es especialmente significativo por cuanto, como señala Lovenduski, el sexo enfoca el problema como un problema sólo de las mujeres, mientras que el género representa una categoría relacional asimétrica que determina la posición que cada persona ocupa en la sociedad en función del sexo (LOVENDUSKI, J. 1997).



*minación contra la mujer*, cuando se consagre un cambio cualitativo en el tratamiento de la igualdad de género mediante un documento político de carácter vinculante.

## 5. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE IGUALDAD DE GÉNERO: DE LA IGUALDAD FORMAL A LA IGUALDAD DE RESULTADOS

En 1972, con el objetivo de hacer operativos los derechos reconocidos en las Declaraciones y Convenciones de las Naciones Unidas en materia de igualdad y no discriminación, se encomendó a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer la elaboración de un documento marco que recabase de los Estados miembros opiniones relativas a la forma y al contenido de un posible instrumento internacional que garantizara su protección al más alto nivel.

El informe resultante puso de manifiesto las limitaciones del alcance operativo de la igualdad formal. Por ello, en diciembre de 1979 —en el paso del ecuador del Decenio de Naciones Unidas para la mujer (1976-1985) y bajo la estela de los acuerdos adoptados en la Primera Conferencia Mundial de Mujeres— Naciones Unidas aprobó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*<sup>13</sup>.

La aprobación de la CEDAW representó un nuevo hito en el tratamiento de la igualdad de género, en la medida que amplió el contenido sustantivo de la misma. Así el concepto de igualdad formal o de prohibición de discriminación evolucionó hacia el concepto de igualdad de oportunidades. Igualdad que se interpretó —en el marco establecido por los Pactos precedentes suscritos en 1966— como un objetivo que no sólo afectaba al ámbito de los derechos humanos o de las mujeres, sino al crecimiento económico y a la prosperidad de la sociedad en general<sup>14</sup>.

Con la finalidad de hacer operativa la igualdad de oportunidades, la CEDAW estableció las bases jurídicas de las acciones positivas; medidas correctoras que

---

<sup>13</sup> Aunque su entrada en vigor no se produjo hasta septiembre de 1981. España suscribió la Convención en enero de 1984. En 2008, habían ratificado la convención un total de 185 países.

<sup>14</sup> Tratamiento revalidado y ampliado con posterioridad en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo (1994) y en la I Cumbre de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en el año 1995. En ambas Conferencias se identificó de forma explícita la igualdad de oportunidades como una estrategia inequívocamente necesaria para el desarrollo económico y social de las naciones.

permitían establecer un tratamiento diferenciado de carácter temporal en orden a equilibrar la desigual posición de partida entre varones y mujeres.

Pero la Convención plantea además aspectos esenciales en relación a la erradicación de los estereotipos de género y a la corresponsabilización de varones y mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado. El texto involucra a los países firmantes en la transformación de los patrones culturales tradicionales que perpetúan los estereotipos sexistas y la discriminación<sup>15</sup> y que se manifiestan particularmente en el concepto tradicional de familia o en el papel asignado a las mujeres en el ámbito doméstico.

En este sentido, la Convención reconoció la interconexión entre la esfera pública y la privada e identificó las responsabilidades del cuidado como uno de los principales impedimentos para la igualdad de género. Por ello, incidirá en la necesaria redistribución de las responsabilidades entre varones y mujeres no sólo en el ámbito laboral sino, igualmente, en el ámbito familiar. Así mismo, exhortó a los países firmantes a implementar medidas encaminadas a promover una adecuada red de servicios para el cuidado<sup>16</sup>.

Un aspecto especialmente relevante es que la Convención establece la obligación de los Estados firmantes de adoptar medidas activas en la aplicación del principio de la igualdad; superando con ello la mera regulación de una práctica legislativa antidiscriminatoria. Por tanto, ya no será suficiente, por ejemplo, que un Estado declare ilegales las prácticas de contratación laboral discriminatorias, sino que tiene el deber de articular instrumentos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación<sup>17</sup> y al empleo<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> El artículo 5 de la CEDAW señala de forma explícita la responsabilidad de las instituciones educativas en la erradicación de los estereotipos sexistas. Artículo que será recogido —casi literalmente— por la Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación de la CEE de 3 de junio de 1985 *sobre Igualdad de Oportunidades para los chicos y las chicas en materia de educación*.

<sup>16</sup> Merece especial mención la recomendación a los Estados firmantes para que «*se le presten los necesarios servicios sociales, incluidos los destinados al cuidado de los niños*» (artículo 10.2 de la CEDAW) así como para «*alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños*» (artículo 11.2.c de la CEDAW).

<sup>17</sup> La CEDAW identificó la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación como un mecanismo previo indispensable para garantizar la igualdad en el empleo.

<sup>18</sup> Artículo 11 de la CEDAW. Aunque el citado artículo no contempla al vasto número de mujeres cuyo trabajo no se inscribe en el empleo formal y que se desarrolla íntegramente en el hogar o en el campo y cuyos derechos, por tanto, quedarán sin protección.

El problema es que pese a que la CEDAW se plantea inicialmente como instrumento vinculante para los países firmantes, esta vinculación es más teórica que práctica. Si bien el artículo 28 de la Convención establece que «*no se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención*», la realidad material de las reservas empaña dicha protección; siendo objeto de más reservas que ningún otro tratado internacional sobre derechos humanos. Es más, algunos Estados han formulado reservas incluso al artículo 2, que establece el compromiso para erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres y que sintetiza el objetivo central del convenio.

La cantidad y la índole de las reservas, y el hecho de que no se haya habilitado el procedimiento oficial previsto en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados para determinar la validez de las reservas, ha limitado su capacidad operativa, socavando su objeto y finalidad.

## 6. LA APLICACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO COMO ESTRATEGIA PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Con objeto de revisar las medidas aprobadas en la Conferencia Mundial de Mujeres celebrada en México, se convocó en Copenhague en el año 1980 la II Conferencia Mundial de Mujeres. Durante la misma, se realizó una evaluación de los avances conseguidos desde México y a su término se estableció un nuevo Plan de Acción a evaluar y revisar en la III Conferencia Mundial, convocada cinco años después en Nairobi.

En Nairobi (1985) se constató el escaso nivel de cumplimiento de los Planes de Acción acordados en las anteriores conferencias, lo cual permitió establecer un amplio consenso en torno a una serie de medidas entre las que cabe destacar la necesidad de iniciar reformas legislativas en el ámbito laboral, la implementación de políticas educativas más activas y la promoción de un feminismo institucional mediante la creación de oficinas de mujer de carácter estatal<sup>19</sup>.

Sin duda la toma de conciencia de las resistencias y dificultades existentes para el avance en esta materia se reflejó en la dinámica de la IV Conferencia

---

<sup>19</sup> Propuesta reforzada posteriormente con la aprobación de la medida núm. 203 de la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing (1995), que establece que las oficinas de mujer «*deben recaer en las esferas más altas de gobierno*». La creación del Ministerio de Igualdad mediante Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, dará respuesta a esta histórica demanda.

Mundial de Mujeres, celebrada en Beijing en el año 1995. Beijing representó un nuevo momento de inflexión y un hito mundial en el tratamiento de la igualdad de género, en la medida que «condensó un discurso emancipador desde las mujeres» (LAGARDE, M. 1996:233). El «desde» —al que hace referencia Lagarde— es especialmente relevante porque, por vez primera, el protagonismo de la Conferencia no estará en la representación oficial enviada por los países que participaron en la misma<sup>20</sup> sino en el tejido asociativo que allí se concentró, y que permitió que la Conferencia representara un encuentro mundial no sólo de las delegaciones oficiales o institucionales sino de un gran número de feministas y asociaciones de mujeres.

El eje discursivo de Beijing se articuló en torno a dos mensajes: el primero, que la insuficiencia del progreso logrado en materia de igualdad de género requería del establecimiento de un nuevo marco doctrinal o programático en la comunidad internacional, y el segundo, que la discriminación del sistema sexo-género afectaba al conjunto de las mujeres de forma común en todos los países, culturas y ámbitos. En atención a estas premisas se acordó que la lucha contra la discriminación de las mujeres debía afectar al conjunto de la acción institucional de forma transversal.

Como consecuencia del consenso que alcanzó dicha reflexión, los principales documentos generados por la Conferencia —la *Declaración de Beijing* y la *Plataforma para la Acción*— incorporaron un nuevo instrumento de acción y un nuevo objetivo que serían claves en la futura orientación de las políticas públicas de igualdad de género.

El nuevo instrumento de acción, denominado «gender mainstreaming» o transversalidad de la perspectiva de género<sup>21</sup>, representa una dimensión com-

---

<sup>20</sup> Participación, por otra parte, nada desdeñable en la medida que contó con delegaciones de ciento ochenta y nueve países.

<sup>21</sup> La transversalidad de la perspectiva de género se había formulado tímidamente en algunos documentos internacionales previos, como el suscrito tras la III Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi, aunque no se integra plenamente como estrategia neurálgica en la intervención en la igualdad de género hasta la Plataforma de Acción de Beijing. La Unión Europea incluirá el *gender mainstreaming* en el IV Programa de Acción Comunitaria (1996-2000) y en el Tratado de Ámsterdam (1997). En el Estado español se incorporó, como área de actuación prioritaria, en el IV Plan de Igualdad de Oportunidades del Instituto de la Mujer. De acuerdo con esta prioridad, la *Ley 30/2003* estableció la obligatoriedad de que los proyectos de ley y las disposiciones reglamentarias se acompañaran de un informe sobre el impacto de género de las medidas que contienen. Pese a ello, el impacto de género apenas se evalúa, incluyéndose en las leyes y disposiciones la cómoda fórmula de «*impacto de género: neutro*», lo que claramente contradice la propia definición de la perspectiva de género, que entiende que las políticas públicas nunca son neutras y, por tanto, tampoco las disposiciones que las establecen o desarrollan.

plementaria de las políticas sectoriales en materia de igualdad entre varones y mujeres. El mainstreaming supone la incorporación de la perspectiva de género como una herramienta común para el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, cualquiera que sea el ámbito de aplicación o el contenido de las mismas. Con este instrumento se pretende superar la mera intervención sectorial (responsabilidad hasta entonces casi en exclusiva de las oficinas de mujer) de forma que las políticas generales no sean contradictorias o incoherentes con los objetivos marcados en materia de igualdad desde las políticas sectoriales. Es decir, que lo que tejen las segundas no lo destejan las primeras.

Por su parte, el nuevo objetivo sería abordar el empoderamiento de las mujeres (empowerment) como enfoque sociopolítico que trascendiera de la participación política formal en aras a transformar las relaciones de poder inscritas en el sistema sexo-género. El empoderamiento centró la atención fundamentalmente en tres dimensiones: el acceso a los recursos (ya sean éstos simbólicos o materiales), la promoción de mecanismos de inclusión o participación material, y el fortalecimiento de la capacidad individual de las mujeres en los procesos de toma de decisión<sup>22</sup>.

Con objeto de realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Beijing, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas celebró en su sede (Nueva York) en junio del 2000 (Beijing+5) y en febrero de 2005 (Beijing+10) dos períodos extraordinarios de sesiones. Sin embargo, la tensión internacional —marcada por el conflicto de Oriente Medio— imposibilitó un consenso como el surgido en Beijing<sup>23</sup>. Por su parte, los Estados más reaccionarios (entre otros el Estado Vaticano) forzarían a que algunos aspectos, como el debate sobre la salud reproductiva de las mujeres, monopolizaran el debate en ambos encuentros. Como resultado de este clima,

---

<sup>22</sup> En este sentido, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades del Instituto de la Mujer (2008-2011) recoge textualmente: «*la estrategia de empoderamiento de las mujeres abarca actuaciones en las áreas de educación, empleo, participación económica y política, y fortalecimiento personal y asociacionismo, de manera simultánea e interrelacionada. Requiere, asimismo, desarrollar el concepto de corresponsabilidad más allá de la conciliación... El concepto de corresponsabilidad se refiere a la necesidad de que hombres y mujeres, titulares de los mismos derechos, se erijan, al tiempo, en responsables de similares deberes y obligaciones en los escenarios público y privado, en el mercado laboral, en las responsabilidades familiares y en la toma de decisiones*». (Introducción del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades del Instituto de la Mujer español para el periodo 2008-2011:7).

<sup>23</sup> La intervención en la sesión plenaria de Beijing+5 de la entonces Secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, despertó no pocas críticas y reticencias por parte de las representantes de varios países, algunas de las cuales mostraron su oposición retirando su participación de la citada Conferencia.

el avance y el impulso que representó Beijing no se produciría en las conferencias posteriores.

El limitado impacto material de las conferencias auspiciadas por Naciones Unidas desde el año 1975, máxime en algunas zonas geográficas, ha provocado que las mujeres sigan teniendo mayores dificultades para acceder a los recursos y que, por tanto, conformen la mayor parte de las personas que se encuentran en el umbral de la pobreza (feminización de la pobreza).

Comprobado este hecho, Naciones Unidas estableció como tercer objetivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>24</sup> (ODM) «*promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer*». Para el cumplimiento de dicho objetivo las estrategias se enfocarían hacia la promoción de la educación de las niñas, el fomento de la empleabilidad de las mujeres y el fortalecimiento de la presencia femenina en los parlamentos nacionales.

Sin embargo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio ignoraron aspectos esenciales para el empoderamiento de las mujeres como la precariedad laboral, la salud sexual y reproductiva o la violencia de género. El escaso nivel de cumplimiento de los ODM y la ausencia de cuestiones centrales, como las ya apuntadas, ha provocado no pocas críticas sobre su enfoque y orientación.

## 7. PANORAMA GENERAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: AVANCES Y RETROCESOS

Millicet Garret Fawcet, insigne precursora del sufragismo británico, iniciaba así un trabajo publicado en 1896 bajo el título *El Movimiento feminista en Inglaterra: «trátase de una revolución, pero de una revolución sin violencias, o, como decía uno de nuestros amigos, de una revolución sin «R»*<sup>25</sup>. Trascurrido más de un siglo desde esta declaración, el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y varones puede de hecho ser considerada como una de las mayores revoluciones del siglo XX. Revolución que ha representado una auténtica evolución del marco doctrinal de la teoría política, de la práctica política, de la condición social de las mujeres y de la legitimidad internacional.

---

<sup>24</sup> Aprobados en el año 2000 mediante Resolución 55/2.

<sup>25</sup> Citado en Adolfo Posada. *La España Moderna*, publicado entre 1896-1898, edición de Cátedra, 1994:36.

No obstante, pese al innegable avance que ello ha supuesto, ésta es todavía una revolución inacabada y una evolución incompleta. En algunos países el reconocimiento de la igualdad formal es todavía una quimera y no son pocos en los que —bajo el paraguas de la prohibición de la discriminación por razón de sexo e incluso de políticas activas en materia de igualdad de género— sobreviven prácticas sexistas a lo largo y ancho de la vida política, social y económica.

Unos y otros convergen en un aspecto esencial: la identificación de las responsabilidades del cuidado como una obligación moral específica de las mujeres<sup>26</sup>. Consecuentemente, la asunción del invisible y devaluado trabajo doméstico es una condición común a todas las mujeres del mundo cualquiera que sea la actividad que desarrollen<sup>27</sup>, y la división sexual del trabajo no sólo sigue plenamente vigente sino que en algunas regiones se ha fortalecido durante el último decenio<sup>28</sup>.

En el mundo, el 59% de los varones tienen actividad económica remunerada, proporción que se reduce al 19% para el caso de las mujeres<sup>29</sup>. El único país del mundo donde la actividad económica de las mujeres es superior a la de los hombres es Mozambique, seguido de Burundi, Papúa Nueva Guinea, Malawi, Ruanda, Tanzania, Ghana, Camboya, Madagascar, Uganda y Vietnam. Países, todos ellos, que se encuentran entre los más pobres del mundo.

Cabría interpretarse pues, que cuando la economía familiar o nacional necesita de la aportación económica del trabajo extradoméstico de las mujeres, éstas trabajan en casa, fuera de casa y donde sea menester (máxime si este trabajo no goza de un reconocimiento social y representa una mano de obra más dócil y barata). Pero cuando el desempeño de esas funciones conlleva un reconocimiento social, ahí tocamos hueso y la cosa varía. Así, si se tiene en cuenta la

---

<sup>26</sup> El problema es que en la evolución del tratamiento de la igualdad de género, ni el reconocimiento de la igualdad formal ni la paulatina incorporación de las mujeres al espacio público transformaron las reglas del juego que rigen la organización del trabajo doméstico y asalariado. La organización del mercado laboral y la orientación de los varones hacia el trabajo doméstico ha mostrado una resistencia al cambio, que impide que la relación de las mujeres con el espacio público goce de la autonomía que éste sigue exigiendo y de la cual los varones tradicionalmente han venido disfrutando.

<sup>27</sup> Pese a ello, la asunción del mismo varía en función del modelo de género hegemónico en cada sociedad, de la participación de las mujeres en el mercado asalariado, de la capacidad económica para externalizar los cuidados, de la cobertura de los servicios públicos o de la proximidad familiar para desplazar las responsabilidades del cuidado.

<sup>28</sup> Los mayores retrocesos se observan en Europa Oriental; concretamente en Letonia, Eslovaquia y Macedonia. Fuente: Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano 2007/2008.

<sup>29</sup> Fuente: Informe de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2007).

brecha de género existente en relación a los ingresos percibidos por el trabajo, el panorama cambia y entre los diez primeros países con mayor igualdad se encuentran aquellos que forman parte del modelo nórdico (Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia).

España, según el indicador global de la brecha de género en la actividad económica<sup>30</sup>, ocupa el lugar 89-90 entre los 157 países analizados (posición que comparte con Mongolia) y, por tanto, se encuentra por debajo de la media en términos mundiales comparados.

El adelanto en materia de empleabilidad femenina ha sido mayor en aquellas regiones en las que las mujeres tenían una menor presencia en el mercado laboral (fundamentalmente en Asia meridional y occidental)<sup>31</sup>. Pero al déficit representacional ha de sumarse la específica precariedad y vulnerabilidad que caracteriza el empleo femenino. Como señala la adenda actualizada de los ODM del año 2008:

*«Surgen oportunidades laborales, pero las mujeres quedan atrapadas en empleos menos estables y de baja remuneración... Las mujeres están, también, desproporcionadamente representadas en empleos a tiempo parcial, estacionales, y empleos informales de corto plazo y, por consiguiente, privadas de estabilidad y beneficios laborales. Las ocupaciones siguen siendo específicas por género, los cargos ocupados por mujeres tienden a ser de menor jerarquía, menor salario y peores condiciones laborales. Si bien las mujeres con una buena educación han avanzado y la proporción de mujeres en cargos de dirección está aumentando, la mayoría de las mujeres continúa en cargos inferiores y menos valorados y enfrenta mayores obstáculos para alcanzar cargos superiores. En consecuencia, las mujeres tienen más dificultad para convertir sus tareas en trabajo remunerado y su trabajo remunerado en ingresos más altos y más estables. Incluso en el sector público, donde las mujeres por lo general gozan de igual estabilidad y beneficios laborales, las mujeres tienen más probabilidad de trabajar en gobiernos locales que centrales» (Informe OMD 2008: 8-18)<sup>32</sup>.*

---

<sup>30</sup> Indicador que sintetiza la brecha de género existente en la actividad económica y en la remuneración.

<sup>31</sup> Aunque en el África septentrional, con un déficit representacional muy acusado, el progreso desde 1990 ha sido mínimo.

<sup>32</sup> <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/gender.shtml>.



No obstante, pese a la centralidad que ocupa el trabajo asalariado para la autonomía de las mujeres y para el proyecto emancipatorio, existen otras variables que sin duda dan cuenta del panorama general en materia de igualdad de género. En este sentido, el tercer Informe Global de Disparidad entre Géneros del Foro Económico Mundial del año 2008<sup>33</sup>, mide la magnitud de la desigualdad de género en 130 países —que representan más del 90% de la población mundial— en lo relativo a cuatro aspectos esenciales: participación y oportunidades económicas<sup>34</sup>, educación<sup>35</sup>, poder político<sup>36</sup> y salud<sup>37</sup>. Según el referido informe, los avances más significativos se han producido en materia de educación y salud<sup>38</sup>.

Por zonas geográficas, Oceanía es la región que lidera el ranking global en igualdad de género, seguida de Europa occidental, América del Norte, Latinoamérica-Caribe, Europa del Este, Asia, África subsahariana y Oriente Medio-Norte de África, que ocupan el último lugar<sup>39</sup>. No obstante, aunque Oceanía lidera el ranking global, el informe no incorpora a algunos pequeños territorios<sup>40</sup> y sólo incluye en el análisis a Nueva Zelanda y Australia; precisamente los dos primeros países del mundo que reconocieron el sufragio femenino y que, por tanto, man-

---

<sup>33</sup> Informe dirigido por Ricardo Hausmann (Harvard University); Laura D. Tyson (University of California, Berkeley) y Saadia Zahidi (World Economic Forum). Como apunta Ricardo Hausmann, codirector del Informe, «el índice evalúa la calidad con la que los países distribuyen los recursos y oportunidades entre su población femenina y masculina, independientemente de los niveles generales de estos recursos y oportunidades. Así, el índice no penaliza a los países que, por ejemplo, presentan bajos niveles generales de educación, pero sí, en cambio, a aquellos donde la distribución de la educación es desigual entre los hombres y las mujeres,» <http://www.weforum.org/pdf/gender-gap/report2008.pdf>

<sup>34</sup> Indicador que tiene en cuenta fundamentalmente tres aspectos: la distancia de género en las tasas de actividad laboral y ocupación, la brecha de género en la remuneración (que contempla tanto la distancia de género en las rentas obtenidas por el trabajo como la aplicación del principio de igual salario para un trabajo de igual valor) y la presencia de mujeres en altos cargos, puestos directivos y personal técnico.

<sup>35</sup> Distancia de género observada en las tasas de alfabetización y en el acceso a todos los niveles formativos.

<sup>36</sup> Que mide la presencia de mujeres en los gobiernos y parlamentos. Aunque está previsto para futuros informes, no se incluyen otros niveles de gobierno (por ejemplo, para el caso español, los gobiernos autonómicos y locales).

<sup>37</sup> Ratio de género observada en la esperanza de vida o en aspectos relativos a la incidencia de la violencia de género.

<sup>38</sup> El 27,7% de los países analizados ha eliminado la brecha de género existente en lo relativo a salud y el 18,5% con respecto a la educación.

<sup>39</sup> En función de los indicadores, Oceanía es el territorio donde existe mayor igualdad de género en la educación; Europa en la participación política y América del Norte en los relativos a la salud y a las oportunidades económicas.

<sup>40</sup> No incluyen países como los Estados Federados de Micronesia, Fiyi, las Islas Marshall, las Islas Salomón, Kiribati, Naúru, Palaos, Papúa-Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, o Vanuatu.

tienen una privilegiada posición. En concreto, Nueva Zelanda ocupa el quinto puesto y Australia, algo más rezagada en esta materia, ostenta el 21º lugar.

Sin embargo, catorce de los veinte países que encabezan la clasificación son europeos<sup>41</sup> y en concreto Noruega, Finlandia, Suecia e Islandia lideran el ranking mundial. La segunda posición que ocupa Europa en la clasificación global (tras Oceanía) se explica por la desigualdad constatada en algunos países del Este<sup>42</sup> (que pese a ser pioneros en el reconocimiento del sufragio femenino tienen una importante brecha de género, fundamentalmente en materia de participación política), así como por la desigualdad de género observada en algunos estados del modelo de bienestar mediterráneo como Italia (67º) o Grecia (75º). Países que —salvo la excepción que representa Italia— han visto, además, incrementada la distancia de género durante el último año.

Se observa también un paso atrás en algunos países que en periodos anteriores habían encabezado el ranking mundial como Alemania<sup>43</sup>, Reino Unido<sup>44</sup> y España. Este último ha retrocedido seis puestos, ocupando en la actualidad el decimoséptimo lugar. Este retroceso se ha debido, fundamentalmente, al incremento de la distancia de género observada en la participación económica y, especialmente, por la brecha salarial existente que coloca a España en la poco honrosa 89º posición en el ranking mundial de igualdad de género en el citado indicador. Por el contrario, las medidas de acción positiva que fuerzan la presencia de mujeres en los órganos de representación política —como la tan cuestionada paridad (NUÑO, L., 2004, 2005)— mantienen a España en el séptimo lugar en la participación política; lo que explica que, pese a la desigualdad de género observada en el ámbito económico, forme parte de la veintena de países con mayor igualdad de género en el ranking global.

América del Norte ocupa la tercera posición en la igualdad de género en el ámbito mundial<sup>45</sup>. Estados Unidos (27º) ha adelantado —por vez primera— a

---

<sup>41</sup> Noruega (1º), Finlandia (2º), Suecia (3º), Islandia (4º), Irlanda (8º), Países Bajos (9º), Letonia (10º), Alemania (11º), Reino Unido (13º), Suiza (14º), Francia (15º), España (17º) y Moldavia (20º).

<sup>42</sup> Como Hungría (60), Ucrania (62), Eslovaquia (64), República Checa (69), Rumanía (70), Georgia (82), Albania (87) o Turquía (que pese a haber reconocido el sufragio femenino en 1934, es el octavo país con mayor desigualdad de género del mundo).

<sup>43</sup> Alemania ha pasado de ocupar 5º lugar en 2006 al 11º en 2008.

<sup>44</sup> Ha perdido cuatro puestos desde el año 2006, ocupando en la actualidad el 13º.

<sup>45</sup> Posición más que cuestionable si se tiene en cuenta que el informe del Foro Económico Mundial incluye sólo a dos potencias: Estados Unidos y Canadá, dejando oportuna o paradójicamente fuera de este territorio a México.

Canadá (31°); que ha perdido posiciones debido al incremento de la distancia de género observada en la salud y en las oportunidades políticas<sup>46</sup>.

En Latinoamérica<sup>47</sup> y Caribe los mayores logros se observan en salud y educación. Trinidad y Tobago (19°), que lidera la clasificación en la zona, forma parte de los veinte países del mundo con mayor igualdad de género. Argentina (24°), Cuba (25°) y Barbados (26°) mantienen también destacados puestos en la clasificación. Sin embargo, la brecha de género observada en algunos de los países que forman parte de la región como México (97°), Guatemala (112°) o Paraguay (100°) sitúan a este territorio en el cuarto puesto en el ranking global mundial.

África y Asia son las regiones del mundo con mayor desigualdad de género. En el África Sub-sahariana, Lesotho es el país con mayor igualdad de género en la zona, mientras que en Asia el liderazgo lo ejerce Filipinas<sup>48</sup> (6°) seguido de Sri Lanka (12°)<sup>49</sup>. Por su parte, en la zona del Norte de África la primera posición en el ranking —pese al retroceso observado en todos los indicadores excepto en el relativo a la disparidad de género en la educación— la sigue ostentado Israel (56°).

Merece especial mención el avance que se ha producido durante el último año en China, que le ha permitido pasar de la 73° a la 57° posición, así como la reducción de la disparidad de género en materia de analfabetismo observada en Túnez, o el avance relativo con respecto a la presencia de mujeres en las instituciones políticas en Jordania y Emiratos Árabes Unidos. Por el contrario, países como Siria (107°), Etiopía (122°) y Arabia Saudí (128°) siguen perdiendo puestos en el ranking mundial.

Según el citado informe, Yemen (130°), Chad (129°), Arabia Saudí (128°), Paquistán (127°), Benín (126°), Marruecos (125°), Egipto (123°), Etiopía (122°)

---

<sup>46</sup> Ha pasado de ocupar el decimocuarto lugar en 2006 al trigésimoprimer en 2008.

<sup>47</sup> Nótese que, con objeto de incluir a México en este territorio, se varía la fórmula utilizada y en vez de denominarse a este territorio América del Sur o Centroamérica se recurre al término Latinoamérica.

<sup>48</sup> Filipinas reconoció el sufragio femenino en 1937, tras un Referéndum celebrado dos años antes en el que se obtuvo un 95% de votos favorables a su concesión y que da cuenta de la permeabilidad de su cultura política con respecto a esta cuestión.

<sup>49</sup> Pese a la privilegiada posición que mantienen ambos países en la clasificación mundial, conviene advertir que en los dos se ha visto incrementada la brecha de género existente en el indicador relativo a las oportunidades económicas.

y Bahrain (121º) son los diez países del mundo con mayor desigualdad de género.

Para concluir, merece especial mención —máxime teniendo en cuenta los tiempos que corren— la clara correlación que se establece en el informe del Foro Económico Mundial entre la brecha de género y la competitividad nacional, de forma que ésta última depende en gran medida de la contribución de las mujeres al crecimiento económico<sup>50</sup>.

Por ello, en el actual contexto de crisis financiera y económica, resultarían erráticas unas políticas nacionales que no apostaran por la reducción de la brecha de género. Y ello no sólo por una cuestión de igualdad de género sino, asimismo, por factores asociados a la competitividad, al crecimiento económico de las naciones o al propio mantenimiento del modelo de bienestar, como ya se señalara en el ámbito de la Unión Europea<sup>51</sup>. Sin embargo, es previsible que la crisis económica tenga mayor impacto entre aquellas personas con empleos eventuales y precarios. Empleos, donde la presencia de mujeres es significativamente superior. Escenario probable si, además, la lógica de la producción sigue trasladando los costes de la reproducción y el mantenimiento de la fuerza de trabajo al espacio privado, y la división sexual del trabajo vigente en el mismo deriva esta gestión hacia las mujeres del entorno familiar.

El pronóstico con respecto a la evolución de España es, cuando menos, incierto. En el contexto español, el modelo productivo (con un patrón de crecimiento muy vinculado a la construcción) ha provocado un mayor impacto de la crisis en un sector fuertemente masculinizado<sup>52</sup>. Pese a ello, la tasa de desempleo sigue siendo superior entre las mujeres. Según los últimos datos de la EPA, referidos al primer trimestre de 2009, mientras que la tasa de desempleo de los hombres ascendió al 16,8%, la femenina se situó en el 18%. Presencia que es más elevada también en el desempleo de larga duración: mientras que el 6,7% de los varones desempleados lleva en esta situación más de dos años, entre las

---

<sup>50</sup> Nicholas Kristof, afamado columnista del New York Times, se sumaba a lo concluido por el Foro Económico Mundial con la siguiente apreciación: «*A Lehman Brothers [una de las entidades más afectadas por la crisis financiera] quizás le habría ido mejor como Lehman Brothers ... and Sisters*» (Fuente: El País, 25/03/2009).

<sup>51</sup> El Consejo Europeo de Empleo celebrado en Lisboa en el año 2000 vinculó el mantenimiento del sistema social y de protección social europeo con la empleabilidad de las mujeres, fijando para el año 2010 una tasa de ocupación femenina no inferior al 60% (Párrafo 30. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa).

<sup>52</sup> Con un 93% de mano de obra masculina (Fuente: EPA, segundo trimestre 2008).

mujeres desempleadas esta proporción prácticamente se duplica, representando el 12,7% del total.

La distancia de género existente en España, tanto en relación con la presencia de las mujeres en el mercado laboral como respecto a las condiciones del empleo, era antes de la actual crisis de las más elevadas de Europa. En concreto, según la Encuesta de Fuerza del Trabajo de Eurostat (UE-27), en el año 2006 nuestro país era el cuarto de la UE con mayor desigualdad de género en la ocupación (tras Italia, Grecia y Malta); el segundo con respecto al desempleo (tras Grecia); el tercero en eventualidad (tras Chipre y Finlandia) y se encontraba por encima de la media con respecto a la segregación sectorial y ocupacional.

Todo puede ser predecible pero una cosa es predicable: si la igualdad entre mujeres y hombres fuera una realidad, la crisis no tendría por qué afectar en mayor medida a las mujeres. Pero en tiempos de crisis las políticas de igualdad de género pueden percibirse como un asunto posponible. En tiempos de crisis, lo que desde algunas instancias se entiende que son políticas vinculadas a los derechos sociales (como ya señalara Showstack con respecto a la igualdad de género<sup>53</sup>) son las primeras supuestamente negociables. Sin embargo, sin políticas de igualdad la división sexual del trabajo y los estereotipos de género seguirán ordenando las sociedades en función del sexo de cada persona, limitando con ello la capacidad competitiva y el progreso de las naciones.

