



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

Área:

Política Económica y Construcción Europea



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

Crisis económica, modelos de Estados de bienestar europeos y desigualdad: implicaciones para la política económica.

Carlos Ochando Claramunt y José Vicente Soler Gironés

Universidad de Valencia

CRISIS ECONÓMICA, MODELOS DE ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS Y DESIGUALDAD: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Carlos Ochando Claramunt

(Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia,
Carlos.Ochando@uv.es)

José Vicente Soler Gironés

(Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia,
J.Vicent.Soler@uv.es)

Resumen

El objetivo del trabajo es doble: por un lado, analizar la relación entre los modelos de Estados de bienestar europeos y la desigualdad. Por otro, reflexionar sobre la relación entre la política económica y la desigualdad. Respecto al primer objetivo, el trabajo adopta como punto de partida el trabajo de Sapir (2006). Dicho trabajo establecía cuatro modelos de Estados de bienestar en la Unión Europea: 1) el modelo nórdico (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Países Bajos) con un alto nivel de protección social, alta carga fiscal, políticas laborales activas y alta compresión salarial; 2) el modelo continental (Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo) con un alto nivel de protección social contributiva (pensiones y prestación de desempleo) y un mercado de trabajo rígido; 3) el modelo mediterráneo (Grecia, Italia, Portugal y España) caracterizado por un gasto social bajo centrado en pensiones y, también, un mercado de trabajo rígido y 4) el modelo anglosajón (Reino Unido e Irlanda) con bajos niveles de protección social (principalmente asistencial), un mercado de trabajo muy flexible, sindicatos débiles y alta dispersión salarial. En el presente trabajo hemos analizado dos modelos de Estados del bienestar adicionales: a) el modelo de la Europa Central y del Este y b) el modelo báltico.

Respecto al segundo objetivo, el trabajo pretende reflexionar sobre la relación entre la política económica y la desigualdad. Tras constatar que las actuales políticas económicas de consolidación fiscal y reformas estructurales están aumentando la desigualdad, el trabajo acaba proponiendo un cambio de la política económica con dos pilares básicos: a) el estímulo de la demanda agregada interna y 2) la reducción de la desigualdad por medio de las políticas de consolidación e intensificación del Estado del bienestar.

Palabras clave:

Estado del bienestar, desigualdad, distribución personal de la renta, política económica.

Clasificación jel : d31, i38, j30, p16.

I- Introducción.

El objetivo del trabajo es doble: por un lado, analizar la relación entre los modelos de Estados de bienestar europeos y la desigualdad. Por otro, reflexionar sobre la relación entre la política económica y la desigualdad. Respecto al primer objetivo, el trabajo adopta como punto de partida el artículo de Sapir (2006) en el cual se proponían cuatro modelos de Estados de bienestar en la Unión Europea: 1) el *modelo nórdico* (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Países Bajos); 2) el *modelo continental* (Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo); 3) el *modelo mediterráneo* (Grecia, Italia, Portugal y España) y 4) el *modelo anglosajón* (Reino Unido e Irlanda). No obstante, hemos considerado pertinente añadir dos nuevos modelos o regímenes de Estados del bienestar: el modelo *Europa Central y del Este* (Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Croacia y Eslovenia) y el *modelo báltico* (Estonia, Lituania y Letonia). La inclusión de estos dos modelos está justificada por la publicación de numerosos trabajos que reclaman la existencia de nuevos regímenes de bienestar –no incluidos en las tipologías tradicionales- constituidos por países exsoviéticos (Deacon, 2000; Manning y Shaw, 1998; Fenger, 2007; Sotiropoulos, Neamtu y Stoyanova, 2003; Aidukaite, 2009 y 2010).

La estructura de la presente comunicación es la siguiente. El epígrafe II reflexiona sobre la relación entre el modelo de Estado del bienestar y la desigualdad. Para ello se analiza la evolución de la desigualdad en estos seis modelos o regímenes de bienestar desde el comienzo de la crisis económica del 2007-08 hasta la actualidad. El apartado III extiende esa reflexión a la relación entre el modelo de Estado del bienestar y la capacidad redistributiva del mismo. El apartado IV expone la relación entre la política económica actual y el aumento de la desigualdad. En el trabajo se propone la necesidad de un cambio de rumbo de la actual política económica que tenga, básicamente, dos objetivos o pilares fundamentales: un mayor estímulo de la demanda agregada interna y una reducción de la desigualdad por medio de un mayor gasto público en las políticas sociales constitutivas del Estado del bienestar.

II- Regímenes de bienestar y desigualdad.