En tiempos de crisis, incluso hay quien pudiera predicar la tesis de Ignacio de Loyola de «*en tiempos de tribulación no hacer mudanzas*». Pero según concluye Laura Tyson (codirectora del informe Foro Económico Mundial), poco contribuirá a remontar los tiempos de tribulación no afrontar esta mudanza, en la medida que existe «*una fuerte correlación entre la competitividad y los resultados de la disparidad entre géneros. Si bien esto no implica causalidad, los posibles pilares teóricos de este vínculo son claros: los países que no capitalizan total y efectivamente una de las mitades de sus recursos humanos corren el riesgo de deteriorar su potencial competitivo*». Pese al impacto que pudiera tener tal reconocimiento, no representa nada nuevo en la medida en que el espíritu de tal afirmación ya se encontraba impreso en el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>53</sup> En la medida que las diferencias entre hombres (lo neutro universal) y mujeres (lo particular) pasan a reconocerse «*tan sólo por su status o significado para relegarse a la esfera de lo social y evitar su aplicación en las reglas del juego... [Por ello] lo que se constituye es una jerarquía entre lo universal, lo general y lo abstracto como conceptos dominantes, y lo particular, lo concreto como subordinados*» (SHOWSTACK, A. 1998:36-37).

Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966) o en la CEDAW (1979). El tiempo dirá si el mensaje es, esta vez, atendido con la diligencia que debiera o si la igualdad de género sigue siendo materia de pomposas declaraciones políticas pero un asunto posponible y una bonita utopía.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, C. (1997): *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Madrid: Cátedra.
- y MIGUEL DE, A. (2007): «Teoría feminista y movimientos feministas». en AMORÓS, C. y MIGUEL DE, A. (ed) (2007): *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*. Madrid: Minerva ediciones. Pp. 13-90.
- BEAUVOIR DE, S. (1999): *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra.
- CAMPS, V. (1998): *El siglo de las mujeres*. Madrid. Cátedra.
- FRIEDAN, B. (1963): *The Feminine Mystique*. Nueva York: W.W. Norton.
- LAGARDE, M. (1996): *Género y Feminismo. Desarrollo Humano y Democracia*. Madrid: Horas y Horas.
- LOVENDUSKI, J. (1997): «Feminismo institucional: género y estado», en URIARTE, E. y ELIZONDO, A. (eds.) (1997): *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel. Pp. 201-210.
- MIGUEL DE, A. (2004): «La situación de las mujeres en el espacio público», en VV.AA.: *Género y ciudadanía: un debate*. Barcelona: Icaria-Acsur Las Segovias. Pp. 19-40.
- (1994): «El conflicto clase-sexo-género en la tradición socialista», en AMORÓS, C. (1994): *Historia de teoría política feminista. Instituto de Investigaciones feministas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Pp. 87-106.
- MILLETT, K. (1997): *Política sexual*. Madrid: Cátedra.
- NUÑO, L. (2008): «La incorporación de las mujeres al espacio público y la ruptura parcial de la división sexual del trabajo: de esos lodos estos barro». *Cuadernos Mujer y Cooperativismo*, núm 10, octubre 2008. Pp 72-79.
- (2005): «Desarrollo y democracia participativa» en VV.AA.: *IV Encuentro Estatal de Consejos*. Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, Madrid. Pp. 29-69.
- (2004): «La paridad por Ley: sus beneficios y consecuencias», en *El portal de las mujeres*. Agenda de las mujeres <http://agendadelasmujeres.com.ar>. Buenos Aires, Argentina.

- PHILLIPS, A. (1996): «¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?», en CASTELLS, C. (ed.) (1996): *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós. Pp. 79-98.
- POSADA, A. (1994): *La España Moderna*. Madrid: Cátedra.
- SCHUMPETER, J. (1971): *Historia del análisis económico*. Barcelona: Ariel.
- SHOWSTACK, A. (1998) «Igualdad, Diferencia y Ciudadanía», en VILLOTA, P. (ed.) (1998): *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Ed. Complutense. Pp. 33-46.
- VALCÁRCEL, A. (1997): *La política de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- YOUNG, I. M. (1996): «Vida Política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal», en CASTELLS, C. (ed.) (1996): *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós. Pp 99-126.





**Juan Ignacio Castien**

## Migraciones internacionales y nuevas identidades sociales\*

---

\* Este texto recoge en parte algunos de los contenidos de dos trabajos anteriores citados en la bibliografía (Castien, 2006 y 2007). Se basa de una manera más directa en la conferencia «Migraciones internacionales y nuevas identidades sociales», que se impartió en el marco del *V Encuentro sindical sobre migraciones España-Marruecos. Retos ante los nuevos desafíos*, celebrado en Casablanca en noviembre de 2008.



*Gitana de espaldas*, 1908. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*La inmigración ha transformado irreversiblemente a las sociedades occidentales en sociedades pluriétnicas. Ello suscita un sentimiento de amenaza identitaria entre parte de la población autóctona pero es bien recibido por otros sectores, dispuestos a incorporar nuevos elementos dentro de su propio bagaje cultural. Esta disposición es favorecida por los procesos de modernización e individuación, aunque a veces conduce a folklorizar las otras culturas. También los inmigrantes pueden conservar y recrear mejor su propia cultura y los vínculos con sus allegados gracias a las nuevas tecnologías. El resultado está siendo el desarrollo de identidades neoétnicas, más abstractas e inclusivas, articuladas con redes sociales que a veces desembocan en el comunitarismo.*

## 1. RETOS Y OPORTUNIDADES IDENTITARIOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

**N**UESTRA identidad o, mejor dicho, nuestras distintas identidades sociales, es decir, nuestras distintas pertenencias colectivas, no son algo gratuito ni meramente académico. Antes bien, son ellas quienes configuran el conjunto de nuestra vida, influyendo de un modo decisivo sobre nuestros sentimientos y sobre nuestras formas de relacionarnos unos con otros. Por ello, cuando estas identidades cambian lo hace también nuestra propia existencia. Hoy nos hallamos precisamente en una era de cambios acelerados. El proceso de globalización en curso está suponiendo una intensificación de los vínculos de todo tipo entre las distintas regiones del planeta. Gracias a ella circulan, como nunca lo habían hecho antes, los bienes, las personas y los mensajes. Lo que antes estaba separado ahora está en contacto y todo depende mucho más estrechamente de todo lo demás. Así lo ha puesto de manifiesto también, de manera dramática, la actual crisis mundial, la más global de todas las crisis económicas habidas hasta el momento, y de la cual se ocupan otras contribuciones dentro de este mismo volumen.

Pero a nosotros esta cuestión concreta no nos concierne en sí. Con crisis o sin crisis, el proceso de globalización se está traduciendo, y así va a continuar haciéndolo, en un conjunto de transformaciones muy profundas de las formas en que la gente venía definiéndose a sí misma. De este modo, la difusión de una cultura de masas mundial nos homogeniza y nos asemeja, pero también establece un terreno común en donde expresar con más facilidad nuestras diferencias; los contactos más intensos nos permiten compartir más, pero también nos ayudan y nos impulsan a resaltar aquello que nos distingue y nos individualiza y, por último, al mismo tiempo que se reelaboran las viejas identidades étnicas más particulares, se empiezan a esbozar también otras nuevas, dotadas de una mayor amplitud. En suma, nos estamos volviendo a la vez más semejantes y

más diferentes y todas estas semejanzas y diferencias se combinan entre sí de una forma que desafía nuestra capacidad de comprensión.

Estos cambios identitarios ostentan una doble cara. De una parte, originan nuevos problemas e inseguridades, desde el momento en que ponen en cuestión muchos de nuestros modos más arraigados de entender la vida. Pero, por ello mismo también, nos brindan la oportunidad de forjarnos unas identidades colectivas menos rígidas y más flexibles que las que veníamos manejando con antelación; unas identidades que no nos aprisionen en tanta medida, ni sean tampoco tan excluyentes y que contribuyan además a que las relaciones entre las personas de distintas naciones y etnias se vuelvan menos conflictivas. Estas transformaciones constituyen, pues, un reto muy serio, pero también una oportunidad para combatir en mejores condiciones algunas de las viejas lacras de nuestra existencia, siempre que seamos capaces de entenderlas en su complejidad, neutralizar los peligros que entrañan y localizar sus potencialidades a menudo inexploradas.

Por supuesto, aquí únicamente vamos a poder esbozar algunos de los rasgos que parece presentar esta situación tan amenazante como prometedora, así como apuntar algunas de las tendencias que se adivinan en su interior. En aras de una mayor concreción, vamos a priorizar uno de los aspectos más destacados de este proceso de globalización, como son las migraciones internacionales, que se están desarrollando en una escala cada vez mayor en varias regiones del mundo. Estas migraciones están afectando a las maneras particulares en que tanto los autóctonos como los inmigrantes determinan sus identidades étnicas y nacionales. Con ello no hacen más que intensificar los procesos de redefinición identitaria propiciados por toda la globalización en su conjunto. De ahí que nuestro análisis vaya a tener que moverse entre la concreción de las migraciones internacionales y la generalidad de la globalización. Sin duda, podríamos analizar esta relación bipolar en muchos lugares distintos, pero, por razones de proximidad, vamos a centrarnos en lo que está ocurriendo en estos momentos en Europa occidental y, sobre todo, en España.

## 2. LAS LUCES Y LAS SOMBRAS DE LA NUEVA EUROPA MULTIÉTNICA

Las migraciones internacionales han convertido a las sociedades europeas occidentales en sociedades pluriétnicas y pluriculturales. Estas sociedades han experimentado por ello una cierta «americanización», en el sentido de que han

empezado a parecerse cada vez más a la sociedad estadounidense en este aspecto. Ahora también existen en Europa importantes minorías étnicas cuya influencia es cada vez mayor sobre la vida política, económica y cultural. Todo indica, asimismo, que estas transformaciones van a continuar. No existe ninguna razón de peso para pensar que los desequilibrios entre el centro y la periferia del sistema económico mundial vayan a aminorarse a medio plazo de manera decisiva, de modo que, con mayor o menor intensidad, proseguirán los movimientos de población entre ambos polos; y tampoco parece razonable suponer que, salvo en casos puntuales, vayamos a presenciar retornos masivos de inmigrantes. En su inmensa mayoría estos inmigrantes han llegado para quedarse, por tanto su presencia implica ya en sí misma un cambio profundo e irreversible en el seno de las sociedades europeas.

Este cambio afecta en particular a la visión que en los últimos siglos se habían ido forjando la mayoría de sus habitantes acerca de la naturaleza de los países en los que vivían. Lo más habitual ha sido, desde hace generaciones, concebirse a uno mismo como miembro de una nación bastante homogénea y diferenciada de las otras. Todos nosotros nos hemos acostumbrado, en mayor o menor medida, a la imagen de una humanidad fragmentada en una serie de unidades más pequeñas llamadas naciones. Cada nación tendría su lengua, su cultura, su historia, su territorio e, incluso, existiría una especie de carácter nacional. Ya sabemos que toda esta visión ha tenido siempre algo de ilusorio. Lo ha tenido en especial en el llamado Tercer Mundo, con sus fronteras arbitrarias heredadas de la era colonial, pero también en el propio mundo europeo.

Las naciones europeas no han sido nunca tan homogéneas de puertas a dentro como se pretendía desde las instancias oficiales y el caso español resulta perfectamente ilustrativo a este respecto. Con todo, aunque esta concepción contuviese ciertas exageraciones, no dejaba de resultar bastante verosímil cuando se la comparaba con la realidad que a uno le rodeaba. En efecto, las gentes de una misma nación solían poseer notables semejanzas en cuanto a su cultura y su tipo físico y, al mismo tiempo, las diferencias con quienes pertenecían a otras naciones también tendían a ser muy visibles. Ahora, en cambio, la heterogeneidad se ha disparado dentro de las fronteras de cada Estado y, en contrapartida, las diferencias a cada lado de estas mismas fronteras ya no son tampoco tan patentes.

Sin embargo, estos cambios obedecen también a otras razones, como ocurre muy especialmente con el desarrollo de una cultura de masas internacional,

en su mayor parte de factura norteamericana (Cf. Castien, 2008: 140-141). Esta cultura de masas abarca toda la producción cuasi-industrial que se lleva a cabo hoy en día en el terreno de la música, la literatura, la cinematografía, el vestido o los deportes. Todos estos productos, junto con los estilos de vida más vinculados a ellos, se difunden con rapidez por todo el planeta con el concurso de las tecnologías del transporte y de las comunicaciones. El resultado es que muchas veces escuchamos las mismas canciones, vemos las mismas películas, vestimos de manera parecida y nos servimos, en suma, de los mismos modelos culturales que quienes viven en la otra punta del mundo. Se ha producido, así, una homogenización radical, que ha atenuado de un modo drástico las diferencias objetivas existentes entre las distintas colectividades étnicas y nacionales, lo que apuntaría a su vez hacia un cierto desdibujamiento de las propias identidades asentadas sobre tales diferencias culturales.

Pero la adopción de esta cultura de masas internacional también supone un claro sometimiento a modelos de comportamiento foráneos, sobre los que apenas se detenta ningún control efectivo. Este hecho, sumado a la pérdida de poder de los Estados nacionales en detrimento de organizaciones y empresas de carácter transnacional y a la propia presencia de inmigrantes con rasgos culturales marcadamente diferenciados, genera en parte de la ciudadanía europea una profunda perplejidad. Las cosas no son ya como antes y no se sabe muy bien lo que está pasando, ni, sobre todo, lo que va a pasar a partir de ahora. Ello lleva a mucha gente a sentirse insegura y a experimentar lo que podríamos denominar un sentimiento de *amenaza identitaria*. Aquellos elementos a partir de los cuales se definía cómo era el mundo y quién era uno mismo parecen encontrarse amenazados (Cf. Castells y AlSayyad, 2003: 20-21).

Una forma muy habitual de reaccionar ante las sensaciones de peligro de este tipo ha consistido en autoafirmarse en la propia idiosincrasia, insistiendo en la validez de esos elementos tradicionales y rechazando los factores extraños que han ido presentándose con posterioridad, empezando por los propios extranjeros. El resultado es entonces una actitud xenófoba, entendida en el sentido amplio de una actitud hostil hacia quien es diferente de uno mismo. Y esta actitud es, como bien sabemos, hábilmente aprovechada por fuerzas políticas de extrema derecha, aunque también a veces no sólo por ellas.

Si este análisis va por buen camino, resulta entonces explicable que el sentimiento de amenaza identitaria afecte a capas más amplias de la población autóctona y no solamente a aquéllas que en un momento dado pueden consi-

derar que están compitiendo con los inmigrantes por los puestos de trabajo, las prestaciones sociales, las viviendas o cualquier otro recurso escaso. Junto a estos sectores más directamente implicados van a existir también otros a los que la mera visión de un extranjero caminando por la calle ya les genera un fuerte malestar. Pero si la presencia de extranjeros alimenta estos sentimientos de inseguridad, tampoco es, sin embargo, su única causa. La xenofobia responde a una combinación de factores bastante más compleja de lo que muchas veces se quiere admitir.

El sentimiento de amenaza identitaria es sólo un aspecto parcial de una realidad que también ofrece otros contornos mucho más amables. La acogida dispensada por muchos autóctonos a esta población extranjera y a los nuevos modelos culturales que ella trae consigo contiene algunos elementos muy prometedores. Muchos europeos en general, y muchos españoles en particular, han podido entablar por primera vez en su vida un contacto directo con gentes de otros continentes, de las que hasta el momento sólo sabían alguna cosa a través de referencias indirectas y con frecuencia sesgadas. Por ejemplo, hasta hace no muchos años los únicos africanos o los únicos chinos que habían visto la mayoría de los españoles eran los que aparecían en televisión y, desde luego, la imagen que se ofrecía sobre ellos resultaba a menudo bastante tópica e inexacta. Ahora, en cambio, los contactos cotidianos se multiplican en los lugares de trabajo, en los centros educativos, en los vecindarios y en los comercios. En todos estos lugares se produce diariamente una multitud de interacciones cotidianas que con frecuencia revisten un carácter razonablemente amistoso o, por lo menos, cordial. A ello se añade además la proliferación de negocios étnicos, como restaurantes, peluquerías, carnicerías, etc., a los que también acude un número importante de autóctonos.

Todos estos contactos cotidianos, por más superficiales que sean muchas veces y por más que no supongan en modo alguno la desaparición de todas las suspicacias que puedan albergarse, abren la posibilidad de conocer al inmigrante extranjero como un ser humano complejo y no solamente como un ejemplar de un estereotipo prefabricado. Asimismo, sus propias formas culturales también pueden ser asimiladas en parte por la población autóctona. Así ocurre, en primer lugar, con algunas de sus manifestaciones musicales y plásticas y con ciertos aspectos de su gastronomía y su indumentaria, pero también con algunos elementos de sus sistemas éticos y de sus cosmovisiones, incluidas las religiosas. Pensemos en el agudo interés de ciertas minorías occidentales por las religiones de Extremo Oriente o por el Islam, sobre todo en su variante sufí.

Por otra parte, esta labor de difusión operada por las migraciones no constituye más que una faceta particular de un movimiento mucho más amplio de circulación de los distintos modelos culturales, que, si bien es tan antiguo como la propia humanidad, se ha acelerado de manera radical en los últimos tiempos. Los medios de comunicación, los eventos artísticos, los viajes de estudios y el comercio de bienes y servicios de todo tipo conforman otros tantos canales a través de los cuales discurren también estos modelos. Lo que distingue a la específica modalidad propiciada por las migraciones internacionales es su carácter mucho más directo y personal, de contacto «cara a cara», que, potencialmente al menos, puede promover una visión menos estereotipada de estas formas culturales y de las personas que las sustentan.

Esta receptividad hacia las tradiciones foráneas ha de favorecer, en principio, la elaboración de nuevas síntesis culturales, en donde se integren elementos procedentes de varias de estas tradiciones a un mismo tiempo. No en vano, al diversificarse los materiales a los que se puede recurrir, se vuelve más fácil, a igualdad de condiciones, realizar combinaciones novedosas entre todos ellos e incrementar de paso el patrimonio cultural de la humanidad, tal y como nos enseñó hace ya muchos años Claude Lévi-Strauss (1979: 332-336). Esto ya está ocurriendo, hasta cierto punto, como demuestra el surgimiento de las músicas «de fusión» y la aparición de numerosos escritores, músicos y cineastas anglo-indostaníes y franco-magrebíes, por poner sólo dos ejemplos.

España, que se ha convertido en un país de inmigración tan sólo en tiempos recientes, se encuentra más retrasada en este aspecto, pero seguramente en unos años presenciaremos fenómenos de la misma envergadura. El valor de estas nuevas síntesis culturales estriba en que, como cualquier otro producto cultural, constituyen un instrumento mediante el cual las personas pueden experimentar nuevas vivencias. Es lo que nos pasa cuando escuchamos una canción, contemplamos un cuadro o leemos una novela y logramos realmente imbuirnos de su contenido. De este modo, gracias a estos intercambios culturales más intensos podemos acceder ahora a una variedad más amplia de experiencias emocionales y aprender a apreciar la realidad desde nuevas perspectivas. Además de enriquecernos, nos debería ayudar a admitir que otras personas puedan poseer unas costumbres y unas concepciones distintas de las nuestras, lo que nos tendría que llevar a desarrollar una personalidad más abierta y más crítica.

Asimismo, estas nuevas experiencias a las que ahora se accede suelen resultar agradables para muchos autóctonos y pueden suscitar en ellos actitudes



mucho más favorables hacia la situación que se está creando, contrarrestando sus desconfianzas e inseguridades. Tales actitudes nos parecen, además, mucho más razonables. Si aceptamos la naturaleza irreversible del nuevo pluralismo étnico, lo sensato es asumirlo y tratar de aprovechar sus aspectos positivos, en vez de emprender contra él una batalla perdida de antemano.

### 3. MODERNIDAD Y RECEPTIVIDAD HACIA EL OTRO

Estas actitudes más receptivas hacia las formas culturales foráneas son un resultado más, en nuestra opinión, de ese vasto proceso histórico al que generalmente denominamos modernización. Se trata de un fenómeno de alcance mundial, si bien se encuentra más avanzado en el mundo occidental, en donde se inició ya hace varios siglos. En virtud de este proceso, las sociedades se han ido volviendo más complejas y diversificadas, de modo que cada vez resulta más difícil organizarlas con arreglo a ninguna cosmovisión tradicional, aunque muchos se afanen en intentarlo todavía. Cada ámbito de actividad ha ganado progresivamente autonomía frente a las viejas cosmovisiones. En concreto, los distintos comportamientos cotidianos ya no se encuentran en general tan directa ni tan rígidamente ligados a ninguna visión del mundo en particular. Lo que se come, lo que se viste o lo que se baila queda, al menos en parte, liberado de estas antiguas ligazones, lo que permite experimentar más libremente con ello, a fin de fabricarse nuevos estilos de vida.

Por esta misma razón, tampoco ha de existir ya una predisposición tan fuerte a rechazar por sistema las prácticas culturales de otras gentes como «bárbaras» o «impías», de manera que se puede recurrir también a ellas como una materia prima al servicio de esta renovada actividad experimental, si bien en estos tiempos pueden ser denostadas, sin embargo, como una manifestación de «atraso» (Cf. Castien, 2003: 232-235) o se puede sentir antipatía hacia alguna cultura en particular, como, por ejemplo, la arabo-islámica. Pero no se trata solamente de que ya no se sea en general tan hostil hacia lo diferente, sino de que asimismo lo diferente es buscado a menudo con ansiedad.

Para explicar este curioso afán, debemos tener en cuenta que la quiebra de muchas de las visiones ya asentadas y el carácter tan complejo que adquiere la existencia resultan muy desorientadores para muchas personas. Hay que forjarse entonces una identidad personal, ligada a un estilo de vida también personal, y para ello hay que echar mano del repertorio de elementos culturales del que

se dispone, independientemente de cuáles sean sus orígenes. De igual forma, la sociedad se ha vuelto mucho más individualista, como consecuencia también del desarrollo capitalista. Los individuos están ahora más solos que antes, menos unidos de partida a ninguna colectividad. Por tanto, muchas veces necesitan reforzar su identidad personal, ya que les faltan referentes colectivos en los que apoyarse. Pero también pueden optar por subrayar su condición de individuos autónomos, forjándose unas síntesis culturales a su propia medida (Cf. Giddens, 1995).

El fruto final de estos procesos tan complejos es una diversidad cultural inusitada. Basta con pasear por las calles de cualquier gran ciudad para apreciarlo. La gente se ha vuelto más variopinta en las últimas décadas, no sólo porque hayan llegado personas de los sitios más diversos, sino también porque los estilos de vida de los propios autóctonos, y sobre todo sus formas de vestir, se han diversificado de un modo antes inimaginable.

No obstante, tampoco hay que exagerar la magnitud de esta apertura hacia las otras culturas. A menudo, el efecto final de la confluencia entre todas estas tendencias tan diversas consiste en una apropiación meramente superficial de los elementos foráneos. Estos elementos son *folklorizados*, es decir, reducidos a algunas manifestaciones estereotipadas y, por lo tanto, empobrecidas y separadas de los sistemas culturales más complejos de los que formaban parte en sus orígenes. Es esto lo que suele ocurrir, por ejemplo, con el folklore que se ofrece a los turistas en cualquier país del mundo.

Esta folklorización resulta, sin embargo, muy provechosa desde varios puntos de vista. En primer lugar, desvaloriza de antemano lo que ha de ser asimilado, reduciéndolo a un mero divertimento banal. Al hacerlo, refuerza y confirma en el plano de las representaciones las desigualdades objetivas de poder entre los distintos grupos humanos, como ocurre tantas veces con la mirada que dirige el ciudadano occidental hacia las curiosas tradiciones de otros pueblos o, como ha venido también pasando durante siglos, con la forma en que las gentes acomodadas de la ciudad han tendido a contemplar las costumbres de los campesinos. De ahí que el que ahora ciertos autóctonos asimilen algunos elementos culturales de las minorías inmigrantes no ponga en cuestión realmente su arraigado sentimiento de superioridad cultural.

Asimismo, y en segundo lugar, dada la simplificación que implica esta folklorización, la cultura del otro resulta algo mucho más sencillo de asimilar. Se

queda así dispensado del esfuerzo, a menudo arduo, de llegar a hacerse con unos códigos culturales marcadamente distintos de los propios. A modo de ejemplo, cualquiera puede entender y disfrutar de las formas más comerciales del flamenco, pero no de las más complejas y minoritarias. Esta simplificación permite que los elementos extraños así folklorizados puedan ser luego incorporados como un mero ornamento añadido a los propios modelos culturales. Lo ajeno queda reducido a lo familiar. Aquello que de verdad resultaba más idiosincrásico, menos comprensible de un modo inmediato, permanece, en cambio, sin ser realmente objeto de apropiación.

No debe sorprendernos, entonces, que la nueva cultura de masas comercial se nutra tanto de retazos debidamente readaptados de las culturas tradicionales. Pero si lo que uno busca es simplemente recrear un estilo de vida y una identidad personales, tampoco tiene por qué ir más allá; menos aún cuando una gran parte de la creación cultural se rige hoy en día por los principios del postmodernismo, en el cual prima a todos los niveles la fabricación de «pastiche», en donde se amalgaman sin mucho rigor las cosas más diversas con el fin de suscitar con rapidez una serie de impactos emocionales (Cf. Jameson, 2003: 18-26).

Así, en definitiva, la receptividad del ciudadano occidental hacia otras culturas tiende a ser bastante limitada, lo que reduce su capacidad de aprender de los demás y de aprovechar lo que pudieran aportarle. Esta última aseveración nos tiene que llevar a matizar cualquier conclusión demasiado optimista que se pudiese haber extraído de los análisis formulados al comienzo de este apartado, aunque, con todo, una receptividad limitada nos parece siempre preferible a una hostilidad plena y manifiesta.

#### 4. LA PERVIVENCIA DE LA CULTURA DEL INMIGRANTE

Esto es lo que ocurre, en resumidas cuentas, desde el punto de vista de la sociedad de acogida, pero también es preciso contemplar la realidad desde el otro lado, desde el de la población inmigrante. En lo que atañe a esta población, y aventurando aquí una predicción quizá un poco arriesgada, somos de la opinión de que va a continuar poseyendo muchos rasgos culturales idiosincrásicos que le van a seguir diferenciando de los autóctonos, lo que va a contribuir a reforzar todavía más el actual pluralismo étnico y cultural de las sociedades occidentales.

Las razones por las que va a conservar muchas de sus particularidades son muy diversas y, lejos de poder remitirse sin más a ningún atavismo irracional, responden en su mayoría a la lógica más profunda del proceso de globalización, en el que se inscriben las propias migraciones internacionales. No en vano, esta globalización, como han señalado autores como Manuel Castells (Castells, 2003 y Castells y AlSayyad, 2003) actúa de un modo general en dos direcciones contrapuestas, acrecentando a un mismo tiempo la homogeneidad y la heterogeneidad de la humanidad en su conjunto.

En el plano más concreto, en el que estamos aquí interesados, la primera de las razones por las que el inmigrante puede mantener su idiosincrasia estriba en que hoy en día se ha vuelto mucho más sencillo para él conservar sus vínculos con aquellos allegados suyos que continúan residiendo en su país de origen, que viven en el mismo país que él o incluso que se han trasladado a algún otro lugar. Por poner un ejemplo, un marroquí asentado en Madrid puede mantener a un mismo tiempo un contacto fluido con sus familiares y amigos distribuidos entre alguna aldea del Rif, Tánger, París y Ámsterdam. En el pasado era más probable, en cambio, que estos vínculos se aflojasen. Los viajes eran largos y caros y el analfabetismo se hallaba muy extendido, de modo que muchos tropezaban con bastantes dificultades para hacer llegar una carta o para conocer su contenido cuando la recibían. Ahora todo es más fácil. Pensemos en el uso masivo del teléfono, de los chats y de las video-conferencias. También es mucho menos costoso viajar de vez en cuando al país de origen o desplazarse a otros países de destino. Gracias a esta mayor facilidad para conservar los vínculos con la propia comunidad, la cultura del medio originario sigue estando muy presente y seguramente continúa siendo importante lo que piensen sobre uno los propios paisanos, para lo cual viene bien tomar en consideración sus códigos morales. De este modo, el inmigrante puede vivir con mayor facilidad que en el pasado literalmente entre dos mundos, conservando y recreando su especificidad cultural.

Un segundo factor con el que hay que contar, y cuya influencia puede resultar un poco difícil de entender a primera vista, radica en la existencia de esa cultura de masas global a la que nos hemos referido más arriba. Por paradójico que parezca, su presencia facilita el que cada uno pueda desarrollar luego una cultura particular de naturaleza más específica. Sin duda, esta cultura de masas se merece muchas de las críticas que se le endosan a causa del carácter tan simplista y empobrecedor del que adolece de ordinario, así como por su condición de producto fabricado por una minoría y asimilado luego de modo un tanto

pasivo por el resto de la humanidad. También es cierto que su difusión supone un potente factor de uniformización, lo que, en principio, atentaría contra la supervivencia de las especificidades culturales.

Pero, aun siendo todo esto verdad, no deja de constituir una sola cara de la moneda. La otra estriba en que esta misma cultura de masas suministra unos referentes culturales comunes mediante los cuales los seres humanos pueden comunicarse y cooperar entre sí, aunque preferiríamos que, ya puestos, lo hicieran de un modo algo más sofisticado. De cualquier manera, una vez que se establece este espacio compartido, cada uno puede después desarrollar sus propias peculiaridades particulares.

Así, esta cultura global funciona como una especie de solar común por encima del cual cada uno puede edificar luego su propia especificidad. Sin embargo, esta especificidad se va a referir casi siempre a factores relativamente secundarios. Se profesa el estilo de vida mayoritario, y luego se le añade una guinda más particularista, como cuando se introduce algún toque «étnico» en una canción puramente comercial. Pero hay otros casos más interesantes, como cuando una joven inmigrante musulmana, cuyo estilo de vida es en lo fundamental similar al de las autóctonas en lo que se refiere a su trabajo, sus estudios y su tiempo de ocio, y viste además prácticamente igual que ellas, remata todo este conjunto con el uso del *hiyab*. Al hacerlo, combina con ingenio la asunción del modelo común y la recreación, e incluso el alarde, de ciertas particularidades de su vestuario tradicional, ligadas a su confesión religiosa y a su concepción más estricta del pudor.

Estos dos factores, el impacto de las nuevas tecnologías del transporte y de las comunicaciones y la existencia de una cultura de masas común, son claramente dos factores modernos, lo que nos muestra que las relaciones entre esas dos entidades a las que se suele denominar la «tradicición» y la «modernidad» son mucho más complejas de lo que puede parecer. Asimismo, no sólo se produce una conservación selectiva del propio bagaje cultural, como hemos observado en el ejemplo del uso del *hiyab*, sino además una interpretación creativa del mismo; nada que ver de nuevo con ningún mero conservadurismo repetitivo.

Esta recreación puede adoptar con frecuencia un sello nuevamente folklórico. Es muy común que una minoría inmigrante ofrezca a la mayoría de la población ciertos aspectos de su cultura debidamente folklorizados, es decir, sim-

plificados y convertidos en fácilmente comprensibles para quienes no están bien familiarizados con sus códigos. Los ejemplos son muy numerosos, desde mucha de la comida que se oferta en los restaurantes «étnicos», hasta muchos de los festivales también llamados «étnicos». Es una folklorización semejante a la que se lleva a cabo en los propios países de origen para complacer al turista, sólo que éste es ahora reemplazado por el autóctono. Lo que se busca es presentar la propia comunidad de un modo simpático y agradable, sin mayores complicaciones.

Por supuesto, ésta puede ser una excelente contribución a la convivencia colectiva, del mismo modo que favorece el que los extraños adquieran al menos una cierta familiaridad con las propias formas culturales. Pero tampoco hay que olvidar el empobrecimiento que ello puede traer consigo. Aquí, como en tantas otras cosas, la sociedad norteamericana ha jugado un papel pionero, en el buen y en el mal sentido del término, como ocurre en esos desfiles en los que cada comunidad exhibe lo más típico y lo más tópico de sí misma.