El cuadro 1 muestra los datos de la evolución de la desigualdad entre 2007 y 2012, años centrales de la crisis económica. Lo que muestra el cuadro 1 es que el modelo de Estado del bienestar explica bien los niveles iniciales de la desigualdad de los países en cada uno de los regímenes o modelos de bienestar, pero es insuficiente para explicar la evolución o la tendencia que ha seguido la desigualdad a partir de la crisis económica. A continuación, analizaremos con un poco más de detalle la evolución de la desigualdad en estos seis modelos de bienestar durante el periodo de crisis económica.

Cuadro 1

Modelo nórdico					
	Evolución		Relación País / UE	Relación País / UE	
	2007	2012	2007-2012	2007	2012
Denmark	25,2	28,1	11,5%	82,4%	91,8%
Finland	26,2	25,9	-1,1%	85,6%	84,6%
Sweden	23,4	24,9	6,4%	76,5%	81,4%
Netherlands	27,6	25,4	-8,0%	90,2%	83,0%
Modelo continental					
	Evolución		Relación País / UE	Relación País / UE	
	2007	2012	2007-2012	2007	2012
Austria	26,2	27,6	5,3%	85,6%	90,2%
Belgium	26,3	26,5	0,8%	85,9%	86,6%
France	26,6	30,5	14,7%	86,9%	99,7%
Germany	30,4	28,3	-6,9%	99,3%	92,5%
Luxembourg	27,4	28	2,2%	89,5%	91,5%
Modelo mediterráneo					
	Evolución		Relación País / UE	Relación País / UE	
	2007	2012	2007-2012	2007	2012
Greece	34,3	34,3	0,0%	112,1%	112,1%
Spain	31,9	35,0	9,7%	104,2%	114,4%
Italy	32,2	31,9	-0,9%	105,2%	104,2%
Portugal	36,8	34,5	-6,2%	120,3%	112,7%
Modelo anglosajón					
	Evolución		Relación País / UE	Relación País / UE	
	2007	2012	2007-2012	2007	2012
United Kingdom	32,6	32,8	0,6%	106,5%	107,2%
Ireland	31,3	29,8	-4,8%	102,3%	96,8%
* = año 2012 Ireland (2011)					
Modelo báltico					
	Evolución		Relación País / UE	Relación País / UE	
	2007	2012	2007-2012	2007	2012
Estonia	33,4	32,5	-2,7%	109,2%	106,2%
Latvia	35,4	35,7	0,8%	115,7%	116,7%
Lithuania	33,8	32	-5,3%	110,5%	104,6%
Europa central y este					
	Evolución		Relación País / UE	Relación País / UE	
	2007	2012	2007-2012	2007	2012
Bulgaria	35,3	33,6	-4,8%	115,4%	109,8%
Czech Republic	25,3	24,9	-1,6%	82,7%	81,4%
Hungary	25,6	26,9	5,1%	83,7%	87,9%
Poland	32,2	30,9	-4,0%	105,2%	101,0%
Romania	37,8	33,2	-12,2%	123,5%	108,5%
Slovakia	24,5	25,3	3,3%	80,1%	82,7%
Croatia	29	31	5,2%	94,8%	99,7%
Slovenia	23,2	23,7	2,2%	75,8%	77,5%

Fuente: EUROSTAT.

II.1- La evolución de la desigualdad en el modelo nórdico.

El modelo nórdico o escandinavo se caracteriza por la provisión de bienes públicos o beneficios para todos los ciudadanos. Es decir, por la

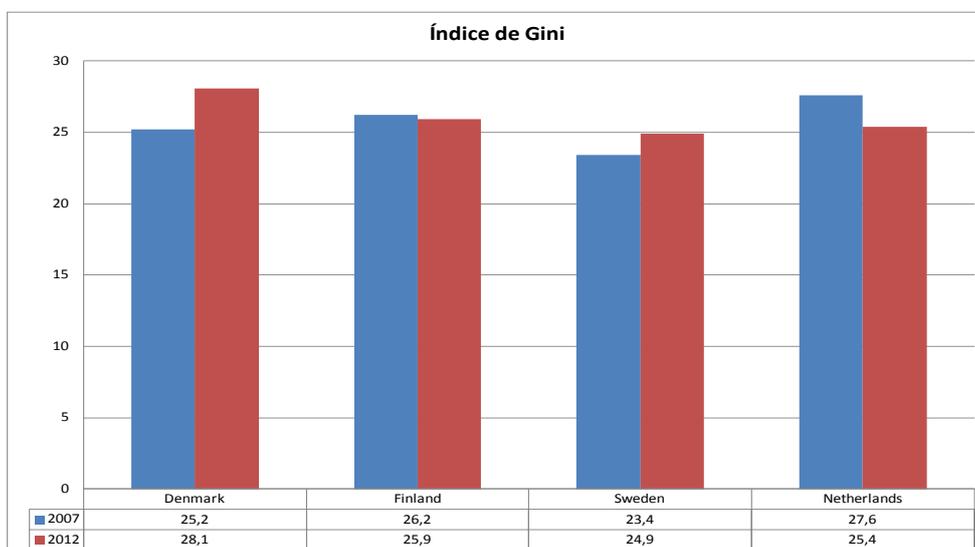
institucionalización de unos programas de bienestar que reconocen el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar social a cada ciudadano y por la cobertura de una amplia gama de situaciones vitales (con independencia de las cotizaciones previas).