De todas formas, esta folklorización obedece también a otras razones. Una de ellas deriva de la necesidad que tienen ciertos colectivos de inmigrantes de forjarse unas identidades compartidas que trasciendan las muy reales diferencias que existen entre sus miembros. No es nada raro que las migraciones reúnan dentro de unas mismas localidades a gentes que, aunque pertenezcan a unas mismas áreas culturales, no proceden exactamente de los mismos lugares ni comparten por completo unos mismos estilos de vida. La folklorización de algunos rasgos culturales les ayuda a dotarse de unos referentes culturales compartidos, para definir a partir suyo una nueva identidad de naturaleza más inclusiva.

Un buen ejemplo de ello es lo que viene pasando desde hace ya bastantes años con los inmigrantes latinoamericanos, primero en Estados Unidos y ahora en Europa. Estos inmigrantes se han acabado dotando de una identidad «latina», en donde pueden reconocerse quienes proceden de países por lo demás muy distintos. Esta identidad se encuentra además ligada a ciertos elementos culturales folklorizados, como algunos estilos musicales ampliamente difundidos por ciertos medios de comunicación y ciertas cadenas discográficas y encarnados por artistas muy populares, y opera asimismo como una atractiva tarjeta de presentación de cara al resto de la humanidad y, en especial, al conjunto del mundo occidental.

## 5. IDENTIDADES NEOÉTNICAS Y COMUNITARISMO

Estas nuevas identidades étnicas, tan amplias y tan inclusivas, son también muy abstractas, en el sentido de que se asientan sobre un abanico muy restringido de rasgos culturales. Conviene, por ello, no confundirlas con las identidades étnicas tradicionales. De ahí que a veces se las denomine *identidades neoétnicas*. Sin embargo, el análisis que acabamos de esbozar acerca de su génesis necesita ser completado todavía. Para establecer cualquier identidad no basta con que haya unas semejanzas, con que se compartan ciertos elementos, sino que también es preciso que existan unas diferencias con respecto a quienes no poseen esta identidad específica. Tan importante como compartir con unos es contraponerse a otros. Pero estas diferencias y semejanzas no son tanto algo que simplemente está ahí, como algo a lo que se puede prestar una mayor o menor atención y que se puede también resaltar o aminorar en el terreno práctico, dependiendo de que se busque o no poseer la misma identidad colectiva que otros; una aspiración que, a su vez, suele hallarse vinculada con determinados intereses muy objetivos y concretos. Partiendo de esta sencilla premisa, tenemos que preguntarnos entonces cuáles pueden ser los motivos específicos por los que ciertos inmigrantes parecen estar tan interesados en mantener una idiosincrasia que les diferencie de la población autóctona, pese a los costes que ello les pueda deparar en términos de discriminación.

Ante todo, en un sistema económico que condena a tanta gente a una vida de precariedad, no está tan claro que asimilarse a los autóctonos vaya a constituir de inmediato un pasaporte para acceder al ansiado bienestar ni a disfrutar del debido respeto colectivo. En otras situaciones históricas la aculturación progresiva iba abriendo sucesivamente puertas, iba exonerando del trato discriminatorio, permitiendo llegar finalmente a ser uno más. Podríamos hablar casi en este punto de un pacto implícito entre extranjeros y autóctonos. Este pacto ha funcionado claramente en algunos ejemplos clásicos como el de los polacos, belgas, italianos y demás en la Francia decimonónica o el de los inmigrantes de origen europeo en Estados Unidos.

Sin embargo, ahora subsisten ciertas bolsas de inmigrantes que no son ya incorporadas a la sociedad mayoritaria con tanta eficacia como antaño. Por supuesto, cuanta mayor sea la alteridad cultural de estos inmigrantes, más se tenderá a verles como extranjeros (Cf. Castien, 2003: 210-211) y, por lo tanto, más fácil será también que se pongan trabas a su plena integración, más aún en un momento en que la dinámica de la economía tampoco permite que esta

integración alcance a todos, y cuando además una parte de los autóctonos experimentan esa amenaza identitaria a la que antes nos referimos y reaccionan frente a ella desarrollando las consabidas actitudes xenófobas. De este modo, aquéllos que tendrían que pagar un mayor precio por su aculturación, en términos de renuncias a sus formas de vida más arraigadas, son también quienes gozan de menores oportunidades de sacar luego algún provecho de tanto sacrificio. Estando así las cosas, preservar y recrear determinadas especificidades culturales e identitarias puede deparar ciertos beneficios y, sobre todo, en bastantes ocasiones, ciertos beneficios sustitutivos de los que hubiera tenido que proporcionar una integración más plena en la sociedad de acogida. Así ocurre tanto con las identidades étnicas más tradicionales, que prolongan directamente las existentes en el lugar de origen, como con estas otras identidades neoétnicas, nacidas de la globalización.

Los beneficios proporcionados por la integración en estas redes sociales basadas en identidades compartidas pueden ser múltiples. Ayudan, en primer lugar, a conseguir empleo, alcanzando en ocasiones situaciones de semimonopolio sobre ciertos nichos laborales. Esta funcionalidad se amplía todavía más cuando aparece un empresariado étnico, que se sirve en parte de una mano de obra perteneciente a su misma comunidad y conformada a menudo por parientes y amigos. Con frecuencia, se hace también con el control de ciertos ramos de la producción, como, por ejemplo, cuando comercializa entre el conjunto de la población determinados productos ligados a su propia cultura, y posiblemente ya bien folklorizados, como alimentos, ropas, peinados u objetos de decoración. En estos casos disfruta de un cierto monopolio técnico, ya que producir tales bienes resulta mucho más difícil para quienes son ajenos a su propio ámbito cultural.

Pero junto a esta funcionalidad estrictamente económica, las redes étnicas pueden desempeñar igualmente otras tareas más diversificadas. Frente a la soledad que propicia la emigración, las dificultades de toda índole y las situaciones de discriminación que se padecen, estas redes proporcionan socorro económico y pequeños favores cotidianos, así como espacios para una sociabilidad menos impersonal, en donde se satisfagan mejor las necesidades afectivas y se refuerce la autoestima, tan amenazada tantas veces en la dura situación en la que se vive.

El desarrollo de estas redes étnicas y neoétnicas puede desembocar finalmente en el fenómeno del *comunitarismo*, consistente en un aislamiento relativo



con respecto a la sociedad circundante, la creación de instituciones autónomas para la resolución de una buena parte de los propios problemas cotidianos y el uso sistemático de marcadores identitarios con el fin de diferenciarse de los extraños (Cf. Kepel, 1995:295-300; Touraine, 1993: 232-236). El auge de este comunitarismo en ciertos lugares del mundo desarrollado se enmarcaría, para autores como Alain Touraine, dentro de una corriente sociológica de mucho mayor calado. La sociedad moderna sería en parte una sociedad «estallada». Los ciudadanos se ligarían entre sí por medio de relaciones mercantiles, unas relaciones impersonales e incapaces de crear vínculos más intensos y duraderos. Por ello, esta sociedad carecería de suficientes marcos normativos asumidos por todos para organizarse en un plano global. Como respuesta ante esta carencia, florecerían las comunidades de la más diversa raigambre, incluidas las basadas en la etnicidad. La sociedad tendería a escindir-se, así, entre el mercado y el gueto (Touraine, 1993: 232). Se trata, sin duda, de una hipótesis muy sugerente, que prolonga a su manera las reflexiones de numerosos clásicos de la sociología, pero que creemos, empero, que debería ser entendida no tanto como una descripción, o un pronóstico, global, sino más bien como una extrapolación de ciertas tendencias parciales, que permite resaltarlas y ayuda a interpretarlas mejor.

## 6. LAS NUEVAS IDENTIDADES TRANSNACIONALES Y ALGUNAS POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Todas estas identidades neoétnicas en gestación no tienen por qué quedar confinadas detrás de ninguna frontera nacional. Por el contrario, del mismo modo que con frecuencia se tejen redes étnicas a lo largo de distintos Estados, también ocurre otro tanto con las identidades vinculadas a estas redes. Surge así lo que Krishan Kumar (2003: 87-99) denomina unas identidades «transversales» o «transnacionales». Gracias a su existencia, quienes viven a caballo entre varios países distintos, con allegados dispersos por todos ellos, pueden moverse de unos a otros sabiendo que allá donde vayan podrán encontrar a gentes con las que compartan una misma identidad transnacional. Ahí tenemos el ejemplo, analizado con maestría por Olivier Roy (2003: 64-77), de la importancia creciente que ciertos inmigrantes conceden a su común condición de musulmanes, más allá de sus diferencias étnicas y nacionales. En este caso, el profesar unas mismas creencias y celebrar, en parte conjuntamente, unos mismos ceremoniales contribuye a resaltar esta identidad religiosa poseída por todos ellos, volviéndola más central, de manera que el concepto de *Umma*, la

comunidad de los seguidores del Islam, adquiere para estas personas una naturaleza mucho más palpable y mucho menos desiderativa de la que ha estado poseyendo durante siglos para la mayoría de los musulmanes. Aparecen, de este modo, nuevas comunidades cosmopolitas, a imagen de las conformadas durante siglos por los judíos de todo el mundo, cuya curiosa mezcla de particularismo y universalismo, que tanto escandalizó a los nacionalistas clásicos, incluidos los propios sionistas, irrumpe ahora ante nuestros ojos con un inesperado carácter pionero.

El surgimiento de estas identidades transnacionales reviste un gran interés, desde el momento en que pone en cuestión esa visión más tradicional, que evocábamos en el segundo apartado de este artículo, de un mundo parcelado entre distintas culturas e identidades nacionales claramente delimitadas. En contraste, se acrecienta el pluralismo cultural e identitario dentro de cada Estado, de modo que sus ciudadanos no siempre poseen tanto en común como podría esperarse, y una parte de ellos se encuentran mucho más vinculados en realidad con quienes viven en lugares lejanos. Aunque esta situación pueda promover ese sentimiento de amenaza identitaria al que también nos referimos antes, abriga en su interior algunas potencialidades muy positivas. Permite ser varias cosas a la vez y disfrutar de una identidad más plural y diversa. Permite también pertenecer a varias sociedades al tiempo e implicarse asimismo en distintos entornos culturales.

Tanta complejidad resulta muy enriquecedora, pero también difícil de manejar. Lo es, desde luego, para el individuo, quien de no lograr gestionarla con habilidad puede acabar desquiciado y desgarrado por sus contradicciones internas, y puede serlo asimismo para el conjunto de la sociedad, cuando esta pluralidad identitaria se generaliza, pues, por más fecunda que sea, es preciso igualmente que los miembros de una misma sociedad compartan entre sí un conjunto de referentes comunes. De lo contrario, esta sociedad corre el riesgo de fragmentarse entre distintos grupos corporativos, desprovistos de intereses comunes. Aquí es en donde adquieren su pertinencia las sugerencias anteriores de Touraine.

La conciencia de estas oportunidades y de estos riesgos debe servirnos para evitar cualquier optimismo o pesimismo extremo y para asumir igualmente lo imprevisible de muchos posibles desarrollos a más largo plazo. Pero, debido precisamente a esta abigarrada mezcolanza de tendencias contrapuestas, nuestra actividad conscientemente orientada puede servir en más de un caso para decan-

tar los procesos de cambio en un sentido o en otro. Sobre la base de esta última asunción, podemos formular algunas breves directrices de carácter estratégico.

Creemos, en primer lugar, que las identidades y las culturas nacionales van a perdurar por largo tiempo y van a continuar desempeñando un papel central en nuestras vidas. Los procesos que hemos estado examinando pueden debilitar este papel, pero no parece previsible que vayan a anularlo por completo. De este modo, el hecho nacional va a seguir contribuyendo a organizar de forma decisiva la dinámica de las sociedades y el propio autoconcepto de la mayoría de las personas.

Por ello, es preciso reformular entonces estas identidades nacionales a fin de hacerlas más fácilmente conciliables con los cambios que se están produciendo en el mundo y ante todo con los cambios derivados de las migraciones internacionales. Si han llegado unos nuevos inquilinos a nuestra casa y estos inquilinos se van a quedar en ella, lo que tenemos que hacer es reformarla para que todos nos sintamos más a gusto. Con este fin, es preciso comenzar *desetnicizando* hasta cierto punto las diferentes identidades nacionales, así como la propia identidad europea hoy en construcción. Frente a su componente más étnico o cultural, se debe conceder mayor centralidad a sus aspectos más políticos, a aquellos que atañen al compromiso con un proyecto de construcción de un determinado tipo de sociedad, por ejemplo, una sociedad más próspera y democrática. Es lo que algunos denominan un patriotismo cívico o ciudadano. Un modelo de identidad semejante, basado en la participación conjunta en este proyecto político, sin darle tanta importancia a los específicos rasgos étnicos de cada uno, debe gozar de mayor capacidad para incorporar nuevos ciudadanos a la comunidad nacional. En este aspecto concreto, el modelo norteamericano tiene mucho que enseñarnos.

De todos modos, el componente étnico difícilmente podrá ser nunca eliminado del todo. Por ello, este componente, que va a seguir existiendo, también ha de ser remodelado a fin de volverlo más fácilmente compatible con el bagaje cultural que están trayendo consigo los nuevos europeos. En particular, la identidad europea u occidental no debe concebirse como basada en una presunta oposición al mundo islámico. Han de combatirse las visiones históricas más excluyentes, que hacen siempre de esta parte del mundo un ente ajeno y enemigo. Por el contrario, deben subrayarse los elementos que la cultura occidental y la cultura arabo-islámica han compartido a lo largo de los siglos, sin caer tampoco en ninguna visión idealizada de un pasado histórico que asimismo ha

estado marcado, como todos sabemos, por conflictos muy dramáticos. Una identidad europea definida de este modo resultaría lógicamente capaz en mucha mayor medida de integrar dentro de sí a los inmigrantes musulmanes. Algo parecido habrá que ir haciendo con respecto a otras áreas culturales, como la africana o la asiática, aunque aquí las relaciones directas han sido menores a lo largo de la historia, de modo que, si bien se comparten con ellas menos elementos, tampoco se tropieza con tantos resquemores.

Existen en suma, al día de hoy, graves problemas, pero también estrategias ya en marcha para ir solucionándolos e ir aprovechando las oportunidades creadas por las nuevas corrientes mundiales. Se trata de que todos trabajemos de un modo prudente y sensato. En este sentido, tenemos sobradas razones para albergar un moderado optimismo con respecto al futuro.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, Manuel (2003): *El poder de la identidad. La era de la información Volumen II*; Madrid; Alianza Editorial.
- CASTELLS, Manuel y ALSAYYAD, Nezar (2003): «Introducción: el Islam y la identidad cambiante de Europa»; en ALSAYYAD, Nezar y CASTELLS, Manuel (2003): *¿Europa musulmana o Euro-Islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*; Madrid; Alianza Editorial.
- CASTIEN MAESTRO, Juan Ignacio (2003): *Las astucias del pensamiento. Creatividad ideológica y adaptación social entre los inmigrantes marroquíes en la Comunidad de Madrid*; Madrid; Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.
- (2006): «La inmigración musulmana en Europa: el reto de la redefinición de las identidades culturales»; *Actas del Congreso Argentino de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Políticas Migratorias y de Asilo*; Buenos Aires; Colegio de Sociólogos de la Provincia de Buenos Aires; Editado en formato CD-ROM; Publicado igualmente en *Papeles Ocasionales*; núm. 10; Disponible en la dirección [http://www.uned.es/sfog\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/sfog_publicaciones.htm).
- (2007): «Migraciones internacionales y nuevas identidades transnacionales»; *Actas del II Congreso Internacional sobre «A Imigração em Portugal e na Uniao Europeia»*; Açores; AGIR-Associação para a investigação e desenvolvimento sócio-cultural; Editado en formato CD-ROM; Publicado igualmente en *Papeles Ocasionales*; núm. 13; Disponible en la dirección [http://www.uned.es/sfog\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/sfog_publicaciones.htm).

- (2008): «Algunas claves para un diálogo intercultural fructífero»; en *Inmigración, Interculturalidad y Convivencia V*; Ceuta; Instituto de Estudios Ceutíes.
- GIDDENS, Anthony (1995): *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la edad contemporánea*; Barcelona; Península.
- JAMESON, Fredric (1999): *El giro cultural. Escritos seleccionados sobre el posmodernismo 1983-1998*; Buenos Aires; Manantial.
- KEPEL, Gilles (1995): *Al oeste de Alá. La penetración del Islam en Occidente*; Barcelona; Paidós.
- KUMAR, Krishan (2003): «El Estado-Nación, la Unión Europea y las identidades transnacionales»; en ALSAYYAD, Nezar y CASTELLS, Manuel (2003): *¿Europa musulmana o Euro-Islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*; Madrid; Alianza Editorial.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1979): «Raza e historia»; en *Antropología Estructural*; México D.F.; Siglo XXI.
- ROY, Olivier (2003): *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*; Barcelona; Ediciones Bellaterra.
- TOURAINÉ, Alain (1993): *Crítica de la modernidad*; Madrid; Temas de Hoy.



**Juan Ignacio Palacio**

Situación y perspectivas de la crisis  
económica en España



*Pareja conversando*, 1909. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*La crisis actual es una crisis global, resultado de los desequilibrios y malas prácticas que han tenido numerosos países, entre ellos y de forma destacada España. Tiene un carácter fundamentalmente financiero, pero eso significa que ha habido una subordinación de la economía real a la financiera en vez de a la inversa, como sería lo natural.*

*Sólo políticas de fomento y defensa de la competencia a escala europea, dentro de las cuales es esencial la creación de un sistema integrado de formación e investigación, pueden lograr mejoras eficaces y duraderas de la competitividad de la economía española. Son necesarias regulaciones más adecuadas de los mercados, así como un fortalecimiento de la sociedad civil que contribuya a esas mejoras en la regulación de los mercados y a recuperar espacios comunitarios de no mercado ni de carácter estatal.*



## INTRODUCCIÓN

**C**ONVIENE empezar por situar no sólo los hechos básicos de la crisis, sino la forma en que se aborda e interpreta.

A la crisis actual se la suele calificar como global y financiera. Ésa es una caracterización adecuada, pero insuficiente. Es global porque afecta a todas las economías del mundo, pero eso no quiere decir que los efectos no sean distintos según las zonas y países, ni que no haya un componente diferencial interno propio de cada territorio. Se trata de una crisis financiera, ya que hay problemas de obtención de fondos financieros en todo el mundo, pero es absurdo ocultar que existe una conexión entre las cuentas financieras y las cuentas reales (cuentas corrientes y de capital de la contabilidad nacional) y que dicha conexión es también muy diferente según zonas o países.

Por otra parte, es frecuente tratar de minimizar la posible duración y efectos de la crisis. Se esgrimen razones de equilibrio social o conveniencia política. Un reconocimiento abierto de la crisis podría inducir el descontento social y la crítica a los responsables de las políticas públicas. A eso se añade el consabido papel de las expectativas en economía. Admitir que la crisis puede ser profunda y prolongada implica crear expectativas negativas. Para numerosos expertos económicos ese reconocimiento supondría contribuir a retrasar la salida de la crisis propiciando una especie de círculo vicioso.

Sin embargo, no parece lógico confiar en que ocultar la verdadera dimensión de los problemas pueda resolverlos. Lo que habría que demostrar de algún modo es que existen posibilidades reales de superar la crisis, aunque esto requiera sacrificios y esfuerzos que pueden extenderse en el tiempo. Estamos acostumbrados a huir hacia adelante, lo que equivale a autoengañarse, pues se ha visto que hasta el momento eso suele tener consecuencias positivas. Hasta

ahora este autoengaño ha sido posible porque la mayor parte de los países desarrollados, entre ellos España, ha podido cargar sobre las espaldas de otros países las consecuencias de sus desequilibrios. Sin embargo, en la crisis actual puede resultar más problemático, especialmente si el mundo «subdesarrollado» tiene cierta capacidad de reacción para impedir medidas que les perjudiquen.

En el diagnóstico del caso español todas esas cuestiones resultan decisivas. En todo momento se ha eludido aceptar que, aunque la crisis es global y financiera, España ha tenido un papel relevante en la gestación de la misma y que los mayores efectos se manifiestan en el ámbito de la economía real, con el desplome del empleo y la actividad productiva. El elevado endeudamiento exterior español, que se dispara desde el año 2000, sólo es comparable en términos relativos al de Estados Unidos y algún otro país. Eso significa que el modelo de crecimiento económico español ha contribuido al desarrollo de la crisis, aunque lógicamente esa contribución sea proporcional a su peso relativo en la economía mundial, que es sin duda muy inferior al de Estados Unidos. Supone también que si ha habido una necesidad de financiación externa muy elevada es porque se ha propiciado una política de expansión del gasto real excesiva, puesto que es sabido que la necesidad de financiación de una economía equivale a la diferencia entre su renta disponible y su gasto (consumo más inversión).

Por otro lado, la mayor parte de las intervenciones públicas de políticos y expertos económicos tratan de infundir optimismo sin aportar datos o estrategias concretas que hagan vislumbrar que la crisis ha tocado fondo y se puede remontar en un plazo relativamente corto. Pensar que con ello se alimenta una mejora de las expectativas, que reactivará la inversión y el consumo, tiene un doble filo. Crear falsas expectativas puede tener un efecto contrario al deseado. Cuando realmente existan condiciones para superar la crisis, muchos, decepcionados por haber visto frustradas sus esperanzas, pueden reaccionar negativamente. Además, tratar de recuperar los niveles de consumo y de inversión del pasado, sin más, implica volver a reproducir un modelo de crecimiento que se ha mostrado insostenible. Modificar los patrones de consumo e inversión requiere cambios estructurales que fomenten el respeto al medio ambiente y capacidad de innovación propia.

De acuerdo con estas reflexiones iniciales, se plantea en primer lugar un análisis de las peculiaridades de la crisis en España, en segundo término se valoran las posibles alternativas que se barajan para superarla, dedicando un

último epígrafe a lo que supone una salida que se base en la competencia y la innovación, para acabar con las conclusiones.

## 1. LA CRISIS DEL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL

En el artículo de Palacio y Aragón (2006), publicado en esta misma revista, se señalaba que el modelo de crecimiento económico español es un modelo intensivo en capital con poca capacidad de innovación propia. Esto implica una escasa capacidad de generación de empleo, sólo compensable por un fuerte crecimiento de la demanda interna acompañado de una precarización del empleo y un elevado y creciente déficit en la balanza por cuenta corriente, lo que equivale a una necesidad de financiación externa de la economía anormalmente alta y en continuo alza.

En la etapa «desarrollista» (1960-1976) el modelo se sostuvo por los ingresos corrientes que contrarrestaban el déficit comercial, derivados del turismo y las remesas de emigrantes, y el incremento en las entradas de capital extranjero. Desde la crisis de mediados de la década de 1970 hasta el inicio de una nueva etapa de claro y continuado despegue (1976-1996), la economía española no altera sustancialmente su modelo de crecimiento. Éste sigue siendo intensivo en capital y se basa en la importación de tecnología, a pesar de que se producen cambios importantes. Desde 1976 a 1986, año de incorporación a las instituciones europeas, España apuntala su sistema productivo con una notable reforma fiscal y financiera, y una fuerte reestructuración sectorial, acompañada de déficit público y de una elevada tasa de paro y de empleo temporal. El déficit exterior se contiene, bien por la caída del PIB o por los efectos de las devaluaciones, que frenan la tendencia a un déficit creciente. Algo semejante ocurre entre 1986 y 1999, fecha de incorporación al euro, en que los desequilibrios internos y externos se contienen porque se impone una política monetaria restrictiva con elevados tipos de interés nominal (hasta 1992), se estanca o cae el PIB (1992-1994), o se frena el gasto público y se devalúa la peseta relajándose la política monetaria (1996-1999). En todo caso, desde 1978 a 1998 se mantiene una alta tasa de desempleo y de temporalidad.

Los muchos y relevantes cambios que experimenta la economía española desde el Plan de Estabilización a los Pactos de la Moncloa, y desde éstos a la incorporación al euro, se caracterizan por un claro proceso de liberalización y apertura al exterior, especialmente en la última etapa. Esos cambios encubren

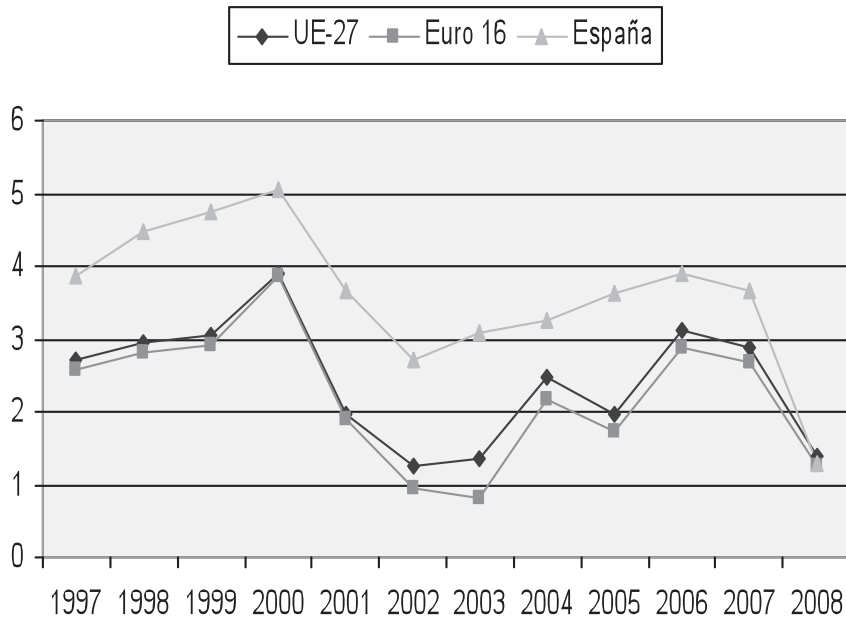
de algún modo las principales debilidades del modelo de crecimiento español, que en lo esencial permanece invariable. España parte de unos niveles de productividad (PIB por ocupado u hora trabajada) y de coste laboral por trabajador u hora trabajada muy inferiores a la media europea. La mejora de la productividad va unida a una intensificación en el uso del capital, que eleva tendencialmente el déficit exterior al no ir acompañado de un esfuerzo por mejorar la capacidad de innovación propia. Por su parte, el coste laboral por trabajador se va también elevando en función de la productividad, así como de la variación de los precios que se suele ligar con la fijación de los incrementos salariales.

Cada vez que las tensiones y desequilibrios de la economía española (fundamentalmente inflación y déficit exterior) han alcanzado límites difícilmente sostenibles se ha tenido que reconocer su falta de competitividad. Ahora bien, casi siempre se ha planteado que para aumentar la competitividad es necesario reducir costes laborales en vez de, como habría sido más lógico, aumentar la productividad. Con ello se elude afrontar el problema clave de la economía española, que no es tanto su menor productividad como que los aumentos de productividad están vinculados mayoritariamente a la incorporación de tecnología y capital del exterior, en vez de a la mejora de la capacidad de innovación propia. Eso determina que el empleo crezca poco en relación al aumento del PIB o que cuando crece mucho, lo que sólo ha ocurrido en el periodo más reciente (1996-2008), sea a costa de un estancamiento de la productividad y una fuerte contención de los costes laborales basada en salarios bajos y una elevada temporalidad. Esto se ha visto facilitado por la intensa emigración desde el exterior, que ha incrementado la oferta de trabajo y ha rebajado las presiones salariales.

Los datos de este último periodo dejan lugar a pocas dudas. La economía española, en un contexto mundial de expansión, ha tenido tasas de crecimiento del PIB y más aún del empleo por encima de los países de su entorno (Gráficos 1 y 2). Eso sí, a costa de un creciente déficit exterior asociado a una elevada demanda interna (Gráfico 3). En etapas anteriores se encontraban medios para moderar el incremento del déficit exterior con algunas partidas compensadoras, como la devaluación o el freno al crecimiento del PIB con políticas monetarias más o menos restrictivas. Ahora no se ha dispuesto de ninguno de esos recursos. Por el contrario, la fijación del tipo de interés básico y del tipo de cambio a escala europea ha supuesto de hecho una política monetaria expansiva, con crecientes facilidades para obtener créditos y una revaluación de la moneda nacional (el euro) a pesar del elevado déficit de la balanza por cuenta corriente.

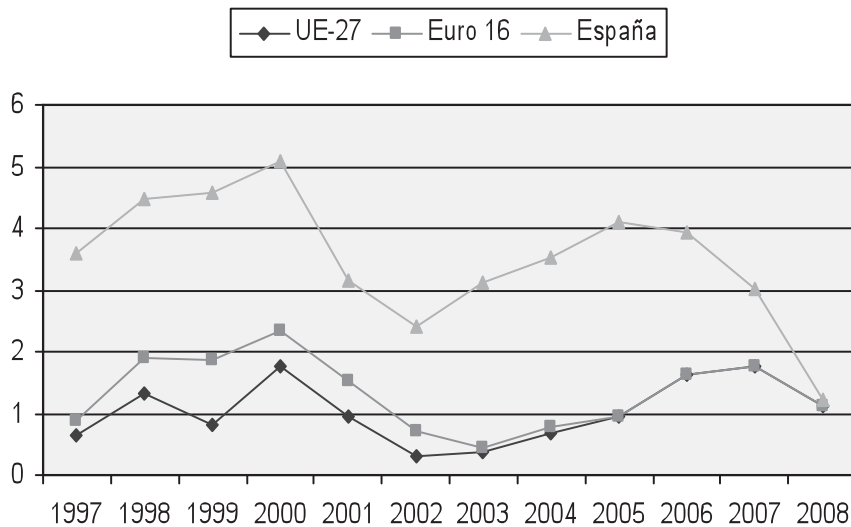
Situación y perspectivas de la crisis económica en España

GRÁFICO 1. Tasas de variación interanual del PIB a precios constantes



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat

GRÁFICO 2. Crecimiento del empleo (% de crecimiento anual) 1997-2008



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat

GRÁFICO 3. *Aportaciones al crecimiento del PIB en valores constantes de la demanda nacional (consumo más inversión) y la demanda externa (exportaciones menos importaciones)*

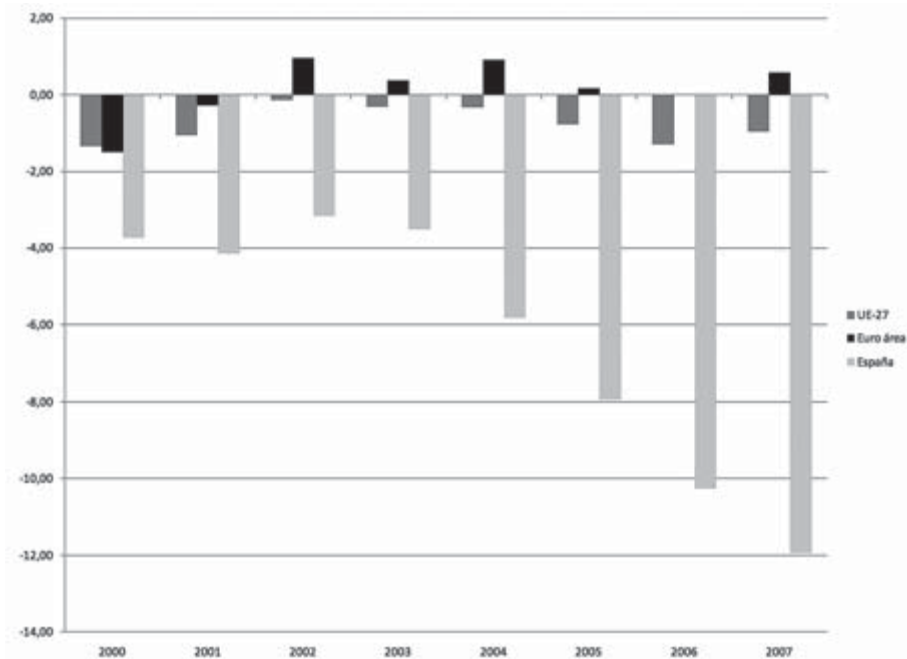


FUENTE: INE. Valores constantes (volumen encadenado referencia año 2000)

El saldo de la balanza por cuenta corriente y de capital equivale a la capacidad —si es positivo— o necesidad —si es negativo— de financiación de una economía. En España ese saldo ha alcanzado el 10% del PIB en 2007 y es aún más significativa su evolución, en términos de la renta disponible a escala agregada de toda la economía y de cada uno de los cuatro sectores institucionales que distingue la Contabilidad Nacional (Sociedades no financieras, Hogares e Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, Administraciones Públicas e Instituciones Financieras).