Dos principios guían la provisión pública de los servicios públicos de bienestar y las transferencias monetarias: el principio de ciudadanía y el de universalidad. El modelo está caracterizado, pues, por programas públicos que afectan la distribución del poder de compra (provisión de bienes y servicios públicos universales y seguros sociales para la fuerza de trabajo) y por programas que afectan la tasa de participación de la fuerza de trabajo y la distribución de la renta y los salarios.

El modelo nórdico muestra buenos indicadores en cuanto a la extensión y universalización del Estado de bienestar: altos niveles de gasto público social, elevada y equitativa carga fiscal y altos niveles de desmercantilización. Por otro lado, tradicionalmente, los países nórdicos se fundamentan en un régimen laboral caracterizado por una alta tasa de afiliación sindical, una negociación colectiva centralizada, alta compresión salarial y una escasa regulación. También existe un cierto compromiso institucionalizado con la consecución del pleno empleo (que se alcanza por medio de políticas activas de reinserción laboral y empleo público y con políticas de rentas y pactos sociales que institucionalizan la cooperación entre los sindicatos y el gobierno).

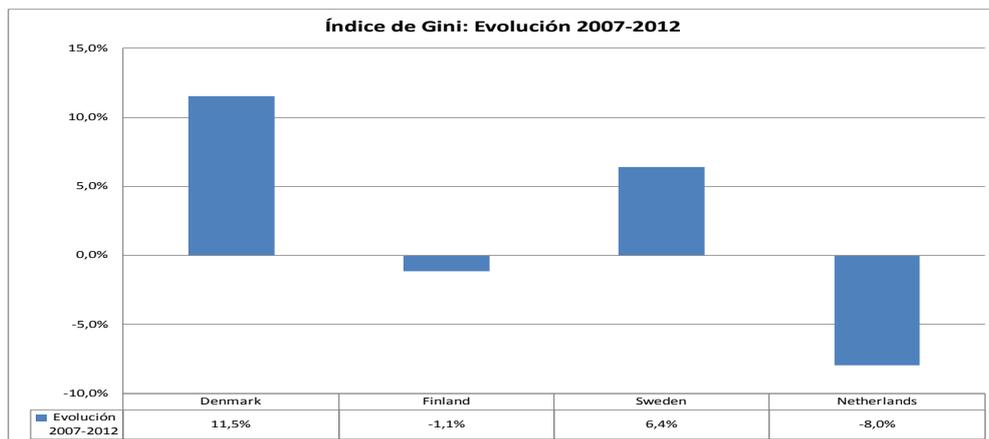
Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de la desigualdad en los cuatro países que constituyen el modelo nórdico. De la información obtenida concluimos que la política social tiene un importante impacto corrector sobre la desigualdad. Los países que pertenecen a este modelo tienen niveles muy bajos de desigualdad. Sin embargo, como podemos comprobar la pertenencia a un mismo modelo no explica la evolución de la desigualdad en el periodo de crisis económica. Mientras que la desigualdad, entre 2007-2012, ha aumentado en Suecia y Dinamarca, se ha reducido en los otros dos países (Finlandia y Países Bajos).

Gráfico 1



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 2



Fuente: EUROSTAT.

II.2- La evolución de la desigualdad en el modelo continental.

Este modelo ¹ se apoya en un sistema contributivo de Seguridad Social, basado en transferencias contributivas (conectadas con los niveles salariales) y subsidios al consumo privado. En este modelo, el mérito y la productividad laboral son la base para la satisfacción de las necesidades sociales. El mercado laboral y su regulación es el mecanismo principal de asignación inicial de los recursos.