Desde el año 2000 España entra en una senda de creciente necesidad de financiación respecto a su renta disponible neta. Esto equivale a decir que la inversión supera al ahorro, lo que requiere préstamos del exterior (Gráfico 4). En sólo siete años se triplica la necesidad de financiación, que pasa de algo menos del 4% de la renta disponible neta en 2000 a casi un 12% en 2007. Contrasta esta evolución con la del conjunto de la Unión Europea de los 27, que se mantiene en torno al 1%, y más con la zona euro, que pasa de una situación de necesidad de financiación a otra de capacidad de financiación.

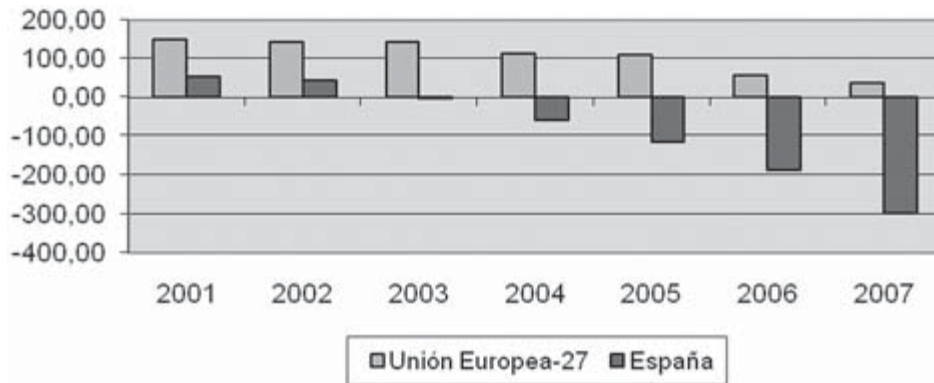
GRÁFICO 4. Capacidad o necesidad de financiación respecto a la Renta Disponible Neta



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat

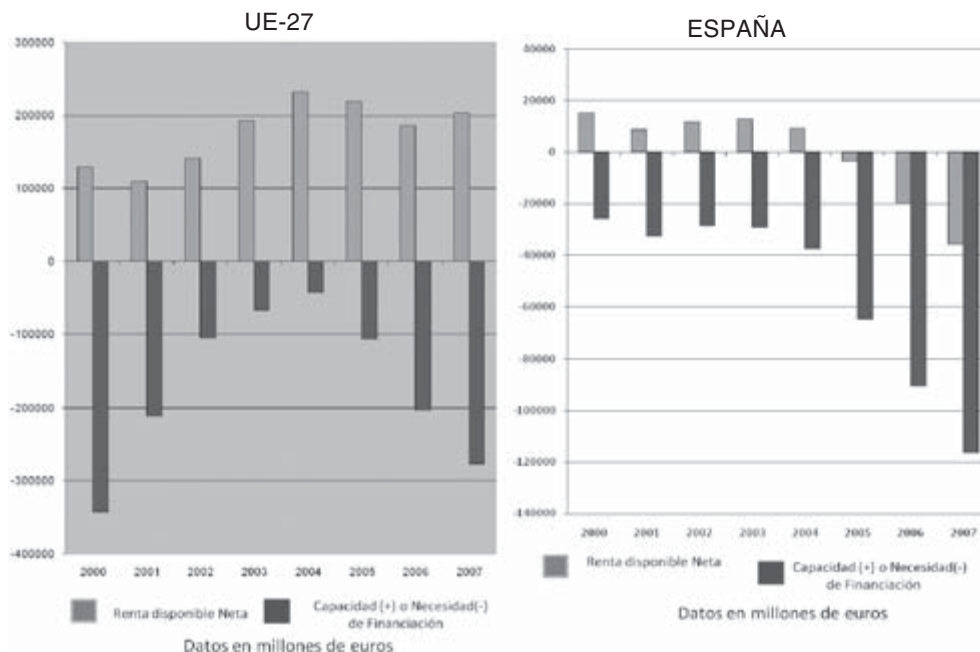
La necesidad de financiación de la economía española proviene del insólito y desorbitado endeudamiento de los hogares e instituciones sin fines de lucro (familias) y de las empresas no financieras (Gráficos 5 y 6). No existe precedente de que el conjunto de las familias invierta más que ahorre. Sin embargo, es lo que ocurre en España desde 2003, acelerándose rápidamente la necesidad de financiación de los hogares desde ese año, mientras que en el conjunto de la Unión Europea las familias mantienen una cierta capacidad de financiación. Más llamativo aún, si cabe, es el descomunal endeudamiento de las empresas no financieras españolas. Al contrario que en los hogares, es usual que las empresas no financieras necesiten financiación, pero lo que resulta casi increíble es que las empresas españolas se endeuden hasta niveles inusitados, siendo incluso negativa su renta disponible desde 2005. Los fuertes beneficios y plusvalías (rentas derivadas de la reventa de activos), sobre todo en el sector de la construcción, impulsan la inversión, especialmente en terrenos y otros activos inmobiliarios. Las ganancias fáciles obnubilaron a los especuladores, que decidieron endeudarse mucho más allá de sus posibilidades, sin darse cuenta de que los niveles de necesidad de financiación alcanzados en 2007 eran insostenibles.

GRÁFICO 5. *Capacidad o necesidad de financiación de los hogares e instituciones sin fines de lucro respecto a su renta disponible neta*



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat

GRÁFICO 6. *Renta Disponible Neta y Capacidad o Necesidad de Financiación de las Empresas no financieras*

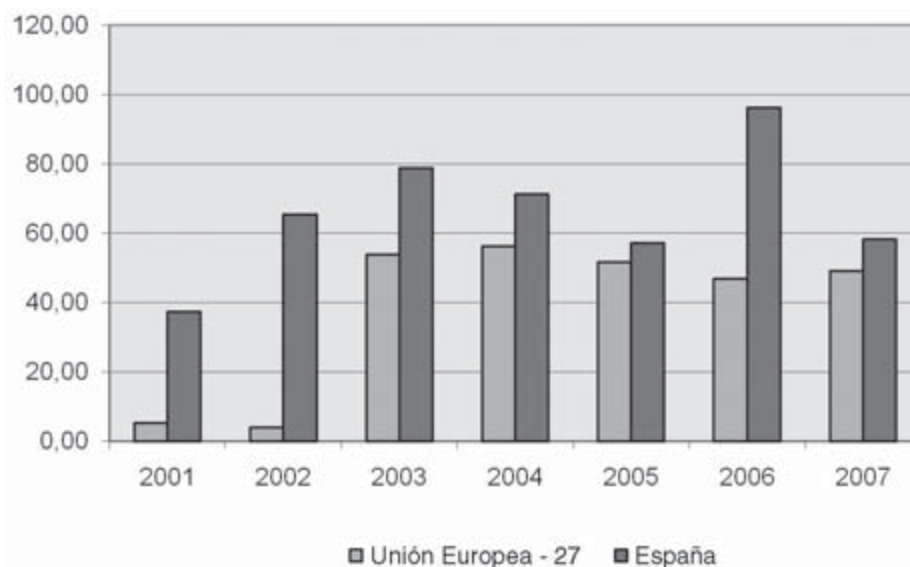


FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat



Por su parte, el sistema financiero español, animado por su capacidad de financiación superior a la media europea (Gráfico 7), se hizo cómplice de esa situación. Aunque eran conscientes del fuerte endeudamiento de las familias y las empresas, que obligaba a recurrir a la financiación exterior, las instituciones financieras españolas no quisieron desaprovechar el negocio especulativo. Valiéndose de que la fortaleza del euro y la saneada situación de las Administraciones Públicas facilitaban el flujo crediticio e inversor del exterior, no dudaron en prestar con ligereza y en algunos casos con manifiesta irresponsabilidad. En cualquier caso, al contrario que la banca de otros países, su negocio no consistía tanto en la compra de activos inmobiliarios y derivados financieros, como en el préstamo hipotecario y al consumo. Como se recalcará más adelante, esto ha favorecido que al desatarse la crisis financiera mundial el impacto a corto plazo sobre el sistema financiero haya sido menor. No ha habido una súbita pérdida de valor al caer los precios de los inmuebles y de numerosos activos que se descubren como «tóxicos» (altamente sobrevaluados), que es lo que en otros países ha provocado la quiebra de importantes instituciones financieras a pesar de la fuerte inyección de dinero público. El problema en España es la lenta pero paulatina acumulación de impagados (morosidad).

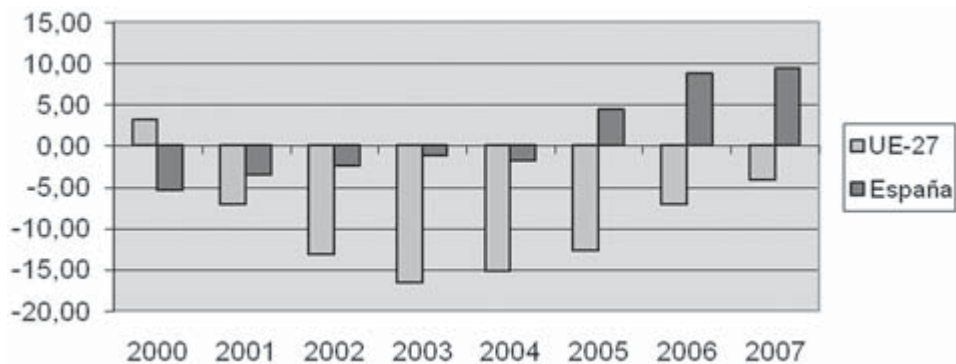
GRÁFICO 7. Capacidad o necesidad de financiación de las Instituciones Financieras respecto a su Renta Disponible Neta



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat

Las Administraciones Públicas también han participado de esa complicidad. Beneficiada su financiación por la fuerte expansión de la economía, ven como aumentan sus ingresos permitiéndose incluso alguna rebaja impositiva. No sólo la Administración central ve incrementar su recaudación impositiva, sino que las Comunidades Autónomas reciben también pingües ingresos de los impuestos de las transmisiones que se derivan de la creciente compraventa inmobiliaria, y los Ayuntamientos de los impuestos sobre las plusvalías o revalorizaciones asociadas a esa misma compraventa. Eso explica que mientras las Administraciones Públicas en el conjunto de la Unión Europea mantienen la necesidad de financiación (déficit público), en España desde 2005 logran tener superávit hasta rebasar el 2% del PIB y llegar casi al 10% de su renta disponible en 2007 (Gráfico 8).

GRÁFICO 8. *Capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas respecto a su renta disponible neta*



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las cuentas nacionales proporcionados por Eurostat

## 2. EL DESPLOME DE 2008-2009 Y LAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA CRISIS

Se ha señalado que estamos ante una crisis financiera de carácter mundial. Así es, pero precisamente por eso no es sólo una crisis del sistema financiero cuyo epicentro es Estados Unidos. Es una crisis que afecta a la economía real, que ha crecido subordinada a la economía monetaria y financiera, en vez de a la inversa como debería ser normal. Y es el resultado de la suma de desequilibrios acumulados a escala mundial, en los que Estados Unidos tiene un peso relativo elevado, como es sabido, pero no es ni mucho menos el único causante.

En el caso español los problemas financieros han tenido menor alcance que en otros muchos países. Ya se ha señalado que las instituciones financieras españolas han mantenido una capacidad de financiación superior a la media europea, lo que indica una posición más saneada. Los países donde las dificultades financieras han sido mayores han basado su negocio en la suscripción de títulos financieros relacionados con inversiones, mientras que en España lo principal ha sido la concesión de préstamos, fundamentalmente de carácter hipotecario. De ese modo, aquéllos que poseían títulos financieros inmensamente sobrevalorados («activos tóxicos») se han visto abocados a la quiebra o a un ajuste drástico al caer súbitamente el valor de sus activos. Por el contrario, cuando el peso fundamental de las operaciones financieras ha recaído en préstamos, como ocurre en el caso español, no se produce una caída brusca que genere problemas de liquidez y solvencia a corto plazo. El riesgo reside en que según se van cumpliendo los vencimientos de los préstamos hay cada vez más morosos e insolventes que no pueden hacer frente a esos pagos. Al ser algo paulatino es más previsible y manejable, pero sin duda se va acumulando poco a poco conforme se extiende la recesión. Las instituciones financieras españolas se enfrentan a una morosidad que empieza a dispararse en estos primeros meses de 2009. Esto va a forzar fusiones y reestructuraciones en el sector financiero. En cualquier caso, se están intentando moderar los efectos de la morosidad alargando los plazos de devolución de los préstamos, lo que, junto a la rebaja de los tipos de interés, permite reducir la cuota a pagar a corto plazo y evitar de ese modo el impago total.

Para los que se empeñan en limitar el alcance de la crisis al ámbito financiero puede resultar sorprendente que no habiendo aún problemas financieros graves en España, el desempleo haya crecido de forma más rápida que en los demás países de la OCDE. En menos de un año, desde el segundo trimestre de 2008 al primer trimestre de 2009, el número de ocupados se ha reducido en casi millón y medio de personas y la tasa de paro se ha incrementado en 7 puntos, del 10,4 al 17,4 por cien de la población activa.

Es evidente que eso indica que existen problemas estructurales de la economía española, que se manifiestan de forma más clara en una situación de recesión pero que no surgen o son consecuencia de la crisis. Que se destruya empleo tan rápidamente llama aún más la atención si se tiene en cuenta que desde 1995 a 2007 la tasa de crecimiento del empleo en España ha superado sistemáticamente la media de la Unión Europea, incluso en términos relativos respecto al incremento del PIB. Aunque sólo sea por esa razón, no se entiende que se diga que los problemas actuales de desempleo tienen su causa funda-

mental en la regulación del mercado de trabajo. Una de dos, o estamos ante un problema coyuntural, aparecido con la crisis; o, si tiene un carácter estructural, habrá que explicar por qué con esa misma regulación el empleo crecía en España más que en cualquier otro país hasta que se desata la crisis.

El incremento del empleo entre el tercer trimestre de 1995 y el segundo trimestre de 2008 es de un 62,2%, lo que implica que el número de ocupados aumenta en casi ocho millones. Pues bien, alrededor del 80% de ese empleo —es decir, casi seis millones y medio de ocupados— se crea en sectores escasamente expuestos a la competencia como son la construcción, los servicios inmobiliarios, los servicios personales, los servicios públicos y buena parte del comercio. Esto debería bastar para concluir que el problema fundamental no está en la falta de competencia en el mercado de trabajo, sino en la escasa competencia en buena parte de los mercados sustantivos de productos (bienes y servicios).

La destrucción de empleo, aunque ya afecta prácticamente a todas las actividades productivas, menos a las de no mercado (servicios públicos), es más intensa en la construcción, los servicios inmobiliarios y los servicios personales. La construcción y los servicios inmobiliarios han sido los primeros y que más empleo han perdido. Su demanda ha caído súbitamente al pincharse la burbuja especulativa, pues una vez que se advierte que los activos inmobiliarios están sobrevalorados deja de ser una inversión rentable. Se crea un círculo vicioso de carácter financiero, ya que al perder valor los activos inmobiliarios no se pueden devolver los préstamos que financiaron su compra y eso, a su vez, corta el crédito para aquel que todavía esté dispuesto a invertir haciendo caer aún más el valor de dichos activos. Los servicios personales se habían expandido entre los “nuevos ricos” que se permitían atender necesidades domésticas contratando personas, en su mayoría emigrantes, con bajos salarios. Al cortarse los ingresos corrientes de muchas de esas familias, que se beneficiaban de la especulación inmobiliaria, se han empezado a recortar los servicios personales.

Del mismo modo que según avanza la crisis se acumula la morosidad financiera, la destrucción de empleo se generaliza y empieza a afectar a otras ramas distintas de la construcción y los servicios tradicionales. Se modera el ritmo de pérdida de empleos porque el grueso del ajuste correspondiente a estas últimas ramas ya se ha realizado, pero ahora comienza el goteo en sectores industriales y de servicios, que se ven poco a poco afectados por los efectos inducidos derivados de la paralización productiva de otras ramas.

Las medidas que se han tomado han ido encaminadas a moderar en lo posible la destrucción de empleo, a tratar de garantizar una mínima liquidez en el sistema financiero que evite males mayores, a sostener en lo posible los ingresos de los desempleados aunque agoten sus prestaciones del seguro y el subsidio de desempleo, y a evitar una caída aún mayor de la demanda manteniendo el poder adquisitivo de las pensiones y de los empleados en el sector público. Se trata de medidas lógicas e imprescindibles, pero insuficientes porque resultan insostenibles a medio plazo. Frenar la destrucción de empleo y tratar de evitar una caída excesiva de la demanda efectiva mediante el gasto público, conduce a un creciente déficit público. En tan solo un año se ha pasado de un superávit del 2,2% del PIB en 2007, a un déficit del 3,8% en 2008, sin que haya garantías de que aparezcan sinergias positivas en los mercados, ya que nada indica que esté mejorando la competitividad de la economía española.

Como siempre que el empleo desciende vertiginosamente, se produce una cierta mejora de la productividad aparente, a lo que se une en este caso una caída de los precios superior a la de otros países, aunque contrarrestada en parte por la apreciación del euro. En cualquier caso, ese incremento de la productividad se agota rápidamente, de modo que tiene efectos muy pequeños y poco duraderos sobre la competitividad de la economía española.

Los índices de competitividad de la economía española, que consideran diferenciales de precios, costes y tipos de cambio de forma individualizada o combinada, muestran que ha habido un deterioro de dicha competitividad tanto frente a la zona euro y la Unión Europea como frente a otras áreas del mundo. La insistencia unilateral en actuar sobre el mercado de trabajo para reducir costes laborales, además de que puede ser ineficaz e incluso contraproducente según cómo y cuando se plantee, elude afrontar lo que es el verdadero problema de la economía española: la escasa capacidad de innovación propia, que lastra la mejora de la productividad y la hace depender en exceso de la importación de tecnología.

### 3. COMPETENCIA, INNOVACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO

La debilidad en I+D+i (Investigación, Desarrollo tecnológico e innovación) está relacionada con el mercado de trabajo, pero no de forma directa ni en el sentido que normalmente se plantea. La mejora de la capacidad de innovación propia en la economía española depende, sobre todo, de una regulación a es-

cala europea y mundial que introduzca mayor competencia en los mercados de productos, y de que se establezca un sistema de formación y de investigación integrado en la Unión Europea. Esos cambios incentivarían un mayor rendimiento de la fuerza de trabajo, que mejoraría su formación. A su vez, eso permitiría remuneraciones salariales más altas y con menores desigualdades sectoriales y entre las empresas de un mismo sector. La defensa y fomento de la competencia beneficia al conjunto del sistema económico y, por tanto, a la pequeña y mediana empresa, que constituye la base y cimiento de la pirámide productiva. La forma de incentivar una creación de empleo digno y sostenible en el tiempo no es tratar de rebajar en primera instancia los costes laborales, sino eliminar restricciones a la competencia. Y más importante aún es fomentar la competencia, mediante regulaciones más adecuadas a cada mercado y un sistema educativo y de investigación más eficiente.

En España la falta de competencia no se produce sólo, ni principalmente, en algunos sectores en los que por sus propias características es más difícil introducir competencia, como son los servicios en red de agua, gas y electricidad, telecomunicaciones, transporte, o algunos sectores industriales y de servicios dominados por oligopolios (refino de petróleo, tabacos, distintos segmentos del comercio, etc.). Las mayores restricciones a la competencia se instalan, sobre todo, en pequeños monopolios locales amparados por las corporaciones locales y en algunos casos por los gobiernos autonómicos. Es imprescindible una regulación del uso del suelo y de la ordenación urbana que ponga límites a la arbitrariedad en la concesión de licencias y la recalificación de terrenos, y que racionalice la política de infraestructuras urbanas e interurbanas así como la asignación de obras y servicios a empresas privadas, con o sin concurso previo.

Nada de esto se ha abordado de momento. Incluso existe el riesgo de que una parte significativa de los fondos públicos del plan E, destinados como se sabe a los Ayuntamientos, apuntale a empresas no expuestas a la competencia. Empresas que además, en muchas ocasiones, pertenecen a familiares o amigos de las propias autoridades locales. En otros casos, favorecen a parados cuya cualificación y experiencia nada tiene que ver con las tareas para las que se les contrata. Tampoco se han dado pasos significativos en la mejora de la regulación de los mercados de marcado carácter oligopolístico, que sería lo que crearía mayores ventajas e incentivos entre las pequeñas y medianas empresas.

El esfuerzo presupuestario en formación e investigación, aunque está alejado aún de los países punteros en ciencia y tecnología, ha sido considerable. El pro-

blema es que buena parte de ese gasto es ineficaz porque, a pesar del esfuerzo, desde hace años todos los informes internacionales coinciden en señalar que España mantiene e incluso incrementa la tasa de abandono temprano del sistema escolar. Paralelamente, se acentúa la desproporción entre los que alcanzan una titulación superior, aunque sea a costa de alargar su estancia en la universidad por un periodo mucho mayor que el de la duración de las titulaciones, y los que acceden a una formación de carácter más estrictamente profesional.

Esas distorsiones del sistema educativo generan importantes desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo. Mientras que la oferta se polariza entre los titulados superiores y los que no completan la educación secundaria, la demanda del sistema productivo se concentra en los niveles intermedios, correspondientes a la educación secundaria y la formación profesional de grado superior. El sistema, en vez de tender a reducir estos desajustes, tiende a acentuarlos. Las deficiencias en la educación secundaria y profesional, que limitan la oferta de profesionales, se tratan de compensar contratando titulados superiores para puestos de trabajo que no requieren ese nivel de cualificación, lo que a su vez devalúa y desvirtúa la formación universitaria.

La enseñanza secundaria carece de finalidad en sí misma. En vez de proporcionar una cultura general que capacite para acceder a la vida laboral y social, se ha convertido en un simple paso para llegar a la universidad. Muchos de los jóvenes más inquietos, con mayor capacidad de iniciativa y mejor dotados para las cuestiones prácticas, abandonan tempranamente el sistema escolar ante la perspectiva de tener que prolongar sus estudios hasta edades muy avanzadas, como supondría tener que completar una titulación universitaria. A su vez, se provoca que muchos de los estudiantes que acceden a la universidad, al margen de las deficiencias de su formación, lo hagan sin motivación ni vocación alguna. Con frecuencia, especialmente en las titulaciones de ciencias sociales, los que se matriculan no son los más capaces e inquietos, con mayor iniciativa y disposición al esfuerzo inherente a una titulación superior, sino los que tienen una actitud más pasiva y un mayor rechazo a cualquier nivel de exigencia que sea proporcionada a la dificultad de lo que pretenden estudiar.

La creación de un espacio europeo de educación superior, conocida como la reforma Bolonia, responde a la necesidad de conseguir un sistema integrado de formación e investigación a escala europea. Hoy se compete, fundamentalmente, a través del conocimiento que permite asimilar los crecientes flujos de información. La investigación, que es la clave del conocimiento, sólo puede ser eficiente

si se realiza conectando y acumulando los resultados obtenidos en los diferentes campos científicos dentro de un espacio amplio y con suficientes pautas culturales comunes como para hacer eficaz y rentable la investigación. Por eso España, como cualquier otro país europeo, necesita plantear su estrategia de I+D+i en el marco comunitario, a la vez que aprovecha también las posibilidades que brinda el ámbito iberoamericano. Por eso la reforma universitaria no es un problema banal o restringido a los intereses corporativos de las universidades, sino un asunto clave para mejorar la competitividad de la economía española.

La cuestión es que requiere una reforma previa del sistema educativo que, al devolver a la enseñanza secundaria su finalidad propia, sirva de filtro natural al acceso a la universidad, como ya se ha señalado. Lo rechazable del proyecto Bolonia no es que vaya a subordinar la universidad a los intereses de las grandes empresas, sino que no afronta ese problema previo y que no modifica el sistema de investigación al que la universidad está intrínsecamente vinculado. Los sistemas de evaluación de la actividad investigadora que se han impuesto en España en las últimas décadas, que además condicionan decisivamente la selección del profesorado, son excesivamente intervencionistas y burocráticos y han contribuido a desconectar la investigación básica de la aplicada, y la docencia de la investigación. Ni la reforma de la enseñanza secundaria, ni la del sistema de investigación están en el horizonte del espacio superior de educación europea, pero sin ellos carece en buena medida de sentido.

Todo el mundo está de acuerdo en que la clave de los problemas de la economía española está en su escasa capacidad de innovación o, lo que es lo mismo, en su sistema de formación y de I+D+i, que es lo que condiciona en mayor medida su competitividad y derivadamente su capacidad de generar empleo digno y estable. Sin embargo, nadie o casi nadie está dispuesto a asumir los costes que implicaría esa reforma del sistema educativo y de investigación. Más aún, las organizaciones empresariales y sindicales, si bien dicen compartir ese diagnóstico sobre la trascendencia de mejorar la capacidad de innovación propia de la economía española, no sólo ven la reforma del sistema educativo y de investigación como un problema ajeno o lejano a sus preocupaciones cotidianas, sino que además eluden fomentar la innovación y la competencia en sus propios ámbitos de responsabilidad, y una muestra de ello es la estructura y contenido de la negociación colectiva.

La negociación colectiva sigue centrada en la discusión sobre el reparto del valor añadido (incremento de los salarios y fijación de las horas de trabajo), en



vez de en los elementos que contribuyen a aumentar dicho valor añadido (sistemas de organización del trabajo, selección, contratación y formación de los trabajadores, seguridad e higiene, implicación de los trabajadores en los objetivos y estrategias empresariales, etc.). Esto, a su vez, se refleja en una estructura de la negociación colectiva cuyos ámbitos de aplicación no coinciden con los de mercados efectivos. No hay una negociación articulada, que parta del nivel de mercado más amplio (sectorial nacional o europeo), que es donde se puede plantear un marco que ayude a regular y fomentar la competencia con ciertas normas y reglas comunes a todas las empresas que compiten en ese mercado. Esta se debería desglosar, a su vez, en diferentes ámbitos subsectoriales y territoriales que contemplen y regulen las diferencias y especificidades. Y finalmente llegar al ámbito de la empresa, sobre todo cuando su dimensión y complejidad aconsejan que exista un convenio propio.

En vez de eso nos encontramos con una proliferación de convenios con delimitaciones sectoriales y territoriales que, ni responden a mercados bien especificados, ni se articulan, por tanto, con convenios de ámbito superior o inferior. Es un síntoma de la, a veces, escasa representatividad de las organizaciones empresariales que arrastra también, en otro sentido, a los sindicatos. Es evidente que si quien negocia por parte de la patronal son empresarios que se benefician de la falta de competencia, no es que no tengan interés en mejorar la capacidad de innovación a través de la negociación colectiva, es que ni siquiera se lo plantean como una posibilidad. Los sindicatos, a su vez, aceptan con frecuencia repartirse las rentas extraordinarias que se derivan de la falta de competencia. En las empresas o sectores poco competitivos pueden conseguir salarios y beneficios sociales más altos sin entrar a negociar temas que mejoren la competencia y favorezcan la innovación. Es la postura más fácil y a la que se ven abocados los sindicatos por los planteamientos patronales, pero eso acaba teniendo el coste de que los sindicatos pierden también representatividad, concentrando su afiliación en sectores protegidos y en grandes empresas.

La insistencia en la necesidad de una reforma laboral que abarate el coste de los procesos de entrada (contratación) y salida (despido) del mercado de la fuerza de trabajo elude afrontar los problemas más de fondo sin cuya solución esas otras reformas están condenadas al fracaso o pueden acabar teniendo efectos perversos contrarios a los deseados. Es lo que ocurrió con el intento de fomentar el empleo mediante la proliferación de modalidades de contratación que abaratasen los citados costes de entrada y salida del mercado de trabajo. No es que no sean necesarios cambios en esos aspectos del mercado de tra-

bajo, pero deberían ser una consecuencia derivada de modificaciones en la regulación de los mercados de productos y de trabajo, en vez de convertirlos en una premisa previa.

La drástica caída del empleo y subsecuente elevación de la tasa de paro hasta niveles que prácticamente doblan la media europea, no puede afrontarse actuando directamente sobre los costes de contratación y despido, sino sobre los factores que influyen sobre la oferta y la demanda de trabajo. Los aspectos de oferta van asociados, fundamentalmente, a la formación. Los de demanda, al tratarse de una demanda derivada de los mercados de productos, vienen condicionados, sobre todo, por el grado de competencia de estos mercados. Sólo actuando sobre dichos factores mejorará la calidad de la oferta de trabajo y la cantidad y calidad de la demanda de trabajo, y se ajustará mejor la estructura de la oferta a la de la demanda.

#### 4. CONCLUSIONES

La crisis actual es una crisis global pero precisamente por eso es el resultado de los desequilibrios y malas prácticas que han tenido numerosos países, entre ellos y de forma destacada España, como lo demuestra la desorbitada necesidad de financiación en que ha incurrido en la última década. Tiene un carácter, fundamentalmente, financiero, pero eso significa que ha habido una subordinación de la economía real a la financiera en vez de a la inversa, como sería lo natural.

La economía española ha logrado en los últimos doce años que el crecimiento del PIB y del empleo estuviese muy por encima de la media de la Unión Europea y de la OCDE. Ese crecimiento se ha debido al fuerte incremento de la demanda interna (consumo e inversión). Ésta se ha sustentado en las ganancias obtenidas en sectores poco competitivos y en el endeudamiento externo, en vez de basarse en una mejora de la competitividad que amplíe los mercados y eleve la remuneración de los trabajadores y del capital productivo. La estabilidad del euro ha posibilitado ese endeudamiento externo, al tiempo que las ganancias no competitivas revertían en mejorar la capacidad de financiación del sector financiero y del sector público. El súbito parón de la financiación externa y de las posibilidades de seguir alimentando el crecimiento en sectores no competitivos, aunque esperable de un momento a otro, ha pillado a casi todos por sorpresa. La consecuencia más inmediata ha sido la rápida y vertiginosa caída del empleo,

situándose la tasa de paro a comienzos de 2009 en torno al 17%. Se ha producido además un drástico cambio de tendencia en las cuentas públicas, que han pasado en menos de un año de un superávit significativo a un déficit del 3,8% del PIB. Asimismo subyace una amenaza latente para el sistema financiero que ve como peligra el cobro de los créditos que con tanta laxitud concedió. La acumulación de impagados va elevando paulatinamente el nivel de morosidad, que ha aumentado un 158% en el último año.

Frente a esta situación, las posiciones liberales convencionales abogan por centrar las medidas en la «flexibilización» del mercado de trabajo y en la recuperación de las facilidades de crédito, para lo que no dudan en reclamar la intervención del Estado. En segunda instancia plantean la necesidad de introducir mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, pero no mediante regulaciones más adecuadas y una actuación más decidida de los órganos de defensa de la competencia, sino desregulando y evitando cualquier tipo de intervención estatal.

El Gobierno se ha resistido a adoptar ese tipo de medidas, aunque sí ha tratado de garantizar razonablemente la liquidez de las instituciones financieras. Para ello ha creado un fondo de adquisición de activos y ha abierto líneas de crédito público en el Instituto de Crédito Oficial. La opción gubernamental ha tenido una orientación más keynesiana, manteniendo y fortaleciendo incluso las prestaciones a los parados y el gasto social, tratando de estimular el empleo mediante los fondos de inversión local (Plan E de infraestructuras) y subvencionando, directa o indirectamente, a determinados sectores como el automóvil o el turismo, entre otros.

Sólo los más trasnochados liberales pueden negar la conveniencia de las políticas keynesianas de carácter contracíclico. Sin embargo, es evidente que esas medidas no bastan y que tienen un carácter más estrictamente coyuntural, de freno a las consecuencias de la crisis, más que de salida de la misma, con el riesgo añadido de que al prolongarse la recesión crezca excesivamente el déficit público y muchas de dichas medidas se vuelvan inviables. Ninguna de esas medidas aborda la necesidad de mejorar la competencia en los mercados de productos, alejando cualquier tentación proteccionista. Tampoco son medidas que movilicen a empresarios y trabajadores y al conjunto de la sociedad civil con el consiguiente peligro de hacer creer que es el Estado el que puede y debe solucionar todos los problemas. Y lo que es aún peor, son medidas que pueden fortalecer proyectos localistas de escaso recorrido y eficacia, en vez de situar las

soluciones a escala europea que es donde únicamente puede haber planes verdaderamente eficaces.

Tratar de crear empleo sin fomentar la capacidad de innovación propia o, lo que es equivalente, la competencia en los mercados, y confiando tan sólo en el gasto público dentro de planes de carácter exclusivamente nacional o autonómico, en el mejor de los casos tiene efectos escasos y poco duraderos sobre el empleo. Sólo políticas de fomento y defensa de la competencia a escala europea, dentro de las cuales es esencial la creación de un sistema integrado de formación e investigación, pueden lograr mejoras eficaces y duraderas de la competitividad de la economía española. Son necesarias regulaciones más adecuadas de los mercados; un fortalecimiento de la sociedad civil que contribuya a esas mejoras en la regulación de los mercados y a recuperar espacios comunitarios de no mercado ni de carácter estatal; y planes a escala europea que creen suficiente masa crítica como para obtener resultados plausibles de la investigación.

Como señaló Obama en el discurso sobre economía que pronunció en la Universidad de Mason antes de su toma de posesión como presidente de Estados Unidos, debe haber:

*«Un plan de recuperación económica libre de compromisos interesados y proyectos favoritistas. Yo comprendo que cada miembro del Congreso tiene ideas sobre como gastar el dinero. Muchos de esos proyectos son valiosos y beneficiosos para las comunidades locales. Pero esta legislación de emergencia no debe ser el vehículo para dichas aspiraciones. Este tiene que ser un tiempo en el que los líderes de ambos partidos pongan las necesidades urgentes de nuestra nación por encima de sus propios intereses mezquinos».*

El imprescindible aumento del gasto público debe estar dirigido y estrechamente ligado a reformas estructurales, que en buena parte tienen una dimensión europea, y al recorte de gastos improductivos. A su vez, las necesarias reformas del mercado de trabajo han de supeditarse a la consecución de mercados de productos más competitivos y a la reestructuración del sistema educativo y de investigación. Ya ha ocurrido en otras ocasiones que el recorte de costes laborales ha contribuido a pocas y efímeras mejoras en el empleo, relegando los cambios necesarios para mejorar la productividad y competitividad de la economía española.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Como es lógico, se ha escrito mucho sobre la crisis y desde posiciones muy diversas. En cualquier caso, es significativo que antes de que haya habido un reconocimiento público de la misma, hayan sido muy escasas, por no decir nulas, las aportaciones de los científicos y expertos en economía, y más aún en el caso español. No es aquí lugar para analizar por qué esto ha sido así.

Uno de los pocos trabajos que antes de que se hablase de crisis llamaba la atención acerca de los desequilibrios de la economía española y advertía que no tenían un carácter coyuntural, sino que respondían a un modelo de crecimiento que era cada vez más insostenible, es el artículo publicado en esta misma revista en 2006: J. I. Palacio y J. Aragón, «La economía española vista desde la perspectiva de las tres últimas décadas», *Gaceta Sindical*, núm. 7, diciembre 2006, páginas 67 a 84.

En el libro publicado por la Fundación Española de Economía Aplicada, *La Crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas*, FEDEA, 2009, se recogen 25 artículos que examinan la crisis desde diferentes perspectivas y por distintos autores (puede verse en la página web de FEDEA: <http://www.fedea.es/>). Esa misma fundación ha promovido la creación de un observatorio laboral sobre la crisis y un grupo de discusión de economía laboral, en cuyo seno ha nacido una «Propuesta para la reactivación laboral en España» que ha sido firmado por 100 expertos y ha tenido una gran repercusión mediática y que también se puede ver en la citada página web.

Esas publicaciones se presentan como realizadas por economistas de reconocido prestigio pertenecientes a algunos de los mejores departamentos universitarios y centros de investigación de economía de España, así como de Estados Unidos y el Reino Unido, y así es. Sin embargo, pueden dar la impresión de que no hay o es muy difícil encontrar otros puntos de vista que merezcan ser tenidos en cuenta y que mantengan el rigor académico y científico. Por eso es conveniente ver también otros trabajos de los últimos años sobre la economía española, y las reformas laborales en particular, como pueden ser los publicados en los números anuales de la revista *Economistas* que edita el Colegio de Economistas de Madrid. Véase, a título de ejemplo, el artículo de F. Sáez, «Crisis económica y reformas laborales», *Economistas*, núm. 119, extra, marzo 2009, páginas 218 a 224; J. Moral y F. Sáez, «Cambios en la regulación laboral: una valoración», *Economistas*, núm. 111, extra, marzo 2007, páginas 225 a 235; y

C. Álvarez Aledo, «Reforma Laboral. En busca del equilibrio flexibilidad-seguridad», en *Economistas*, núm. 108, extra, marzo 2006, páginas 240 a 246. También son de especial interés, entre otros, los trabajos de Luis Toharia y de Lluís Fina, aunque éste último nos dejara hace unos años. Entre dichos trabajos cabe citar: L. Toharia, C. Albert y M. A. Davia, «La transición de la educación secundaria (obligatoria y no obligatoria) al mercado laboral», *Papeles de economía española*, núm. 119, 2009, páginas 156-171; L. Toharia e I. Cebrián, «La entrada en el mercado de trabajo: un análisis basado en la MCVL», *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 16, núm. extra 1, 2008, páginas 137-172; Ll. Fina, «Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa», en el libro de G. Becattini, M. T. Costa y J. Trullén (coord.), *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Civitas, Madrid, 2002, páginas 137-214; Ll. Fina, *Mercado de trabajo y políticas de empleo*, Consejo Económico y Social de España, 2001; Ll. Fina, J. I. Pérez Infante y F. González de Lena, *Negociación colectiva y salarios en España*, Consejo Económico y Social de España, 2001; y Ll. Fina, J. I. Pérez Infante y L. Toharia, *El reto del empleo*, McGraw-Hill Interamericana de España, 2001.

La cita del discurso de Obama es una traducción propia del texto original en inglés publicado en el periódico *The New York Times* de 8 de enero de 2009.

**Valeriano Gómez**

Las políticas de empleo y protección  
por desempleo en el nuevo contexto  
de crisis



*Gentecilla de barrio*, 1894. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*En estas notas se pretende hacer un breve resumen de la evolución de la política de empleo en los últimos lustros (tanto en su vertiente de política activa como en el ámbito del sistema de protección de los desempleados) realizando, en primer lugar, un repaso de la evolución del marco institucional y financiero de las políticas de protección por desempleo desde la reforma de 1992, analizando posteriormente la intensidad del impacto que la situación laboral durante la crisis está teniendo sobre la estructura financiera de la política de empleo, para finalizar con un análisis de los principales efectos de la reforma de 2006 y la presentación de algunas conclusiones.*

*Entre ellas, se considera que si no se quiere reducir el nivel de gasto en políticas activas ni en prestaciones, y no se contemplan cambios globales en las cotizaciones al desempleo, no quedan muchas posibilidades que no pasen por el crecimiento de la aportación del Estado o de las CCAA a la financiación de las políticas de empleo.*



## 1. INTRODUCCION

**D**ESDE la segunda mitad de 2007 y, de forma especialmente intensa durante 2008, el mercado de trabajo español se desenvuelve en el contexto de la crisis más aguda que se haya registrado en nuestra economía durante las tres últimas décadas. Lo que empezó siendo una crisis de contenido esencialmente financiero e inicialmente circunscrita a la economía estadounidense ha terminado afectando a la práctica totalidad de la economía mundial, contagiándose rápidamente a todos los sectores productivos. En España, además, a la crisis internacional se han superpuesto los efectos específicos derivados del estallido de la burbuja inmobiliaria que, como suele ser común a este tipo de procesos, no ha podido terminar siendo reconducida de forma suave. En el ámbito de la evolución del empleo y el desempleo, la contracción drástica de la actividad en el sector de la construcción ha afectado de forma intensa a la situación del mercado de trabajo. Los efectos directos e indirectos pueden alcanzar, recién concluido el tercer trimestre de 2009, algo más del millón de empleos perdidos desde que comenzara la crisis inmobiliaria durante la segunda mitad de 2007.

En el caso español la evolución de la situación laboral en la construcción junto con el crecimiento de la población activa a lo largo de 2008, todavía con un fuerte componente inercial respecto a las pautas registradas durante los dos últimos lustros, explicaría buena parte del incremento diferencial del desempleo con respecto al comportamiento en las principales economías europeas. Más que recurrir a interpretaciones vinculadas a la diversidad del marco institucional de los mercados de trabajo español y europeo, algunas visiones explicativas de la crisis deberían enfocar sus propuestas a la imposibilidad de sostener un modelo productivo en el sector de la construcción residencial dislocado e hipertrofiado del que, tanto en su diseño como en su mantenimiento, nuestras instituciones financieras no han permanecido alejadas.

El resultado de este proceso para el desarrollo de las políticas de empleo está ya siendo especialmente problemático. El objetivo de estas notas es resumir la evolución de la política de empleo (tanto en su vertiente de política activa como en el ámbito del sistema de protección de los desempleados) durante los últimos lustros. Para ello se realiza, en primer lugar, un repaso de la evolución del marco institucional y financiero de las políticas de protección por desempleo desde que en 1992 se abordara, sin acuerdo en el marco del diálogo social, la reforma del sistema de prestaciones por desempleo vigente hasta entonces en España. A continuación se analiza la intensidad del impacto que la situación laboral durante la crisis está teniendo sobre la estructura financiera de la política de empleo. La crisis de los 90 afectó de forma contundente a la situación de la protección de los desempleados pero, esta es una de las primeras conclusiones, la crisis actual ya ha superado a aquélla en intensidad pese a que, así lo parece en este momento, todavía está lejos de haber remitido. Por último, se analizan los principales efectos de la reforma de 2006 para exponer, a continuación, algunas consideraciones finales.

## 2. EL MARCO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO TRAS LA REFORMA DE 1992

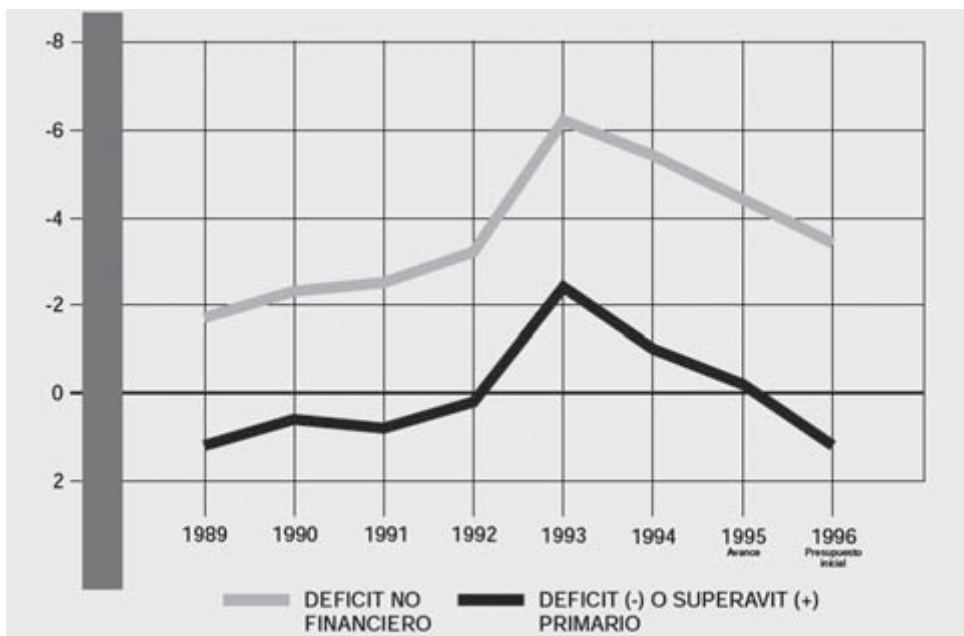
El análisis de la situación actual de la protección por desempleo y de las perspectivas de financiación del conjunto de las políticas de empleo en España debe partir de la revisión de su evolución histórica reciente y, de forma especial, del periodo posterior a la crisis de los primeros años de la década de los 90 del pasado siglo. Al fin y al cabo, el gasto en protección por desempleo sigue siendo el componente esencial del gasto de las políticas de empleo y su evolución a lo largo del ciclo ha condicionado decisivamente el comportamiento y el margen de maniobra disponible, para la financiación de las políticas activas de empleo.

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

El gasto en prestaciones, que ya se caracterizaba por exhibir un fuerte componente procíclico (fruto de la expansión del trabajo temporal iniciada a partir de la reforma de 1984), se disparó (entre 1988 y 1993 se duplicó largamente en términos nominales).

En términos relativos, el gasto en desempleo aumentó en 1,3 puntos su proporción respecto del PIB. Ello explicó alrededor del 30% del incremento total del déficit no financiero del Estado durante el periodo.

GRÁFICO 1. *Evolución del déficit de caja no financiero del Estado*  
(En porcentaje del PIB)



FUENTE: Presupuestos Generales del Estado 1996 (Libro amarillo).

La reforma de 1992 abordó un conjunto de aspectos destinados a estabilizar la situación, intentando aportar respuestas a algunos de los principales problemas de nuestro modelo de protección a los desempleados:

- La tasa de sustitución de ingresos durante los 6 primeros meses de percepción de prestaciones se redujo del 80% hasta el 70%.
- Aunque la duración máxima de las prestaciones contributivas (24 meses) no se redujo, se modificó la escala que relaciona cotización y prestación desde 1/2 hasta 1/3.

- Para reducir el componente procíclico se estableció en 12 meses el periodo mínimo de cotización para acceder a prestaciones contributivas<sup>1</sup> (recuérdese que cuando el modelo permitía una cotización de solo seis meses de empleo previo para acceder a prestaciones contributivas de tres meses de duración, con un posterior subsidio no contributivo cuya duración podía alcanzar 21 meses, el impacto en el gasto era también importante durante los periodos de crecimiento económico). De ahí la denominación de este efecto.
- El tipo de cotización al desempleo se incrementó en 1,1 puntos porcentuales.

Los efectos, tras dos años de aplicación continuada de la reforma, no se hicieron esperar. A partir de 1995 el gasto en políticas pasivas comenzó a descender, dejando margen para el crecimiento de las políticas activas y para la reducción de la aportación del Estado al desempleo, que en muy pocos años terminaría eliminándose como parte del presupuesto de ingresos. Ello era consecuencia, como puede observarse en el Cuadro 1, de la insuficiencia tradicional, todavía visible entonces, de la cotización al desempleo con respecto al gasto.

CUADRO 1. *Presupuesto de ingresos del INEM*  
(Millones de pesetas)

Conceptos	Presupuesto inicial 1995		Presupuesto inicial 1996		(%)
	(1)	(%)	(2)	(%)	(2) (1)
Cuotas de desempleo	1.360.207	57,3	1.386.323	65,4	1,9
Cuotas de formación profesional	142.935	6,0	146.594	6,9	2,6
Fondo Social Europeo	61.168	2,6	85.412	4,0	39,6
Aportación Estado	808.676	34,0	398.553	18,8	—50,7
Otros ingresos	2.629	0,1	104.284	4,9	3.866,7
<b>TOTAL</b>	<b>2.375.615</b>	<b>100,0</b>	<b>2.121.166</b>	<b>100,0</b>	<b>—10,7</b>

FUENTE: PGE 1996.

<sup>1</sup> Por componente procíclico se entiende aquella parte del gasto que se origina como consecuencia de la acumulación de derechos a la prestación durante los periodos de auge y su uso estratégico por empresas y trabajadores, mediante la alternancia de situaciones de empleo y desempleo en dichos periodos. Ello explicaría el crecimiento de los beneficiarios, y el gasto, en prestaciones contributivas durante periodos de auge cíclico como 1989-1991 y 2001-2007.

CUADRO 2. *Presupuesto de gastos del INEM*  
(Millones de pesetas)

<i>Conceptos</i>	<i>Presupuesto inicial 1995 (1)</i>	<i>(%)</i>	<i>Presupuesto inicial 1996 (2)</i>	<i>(%)</i>	<i>(%) (2) (1)</i>
Desempleo y reconversión	2.012.212	84,7	1.722.765	81,2	—14,4
Formación profesional	119.657	5,0	132.189	6,2	10,5
Escuelas taller y casas de oficios	44.800	1,9	50.000	2,4	11,6
Fomento y gestión empleo	126.371	5,3	146.824	6,9	16,2
Gastos de funcionamiento y otros	72.575	3,1	69.389	3,3	—4,4
<b>TOTAL</b>	<b>2.375.615</b>	<b>100,0</b>	<b>2.121.166</b>	<b>100,0</b>	<b>—10,7</b>

FUENTE: PGE 1996.

En 1995, recién superada la crisis, la cotización sólo podía financiar el 57% del conjunto de los ingresos (el 65% en 1996). Ello significaba (Cuadro 2) que con los ingresos procedentes de la cotización por desempleo sólo era posible financiar el 67,5% del gasto en protección por desempleo

### 3. EL IMPACTO DE LA CRISIS A PARTIR DE 2008

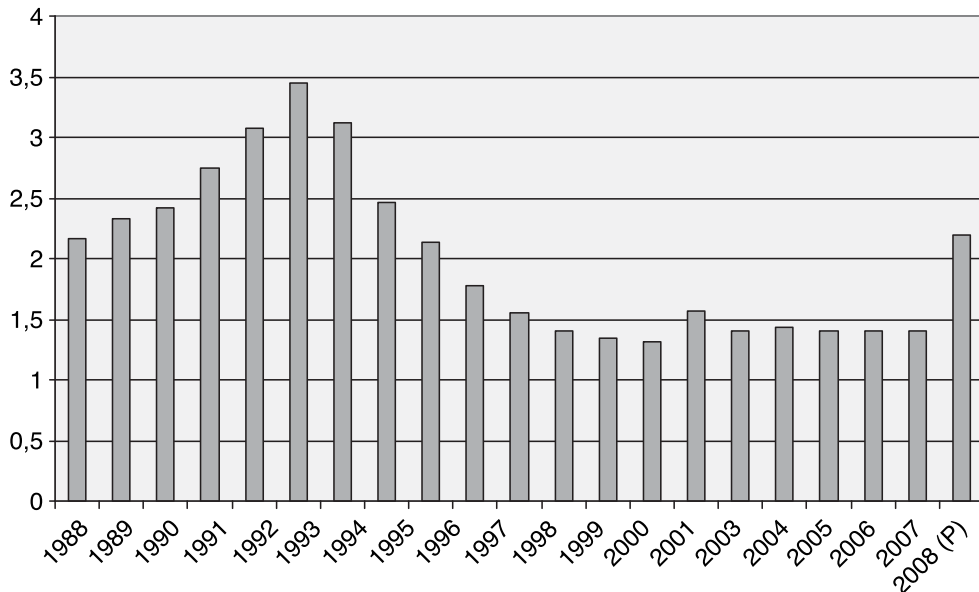
Desde 1995 hasta el presupuesto para 2009 (aunque en realidad la situación ya se había manifestado a lo largo de 2008), la evolución de la cotización por desempleo, como instrumento de financiación del gasto, no ha dejado de crecer hasta configurarse prácticamente como componente exclusivo de financiación de las políticas de empleo, generando incluso algún remanente adicional una vez completada la financiación total de las políticas activas y pasivas.

La crisis de los 90 situó el gasto en desempleo (en proporción al PIB) en el nivel más alto de la relativamente corta historia de la protección del desempleo en España. El Gráfico 2 muestra la evolución del gasto en relación al PIB anual corriente durante los 20 últimos años (los datos correspondientes a 2008 son estimados). Tras alcanzar de forma paulatina un registro cercano al 3,5% del PIB en 1993, el efecto conjunto de la reforma del modelo de protección en 1992 y

la evolución cíclica a partir de 1994 logró reducir el nivel hasta el 1,3% alcanzado en 1999, para mantenerse en él hasta el año 2007.

Por su parte, la evolución registrada en 2008 es una constatación muy contundente de la intensidad del ajuste real (que está siendo incorporada con cierto retardo por la EPA) y del significativo papel que está desempeñando el sistema de protección a los desempleados. En apenas un año el nivel del gasto, respecto del PIB, se ha elevado en una cuantía equivalente a como lo hiciera en los tres años correspondientes al periodo 1991-1993.

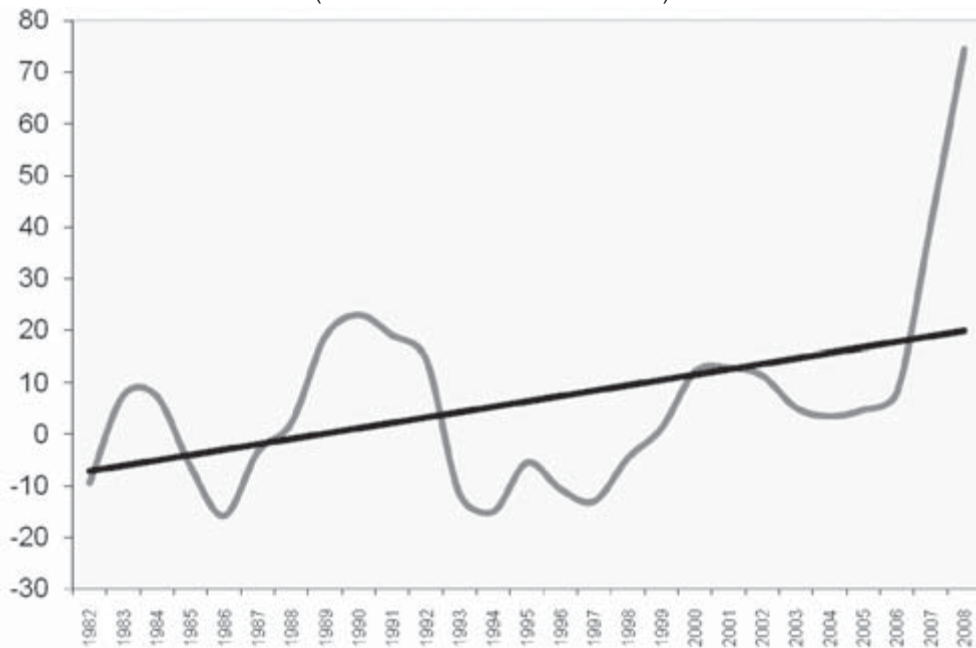
GRÁFICO 2. Gasto en protección del desempleo 1988-2007 (% PIB)



FUENTE: Elaboración propia (datos procedentes de INE, Eurostat e INEM).

Pero, además, el Gráfico 3 muestra que la evolución, en este caso medida a través del comportamiento de los beneficiarios de las prestaciones contributivas por desempleo total, no ha dejado de crecer en tasa de variación interanual y, como refleja el Cuadro 3, ha seguido acelerando su crecimiento a lo largo de 2008 y los primeros meses de 2009. El último dato publicado, correspondiente a febrero de 2009, ofrece una tasa de crecimiento interanual del 77,5%. Para tener una idea de la intensidad de esta evolución en términos históricos hay que subrayar que esta tasa casi triplica a la más alta, correspondiente a diciembre de 1990, registrada durante la crisis de los 90 del pasado siglo.

GRÁFICO 3. *Beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo total 1983-2008*  
(Tasas de crecimiento interanual)



FUENTE: Elaboración propia (Datos de BDSICE, Dirección General de Política Económica).

Todo esto vendría a subrayar que pese a los efectos, anteriormente descritos, de la reforma del sistema de protección abordada en 1992, *la sensibilidad cíclica de la evolución del empleo y el desempleo* (medida a través de la evolución de los beneficiarios de prestaciones contributivas) *sigue siendo muy intensa en el modelo español*. Incluso podría afirmarse que se ha incrementado en estos años, muy probablemente debido al crecimiento desorbitado del sector de la construcción, que ha protagonizado la primera etapa del ajuste real de la economía española durante 2008.

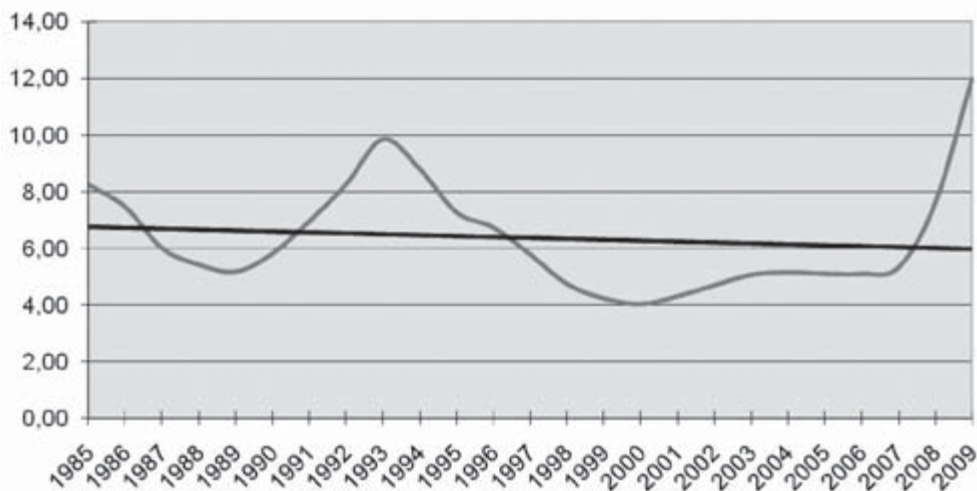
Ahora bien, aunque de la situación sintetizada con anterioridad no pueden extraerse visiones que no revelen la intensidad del ajuste y las dificultades que aún se registrarán durante los próximos años, merece la pena destacar que *nuestro sistema de protección del desempleo ha mejorado durante los últimos lustros su fortaleza financiera*. Una de las formas más sencillas de medir la solidez del sistema es la que se presenta en el Gráfico 4.

CUADRO 3

Periodo	Beneficiarios prestación contributiva (desempleo total)	Variación interanual (%)
2007 enero	787.786	4,43
2007 febrero	772.903	3,33
2007 marzo	742.877	3,98
2007 abril	716.877	4,67
2007 mayo	707.534	5,08
2007 junio	724.549	8,92
2007 julio	782.541	8,34
2007 agosto	840.785	10,11
2007 septiembre	774.969	10,81
2007 octubre	788.639	11,64
2007 noviembre	839.421	12,51
2007 diciembre	883.028	15,27
2008 enero	932.517	18,37
2008 febrero	940.424	21,67
2008 marzo	920.080	23,85
2008 abril	944.555	31,76
2008 mayo	960.119	35,70
2008 junio	995.996	37,46
2008 julio	1.074.303	37,28
2008 agosto	1.150.409	36,83
2008 septiembre	1.132.331	46,11
2008 octubre	1.239.895	57,22
2008 noviembre	1.408.619	67,81
2008 diciembre	1.508.515	70,83
2009 enero	1.597.172	71,27
2009 febrero	1.670.183	77,60

FUENTE: BDSCE, D.G. Política Económica.

GRÁFICO 4. *Perceptores de prestaciones por desempleo y afiliación a la Seguridad Social (Régimen General y Minería del Carbón). % de perceptores de prestaciones por desempleo total sobre afiliación total a la Seguridad Social*



FUENTE: Elaboración propia (Datos de BDSICE, Dirección General de Política Económica).



La variable recogida en el citado gráfico es la proporción que representan los beneficiarios de prestaciones respecto del conjunto de afiliados al Régimen General. Su trascendencia como indicador para la medición de la “solvencia” financiera del sistema de protección por desempleo vendría dada por el hecho de que los perceptores de prestaciones contributivas representarían el principal componente del gasto en protección, mientras que los afiliados al Régimen General de la Seguridad Social representan los ingresos del sistema (en ausencia de otras fuentes de financiación, como la que en muchas ocasiones ha significado la Aportación del Estado al desempleo, ésa era la denominación del concepto presupuestario, que llegó a representar alrededor de 1/3 del presupuesto de ingresos el INEM).

Como puede observarse, el punto más alto de la curva con anterioridad a 2008 y por consiguiente el más bajo en cuanto a fortaleza financiera del sistema, se registró en 1993 (en el que había 10 beneficiarios de prestaciones contributivas por cada 100 afiliados al sistema). El nivel medio alcanzado en el periodo transcurrido de 2009 (periodo enero-febrero), del 11,92%, es ya más alto que el registrado en la década de los 90 y viene a mostrar que, pese a la mayor solidez mostrada por el sistema durante los últimos 15 años, el nivel actual ya es peor que el correspondiente a la crisis de los 90.

Una de las consecuencias más reseñables de la evolución del sistema de protección por desempleo tras la reforma de 1992, ha sido la *progresiva asunción de la financiación de la política de empleo activa por parte de las cotizaciones al desempleo de empresarios y trabajadores*. Hasta 1997, año en el que desapareció del Presupuesto del INEM, la Aportación del Estado no sólo se ocupaba de la financiación del conjunto de las políticas activas, sino que había venido a complementar el insuficiente grado de financiación que las cotizaciones sociales al desempleo suponían respecto al gasto en políticas de protección.

En realidad, en un contexto de progresiva asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias en políticas activas de empleo, el gasto en dichas políticas pudo crecer progresivamente, en la medida en que la evolución del gasto en desempleo creaba nuevos márgenes que permitían su expansión. Durante la década 1997-2007 las cotizaciones al desempleo pasaron a financiar toda la política de empleo (activa y pasiva) e incluso crearon un remanente en el presupuesto del INEM de cierta entidad que, como es sabido, fue rápidamente absorbido como consecuencia de la evolución del gasto durante 2007 y 2008.

#### 4. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO TRAS LA REFORMA DE 2006

Todo lo anteriormente reseñado sirve para ilustrar una situación en la que el problema que se plantea resulta ser de muy distinta naturaleza. Si, como los datos indican, el incremento tan intenso del gasto en desempleo registrado durante el último año termina por absorber toda la financiación procedente de las cotizaciones sociales, resulta pertinente preguntarse respecto a las posibilidades existentes en el ámbito de las políticas activas para limitar la expansión del gasto en el conjunto de las políticas de empleo o, alternativamente, si es posible convertir en gasto activo alguna parte del gasto en protección del desempleo.