Estos países se caracterizan por un alto grado de corporativismo y por el partenariado institucional. Está basado en prestaciones sociales orientadas a compensar la existencia de desempleo y otras situaciones de inactividad (como la jubilación), es decir, el aseguramiento para el mantenimiento de rentas ante determinadas situaciones de riesgo y necesidad. Por tanto, suele alcanzar niveles altos de protección social contributiva, altos niveles de gasto público social, pero con niveles medios de desmercantilización y con un fuerte predominio de las transferencias monetarias.

Este régimen de bienestar no provee cobertura a todo el mundo, sino a aquellos que han realizado las contribuciones o cotizaciones necesarias en el pasado. Los beneficios, prestaciones y servicios guardan una relación con las

¹ También denominado de muchas maneras: “corporativo”, “ocupacional”, “basado en el logro personal o el resultado laboral”, “modelo de Seguridad Social”, “asegurador”, “intermedio”, “corporativo”, etc.

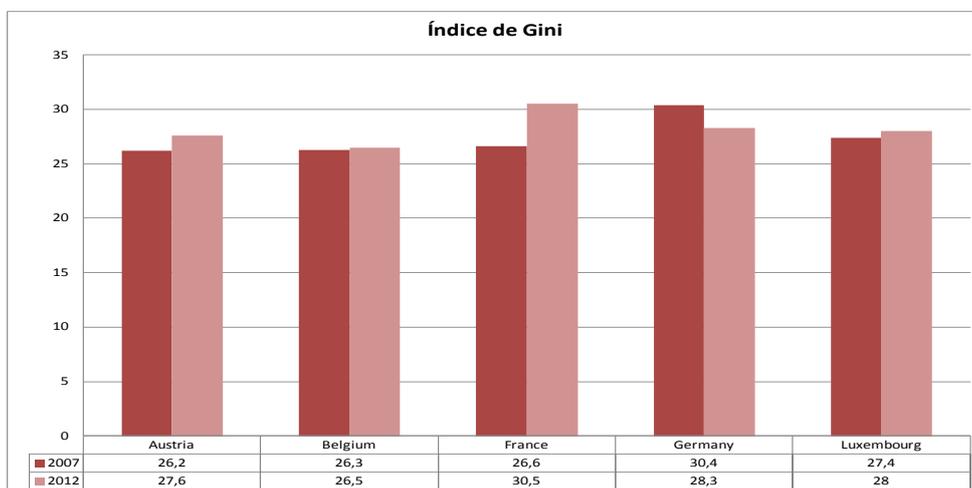
contribuciones realizadas. La cobertura no está en función de criterios de necesidad. Por esta razón, algunas personas pueden beneficiarse sin estar en una situación extrema de necesidad y otras, que sí lo estén, queden al margen del sistema público de cobertura social.

Este modelo no está diseñado para provocar un importante efecto redistributivo entre diferentes grupos sociales, sino para redistribuir la renta y el ahorro a lo largo del ciclo vital de los individuos y familias, cubriendo las situaciones de necesidad ante situaciones de riesgos (accidentes, enfermedad, desempleo...) o cuando se ha entrado en un periodo permanente de inactividad laboral (jubilación). Por tanto, el impacto de la política social suele ser moderado en término de reducción de la desigualdad en la estructura de las rentas.

Estos países se caracterizan por un régimen laboral con una tasa sindical media, una negociación centralizada y una alta densidad regulativa. El mercado de trabajo muestra una mayor rigidez y las políticas que inciden en el mismo están basadas en prestaciones y subsidios por desempleo y menos en políticas activas de reinserción laboral. No hay un compromiso público activo por la consecución del pleno empleo.

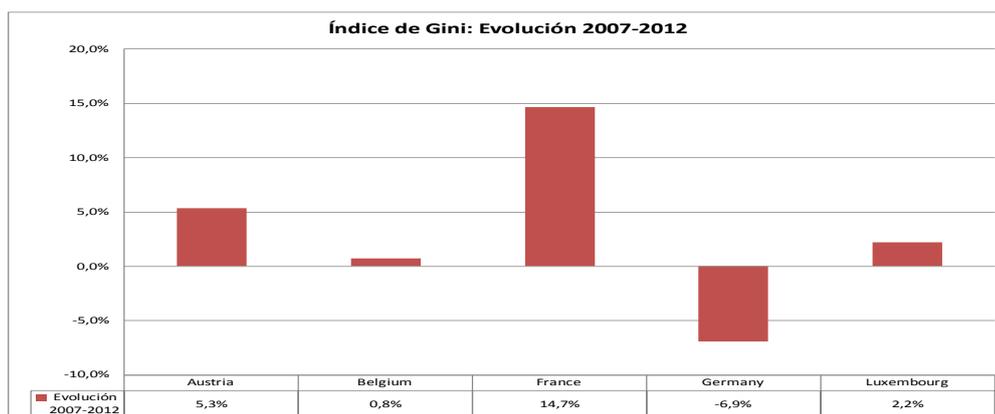
A partir de la información mostrada por los gráficos 3 y 4 podemos concluir que, excepto en Alemania, en el resto de países que conforman este modelo (Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo) la desigualdad ha aumentado en el periodo de la actual crisis económica.

Gráfico 3



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 4



Fuente: EUROSTAT.

II.3- La evolución de la desigualdad en el modelo anglosajón.

Este régimen del bienestar -que correspondería a los países de mayor tradición política liberal- está basado en dos vías de satisfacción de las necesidades: el mercado y la familia.

El principio guía del modelo es el residualismo estatal. El Estado juega un papel mínimo y subsidiario en la satisfacción de las necesidades. Las instituciones públicas de bienestar intervienen cuando los mecanismos “naturales” o tradicionales de satisfacción de las necesidades o las estructuras “normales” de oferta de bienestar (es decir, la familia y el mercado, básicamente) fallan o son insuficientes. Además, la forma de intervención estatal se realiza mediante la garantía de un nivel de subsistencia mínimo en la prestación de determinados servicios. Es lo que números autores han llamado “modelo residual”.

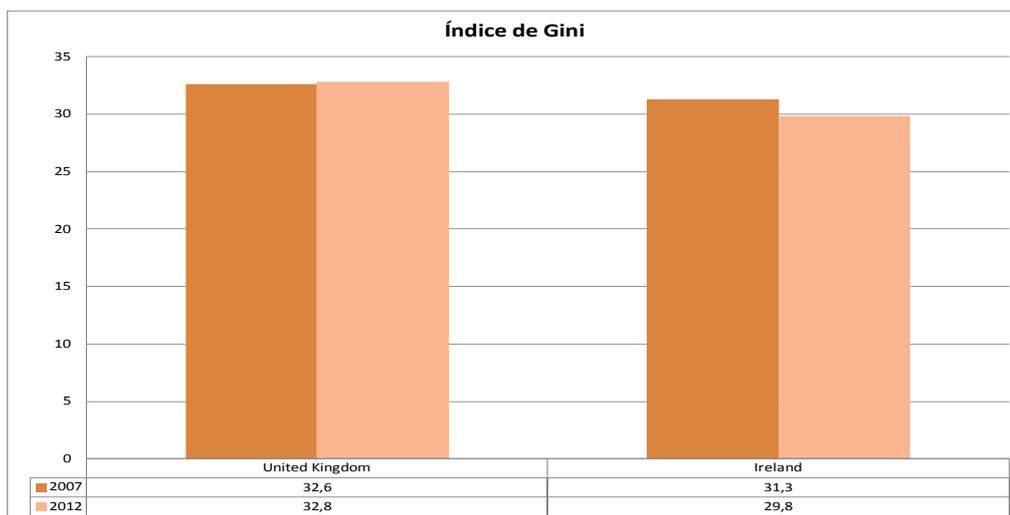
Este modelo se caracteriza por bajos niveles de protección social (principalmente asistencial), bajos niveles de gasto público social, bajos niveles de desmercantilización y predominio de las transferencias monetarias. Las ayudas sociales públicas se dirigen a la población en edad de trabajar y van condicionadas a la empleabilidad. Estaría caracterizado por programas de asistencia social “*means tested*”, en los cuales son valorados previamente los recursos financieros del beneficiario para establecer el derecho a percibir una transferencia social o servicio social.

Los efectos de esta política social suelen ser una elevada desigualdad y una progresiva acentuación de la dualización social. No obstante, consiguen niveles elevados de reducción de la pobreza debido a las prestaciones basadas en la comprobación de medios económicos de los perceptores (“*means test*”).

Por otro lado, el mercado de trabajo se caracteriza por ser muy flexible, una tasa sindical media o baja (sindicatos débiles), una negociación colectiva fragmentada, una escasa regulación del mercado de trabajo y alta dispersión salarial. Los países encuadrados en este modelo no adoptan políticas activas de pleno empleo y, por tanto, sus economías suelen mantener unas tasas de desempleo relativamente altas.