Para responder a estas cuestiones conviene empezar resumiendo la situación comparada en el ámbito de la Unión Europea. España —los datos se resumen en el Cuadro 4— se encuentra en una posición muy cercana a la

CUADRO 4. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea en 2006 (% PIB)

<i>Países</i>	<i>Servicios de mercado de trabajo</i>	<i>Políticas activas (categorías 2 a 7)</i>	<i>Políticas pasivas (categorías 8 y 9)</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro</i>	<i>Gasto total por punto de tasa de paro</i>
Alemania	0,3	0,6	2,1	3,0	0,060	0,293
Austria	0,2	0,5	1,4	2,1	0,113	0,442
Bélgica	0,2	0,9	1,8	2,9	0,108	0,353
Bulgaria	0,1	0,4	0,2	0,6	0,043	0,070
Dinamarca	—	—	—	—	—	—
Eslovaquia	0,2	0,1	0,3	0,7	0,011	0,049
Eslovenia	0,1	0,2	0,4	0,7	0,031	0,113
España	0,1	0,6	1,4	2,2	0,074	0,255
Estonia	0,0	0,1	0,1	0,2	0,009	0,025
Finlandia	0,1	0,7	1,7	2,5	0,093	0,328
Francia	0,2	0,7	1,4	2,3	0,078	0,265
Grecia	—	—	—	—	—	—
Holanda	0,5	0,8	1,5	2,7	0,194	0,696
Hungría	0,1	0,2	0,4	0,6	0,026	0,086
Irlanda	0,2	0,5	0,9	1,6	0,105	0,358
Italia	0,0	0,4	0,8	1,3	0,066	0,188
Letonia	0,1	0,2	0,3	0,5	0,025	0,079
Lituania	0,1	0,2	0,1	0,4	0,032	0,070
Luxemburgo	0,1	0,4	0,6	1,1	0,085	0,227
Polonia	0,1	0,4	0,7	1,2	0,026	0,084
Portugal	0,1	0,5	1,3	1,8	0,058	0,236
Rep. Checa	0,1	0,1	0,2	0,5	0,018	0,068
Reino Unido	0,4	0,0	0,2	0,6	0,009	0,115
Rumanía	0,0	0,1	0,3	0,4	0,015	0,059
Suecia	0,2	1,2	1,0	2,3	0,163	0,328
<b>UE-15</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>0,069</b>	<b>0,262</b>
<b>UE-27</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>0,063</b>	<b>0,236</b>

FUENTE: CES Memoria 2007 (basado en Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data* 2006), 2008.

correspondiente a la media de la UE-15 en cuanto al gasto público, en proporción al PIB, en políticas activas y pasivas. En lo que se refiere al gasto público en políticas activas de empleo, España empleaba en ellas alrededor del 0,6% de su PIB en 2006 (tal proporción, a diferencia de lo sucedido en las políticas pasivas, no debe haberse alterado de forma apreciable durante el año 2008).

Ahora bien, como se desprende de la información contenida en el Cuadro 5, el papel de los incentivos al empleo (las bonificaciones a la contratación indefinida) en España es muy superior al que desempeñan en la Unión Europea. Sin ellos, el papel de las políticas activas sería muy limitado en términos comparados dado que *suponen casi la mitad del conjunto del gasto en medidas activas y más del 65% de las medidas activas cuando se deducen los gastos en formación para el empleo (que tienen una cotización propia para su financiación) y los de administración de los servicios públicos.*

CUADRO 5. Gasto en políticas de empleo por tipo de acción en España y la UE en 2006

Categorías del gasto	España		UE-15		UE-27	
	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total	Millones de euros	Porcentaje respecto al total
1. Servicios de mercado de trabajo	931,7	4,4	24.382,9	11,2	25.066,1	11,2
2. Formación	1.424,3	6,7	23.958,7	11,0	24.390,6	10,9
3. Rotación y reparto del trabajo	71,5	0,3	401,7	0,2	401,7	0,2
4. Incentivos al empleo	3.097,4	14,6	14.039,9	6,4	14.384,0	6,4
5. Integración de discapacitados	208,0	1,0	6.737,4	3,1	7.238,8	3,2
6. Creación directa de empleo	601,3	2,8	8.123,5	3,7	8.406,5	3,8
7. Incentivos a la creación de empresas	770,7	3,6	4.451,6	2,0	4.589,1	2,1
<i>Total medidas activas 1-7</i>	<i>7.104,7</i>	<i>33,6</i>	<i>82.095,7</i>	<i>37,7</i>	<i>84.476,8</i>	<i>37,8</i>
8. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	13.683,5	64,7	127.161,3	58,4	129.023,6	57,8
9. Prejubilaciones	376,4	1,8	8.497,5	3,9	9.829,5	4,4
<i>Total medidas pasivas (8-9)</i>	<i>14.060,0</i>	<i>66,4</i>	<i>135.658,8</i>	<i>62,3</i>	<i>138.853,1</i>	<i>62,2</i>
<b>Total</b>	<b>21.164,6</b>	<b>100,0</b>	<b>217.754,5</b>	<b>100,0</b>	<b>223.329,9</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: CES Memoria 2007 (basado en Eurostat, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants Data* 2006), 2008.

Como es sabido, en lo esencial, la política de estímulos a la contratación indefinida ha experimentado dos cambios significativos a lo largo de los últimos años, desde que comenzara a configurarse hacia la mitad de la década de los

pasados años 80. El primer cambio fue abordado en 1992 (Ley 22/1992 de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo) y continuado en 1997, con ocasión de los acuerdos entonces alcanzados entre los interlocutores sociales —posteriormente convertidos en norma legal por el Gobierno—, estableciendo como norma general las bonificaciones a la contratación sólo cuando se celebraban contratos indefinidos o cuando se convertían en estables contratos de duración determinada.

El otro gran cambio se produce con el Acuerdo para la Mejora y Crecimiento del Empleo (AMCE) de 2006, en el que el gobierno y los interlocutores sociales establecen un conjunto de modificaciones en la política de estímulos —que siguen reservándose con carácter general al fomento de la contratación indefinida—, destinados a reducir los costes del empleo indefinido ampliando la duración de las subvenciones, alterando el sistema de bonificación como porcentaje de la base de cotización por una cuantía a tanto alzado fija (con lo que se reducía diferencialmente el coste de estabilizar los empleos con salarios más bajos) y eliminando la posibilidad de bonificar la conversión de contratos temporales en indefinidos (un sistema con efectos perversos que estimulaba que la contratación inicial fuera temporal en lugar de indefinida).

Aunque no existen todavía evaluaciones solventes del resultado de las reformas de 2006<sup>2</sup> en el ámbito de los estímulos al empleo, lo cierto es que su impacto sobre los flujos de contratación y sobre las tasas de temporalidad ha sido hasta el momento contundente. El nivel actual de temporalidad de la población asalariada es el más bajo de los últimos 18 años, cuando estaba muy cerca de su nivel máximo antes de la aplicación de las reformas de 2006. La reducción de la proporción de asalariados con contrato temporal durante los 8 últimos trimestres ha sido de 5,2 puntos porcentuales (algo más del 15%).

Obviamente, estos resultados no deben ser asignados en exclusiva a los efectos de los cambios en la política de bonificaciones abordada en 2006 (el AMCE establecía también otras medidas de diversa índole dirigidas a fortalecer el uso de la contratación indefinida, como la reducción del tipo de cotización al desempleo de los contratos indefinidos, y del tipo de cotización al FOGASA con carácter general, o las limitaciones al encadenamiento sucesivo de contratos de duración determinada, cuyos efectos deben ser tenidos en cuenta). Pero resulta

---

<sup>2</sup> Un equipo de investigadores, dirigido por Luis Toharia, ha realizado una evaluación de los efectos de las bonificaciones a la contratación sobre la afiliación a la Seguridad Social cuyos resultados no se han hecho públicos en el momento de redactar el presente artículo.

difícil de evitar —dado que la de mayor fuerza, de naturaleza regulatoria, reside en la limitación del encadenamiento de contratos temporales, y ésta necesita de un periodo de maduración mayor que el transcurrido desde su entrada en vigor (julio de 2006)— la consideración de que tras los buenos resultados del AMCE en materia de reducción del nivel de temporalidad en el empleo está el concurso de la política de estímulos a la contratación indefinida.

CUADRO 6. *Presupuestos del SPEE para políticas de empleo en 2009 (sin incluir formación para el empleo). Principales conceptos*

<i>Conceptos</i>	<i>Importe (miles euros)</i>
INGRESOS	
Cotizaciones desempleo	21.708.000
Aportación Estado	2.010.713
GASTOS	
Prestaciones desempleo	19.615.000
Bonificaciones contratación estable	2.800.000
Otras políticas activas	1.720.000

FUENTE: PGE 2009.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

De lo dicho hasta ahora pueden desprenderse algunas consecuencias para el diseño futuro de las políticas de empleo, en un contexto de crisis cuya intensidad en el terreno laboral resulta desconocida a lo largo de las dos últimas décadas.

1. Los márgenes disponibles, dado el comportamiento de los ingresos del conjunto de las políticas de empleo, se han ido estrechando, y lo harán más durante el próximo año, como consecuencia de la evolución del gasto en protección por desempleo.

2. Dejando a un lado los ingresos y gastos del sistema de formación para el empleo, el campo efectivo de actuación se limita a las políticas de protección por desempleo y a las de bonificaciones para la contratación indefinida.

3. Con independencia de las magnitudes incluidas en el presupuesto inicial para 2009, el próximo ejercicio será el primero en mucho tiempo en el que todos los ingresos por cotizaciones al desempleo se destinen a pagar las prestaciones a los desempleados. Incluso es seguro que el gasto efectivo de la política de protección sea superior a los ingresos por cotizaciones (el presupuesto inicial incorpora un crecimiento de alrededor del 25% respecto del año 2008, pero, como se ha indicado más arriba, el gasto en prestaciones contributivas está creciendo en tasas muy superiores durante el segundo semestre de 2008 y el periodo transcurrido de 2009).

4. Aunque, como antes hemos visto, esta situación no es nueva (de hecho era la situación habitual en el periodo anterior a 1997, en que la cotización del desempleo era muy inferior al gasto en protección) lo cierto es que para sostener un nivel de gasto en políticas activas similar al actual será necesario que el Estado incremente su aportación respecto a la prevista para el próximo año.

5. No resulta fácil prescindir de la política de bonificaciones a la contratación estable como forma de mejorar las insuficiencias de las políticas activas. Aunque es muy probable que incorporen un nivel no despreciable de “peso muerto”, lo cierto es que en su diseño general ayudan a situar la contratación de carácter estable en un nivel de costes más adecuado respecto de la contratación temporal. La alternativa de llevar el conjunto del gasto actual a reducir la cotización al desempleo permitiría disminuir en apenas un punto la cotización al desempleo (una reducción que podría ser algo mayor si se traslada sólo a los contratos indefinidos manteniendo la cotización actual de los contratos temporales) y supondría reducir en muy poca medida los costes de todo el stock de empleo asalariado frente a un impacto muy superior en cuanto a reducción de costes de la política de bonificaciones sólo para el nuevo flujo de empleo indefinido.

6. Una de las mejores soluciones a la situación actual podría consistir en buscar alternativas a un modelo de gestión de la política de empleo que, al situar en ámbitos distintos las políticas activas y pasivas desincentiva el crecimiento de la asignación a las políticas activas desde la Administración General del Estado tanto como el interés de las CCAA en reducir el gasto en protección a través de una política activa más dirigida a los perceptores de prestaciones. No se trataría tanto de situar la gestión en el mismo ámbito competencial (sea en la Administración Central o en las CCAA) sino de establecer instrumentos eficaces para incrementar los recursos de las CCAA de forma que reduzcan los periodos

medios de consumo de los beneficiarios de prestaciones, y ello se podría hacer activando una parte del gasto actual en protección por desempleo.

7. En cualquier caso, si se descarta cualquier estrategia de reducción del gasto en prestaciones alterando el modelo actual de generación de derechos, y si no se consideran cambios en los niveles globales de las cotizaciones al desempleo, dada la actual fase cíclica, no quedan demasiadas posibilidades que no pasen por el crecimiento de la Aportación del Estado o de las Comunidades Autónomas a la financiación de las políticas de empleo.

8. Esto es así porque la evolución registrada hasta el momento avala la idea de que si se quiere que las cotizaciones al desempleo financien en exclusiva todo el gasto en políticas activas y pasivas, el tipo de cotización de equilibrio a lo largo del ciclo es algo mayor que el actual, y ello con un nivel de gasto en políticas activas tan raquítico como el que en términos comparados se registra en España. Por esta razón, para poder reducir las cotizaciones sociales al desempleo por debajo del nivel actual, la aportación del Estado debe crecer en mayor medida que la reducción que experimenten las cotizaciones si, como sería deseable, se quiere mantener el equilibrio del sistema a lo largo del ciclo.





**José María Martínez**

Un nuevo orden financiero español



*El parque en enero, 1894. Isidre Nonell i Monturiol.*

---

*El sistema financiero español, como el internacional, deberá adaptarse a una nueva realidad, a un entorno con un menor volumen de negocio, menores beneficios y unos mercados de capital restrictivos, cuando no cerrados.*

*Es necesaria la creación de un fondo de reestructuración que debe servir para ordenar el sector financiero, sanearlo y estabilizarlo, con el menor coste posible para el contribuyente a corto plazo y con la garantía de devolución a medio plazo.*

*La prioridad de COMFIA-CCOO será la de garantizar que estos procesos de reordenación o redimensionamiento que, sin duda, se producirán también en nuestro país, se desarrollen preservando la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro y, en banca, ahorro y cooperativas de crédito, manteniendo la estabilidad laboral de los proyectos resultantes.*

**U**NO de los ciclos más largos y prósperos de la economía española tocó a su fin y lo hizo en el marco de la mayor crisis financiera de la historia. El efecto que ha tenido la caída del paradigma norteamericano de banca de inversión, que cubría los agujeros prudenciales de medición del riesgo, la no regulación y la no supervisión con productos estructurados que «cubrían/diseminaban» hipotecas *subprime*, ha generado un «tsunami» que amenaza con arrasar el sistema financiero mundial y nos sitúa a las puertas de una reestructuración profunda y global.

*Avaricia, especulación, economía de casino*, son conceptos utilizados como moneda de cambio en las explicaciones y análisis. Pero hay algo que es inquietante, sobre todo si pensamos en cómo debe recuperarse la economía global, aunque pueda resultar un análisis simplista.

Desde mediados de los años 70 las economías occidentales han crecido descentralizando su producción, privatizando sus sistemas públicos tanto industriales como de servicios al ciudadano y, en definitiva, los estados y sus ciudadanos hemos financiado nuestro crecimiento económico a crédito. Occidente es, fundamentalmente, un gran mercado de consumo de bienes producidos por países emergentes que se han convertido en la *fábrica del mundo*.

La demanda sostenida y creciente de materias primas por parte de esa «fábrica del mundo» durante una década larga provoca, desde 2007 y durante la primera mitad del año 2008, un componente finalmente inflacionario que se intenta controlar con alzas de tipos de interés. La subida de tipos en las economías occidentales sobreendeudadas, principalmente en las que existía una burbuja inmobiliaria, provocó un nivel de impagados en el mercado hipotecario que puso al descubierto tanto el excesivo apalancamiento del sistema financiero (norteamericano principalmente), como la defectuosa política de medición del riesgo y su contaminación global de lo que conocemos por efecto de las *hipotecas ninja* distribuidas en vehículos estructurados de inversión.

¿Abaratar el coste de nuestra deuda con bajadas de tipos va a ser suficiente para restablecer las bases de un crecimiento sostenido y sostenible? ¿Va ser eso posible sólo adoptando medidas de control, supervisión y nuevas reglas para el sistema financiero? ¿Qué papel han de jugar los países emergentes si su crecimiento no se traduce en creación de demanda interna y desarrollo de sus sociedades civiles, que es tanto como decir mayor control democrático y mejor desarrollo de derechos sociales y laborales? ¿Vencerán los países más desarrollados las tentaciones proteccionistas que ya están restringiendo el crédito a los países emergentes como consecuencia del apoyo a sus respectivos sistemas financieros e industriales? ¿Cuánto tardará en «griparse» el motor de la recuperación, en una situación de previsible tipos de interés más altos y precios del petróleo más elevados, si el paradigma de producción sigue basando en los hidrocarburos? Son algunos de los interrogantes que, a pesar de trascender de las políticas a corto plazo, deben de seguir preocupándonos y ocupándonos aunque se escapen al nudo principal de este artículo.

## LA CONSECUENCIA DEL COLAPSO FINANCIERO

Los vientos de los mercados financieros internacionales han puesto al desnudo la fragilidad de los pilares sobre los que se apoyaba el crecimiento económico de nuestro país, basado en exceso en la construcción y el consumo. Una debilidad estructural que, alimentada por tipos excepcionalmente bajos y una nula propensión al ahorro en los últimos años, se ha agudizado dramáticamente.

La «*avaricia y la especulación*» no han sido las únicas razones de este crecimiento con pies de barro. En un entorno de tipos bajos, los márgenes de las entidades financieras se estrecharon y forzaron a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos como el aumento del cobro de los servicios, la toma de participaciones financieras relevantes en empresas cotizadas y el crecimiento del Balance a través del incremento del volumen de créditos hipotecarios. El dinero barato y la demanda creciente del mismo para la construcción y compra de viviendas han generado un incremento especulativo de los precios que hace que los activos «no valgan lo que cuestan».

Ese modelo habría quebrado aún sin crisis financiera internacional. Ya lo ha hecho y podría representar, por él mismo, la destrucción de más de un 30% de la riqueza nacional.

La expansión del mercado hipotecario sustentado, no lo olvidemos, en una demanda potentísima de los particulares, también como fórmula de ahorro-inversión, contribuyó a que, por ejemplo, el saldo de bonos hipotecarios se haya duplicado en los años 2004-07 sobre el acumulado en los 10 años anteriores. Y ante ese incremento, el Banco de España, cuya actuación como supervisor prudencial está siendo objeto de elogio y modelo, tampoco hizo mucho por evitarlo. A pesar de que ello representaba 1/3 del total del déficit de la balanza de pagos española durante 2007 y 2008.

Y, súbitamente, cuando nos preparábamos para un «aterrizaje suave», nos encontramos en una «caída en barrena» cuya profundidad y duración, al día de hoy, aún desconocemos.

#### UN BUEN PUNTO DE PARTIDA, NECESARIO PERO NO SUFICIENTE, ANTE LA INACCIÓN Y NEGACIÓN DE LA SITUACIÓN

Para empezar, las fortalezas del sistema financiero español eran importantes. La buena política anticíclica del Banco de España ha significado que el sistema financiero español soportara inicialmente el seísmo financiero con unas dotaciones medias a finales de 2007 superiores al 250%, frente al 60% de la banca europea. Nuestro crédito hipotecario, con sistemas de garantías reales y personales, goza de una excelente valoración del riesgo y con una financiación media inferior al 80% del valor de los activos.

Sin embargo, el sistema financiero español ha financiado el boom inmobiliario con ahorro externo —en torno a 800.000 millones de euros, de los cuales vencen 200.000 en los próximos tres años—. El cierre de mercados tras el desencadenamiento de *la crisis subprime* puso al sistema financiero mundial al borde del colapso, y al español acumulando una deuda externa cuyos vencimientos se refinanciarán con una notable mayor dificultad.

El Banco Central Europeo, ante los mercados interbancarios cerrados, ha venido garantizando la liquidez, primero a corto y posteriormente a medio plazo, pero ello no ha sido suficiente para conseguir que fluyera el crédito hacia la economía real.

El volumen del saldo de cédulas hipotecarias es de tal magnitud que las entidades financieras españolas han estado mucho más pendientes de garantizar su devolución a vencimiento que de cualquier otra operativa, aunque también

sea cierto que ha caído la demanda de crédito de los clientes solventes y la solvencia general se ha deteriorado, y ello hace tanto que se incrementen los precios por prima de riesgo, como que se restrinja a quienes no se consideren solventes (al fin y al cabo bancos y cajas han de velar por la garantía de los depósitos que administran).

El Gobierno español confió demasiado en la posición solvente de partida del sistema financiero y tardó en adoptar medidas que garantizaran tanto los depósitos como la liquidez. La razón: no se podía confirmar la existencia de crisis, ni que ésta afectara al sistema financiero «más fuerte del mundo»; estábamos en campaña electoral.

Sólo después de la crisis de Lehman Brothers y cuando el sistema financiero global estaba al borde del colapso se anunciaron tanto las medidas para garantizar los depósitos (CCOO lo exigió días antes de que se anunciara por la UE) como la adopción de medidas que garantizaran la liquidez, mediante la creación de un fondo de compra de activos triple A y la emisión de bonos con aval del Estado para las entidades financieras. Ambas medidas de apoyo habría sido necesario haberlas adoptado con mayor anticipación. Máxime cuando son decisiones que al Estado le están reportado pingües beneficios.

Los meses que fueron de principios de 2008 a octubre de ese mismo año han sido decisivos para que la actividad económica se ralentizara y se entrara en una dinámica de acelerado proceso de caída.

La caída de la actividad económica, acelerada por la restricción crediticia, ha coadyuvado a una profunda y rápida recesión que, con el aumento del paro, amenaza en forma de morosidad a la estabilidad de una parte importante del sistema financiero.

Así, en pocos meses hemos pasado de un riesgo de liquidez a uno de solvencia en el sistema financiero.

Por eso, una cosa sí está clara: el sistema financiero español, como el internacional, deberá adaptarse a una nueva realidad, a un entorno con un menor volumen de negocio, menores beneficios y unos mercados de capital restrictivos, cuando no cerrados.

Los primeros compases del nuevo sistema ya han comenzado a sonar con movimientos de concentración, despiece e intervenciones en el sistema financie-

ro estadounidense y europeo. Con seguridad, continuarán. En España la intervención de Caja Castilla-La Mancha (CCM) es el preludio de lo que vendrá, aunque es preciso evitar que la reestructuración tenga que hacerse solamente mediante intervenciones del supervisor.

Convendría dejar de llorar sobre la leche derramada y ponernos a definir un nuevo escenario en el que el sector financiero contribuya a construir unas más sólidas bases para la ulterior fase de crecimiento.

## UNA REESTRUCTURACIÓN ORDENADA DEL SISTEMA FINANCIERO

Nuestros Fondos de Garantía de Depósitos son muy solventes y están externalizados y, salvo en muy contadas ocasiones en los 70-80, han intervenido de manera eficaz y con garantías para los depositantes. Históricamente, las intervenciones a través de los FGDs han asegurado un proceso de reestructuración ordenado y eficiente, pues se ha basado en los siguientes principios:

- 1) Determinación de la cadena de responsabilidad de gestión y administración.
- 2) Minimización del coste de la intervención al erario público, pues se parte de fondos de las propias entidades. El Estado puede ampliar los apoyos con créditos e, incluso, las aportaciones en principio a fondo perdido son parcialmente recuperables en el proceso de asignación a otras entidades de los activos de la entidad intervenida.
- 3) Garantía del buen fin de la intervención, pues los nuevos administradores y gestores ponen en orden las políticas de reparto de beneficios, bonus... para mejorar los recursos propios de la entidad.
- 4) Todo ello produce la menor distorsión de la competencia posible.
- 5) Y el saneamiento, finalmente, introduce estabilidad en el conjunto del sistema financiero.

Además se ha producido generalmente con un pacto, tácito con las autoridades y expreso con los nuevos gestores, de mayor respeto posible al empleo de las entidades mediante acuerdos laborales.

Sin embargo, ahora, deberíamos innovar. En el pasado la actuación del FGD, por traumática que fuera en principio la decisión, creaba un marco de garantía y confianza. En la actualidad, genera todo un *maremagnum* de reaccio-

nes que pueden poner en riesgo su efectividad. Por ello, CCOO proponemos que se pueda actuar con anticipación a que la situación sea «desesperada», sin que esta actuación suponga que quienes lo hayan hecho mal eludan su responsabilidad.

La creación de un fondo de reestructuración debe servir para eso, reestructurar ordenadamente el sector financiero, con anticipación pero exigiendo la cadena de responsabilidad. De saneamiento y, por lo tanto, de estabilización del sector. Con el menor coste posible para el contribuyente a corto y con la garantía de devolución a medio plazo.

Los supervisores españoles deben garantizar, igualmente, la autonomía de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro para que definan aquellos proyectos de colaboración y/o redimensionamiento de entidades —sin descartar las fusiones interterritoriales— que mejor garanticen la solvencia y la rentabilidad. La misma autonomía que deben de tener para definir los instrumentos que fortalezcan sus recursos propios.

Mi prioridad y la de la organización que dirijo será la de garantizar que estos procesos de reordenación o redimensionamiento que, sin duda, se producirán también en nuestro país, se desarrollen preservando la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro y, en banca, ahorro y cooperativas de crédito, manteniendo la estabilidad laboral de los proyectos resultantes. Y todo ello para garantizar en última instancia que el sector financiero en su conjunto cumpla una de sus funciones sociales: dotar de crédito a la economía.

Por lo tanto, estas medidas deben ser adoptadas en la coyuntura actual, en las mesas del diálogo social, con el mayor consenso parlamentario posible y con la participación y acuerdo, también, de las administraciones autonómicas, en el marco del Pacto por la Economía, el Empleo y la Cohesión Social propuesto por la CS de CCOO.



**José María Lacasa**

La crisis y la economía española  
desde una perspectiva empresarial



*Por la calle*, 1909. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*La amplitud y profundidad de esta crisis económica de carácter global, de la que no está excluido ningún país, tiene unas características particulares en el nuestro, sobre todo por la vulnerable posición de buena parte de nuestros sectores productivos.*

*Las propuestas empresariales para hacer frente a la citada crisis son: financiación, competitividad, reforma del mercado laboral y optimismo.*

**A**GRADEZCO a la revista de Comisiones Obreras «*Gaceta Sindical: reflexión y debate*» la oportunidad que me brindan de poder contribuir a este duodécimo número centrado en el análisis de la crisis económica internacional, en el que señalaré cómo vemos los empresarios españoles la actual situación y cuáles son, desde nuestro punto de vista, las reformas que debemos emprender para hacerle frente.

Antes de centrarme en la temática de este artículo —la perspectiva empresarial de la crisis—, quisiera dejar constancia escrita de mi respeto y admiración por José María Cuevas, que contribuyó con una reflexión sobre las relaciones laborales en un entorno de cambios económicos, a la última edición de la «*Gaceta Sindical*». Como siempre, utilizando la forma clara y directa que le caracterizó como Presidente de la CEOE, aportó su acertada visión empresarial sobre las relaciones laborales en un entorno de cambio económico.

Cuando el Presidente Cuevas firmaba dicho artículo, la crisis era ya una realidad convertida en la primera preocupación de la CEOE y de los empresarios españoles. La amplitud y la profundidad de esta crisis económica de carácter global, de la que no está excluido ningún país, tiene unas características particulares en el nuestro, sobre todo por la vulnerable posición que viven buena parte de nuestros sectores productivos, empezando por el sector inmobiliario. Pero no es el único; a la crisis inmobiliaria hay que añadir otros problemas coyunturales como nuestro elevado déficit por cuenta corriente, así como una serie de debilidades estructurales como la baja productividad, la todavía escasa inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación, o la excesiva dependencia energética.

La gran familia empresarial está sufriendo esta situación de crisis económica de una manera intensa, debido a la brusca escasez de crédito que ha provocado la desaparición de un significativo número de empresas y la consiguiente pérdida de empleo, aumentando el paro de una forma antes nunca vivida. Y todo ello no

deja de ser un círculo fatal que va de la destrucción de empresas a la destrucción de empleos y a la bajada del consumo.

Desde el primer momento señalamos al Gobierno, mucho antes incluso de que el Ejecutivo admitiera la gravedad de la situación a la que nos enfrentamos, que las reformas estructurales eran la única forma que teníamos —y tenemos— de salir de esta situación, y como antes, ahora también estamos a disposición del Gobierno y de los interlocutores sociales para seguir dialogando y poniendo en marcha medidas efectivas que rompan dicho círculo destructivo.

No somos alarmistas cuando en CEOE hablamos de la urgente necesidad de poner en marcha reformas estructurales. Incluso se nos ha acusado en alguna ocasión de declararnos en contra de la libertad de mercado, cuando se trata de todo lo contrario: la economía de mercado y la libre empresa es la única forma de salir de la crisis, rechazando proteccionismos e intervencionismos, y dotándonos de un marco legal adecuado, con reglas claras y transparentes que reactiven la actividad económica y que fomenten el espíritu empresarial ligado, inevitablemente, a la creación de puestos de trabajo: porque ese es el gran reto, frenar el cierre de empresas y la consiguiente pérdida de empleos, para lo que la palabra clave es **financiación**.

Y más que la financiación, el problema está en la falta de la misma: es un hecho que se trata de una de las primeras causas de cierre; las empresas españolas y sobre todo las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) no cuentan con la misma financiación que habían obtenido con relativa facilidad hace sólo unos meses, provocando el cierre de muchas de ellas por la falta de circulante.

Por ello aplaudimos las medidas que dictó el Gobierno con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) como ejecutor, pero las buenas intenciones de estas líneas no terminan de llegar de forma efectiva al empresario, que es quien las necesita para no cerrar su negocio. El funcionamiento de las líneas ICO está impidiendo que lo que eran buenas medidas lleguen a buen puerto: hace falta un plan de comunicación y mejorar la eficiencia en la gestión de intermediación de las mismas, así como que el ICO asuma un mayor riesgo de las operaciones.

Pero la financiación de las empresas no puede dejarse sólo en manos del ICO y de sus nuevas líneas. La morosidad, y en particular la demora en los pagos de las Administraciones Públicas, hace que aumente la falta de tesorería en las empresas. Mientras al empresario se le exige, por ejemplo, el pago del

IVA incluso sobre facturas no cobradas de la Administración, la propia Administración Pública retrasa los pagos de las obras y servicios contratados hasta hacer inviable el sostenimiento de muchas empresas. En este sentido es esperanzadora la propuesta que la Comisión Europea ha presentado para obligar a las Administraciones Públicas a pagar sus facturas en treinta días o a abonar intereses y gastos de demora, lo que debería acabar con los retrasos sistemáticos en los pagos. Esta ha sido siempre una de nuestras máximas reivindicaciones; el retraso en los pagos se ha convertido en una enfermedad que no puede quedar sin cura en una economía en crisis, pues causa un efecto dominó en otras empresas y en el conjunto de la economía.

Junto a la financiación, la **competitividad** es también esencial para parar la destrucción de empleo. En los últimos años hemos ido perdiendo competitividad por nuestro diferencial de inflación con respecto al resto de países europeos, lo que ha supuesto el deterioro de nuestra balanza comercial y el crecimiento del déficit. Ahora ya no contamos con la posibilidad de hacer devaluar la peseta sino que es imprescindible reducir costes a las empresas por otros métodos, realizando las reformas estructurales necesarias.

Hay que prestar la debida atención al **Mercado Laboral**: desgraciadamente, las cifras no mienten; nos presentan una realidad que nos sitúa con la tasa de paro más elevada de toda la Unión Europea a 27 estados miembros, habiendo llegado en estos últimos meses a tristes récords históricos que en la realidad se trasladan a las colas del INEM y sumen en el dolor a muchas familias.

Cuando en CEOE hablamos de la reforma del mercado laboral no estamos pidiendo, en modo alguno, la disolución del Diálogo Social, pieza clave de la política económica española; estamos pensando en una reforma que tiene por objeto frenar la destrucción de empleo. Cuando intentamos explicar esta idea se nos tacha de querer reducir el coste del despido; y no se puede caer en esta simplificación. Es cierto que los interlocutores sociales no hemos podido llegar a un consenso para la renovación del Acuerdo de Negociación Colectiva 2009 tal y como habíamos hecho durante los últimos siete años. Pero la falta de un ANC este año no significa cerrar las puertas al diálogo; otros importantes asuntos para empresarios y trabajadores están aún en las mesas de negociación y requieren de todo nuestro esfuerzo.

El europeísta concepto de la flexiseguridad está entre nuestras demandas: lo que pretendemos son propuestas basadas en que en el mercado de trabajo

son primordiales las reformas capaces de combinar la flexibilidad que necesitan nuestras empresas para competir en una economía global, con la seguridad que demandan los trabajadores en su empleabilidad. No se trata de, simplemente, acuñar un nuevo término; se trata de un método para facilitar la transición en el empleo; y queremos abrir las bases para el diálogo gracias a la posición consensuada por la organización empresarial europea a la que pertenece CEOE, BUSINESSEUROPE, y por la Confederación Europea de Sindicatos, CES. La flexi-seguridad se ha implantado con éxito en distintos países nórdicos europeos; no pretendemos copiar sin más lo que a los austriacos o a los finlandeses —con los que, por cierto, compartimos el Mercado Único Europeo— les ha dado resultados, sino adaptar nuestra realidad a la situación actual, ya que seríamos unos irresponsables si no tuviéramos en cuenta todas las opciones.

Otro elemento importante, que desde una perspectiva empresarial de la crisis mejoraría la competitividad de las empresas españolas, es la reducción de las cargas administrativas. CEOE y CEPYME firmamos con el Ministerio de Administraciones Públicas, dependiente ahora de la Presidencia del Gobierno, un proyecto para este año, en el que vamos a trabajar con nuestras organizaciones territoriales y sectoriales, para identificar las cargas administrativas que más perjudican a nuestras empresas. La simplificación y reducción de las mismas, que actualmente son penalizadoras para la creación de empleo, supondría una inyección de competitividad directa para las empresas.