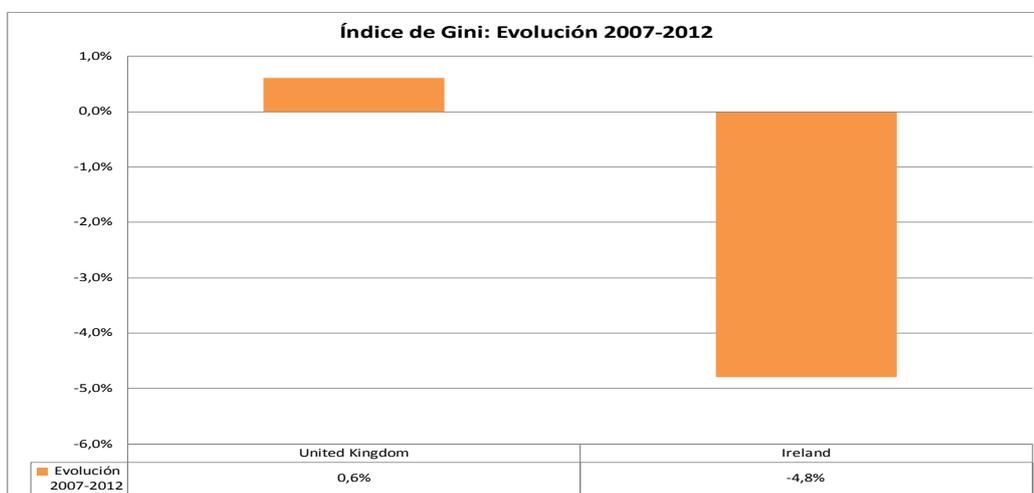
A partir de la información suministrada por los gráficos 5 y 6, comprobamos la dispar evolución de la desigualdad en este modelo. Mientras que en el caso de Gran Bretaña, la desigualdad parece haber aumentado ligeramente, en Irlanda los datos muestran una importante reducción de la misma. Sorprende el caso de Irlanda, que ha sufrido una grave crisis económica y los severos efectos de una política económica de ajuste dirigida por la Comisión Europea.

Gráfico 5



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 6



Fuente: EUROSTAT.

II.4- La evolución de la desigualdad en el modelo mediterráneo.

El modelo mediterráneo agrupa aquellos países que han desarrollado tardíamente su Estado del bienestar, normalmente, después de largos periodos de gobiernos autoritarios y que están ubicados en el Sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal). Estos países también comparten unos rasgos esenciales comunes. En cuanto al tipo de intervención estatal son países que

se caracterizan por niveles de gasto público social bajos y con un acceso muy condicionado a las prestaciones. Además, el gasto público está muy centrado en pensiones y en prestaciones de la Seguridad Social de baja intensidad.

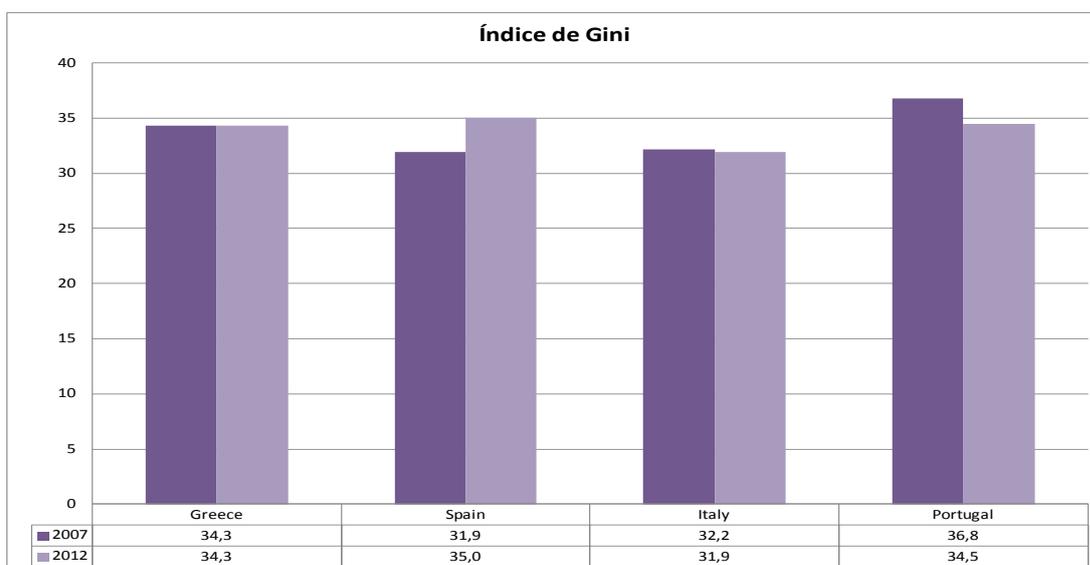
El régimen de transferencias suele ser contributivo conectado al nivel salarial. Los niveles de gasto público y de *desmercantilización* suelen ser bajos y los efectos de la política social son la reproducción del status y una elevada desigualdad. Comparten con los países del modelo corporativo-continental un importante peso de los programas de aseguramiento de rentas, aunque con una menor cuantía, cobertura e intensidad protectora de las prestaciones sociales.

En definitiva, tienen un régimen de bienestar público rudimentario y semi-institucionalizado. En ausencia del Estado, son otras instituciones características de la sociedad civil la que tienen un peso mayor. Especialmente, el modelo de familia juega un papel fundamental como fuente proveedora de bienestar.

En lo que respecta al mercado de trabajo, el *modelo mediterráneo o tradicional* se fundamenta en una tasa sindical baja, una alta densidad regulativa y una negociación colectiva centralizada (aunque ha ido evolucionando, progresivamente, a mayores grados de descentralización). El mercado de trabajo se comporta con ciertas rigideces (sobre todo, si lo comparamos con otros modelos de bienestar) y con altos niveles de precarización de la fuerza laboral. En general, los gobiernos muestran un bajo compromiso por el pleno empleo.

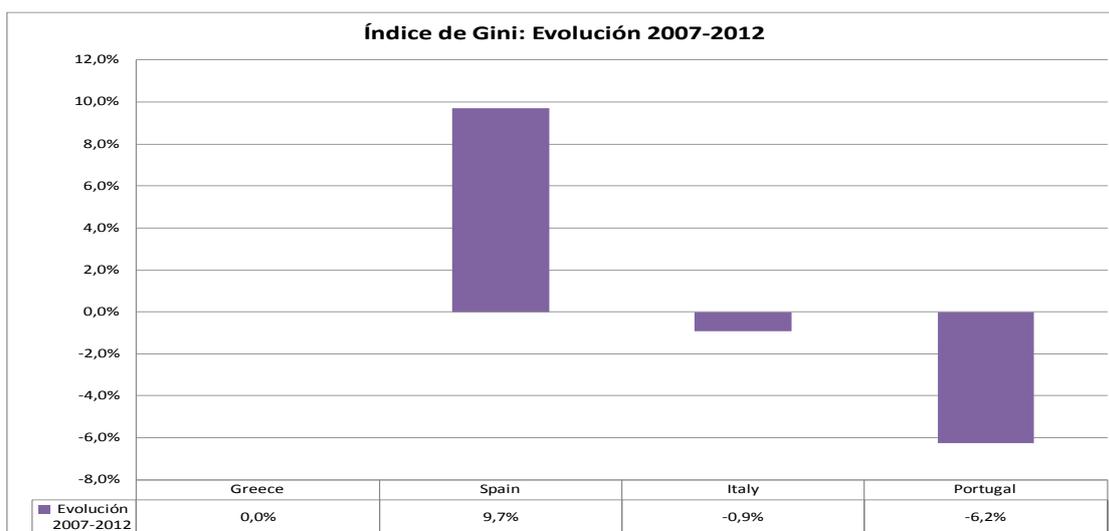
A partir de los gráficos 7 y 8, llama la atención también la divergente evolución de la desigualdad entre los países que constituyen este régimen de bienestar. Según los datos de Eurostat, mientras que la desigualdad disminuye en Italia y Portugal y, prácticamente, no varía en Grecia, aumenta un 9,7% en España. Se convierte, así, España en uno de los países europeos donde más ha crecido la desigualdad en el periodo de crisis económica.

Gráfico 7



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 8



Fuente: EUROSTAT.

II.5- La evolución de la desigualdad en el modelo de la Europa Central y del Este.