Y junto a la financiación y a la competitividad, no puedo dejar de resumir, al menos someramente, el resto de reformas que en CEOE consideramos claves:

- La creación de un **marco fiscal** que incentive el crecimiento de la inversión y del empleo, y sirva como referente para la inversión directa extranjera: y para ello creemos necesario reducir el tipo impositivo del Impuesto de Sociedades, y disminuir las cotizaciones sociales a cargo de las empresas sin desequilibrar el sistema.
- Con respecto a la **energía** es innegable que somos un país con gran dependencia energética del exterior, lo que debe llevarnos a un debate importante del que no se puede excluir a la energía nuclear si queremos tener un precio, y una seguridad en el suministro, que sea competitivo para nuestra industria.
- La **Investigación**, el **Desarrollo** y la **innovación** es otro asunto estratégico en el que creemos que aún puede avanzarse considerablemente. Tenemos que aprovechar la crisis para mejorar nuestro modelo y patrón

de crecimiento, invirtiendo más en tecnología, innovando más, apoyando la educación y formación de nuestros trabajadores y así, aumentando nuestra productividad y competitividad.

- En el ámbito de las **infraestructuras**, claves en la actual fase recesiva de la economía, el Fondo de Inversión Local (puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial), esperamos que tenga efectos positivos a corto plazo y para ello hemos trabajado en estrecha colaboración con la Administración. Pero hace falta un ambicioso y global plan de inversión en infraestructuras, en el que la colaboración público-privada es fundamental.

Esta es la visión empresarial de cómo hacer frente a la crisis: financiación, competitividad, reforma del mercado laboral, y **optimismo**. Optimismo porque contamos con un tejido empresarial sólido y comprometido con la economía española. **Un tejido empresarial con una marcada vocación de creación de empleo**. Y para el que la CEOE siempre estará dispuesta a trabajar.





**Paloma López**  
**Ramón Górriz**

La acción sindical ante la crisis en España



*Un pobre en París, 1897. Isidre Nonell i Monturiol.*

---

*La salida de la crisis debe buscar el crecimiento sostenible y productivo, a favor del empleo decente, seguro, estable y con derechos; con igualdad entre hombres y mujeres, y entre trabajadores inmigrantes y autóctonos; sin daños para la salud de trabajadores y trabajadoras, y a favor del crecimiento sostenible y productivo; con garantías de condiciones dignas de vida y trabajo, donde las pensiones, la educación la sanidad y la protección social sean derechos consolidados. La negociación colectiva es un instrumento clave ello.*

*Es necesario cambiar el patrón de crecimiento que ha seguido la economía española y que ha sido en gran medida el responsable de la situación actual. Es una apuesta de profundo calado y de futuro, en la que las viejas y eternas recetas no tienen cabida.*

*Por estas razones, se propone un Pacto por la Economía, el Empleo y la Cohesión social que ponga las bases para el desarrollo de un nuevo modelo productivo basado en el empleo, la protección social y la economía productiva; un Pacto en el que Gobierno, empresarios y sindicatos concierten y concentren todos los esfuerzos en el diseño de un nuevo modelo productivo, desde el que poder responder a la crisis con fuerza para luchar contra el desempleo e impulsar un nuevo modelo de crecimiento y de empleo que garantice la cohesión social.*

## I. LA ESPECIAL INTENSIDAD DE LA CRISIS EN ESPAÑA

LA recesión y caída de la producción económica continúan siendo los factores predominantes en la economía mundial, y sus efectos negativos superan de tal manera los pronósticos relativos a su duración y extensión que, por el momento, no es posible realizar ninguna previsión acerca de su final. Entre las causas de su origen se debe citar la enorme incorrección en el funcionamiento de los mecanismos de regulación y control de los mercados financieros internacionales, hasta el punto de que en algunos países han desaparecido o han sido eliminados. En España la intensa caída de la producción económica encuentra su origen en esta crisis internacional provocada por el colapso del sistema financiero, con el efecto directo de que nuestra economía se sumerja en una crisis muy profunda. Crisis que cuenta con características y consecuencias propias y particulares, derivadas de una estructura y un tejido productivo que arrastra serios déficit estructurales.

Los efectos de esta intensa caída de la economía se evidencian principalmente en el aumento del desempleo, que en estos momentos supera ya los cuatro millones de personas (según datos de la EPA del primer trimestre de 2009), pero cuyo techo no se alcanza a ver. Si bien el crecimiento del desempleo tiene su origen en la caída del sector de construcción residencial y los servicios asociados a ella, ha ido progresivamente extendiéndose al conjunto de los sectores económicos, arrastrando incluso a los sectores industriales, como pone de manifiesto la pérdida de más de un millón de cotizantes a la Seguridad Social. En esta complicada situación, todos los indicadores apuntan a que la recuperación de la economía no va a ser fácil ni rápida, y que la crisis bien podría alargarse más allá de 2010.

A ello hay que añadir la existencia de una altísima proporción de trabajadores y trabajadoras con contratos temporales, oscilando entre el 27% y el 35%,

y cuyos costes de despido son prácticamente nulos. Esta es la razón que explica la intensa y rapidísima destrucción de empleo, evidenciando por otro lado la enorme debilidad del modelo de crecimiento desarrollado en nuestro país, basado como hemos denunciado repetidamente, en la especulación inmobiliaria y en el peso de sectores productivos enteros definidos por la baja productividad, bajos salarios y alta precariedad.

Por tanto, la economía española entra de lleno en esta profunda crisis no solo arrastrada por la crisis internacional, sino como consecuencia de las características de su propio modelo productivo, abiertamente incapaz de competir por cuotas de mercado interno y externo como corresponde a un mundo de economía abierta, configurando su comportamiento diferencial con una destrucción de empleo que se produce a mayor ritmo y con mayor intensidad que el resto de las economías de los países de nuestro entorno europeo.

El agotamiento del modelo se pone de manifiesto en que las supuestas ventajas competitivas que habían acompañado los últimos años de crecimiento económico han entrado en quiebra, porque dicho crecimiento se ha basado en elementos como el bajo coste del factor trabajo, y se manifiesta en la caída de la evolución del PIB y en el desequilibrio tanto de la balanza comercial como del déficit público. De no cambiar aspectos estructurales del modelo productivo, la economía española será incapaz de alcanzar en breve una tasa anual de crecimiento de su producto nacional mínimamente aceptable, incluso aunque se solucionaran los graves problemas que aquejan a las principales economías del mundo, en especial, por su peso, la de Estados Unidos.

## II. UN PROCESO DE DIÁLOGO SOCIAL DÉBIL Y ESTANCADO

Entre septiembre de 2007 y enero de 2008, a medida que la crisis se iba acentuando, el Gobierno, de forma similar a las medidas adoptadas por los gobiernos de otros países europeos, ha pretendido inyectar confianza y dar estabilidad al sistema mediante la aplicación de distintas y sucesivas medidas para la reactivación económica, y otras destinadas a mejorar en algunos aspectos la protección de las personas en situación de desempleo. Medidas que apuntando en la dirección correcta, son de alcance limitado, tanto por no tener la intensidad necesaria para resolver la situación, como, en otros casos, por problemas para su ejecución, por lo que el carácter meramente paliativo e insuficiente de estas medidas no va a tener el efecto de facilitar la salida de la crisis.

La decisión del Consejo de Ministros del 6 de marzo de este año de adoptar un conjunto de 'Medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de personas desempleadas' tiene, por tanto, las mismas carencias. A ello hay que añadir que su tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley podría sufrir transformaciones, aunque estamos en la fase de planteamiento de propuestas en las reuniones con los grupos parlamentarios. Respecto de las medidas planteadas en el Real Decreto Ley 2/2009, CCOO considera negativas dos de ellas: las bonificaciones para la contratación a beneficiarios de prestaciones por desempleo, por entender que introduce un elemento de discriminación -o al menos resultar contrarias al principio de igualdad- de las personas que se puedan beneficiar de las prestaciones por desempleo a la hora de incentivar su colocación, y las bonificaciones al trabajo a tiempo parcial, ya que este tipo de contratación -como muestran las estadísticas laborales- se orienta principalmente a las mujeres, con la consecuencia, ya conocida, de empleos de peor calidad para las trabajadoras.

Si las medidas planteadas por el gobierno se mantienen en su carácter parcial, se reducirá significativamente su capacidad de éxito; o si, incluso, se cae en el error de insistir en las viejas políticas, no solamente no se resolverán los problemas sino que, además, se agravarán. Al contrario, la complejidad de la situación aconseja enfocar con visión global las decisiones a tomar sobre los sectores públicos y privados para encarar los profundos problemas estructurales de la economía española, afrontando el reto de transitar hacia un nuevo modelo de crecimiento y producción que sea capaz de romper las viejas inercias que nos han conducido a esta crítica situación.

El objetivo debe ser limitar los daños derivados de la destrucción de empresas y de empleos, desarrollando y coordinando las políticas de protección social. En este sentido, el gobierno se ha comprometido reiteradamente a que se dará cobertura a las personas que han perdido o pierdan su empleo en esta situación de crisis, pero, como es evidente, nuestro sistema de protección social, tanto en su vertiente contributiva como asistencial, tiene límites, y si la situación se alarga o se agrava, y el ciclo económico no se recupera, podría no ser suficiente para cubrir las necesidades de todas las personas que se encuentran en situación de desempleo.

Por ello defendemos que hay que ampliar los elementos de cobertura y protección, en previsión del crecimiento de la demanda de prestaciones por desempleo y del aumento de personas que se puedan encontrar en situación de

riesgo de exclusión social, bien porque los trabajos que han desempeñado no han generado las cotizaciones necesarias para acceder a algún nivel de protección social, bien porque ya hayan agotado las prestaciones contributivas o subsidios a los que tenían derecho.

En este sentido, resulta necesario que se aumente y mejore la protección por desempleo a través de diversas medidas, como incrementar los periodos de prestación y suprimir algunos requisitos para su acceso, eliminando asimismo algunos de los requisitos para acceder a la Renta Activa de Inserción; o fomentar mejoras en las Rentas mínimas de competencia autonómica, adaptándolas a la emergencia de nuevos perfiles de riesgo económico, ampliando su cobertura y diversificando la oferta de medidas y servicios complementarios.

En paralelo a los esfuerzos necesarios para asegurar la protección social, es necesario apoyar y reforzar los Servicios Públicos de Empleo, cuyo carácter de servicio público es el que permite garantizar la igualdad de oportunidades en su ayuda a las personas a buscar trabajo, y conseguir una mayor integración de las políticas activas de empleo, modernizando y coordinando los servicios de empleo autonómicos para ganar eficacia en la intermediación y recolocación de las personas desempleadas, siendo imprescindible aumentar los recursos materiales y humanos para dar una mayor cobertura a las personas. La necesaria reorientación de los Servicios Públicos de Empleo debería realizarse a partir del criterio de la utilidad para el usuario, configurando y disponiendo itinerarios individualizados de inserción debidamente tutelados, así como la identificación previa de los colectivos y sus características concretas para conseguir una verdadera inserción laboral.

Especial atención concedemos al desarrollo y aplicación de la Ley de Dependencia, que junto a los servicios sociales constituyen un instrumento irrenunciable del Estado del Bienestar. A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno respecto a los planes sectoriales y el Plan concertado, la ausencia de un marco normativo estatal se ha ido traduciendo en diferencias y desequilibrios territoriales en relación a los derechos, servicios y prestaciones que ofrecen las Comunidades Autónomas. Todavía en la actualidad, la realidad muestra que permanece un cierto carácter asistencial de los servicios sociales, sin terminar de superar un modelo caracterizado por una atención social de carácter residual que no responde al modelo de Estado de Bienestar y de derecho al que aspiramos.

Esta apuesta por el reforzamiento del sistema de protección social, que en estos momentos está realizando un importantísimo rol anticíclico, incluye tam-

bién nuestra cooperación en los trabajos parlamentarios de renovación del Pacto de Toledo. En este apartado, consideramos que no sólo hay que tratar la contención del gasto, sino que también se debe aumentar la capacidad de generar ingresos en la Seguridad Social, mediante la elevación de las bases mínimas de cotización y el incremento del Salario Mínimo Interprofesional, lo cual tendría como efecto la elevación y mejora de las arcas de la Seguridad Social.

La salida de la crisis debe buscar el crecimiento sostenible y productivo, a favor del empleo decente, seguro, estable y con derechos; con igualdad entre hombres y mujeres, y entre trabajadores inmigrantes y autóctonos; sin daños para la salud de trabajadores y trabajadoras, y a favor del crecimiento sostenible y productivo; con garantías de condiciones dignas de vida y trabajo, donde las pensiones, la educación la sanidad y la protección social sean derechos consolidados.

No podemos mantenernos con modelos propios del pasado que nos alejan del ámbito europeo, sino que deberíamos apostar porque nuestro modelo de crecimiento económico y desarrollo social se realice con los mismos parámetros del resto de países de la Unión Europea. De la crisis no se sale deteriorando los derechos laborales y reduciendo el papel de los sistemas de protección, sino que existe una amplia coincidencia en que la desregulación del mercado de trabajo es incompatible con un incremento relevante de la productividad.

Consideramos que la estrategia de diálogo social que compartimos en julio de 2008 con UGT, CEOE y el Gobierno socialista debe reorientarse a la luz de la evolución de los acontecimientos, proporcionando un nuevo impulso a la concertación y al diálogo social. Urge, por tanto, su convocatoria si queremos salir más pronto que tarde de la crisis, con los menores costes sociales y más reforzados, porque tan importante como superar la crisis es cómo se sale de ella. De hecho, algunas Comunidades Autónomas han tomado la iniciativa de poner en marcha medidas de diversa naturaleza en el marco del diálogo social correspondiente.

### III. EL FRACASO DEL ACUERDO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

A principios de diciembre de 2008, y tras los cambios producidos en el equipo directivo de CEOE, los primeros contactos con la organización empresarial predecían los problemas y dificultades que más tarde se materializarían en torno a la renovación del Acuerdo de Negociación Colectiva, suscrito ininterrum-

pidamente desde 2002. Ese mismo mes, CEOE rechazó la propuesta de CCOO y UGT para prorrogarlo. Posteriormente mostraron un giro radical en las indicaciones y recomendaciones a sus organizaciones afiliadas sobre los criterios para abordar la negociación colectiva, tanto en lo referente a los criterios sobre política retributiva como incluyendo propuestas defendidas por la organización empresarial que habían sido controvertidas o directamente rechazadas por los sindicatos, como la propuesta de que sean las Mutuas las encargadas del control del absentismo laboral, las propuestas dirigidas a lograr una mayor flexibilidad en las modalidades de contratación y el abaratamiento del despido, o la propuesta de reducción de tres puntos de las cotizaciones sociales.

Este último aspecto referente a las cotizaciones a la Seguridad Social merece ser destacado, ya que forma parte de otros escenarios de negociación —el Parlamento en este caso— pero sobre todo porque, de llevarse a cabo esta reducción, supondría transferir un excedente empresarial de 11.500 millones de euros, que al finalizar este año significaría un déficit de la Seguridad Social de 9.000 millones de euros. Si se aplicara esta medida, en el breve plazo de siete años se agotaría el Fondo de reserva de la Seguridad Social y al poco tiempo se comprometería inequívocamente el futuro del Sistema Público de Pensiones. Reducir impuestos y cuotas sociales, en un contexto como el actual de caída del empleo y la recaudación, sólo servirá para reducir los márgenes ya limitados de actuación del Estado a través del gasto público, así como para deteriorar los sistemas públicos de protección social en el momento en que su concurso resulta más necesario.

Respecto al absentismo laboral, las propuestas de CEOE corresponden a uno más de los varios intentos de que entidades privadas como las Mutuas se hagan cargo de la capacidad de intervención, por medio de las *altas* para los trabajadores, en procesos de baja por contingencia común. No nos parecen admisibles estas propuestas que recomiendan que en los convenios colectivos se introduzcan cláusulas que vinculen los criterios retributivos al control del absentismo, o condicionar la percepción de estos conceptos retributivos a la constatación por la empresa, o verificación de ‘entidad gestora o colaboradora’, de situaciones como la hospitalización, y creemos que no se puede reducir a una negociación de incentivos grupales que lleve a un control de unos trabajadores sobre otros y a intercambiar el concepto de salud por el de compensación económica.

La política salarial a desarrollar durante 2009 ha sido uno de los aspectos más polémicos por la propuesta de CEOE de revisión salarial, que se fijó final-



mente en torno al 1%. Nuestra posición, acordada con la Unión General de Trabajadores y en correspondencia con los criterios de la Confederación Europea de Sindicatos, ha sido rechazar y denunciar públicamente la acusación de que los trabajadores y sus salarios seamos los causantes o responsables de la crisis, insistiendo en que el criterio para el incremento salarial debe continuar referenciado en la previsión de inflación realizada tanto por el Banco Central Europeo como por el propio Gobierno, y que no se pueden cambiar las reglas de juego de forma oportunista de una herramienta tan relevante para la dinámica de la negociación colectiva como el ANC.

Por el contrario, la política económica pública, la financiarización sistémica y la mala gestión empresarial han sido, en suma, los auténticos responsables de un modelo socioeconómico de difícil viabilidad. Un aumento del 2% en los salarios es una simple medida de compensación del terreno perdido en capacidad adquisitiva por un amplio porcentaje de la clase trabajadora en la última década, puesto que sólo una fracción minoritaria de los salarios ha crecido holgadamente, mientras que la mayoría se ha mantenido estancado o en retroceso.

Así, entendemos que hay que actuar en el seguimiento de la aplicación de las cláusulas de revisión salarial o cláusulas de garantía en aquellos convenios colectivos plurianuales que incluyan cláusulas de este tipo, para comprobar de forma exhaustiva su activación y para evitar el incumplimiento unilateral de los compromisos salariales adquiridos, recordando que existen fórmulas que permiten a las empresas la inaplicación de sus compromisos salariales si así lo solicitan y demuestran.

En paralelo, no se pueden olvidar algunos de los problemas que denunciamos desde hace años y que consideramos prioritarios en nuestra estrategia sindical, como son los bajos salarios -que en algunos sectores alcanzan a gran parte de sus trabajadores, o incluso a sectores enteros-, así como la existencia de situaciones crecientes de pobreza en nuestra sociedad que afectan a colectivos especialmente vulnerables como inmigrantes, mujeres, jóvenes o trabajadores de baja o escasa cualificación. De lo anterior se deriva la recomendación para que a través de la negociación colectiva se definan salarios mínimos garantizados a nivel sectorial, especialmente en los niveles más bajos de las estructuras profesionales; o, también, que se definan cuantías con carácter de mínimos en relación a algunos conceptos salariales, con la finalidad de evitar el dumping salarial o la degradación de condiciones laborales y salariales, y mejorar la capacidad adquisitiva de los trabajadores y trabajadoras para afrontar la crisis económica.

En este contexto de depresión económica global hay que abordar y denunciar el falso dilema de la 'solución' de la moderación salarial, presentada como opción para salvar una parte del empleo existente. La coordinación de las políticas sindicales debe tratar de evitar los intentos de salir de la crisis mediante la equívoca idea de competir entre países, o entre distintos grupos de trabajadores. Siguiendo esta línea, compartimos el criterio de la CES que propone que la negociación salarial se oriente hacia la suma de la inflación y la tendencia al alza de la productividad, prestando una especial atención a tratar de resolver los salarios de pobreza, evitando que la crisis tenga un efecto todavía mayor sobre los trabajadores que se encuentran en el último eslabón del mercado laboral y en posiciones estructuralmente débiles en los procesos de negociación.

#### IV. EL PAPEL DECISIVO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Nuestras posiciones en torno a la negociación colectiva han sido consensuadas con la Unión General de Trabajadores, con quienes, y ante la imposibilidad de acordar un nuevo ANC, suscribimos en el pasado mes de marzo un documento de Criterios Conjuntos para la negociación colectiva y el empleo, bajo el lema 'Propuestas sindicales frente a la crisis. Por unas condiciones de trabajo y empleo dignas'. La negociación colectiva es el instrumento clave para la defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras, desde la prioridad de apostar por favorecer el empleo y como elemento de regulación de las condiciones de trabajo y económicas, y el ámbito donde se establecen y defienden los derechos colectivos e individuales y donde se concreta la participación sindical.

Consideramos como objetivo la mejora de la estructura y articulación de la negociación colectiva, ya sea por la vía contractual o por reformas normativas, dirigidas a ampliar y extender la cobertura de la negociación a quienes aún carecen de ella; y a dotar de plena seguridad jurídica a las normas pactadas, eliminando concurrencias conflictivas o resolviéndolas por cauces ágiles y eficaces. La negociación colectiva debe superar deficiencias y ganar eficacia, optimizando los recursos destinados a la negociación e impulsando los destinados a garantizar la plena y correcta aplicación de lo acordado, y además ampliar y mejorar el funcionamiento del papel de las Comisiones Paritarias de Interpretación y Vigilancia del Convenio.

Mejorar y reforzar la estructura, la articulación y la cobertura de la negociación colectiva son medidas orientadas a evitar la fragmentación y la dispersión

actuales, y pudieran conllevar, por un lado, reformas normativas y administrativas a proponer al Gobierno y, por otro, un conjunto de criterios e instrumentos para su implementación y desarrollo en la negociación colectiva. Estas posibles reformas podrían estar acompañadas de la revisión de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, para asegurar la prevalencia de la presencia del sindicato frente al comité.

Entre los ejes estratégicos también recogidos en los documentos de nuestro IX Congreso, destaca el impulso de la presencia del sindicato en las pymes y la organización de sus trabajadoras y trabajadores, promoviendo su afiliación, así como ganar intervención sindical directa, reforzando los derechos, las funciones y los instrumentos para la acción de las organizaciones sindicales.

En el proceso de negociación de los convenios colectivos se está produciendo una mayor tensión de lo habitual, motivada por la ofensiva empresarial en torno al cuestionamiento de los convenios pactados con anterioridad, y no solamente en materia salarial. Ratificamos nuestra voluntad de cumplir y hacer cumplir los acuerdos y convenios que hayamos suscrito, y queremos llamar la atención sobre los riesgos que comportaría para el futuro el cuestionamiento de este modelo de negociación.

En un contexto como el actual, algunas cuestiones pudieran quedar relegadas o subsumidas entre otras reivindicaciones. El derecho a la igualdad y la no discriminación es un principio elemental recogido en toda la legislación, por el cual es obligación de todas las empresas el respeto a la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, reforzado por la nueva tutela antidiscriminatoria al amparo de la Ley de Igualdad de 2007. Esta tutela trata precisamente de evitar que la discriminación se produzca, obligando a las empresas a garantizar la igualdad real y efectiva y además a actuar en ese sentido. Esto quiere decir que las empresas, obligadas o no por la Ley a realizar un plan de igualdad, deben garantizar la igualdad y no discriminación en todos los aspectos de la relación laboral desde el inicio hasta su finalización. La acción sindical debe, por tanto, orientarse hacia el impulso y la promoción de planes y medidas de igualdad en todas las empresas, garantizando la participación sindical en su elaboración y asegurando la transversalidad del género en todos los contenidos del convenio colectivo.

La precariedad laboral, la subcontratación abusiva y la realización de largas jornadas de trabajo son algunos de los elementos que de forma específica contribuyen al mantenimiento de altas tasas de siniestralidad y otros riesgos labora-

les en nuestro país, y la salud y seguridad en el trabajo no pueden ser las grandes olvidadas o las que paguen la situación de crisis. La negociación colectiva, que ha tenido resultados desiguales en esta materia, está llamada a realizar un esfuerzo adicional en los próximos convenios. El añadido de falta de información y formación sobre riesgos laborales en el ámbito específico de la pequeña y micro empresa nos hace llamar la atención para su consideración como materia estratégica. La vigilancia de la salud abarca toda una serie de obligaciones y actuaciones, tanto en la planificación de la evaluación de riesgos y en la participación en la misma, como en las propuestas de medidas para la formación y la información y las actuaciones concretas para trabajadores especialmente sensibles.

## V. LAS PROPUESTAS SINDICALES: HACIA UN NUEVO MODELO PRODUCTIVO

Ante la gravedad de la situación anteriormente expuesta, debemos enfrentar el principal reto que tiene nuestro país, la transformación del modelo productivo para que esté al servicio de las prioridades de las personas y no al revés. Un nuevo paradigma de producción que busque la dinamización de los sectores económicos que puedan sostener y generar empleo en mayor medida. Necesitamos cambiar el patrón de crecimiento que ha seguido la economía española y que ha sido en gran medida el responsable de la situación que atravesamos. Estamos ante una apuesta de profundo calado y de futuro, en la que las viejas y eternas recetas como las reformas laborales y la reforma de la Seguridad Social no tienen cabida.

Consideramos que la estrategia de diálogo social que se concibió en julio de 2008 debe reorientarse a la luz de la situación actual, y para ello es imprescindible un nuevo impulso a la concertación social. Valoramos la apuesta del presidente Zapatero por un nuevo modelo productivo, apuesta que llega con algunos años de retraso y que esperamos discutir, precisar y ofrecer aportaciones en la mesa de diálogo social que el propio presidente ha comprometido en su intervención.

Por estas razones, proponemos un Pacto por la Economía, el Empleo y la Cohesión social que ponga las bases para el desarrollo de un nuevo modelo productivo basado en el empleo, la protección social y la economía productiva; un Pacto en el que Gobierno, empresarios y sindicatos debemos concertar y concentrar todos los esfuerzos en el diseño de un nuevo modelo productivo,

desde el que poder responder a la crisis con fuerza para luchar contra el desempleo e impulsar un nuevo modelo de crecimiento y de empleo que garantice la cohesión social. Con este Pacto buscamos afianzar la interlocución sindical ante los poderes públicos y la sociedad, mediante un enfoque general y transversal de las propuestas socioeconómicas, asegurando la necesaria coherencia y cooperación de las políticas que se deben poner en marcha.

Construir un pacto de esta índole significa establecer las bases de un nuevo patrón de crecimiento que garantice un mejor reparto de la riqueza en pos de una mayor cohesión social, que aúne esfuerzos, recursos y medidas, y que pivote sobre tres ejes: ampliar la protección social, impulsar la actividad económica y la creación de empleo, y mejorar la educación y la formación. Estos tres ejes se complementan con una serie de medidas adicionales como son: medidas fiscales, normalización del funcionamiento del sistema financiero y mejora del tratamiento laboral de la crisis en la empresa.

En un Estado fuertemente descentralizado como el español, las CCAA, que en estos años han asumido importantes competencias en todos los órdenes, deberán asumir un papel activo. El Gobierno central deberá coordinar las medidas que éstas ya están adoptando con las que se puedan acordar en el ámbito Estatal e impulsar la cooperación a través de una Conferencia de Presidentes de las CCAA sobre el empleo y la industria.

El Pacto que proponemos deberá contemplar los compromisos concretos sobre las medidas urgentes que deben implementarse de manera ejecutiva: consolidación del sistema de protección social, revisión del sistema financiero, política industrial, I+D+i; y mejora educativa y de la formación profesional.

Si la primera responsabilidad es atender a las personas que están sufriendo los efectos de la crisis, simultáneamente hay que evitar que el desempleo siga creciendo e impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo y ello solo es posible si intervenimos para reanimar la actividad económica. Actuar requiere de una decidida iniciativa pública (inversión directa en infraestructuras y sectores económicos, garantías para que fluya el crédito), generando condiciones en las que el sector privado encuentre los estímulos y garantías suficientes para mantener iniciativas empresariales o iniciar nuevos proyectos.

La inversión en infraestructuras debe ser una prioridad del gasto público y un instrumento básico para dinamizar la economía, el aumento de la productividad,

el funcionamiento eficaz del mercado de bienes y servicios, la vertebración del territorio y para facilitar el desarrollo de las zonas más desfavorecidas, y es una condición necesaria para reactivar la economía, para reactivar la demanda agregada y en consecuencia la producción del país. El incremento de la inversión pública y de la inversión privada, junto a la adopción de mecanismos para favorecer el traslado de las medidas de apoyo al sector financiero a las empresas y las familias, con mayor grado de transparencia y eficacia, no puede esperar.

Hay que acometer nuevos programas de inversión pública, tanto en lo que se refiere a la dotación de infraestructuras físicas como tecnológicas, que apuesten por la anticipación de obra pública prevista en el marco del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), que vertebrén el territorio y establezcan una red transversal de comunicaciones.

Es necesario adoptar medidas encaminadas al aumento del parque de viviendas en alquiler mediante una acción concertada del conjunto de Administraciones Públicas y el sector privado, para dotar a los programas existentes de mayor accesibilidad y agilidad; que contemple tanto los problemas asociados a la disposición de suelo como el stock de vivienda nueva existente y el acceso a la financiación.

Es imprescindible ordenar y priorizar las inversiones públicas en I+D+i en toda la actividad productiva. El desarrollo tecnológico debe cobrar especial relevancia, así como la investigación de base. Junto a un incremento de los recursos públicos, la iniciativa privada tiene un papel básico que cumplir en este terreno y tiene que asumir compromisos reales en el incremento del gasto en la I+D+i, así como la cooperación público-privada en esta materia. Para ello, es preciso potenciar la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para alcanzar un mayor grado de eficacia de la I+D+i, ya que las Comunidades cada vez tienen más peso en este ámbito.

Hay que alcanzar un Acuerdo Marco sobre Política Industrial que apueste por un proyecto a medio plazo para el diseño de políticas horizontales y sectoriales que incrementen el peso de la industria. Debe fomentarse el diseño industrial, la calidad de los bienes y servicios, la cooperación entre pequeñas y medianas empresas, la exportación y la apertura de nuevos mercados.

Este Acuerdo Marco debe contemplar como objetivo acercar el gasto en I+D+i a los objetivos de competitividad de la Cumbre europea de Lisboa, de

forma que nuestra estructura productiva sea capaz de competir con productos de alto contenido tecnológico, alta elasticidad de la demanda y, por tanto, capaces de ofrecer buenas condiciones de trabajo. Aunque el esfuerzo público ha sido muy importante en los últimos años, no se ha generado un efecto de arrastre sobre la inversión privada.

Tiene que reactivarse el fomento de una política sectorial activa que apoye el desarrollo de la industria, los servicios de valor añadido, el turismo y la construcción productiva y no especulativa. Hay que diseñar nuevas líneas de apoyo a los sectores y empresas exportadoras, aumentar la inversión productiva para apoyar el cambio en la manera de crecer y priorizar la negociación de una Ley de Ciencia avanzada, fundamental para acompañar el necesario cambio de modelo productivo.

El mercado de trabajo presenta algunos desequilibrios importantes, que hay que abordar, como: el insuficiente volumen de empleo, incluso en etapas de fuerte crecimiento económico, que afecta especialmente a las tasas de paro de las mujeres y de los jóvenes; la persistencia de un elevado nivel de temporalidad en el empleo, que es una de las causas de la fuerte y rápida destrucción de empleo; el mantenimiento de unos niveles de siniestralidad significativamente superiores a los valores medios de la UE, así como de una economía sumergida que crece especialmente en tiempos de crisis y afecta a los colectivos más vulnerables. A ello hay que añadir los desajustes entre la cualificación de las personas y el trabajo desempeñado; los desequilibrios en la estructura educativa de la población potencialmente activa, coexistiendo altas tasas de fracaso escolar y baja participación en la formación profesional, con elevados niveles de población universitaria; los bajos niveles de formación continua en las empresas y las desigualdades de género, que se manifiestan en indicadores como la segregación ocupacional del empleo entre sexos, o las importantes diferencias retributivas del empleo femenino.

Para estos objetivos es imprescindible incrementar la presencia de un sector público capaz de afrontar inversiones y gasto. En protección social deberían adoptarse medidas para aumentar los ingresos públicos y limitar el saldo negativo de las cuentas de las Administraciones Públicas.

En un contexto de recesión económica, el aumento de los impuestos puede tener una incidencia diferente dependiendo del nivel de gasto público final y la incidencia de las modificaciones tributarias por niveles de renta. Si se pretende

reducir el saldo negativo del sector público, al considerar que las políticas de gasto cumplen en mejor medida con las necesidades de la coyuntura al transferir recursos desde el sector privado al público, se puede optar por un aumento de la presión fiscal en el IRPF, con la supresión de la deducción de 400 euros y aumento del tipo marginal del tramo con mayores ingresos (actualmente en el 43%).

Finalmente, hay que normalizar el funcionamiento del sistema financiero español. Además de las políticas enumeradas, es preciso reflexionar en otras áreas también importantes que probablemente exijan medidas complementarias a las ya adoptadas. Un elemento clave es normalizar el funcionamiento del sistema financiero español como intermediario entre el ahorro y el crédito, que presenta sus propias deficiencias por una suma de causas bastante complejas. En esta situación parece necesario realizar un análisis más en profundidad de la situación real de las entidades financieras y probablemente articular nuevas medidas que puedan hacer desaparecer las actuales deficiencias y limitaciones, protegiendo los intereses de los contribuyentes al no incurrir en problemas de riesgo moral penalizando públicamente a los culpables de la situación creada.

La defensa de la naturaleza jurídica de las cajas debe seguir siendo un eje de actuación. Unas entidades que han posibilitado el desarrollo social y territorial, la inclusión financiera de las clases sociales más desfavorecidas y que, siendo privadas, son las que mejor han satisfecho las demandas de lo que justificaría la existencia de una banca pública. Desde esa defensa y el máximo respeto a la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros, habría también que abordar una nueva Ley de Cajas, en un escenario en el que los procesos de fusión entre éstas, con racionalidad, parecen necesarios. Dichas fusiones deben poder superar el ámbito de las comunidades autónomas con objeto de buscar la mayor complementariedad. Esta es, actualmente, la mejor alternativa para eliminar o reducir la necesidad de aportar fondos públicos.

Junto a la CES, que toma la ofensiva para reclamar la implementación de un «New Deal» social en Europa, reclamamos un plan que contemple los siguientes puntos fundamentales: un programa de recuperación ampliado que permita crear más y mejores empleos, proteger el empleo en las industrias clave, invertir en tecnologías nuevas y sostenibles y conservar los servicios públicos; mejores sueldos y pensiones, un Estado de bienestar más sólido, mayores prestaciones para proteger el poder adquisitivo y derechos de participación reales a fin de dar impulso a la economía; poner fin a las decisiones tomadas recientemente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que favorecen las libertades del mer-



cado en detrimento de nuestros derechos fundamentales y los convenios colectivos, mediante la ratificación de los objetivos sociales del mercado interior, garantizando al mismo tiempo la igualdad de trato e igual remuneración para los trabajadores migrantes «desplazados»; regulación efectiva de los mercados financieros; una distribución equitativa de la riqueza y no caer nuevamente en el capitalismo de casino o en la dinámica a la que han estado acostumbrados los mercados financieros en los últimos 20 años; y, finalmente, un Banco Central Europeo comprometido con el crecimiento y el pleno empleo y no dedicado únicamente a mantener la estabilidad de los precios.



# Apuntes



**Informe de la Confederación Sindical  
Internacional (CSI) \***

**Una receta para el hambre: el deterioro  
alimentario del mundo**

---

\* Síntesis del informe publicado por la CSI el 30 de marzo de 2009.



*Dos pobres durmiendo*, 1897. Isidre Nonell i Monturiol.

---

*Un nuevo informe publicado por la Confederación Sindical Internacional predice un empeoramiento de la ya grave crisis alimentaria mundial a menos que los gobiernos y agencias internacionales tomen medidas urgentes. Apunta como causas principales a la especulación financiera y a los grandes beneficios obtenidos por un puñado de multinacionales, junto con el fracaso de políticas implementadas por el FMI y el BM, poniendo asimismo de relieve las repercusiones de las reglas de la OMC que reducen la seguridad alimentaria, y el impacto del cambio climático. Otro factor importante es el incremento de la producción de biocombustibles a costa de la producción de alimentos.*

## PREFACIO

**A**UNQUE los precios de los alimentos han disminuido ligeramente, la crisis alimentaria no ha desaparecido: mientras no se aborden los factores que la causaron, seguirá siendo más que probable que vuelva a producirse en un futuro inmediato. Además, cerca de mil millones de personas padecen hambre constantemente. Ahora que la atención de la comunidad internacional se dirige a la crisis financiera y económica global, se corre el peligro de que la situación de hambre mundial pueda deteriorarse aún más.

El presente informe ha sido preparado para poner de relieve estos riesgos. Los trabajadores y trabajadoras han resultado considerablemente afectados por el reciente incremento de los precios de los alimentos, y los sindicatos que los representan exigen que se tomen medidas. La crisis económica y financiera global hace que resulte todavía más urgente encontrar una solución. Tal como advierte la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la crisis económica y la actual recesión de créditos, asociadas a un descenso temporal de los precios para algunos productos agrícolas, podría forzar a los campesinos a producir menos alimentos, y si así ocurre, el mundo debería hacer frente a otro importante incremento en los precios de los alimentos el año próximo.

Si queremos sacar algo positivo de la crisis alimentaria, tendremos que aprender de los errores del pasado. Ha llegado el momento de actuar, y si la comunidad internacional está decidida a reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre para 2015, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, se requieren una seria voluntad y un serio compromiso político. El movimiento sindical exige mayor inversión en el sector agrícola y una protección social universal, sumados al respeto de las normas fundamentales del trabajo, para lograr una producción decente y sostenible de alimentos y de otros productos agrícolas. El derecho a los alimentos ha de ser considerado un derecho humano básico para todos.

GUY RYDER, Secretario General de la CSI, marzo de 2009.

## RESUMEN DE LOS RESULTADOS

### **El fenómeno**

El hambre mundial no es un fenómeno reciente; el mundo ha sido testigo de hambre y hambrunas durante prácticamente todas las décadas del siglo XX. Actualmente más de 963 millones de personas sufren de malnutrición y viven en la más absoluta pobreza en el mundo entero. La mayoría son pobres que trabajan en áreas rurales y urbanas. Con todo, la situación actual es muy diferente en cuanto a su impacto, que va desde los pobres en los países en desarrollo que no pueden permitirse adquirir ciertos productos básicos, a los trabajadores en países industrializados que están experimentando igualmente los efectos de un incremento considerable de los precios de los alimentos en sus presupuestos familiares.

Nunca antes tantos trabajadores y trabajadoras se habían visto obligados a reducir tan rápidamente sus gastos en ciertos productos esenciales como comida o sanidad. A causa del elevado precio de los alimentos, hay ahora 150 millones más de pobres en todo el mundo. Los efectos de la subida en los precios de la comida y la falta de ingresos decentes se han dejado sentir desde Europa hasta África, desde Asia hasta las Américas – todas las regiones han resultado afectadas.

En el transcurso de 2007 y 2008, los precios del trigo y del arroz aumentaron en más del 70 y 130 por ciento respectivamente. Aunque se ha registrado una lenta disminución a principios de 2009, el actual nivel de precios de los alimentos básicos sigue siendo muy superior al de hace dos años. La crisis alimentaria ha afectado a toda la población, pero de manera muy especial a quienes se sitúan al nivel más bajo de la escala de ingresos y que destinan a la alimentación entre el 50 y el 70 por ciento de sus ingresos. La crisis alimentaria global les ha privado de uno de sus derechos humanos fundamentales, el derecho a no padecer hambre y malnutrición.

En muchos países en desarrollo el efecto del incremento global en los precios de los alimentos puede medirse, no sólo por un deterioro del poder adquisitivo, sino también por el número de niños que se ven obligados a abandonar la escuela para contribuir al sustento familiar. La crisis alimentaria sin duda ha exacerbado el trabajo infantil. Sobrevivir día a día resulta más importante para los pobres en los países en desarrollo que garantizar la educación



para sus hijos, aunque la educación proporcione los medios para combatir la pobreza.

El trabajo infantil existe en múltiples formas, puede tratarse de trabajo doméstico, labores agrícolas, trabajo en industrias, trabajo forzoso o actividades económicas no protegidas y a pequeña escala. Resulta crucial eliminar cualquier forma de trabajo infantil que interfiera con la escolarización de los niños, les impida asistir a clase o les obligue a abandonar la escuela prematuramente. Los sindicatos están comprometidos a combatir el trabajo infantil y a luchar por el derecho a la educación como medio para salir de la pobreza.

### **Los orígenes de la crisis**

Las políticas que han venido siguiendo las instituciones financieras internacionales desde los años 80 han resultado determinantes sobre el hecho de que los países en desarrollo no sean capaces de garantizar la seguridad alimentaria para sus propios ciudadanos. Durante el apogeo del «consenso de Washington» en los años 80 y 90, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) promovieron incentivos de mercado, al exigir a los países en desarrollo la eliminación progresiva de subsidios agrícolas que de otro modo habrían contribuido a desarrollar una sólida economía nacional, y obligarles a vender sus reservas de grano para pagar la deuda. Una continua y errónea fijación en el libre mercado como respuesta a los problemas económicos y sociales mundiales desvió la atención del sector agrícola nacional, terriblemente subdesarrollado, en los países en desarrollo. Muchos de esos países son ahora importadores netos de alimentos, cuando eran exportadores netos en los años 60, y teniendo en cuenta los precios increíblemente elevados de los productos alimenticios, está claro que las políticas del FMI y del Banco Mundial han resultado un fracaso.

Al mismo tiempo, una mayor desregulación en los mercados comerciales y financieros ha favorecido esencialmente a las multinacionales de la agroalimentación basadas en países industrializados, y no a los pobres que trabajan en áreas rurales y urbanas en todo el mundo. Los efectos del sistema comercial mundial pueden comprobarse en el importante incremento de la factura de las importaciones para los países de bajos ingresos y déficit de alimentos, que ha subido en más del doble en cinco años. En contra de las promesas de los defensores del libre mercado, las sucesivas rondas de liberalización comercial no han garantizado la justicia y seguridad alimentaria para todos. Muchos de los

problemas pueden achacarse a las corporaciones multinacionales que controlan la mayoría del comercio internacional de maíz y otros cereales, así como a los subsidios masivos a explotaciones agrícolas en gran escala de EEUU y Europa, que privan a los productores de los países en desarrollo de acceder a los mercados. El crecimiento del comercio no ha traído hasta la fecha sino monopolización en los mercados mundiales de cereales y en el comercio de bananos, cacao y té, lo que ha perjudicado el sistema alimentario mundial y no ha proporcionado una mayor seguridad alimentaria, ni mejoras en cuanto al derecho de los trabajadores y trabajadoras a una vida decente.

En un esfuerzo por obtener beneficios rápidos y buscar nuevas opciones de inversión fuera del mercado bursátil tradicional, inversores como los fondos especulativos se han lanzado al mercado de productos agrícolas en busca de ganancias de alto rendimiento. El importante incremento en inversión especulativa es un factor que ha contribuido al encarecimiento de los alimentos básicos. En unos pocos años, las inversiones en productos alimenticios y de futuros se han multiplicado por veinte a causa de la desregulación, que ha permitido que agentes no comerciales obtengan beneficios en un mercado relativamente reducido, ocasionando una súbita volatilidad e inestabilidad.

Otra parte del problema es que la población mundial está en aumento. Para 2050 más de 9.000 millones de personas poblarán el planeta. La presión ejercida sobre la disponibilidad de alimentos probablemente aumentará en el futuro. Ya hoy día el crecimiento de clases medias en países en desarrollo como China e India, con economías florecientes que les permiten cambiar sus patrones alimenticios, hacen aumentar la presión sobre el acceso al agua y la producción de cereales, así como la demanda en productos cárnicos y lácteos, superior que hace diez años.

El cambio climático no hace sino empeorar aún más la situación: sequías recurrentes, inundaciones y otras presiones relacionadas con el cambio climático y derivadas del aumento de emisiones de gas invernadero constituyen un reto global. Los desastres derivados del cambio climático tienen lugar generalmente en países en desarrollo, donde las cosechas destrozadas y los pobres resultados de los cultivos pueden ocasionar hambre durante meses, puesto que los trabajadores pobres no pueden comprar productos básicos que les resultan inasequibles con los nuevos precios más elevados. Conforme el impacto del cambio climático se intensifique en las próximas décadas, los cambios en los patrones climatológicos continuarán y la producción de alimentos estará sometida a

presiones aún mayores. No obstante, el cambio climático no puede combatirse mediante la defensa simplista de biocombustibles sin tener en cuenta sus efectos secundarios. Mientras que la producción de material orgánico para biocombustibles ha desviado grandes cantidades de cultivos de la alimentación a los depósitos de los automóviles, apenas ha representado el 1,5 por ciento de los suministros mundiales de carburantes.

## RECOMENDACIONES

### **El derecho a la alimentación**

La crisis alimentaria está lejos de haber terminado, pese a que los precios de los productos básicos agrícolas han disminuido desde septiembre de 2008. Aun cuando la crisis financiera y económica puede dar lugar a una disminución temporal de la demanda mundial, reduciendo así en parte la presión sobre los mercados de productos básicos, no ha desaparecido ninguno de los factores causales examinados en el presente informe. De hecho, la relativa seguridad de los productos primarios en comparación con muchos otros activos podría suscitar un mayor interés de los inversores en los alimentos, haciendo subir los precios aún más.

La comunidad internacional tiene en su mano las herramientas necesarias para guiar a todos los Estados miembros de la ONU a fin de garantizar la seguridad alimentaria para todos. Si se quiere hacer realidad este derecho humano, es preciso adoptar medidas, tanto a nivel internacional como nacional, que puedan proteger a las personas vulnerables del mundo de la inseguridad alimentaria, tal como las recientes subidas de los precios de los alimentos básicos.

Los Estados deben reconocer «el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre» (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y aplicar los mecanismos que tienen a su alcance en las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación de la FAO y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), como eje central de las políticas futuras destinadas a abordar el derecho a la alimentación.

Este planteamiento significaría, por ejemplo, que las instituciones financieras internacionales no apliquen políticas, como lo hicieron en la década de los años

1980, para acabar con la financiación de la autosuficiencia agrícola en los países en desarrollo a fin de promover los cultivos de exportación, esperando de alguna manera que los ingresos serían suficientes para cubrir la importación de más alimentos de primera necesidad. El aumento de los precios de los alimentos y la volatilidad en los mercados de productos básicos han puesto de manifiesto las graves repercusiones de este enfoque. El FMI y el BM deben adoptar en su lugar políticas que hagan hincapié en las reservas de seguridad de alimentos, una mayor inversión en infraestructura agrícola y el respeto de los derechos de los trabajadores, los pequeños productores y las mujeres con miras a promover el derecho a una alimentación adecuada.

En el marco del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la agricultura, los últimos diez años de liberalización del comercio de productos básicos agrícolas no han aportado muchos de los beneficios prometidos para la mayoría de los países en desarrollo. Es imperativo que todo nuevo acuerdo internacional en materia de comercio conceda prioridad al derecho a la alimentación, en lugar de socavarlo. Este planteamiento debe prevalecer sobre toda consideración comercial en negociaciones como las de la Ronda de Doha. Por ejemplo, en los debates de cuestiones polémicas, como el mecanismo de salvaguarda especial. Antes de iniciar los debates finales, deberá examinarse si la Ronda de Doha contribuirá a la seguridad alimentaria mundial, a fin de evitar consecuencias que pueden resultar desastrosas para el trabajo decente de los trabajadores agrícolas y los pobres de las zonas rurales. De ser necesario, es preciso revisar los acuerdos comerciales para garantizar que se conceda prioridad al suministro de un nivel suficiente de alimentos nutritivos a precios razonables. Cabe reiterar que el hecho de considerar el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental tendría todas estas implicaciones.

El mundo requiere, esencialmente, un mercado mundial eficaz y reglamentado, que no socave la seguridad alimentaria. Deberá ser un mercado que responda de manera oportuna, sin condiciones, a los países que no pueden llegar a ser autosuficientes en lo que respecta a los alimentos. El modelo actual, basado en normas comerciales restrictivas, en la financiarización de los alimentos y favorable a la agroindustria, es el camino equivocado, como lo describe con toda claridad el presente informe.

La eficacia de una mejor aplicación del derecho a la alimentación tiene como punto de partida una producción de alimentos y un sistema de distribución ambiental, social y económicamente sostenible. Este planteamiento requiere que

todos los gobiernos asuman la responsabilidad de velar por que los alimentos sean disponibles, distribuidos y garantizados a todos los necesitados. El derecho a la alimentación debe centrarse en aquéllos que producen los alimentos, como los trabajadores agrícolas asalariados, no en las empresas multinacionales de la agroindustria, que son las que se han beneficiado de los altos precios de los productos agrícolas hasta la fecha. Evidentemente, no todos los países en desarrollo tienen la capacidad para la autosuficiencia alimentaria, por lo que las políticas deben hacer posible la diversidad y la flexibilidad. Sin embargo, al situar la producción y distribución sostenibles de los alimentos como eje de las políticas, se reconocerá el derecho humano a la alimentación como prioridad además de requisito previo para el desarrollo.

### **Una revisión de las políticas relativas a los biocombustibles**

La producción de biocombustibles incrementa la presión sobre las tierras de cultivo, desviando así los alimentos destinados al consumo humano y animal y, a veces, se realiza violando los derechos de los trabajadores. Además, los investigadores estiman que la actual generación de biocombustibles no es tan ambientalmente sostenible como se esperaba, y que el nivel de producción es apenas suficiente para reemplazar una fracción del consumo de las reservas petrolíferas.

Como resultado, la vía adoptada actualmente para la producción de biocombustibles no es sostenible. El derecho a la alimentación no debe verse menoscabado mediante la superposición de mandatos, subvenciones y desgravaciones fiscales que alienten a los gobiernos a incrementar aún más la producción en detrimento de los medios de vida de los pobres. La comunidad internacional debe reconsiderar sus políticas en materia de biocombustibles, así como sus metas y objetivos propuestos, con miras a modificarlos dado el nexo que existe entre convertir cultivos alimentarios en combustible y el aumento de los precios de los alimentos. Se requiere un atento examen de las plantas utilizadas para producir combustible, con miras a reconvertir las tierras a la producción de alimentos en caso necesario.

Es preciso incluir estas preocupaciones en las nuevas normas internacionales sobre la producción de biocombustibles, que incorporen el medio ambiente y los derechos humanos fundamentales, como el derecho a la alimentación y el respeto de los derechos de los trabajadores, en las directrices internacionales para la producción de biocombustibles.

## **Inversiones adicionales en la agricultura**

Esta crisis lleva consigo una oportunidad, y todos los países deben aprender de ella para no repetir los errores anteriores, sino para mirar hacia adelante y dar un golpe de timón. En África y en muchas otras regiones, el sector agrícola ha sido pasado por alto durante más de veinte años, y se necesita una inversión mucho mayor con el fin de mejorar la producción agrícola nacional. La comunidad internacional debe estar preparada para introducir reformas e inversiones si se quiere estabilizar, restaurar la confianza y mejorar el sistema alimentario mundial. Este planteamiento puede llevarse a cabo de varias formas.

En primer lugar, los países en desarrollo deben tener la capacidad de ejercer su derecho a la alimentación, a erradicar la pobreza y aplicar las tan necesarias reformas agrarias. En foros como la OMC deben respetarse los derechos de los países en desarrollo a un trato diferenciado (y en particular los menos adelantados) para tener suficiente flexibilidad en la aplicación e interpretación de los diversos acuerdos de dicha organización, de lo contrario difícilmente se alcanzará el desarrollo económico y social.

En segundo lugar, proporcionando una asistencia técnica adecuada a los países en desarrollo más pobres, éstos pueden aumentar su producción agrícola para el consumo interno. Algunos de los problemas más significativos durante los últimos doce meses se han observado en los países importadores netos de alimentos; son los que más han sufrido con la subida de los precios de los alimentos debido a la escasez de alimentos producidos en el país. Si algunos de estos países pudieran tener la posibilidad de convertirse en productores activos de productos agrícolas básicos (como antes lo eran, en muchos casos) podría restaurarse la seguridad alimentaria y hacer bajar los altos precios de los alimentos.

Otra recomendación necesaria es de nuevo favorecer un mejor almacenamiento de los alimentos y asegurar un sistema de distribución eficiente para aliviar toda crisis futura. Las reservas de cereales se encontraban casi en cero cuando la crisis alimentaria estaba en su apogeo, por lo que no pudieron utilizarse como medio para estabilizar los mercados. Es preciso que la tan necesaria inversión en infraestructura rural en los países en desarrollo siga ocupando un lugar central en la agenda internacional: el acceso a insumos tales como semillas y fertilizantes debe ser prioritario. Sin instalaciones de almacenamiento,

carreteras adecuadas y acceso a los puertos y otros medios de transporte, los pequeños agricultores de los países en desarrollo no tendrán la posibilidad de llegar a los mercados urbanos para vender sus productos. Por ende, tiene que contarse con una buena infraestructura como parte del conjunto de medidas de recuperación.

En muchas partes del mundo, las mujeres son responsables de la producción agrícola a pequeña escala. Algunas estimaciones señalan que las mujeres de zonas rurales producen más de la mitad de los alimentos cultivados en todo el mundo. Es esencial promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer para invertir la situación de la crisis alimentaria. Sin embargo, a la mayoría de ellas ni siquiera se les permite poseer su propia tierra.

Muchos países en desarrollo necesitan aplicar políticas de reforma agraria para repartir más equitativamente la propiedad, de manera que los arrendatarios agrícolas y los trabajadores sin tierra puedan tener acceso a la tierra. Algunos países necesitan aplicar nuevas reformas jurídicas para garantizar la igualdad de la propiedad de la tierra y los derechos de herencia para las mujeres.

Además, se carece de libertad sindical, especialmente entre los trabajadores rurales. Un gran porcentaje de trabajadores y trabajadoras agrícolas asalariados viven en la pobreza pese a trabajar más de 12 a 14 horas al día y a menudo se hace caso omiso de los derechos de los trabajadores migrantes en campos y plantaciones. Es preciso que la legislación relativa al trabajo decente, de conformidad con las normas de la OIT, sea vigente y se aplique a todos a fin de mejorar las condiciones de campesinos y trabajadores agrícolas. Solamente a través de la creación de puestos de trabajo decentes y condiciones de trabajo y vida dignas podrá lograrse un desarrollo económico sostenible, el derecho a la alimentación y la eliminación de la pobreza.

### **Un mundo con trabajo decente, salarios dignos y protección social para todos**

La crisis alimentaria ha puesto de manifiesto la necesidad de regímenes de protección social en todo el mundo. Los más afectados son los que no tenían seguridad social cuando los precios estaban en su punto más álgido, en julio de 2008, y pese a que los precios han disminuido desde entonces, el subsistente impacto de la subida de los precios se dejará sentir todavía durante mucho

tiempo. La única manera de poder proteger en el futuro a las personas vulnerables ante la creciente volatilidad de los precios de los alimentos es mediante el establecimiento de redes de seguridad social.

Pese a algunas disminuciones, en enero de 2009 los precios siguen siendo un 30 por ciento más altos que hace dos años, y los aumentos salariales de los trabajadores y trabajadoras no han seguido esta fuerte subida de los precios. Una acción sindical eficaz para aumentar los salarios forma también parte de la solución a la crisis alimentaria. El problema intrínsecamente perverso de la crisis alimentaria desde el principio no fue la falta de alimentos, sino el hecho de que los trabajadores pobres no podían permitirse el lujo de comprar alimentos a causa de la subida de los precios.

Es preciso resolver los problemas de los salarios de pobreza en el sector agrícola, las condiciones de trabajo peligrosas, la discriminación contra la mujer y la falta de trabajo decente en muchos lugares del mundo. A través de un fortalecimiento de los sindicatos, los trabajadores pueden reclamar su derecho a una alimentación adecuada a precios razonables y, al mismo tiempo, ayudar a formular y aplicar nuevas políticas agrícolas encaminadas a mejorar sus medios de vida y estimular el crecimiento económico.

### **La nueva regulación de los mercados internacionales**

La crisis económica y financiera amenaza con afectar a la economía real hasta un grado que aún no puede anticiparse plenamente, además de extenderse a las economías emergentes y en desarrollo. En los últimos meses, los sectores financieros se han visto paralizados a veces, se han derrumbado monedas hasta la fecha estables y el crecimiento económico mundial ha llegado casi a un punto muerto. La inestabilidad social y política que sigue inevitablemente a esta crisis afectará a las familias trabajadoras y los más pobres de todo el mundo, especialmente los grupos vulnerables, incluidas las mujeres.

Todos aquellos que ya padecen la crisis alimentaria y la pérdida de gran parte de su poder de compra como consecuencia de la subida de los precios de los alimentos, especialmente en los países en desarrollo, ahora tendrán que vérselas con el estancamiento de los salarios así como con la pérdida de empleo y de sus pensiones como resultado de la crisis financiera. No puede permitirse



que prevalezca esta intolerable situación. El movimiento sindical considera esencial empezar a trabajar para crear un sistema de gobernanza más incluyente, justo y democrático de los mercados mundiales. Una nueva estructura de gobernanza económica internacional debe incluir la reafirmación de los sindicatos y reforzar el papel de la OIT.

La crisis alimentaria mundial —se describe en el informe— se debió en gran parte a una mayor volatilidad financiera mundial en la medida en que los especuladores que estaban al acecho de activos de rápido rendimiento, especialmente después de la caída del mercado estadounidense de hipotecas de alto riesgo, se volvieron hacia los mercados de productos básicos agrícolas. Las organizaciones de la ONU, como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNCTAD), e inclusive el FMI, están todos de acuerdo en que la especulación de los productos básicos agrícolas fue un factor que influyó en la rápida subida de los precios en 2008. En marzo de 2008, los precios del trigo alcanzaron un nivel un 60 por ciento superior al que podrían explicar los factores normales de la oferta y la demanda.

La comunidad internacional debe asumir la responsabilidad de garantizar que la especulación de los productos básicos agrícolas no contribuya de nuevo a la creciente inseguridad alimentaria mundial, una vez que los mercados se hayan estabilizado. Los alimentos no son una mercancía como los metales preciosos y las materias primas o la energía, por lo que no deben tratarse de la misma manera. No debería permitirse que los mercados financieros mundiales, incluidos los bancos de inversión, los fondos de alto riesgo y los fondos de pensiones, en parte también responsables de la subida de los precios de los alimentos por especular fuertemente con los fondos de índice de los productos básicos, jugaran con las necesidades humanas fundamentales de la población mundial. Sin embargo, por el momento, no existe ningún marco ni acuerdo multilateral capaz de responder a la excesiva especulación mundial en los precios de los alimentos. Lo que se necesita son medidas de restablecimiento reglamentario mucho más estrictas, concertadas a través de intervenciones gubernamentales, que puedan limitar y contener la especulación financiera en los mercados de productos básicos.

El informe de la CSI concluye con la siguiente advertencia: *«El presente informe ha intentado mostrar los factores causales que provocaron el alza de los precios de los alimentos en los últimos meses e ilustrar algunas de las principales soluciones para superar la crisis. Es evidente que no puede permitirse que*

*vuelva a producirse otro aumento de los precios de los alimentos como el experimentado en 2008 debido a la falta de previsión y actuación de la comunidad internacional. Los dirigentes y gobiernos de todo el mundo tienen los medios y el poder decisorio para garantizar una alimentación adecuada para todos. La historia nos juzgará duramente si faltamos a nuestra obligación de garantizar que sean todos los que puedan disfrutar de ese derecho».*

## ISIDRE NONELL I MONTURIOL

Isidre Nonell (Barcelona, 30 de noviembre de 1873 - 11 de febrero de 1911) puede considerarse, fundamentalmente, un pintor autodidacta. Fue inquieto e incomprendido en su tiempo y se convirtió en el símbolo de una generación de jóvenes pintores que pretendían plasmar en su pintura más realismo y sinceridad. Su obra se caracteriza por un realismo sensual y un contenido dramático.

Su familia pertenecía a la pequeña burguesía catalana y poseían un negocio de fabricación y venta de pasta para sopa, donde despachaba a menudo el pintor por la falta de ingresos económicos por su actividad artística.

A pesar de su formación autodidacta, Nonell asistió a las academias de los pintores Mirabent, Martínez Altés y Lluís Graner. Durante 1893-95 asiste a la Escuela de Bellas Artes de Barcelona, donde conoce a Joaquim Mir, Ramón Pichot, Canals, Gual y Joaquim Sunyer, con los que compartió unas mismas inquietudes artísticas, especialmente la pintura de paisaje y la preocupación por los efectos lumínicos y atmosféricos. Este grupo de pintores de estilo semi-impresionista fueron conocidos como el grupo de la «Colla del Sifrà» (Cuadrilla del azafrán), debido a las tonalidades empleadas. Los cuadros de Nonell se distinguen de los de su grupo por su sobria intensidad en la interpretación de la luz en clave cromática.

Su pintura de juventud, de carácter paisajista, se caracteriza por la alegría y la riqueza de colores. Posteriormente, y a raíz de su estancia durante el verano de 1896 en la localidad de Caldes de Boí, donde queda impresionado por la cantidad de personas afectadas de cretinismo, enfermedad que provoca anomalías tanto en el desarrollo físico como mental, su pintura se centrará en la figura humana, y en los más desfavorecidos y marginados de la sociedad. Pintará la serie de cuadros «Los cretinos de Boí».

Este interés por la gente marginada, solitaria y enferma, le motivó el rechazo del gran público. Defraudado por esta acogida, se traslada a París en 1897 donde toma contacto con la pintura moderna y expresa su admiración por los pintores impresionistas y post-impresionistas.

En 1898 regresa a Barcelona, ingresando en el círculo artístico de «Els Quatre Gats», con algunos éxitos efímeros como dibujante. A comienzos de 1899 vuelve de nuevo a París. El fracaso de su exposición en la galería del marchante Vollard le decide a regresar a Barcelona, dedicándose a la pintura al óleo.

La Sala Parés, en 1903, dedica una exposición a su famosa serie sobre las gitanas, representadas en actitudes de tristeza y abatimiento, en colores muy oscuros. Pretendía provocar a público y crítica, y ambos fueron implacables y hostiles con la obra presentada.

Durante 1906 y 1907, su obra tiende hacia un cromatismo más claro y luminoso, incorporando modelos en actitudes más plácidas y amables. En 1908 Nonell vuelve a su faceta como ilustrador y comienza a colaborar en diversas publicaciones, especialmente en la revista satírica *Papitu*, donde publica una serie de 42 magníficos dibujos que fueron muy aplaudidos y que empiezan a compensar la indiferencia del público hacia su obra.

La Galería Faiang Catalá de Barcelona le organiza en 1910 una exposición individual. Esta retrospectiva, que reunía más de 130 óleos y gran número de dibujos, supuso su primer gran éxito y el reconocimiento de la crítica.

En 1911 unas fiebres tifoideas terminan prematuramente con su vida. Muere a los 39 años uno de los talentos más prometedores de la pintura moderna española del momento, interrumpiendo una obra que apenas acababa de alcanzar la madurez. Su consagración oficial y definitiva fue póstuma, ya que le llegó en la Exposición de Barcelona de 1918.







# Boletín de Suscripción

## GACETA SINDICAL

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL**

**GACETA SINDICAL**

Fernández de la Hoz, 12, 3.ª planta  
28010 Madrid

**Suscripción Anual: 2 números**

**España: 20 euros (afiliados) y 25 euros (no afiliados)**

**UE: 50 euros. Resto del mundo: 80 USD**

Nombre y apellidos o Entidad ..... Empresa .....

Profesión ..... Empresa .....

Teléfono ..... Fax ..... E-mail .....

Calle ..... Código postal .....

Población ..... Provincia ..... País .....

### **Domiciliación Bancaria**

Banco/Caja ..... Sucursal .....

Calle ..... Número .....

Localidad ..... CP ..... Provincia .....

Ruego se sirvan atender hasta nuevo aviso con cargo a mi cuenta corriente/libreta núm. .... los recibos que a mi nombre sean presentados por *Gaceta Sindical*.

..... de ..... de 200 .....

Firma:

**GACETA SINDICAL**

Fernández de la Hoz, 12, 3.<sup>a</sup> planta  
28010 Madrid