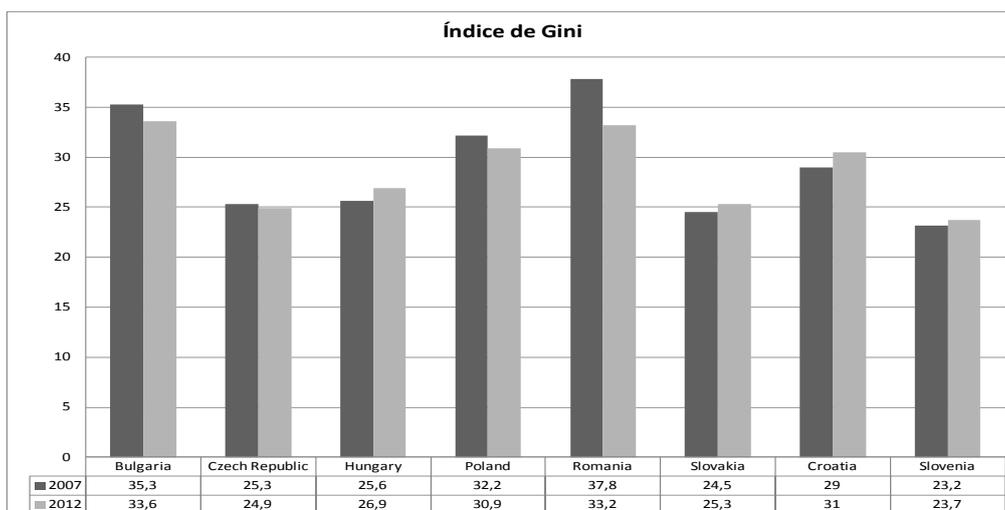
Tras la caída de la URSS, los países soviéticos mantuvieron unos regímenes de Estados del bienestar relativamente amplios. A pesar de las amplias diferencias culturales, sociales y económicas, los países comprendidos en este modelo comparten algunos rasgos estructurales que limitan la creación de Estados del bienestar fuertes y consolidados. En primer lugar, se caracterizan por una presión fiscal más baja que impide aumentar de manera creciente y sostenida el gasto público social. En segundo lugar, la economía sumergida es importante en estos países.

Por otro lado, la mayoría de países de la Europa Central y del Este acometieron reformas estructurales del sistema de pensiones y adoptaron, durante la primera década del presente siglo, sistemas mixtos de pensiones con un pilar obligatorio de capitalización privada ². De ahí que podamos definir su modelo de Estado de bienestar como un modelo mixto entre políticas residualistas de bienestar, programas de mantenimiento de rentas y un cierto estatismo.

La evolución de la desigualdad es muy dispar en estos países. Ello se debe, en parte, a que no tienen un modelo homogéneo de Estado del bienestar. Los gráficos 9 y 10 confirman que, mientras en Bulgaria, República Checa, Polonia y Rumanía la desigualdad muestra una tendencia decreciente, en Hungría, Eslovaquia, Croacia y Eslovenia la tendencia es la contraria.

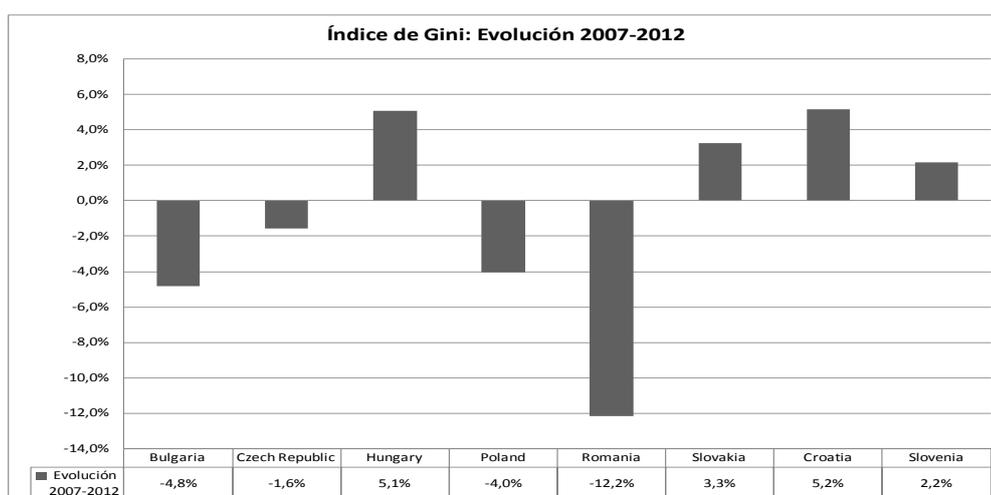
² Existe una extensa literatura que analizan las reformas de la Seguridad Social en esos países. Véanse, entre otros, los trabajos de Palacios, Rutkowski y Yu, 1999; Rutkowski, 1998; Augusztinovics, 1999; Müller, Ryll y Wagener, 1999; Müller, 1999, 2001, 2002 y 2003; Becker y Marchenko, 2009; Chiappe, 2001; Fultz, 2002 y 2004; Fultz y Ruck, 2001; Fultz y Stanovnik, 2004; Schmähl y Horstmann, 2002; OECD, 2003.

Gráfico 9



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 10



Fuente: EUROSTAT.

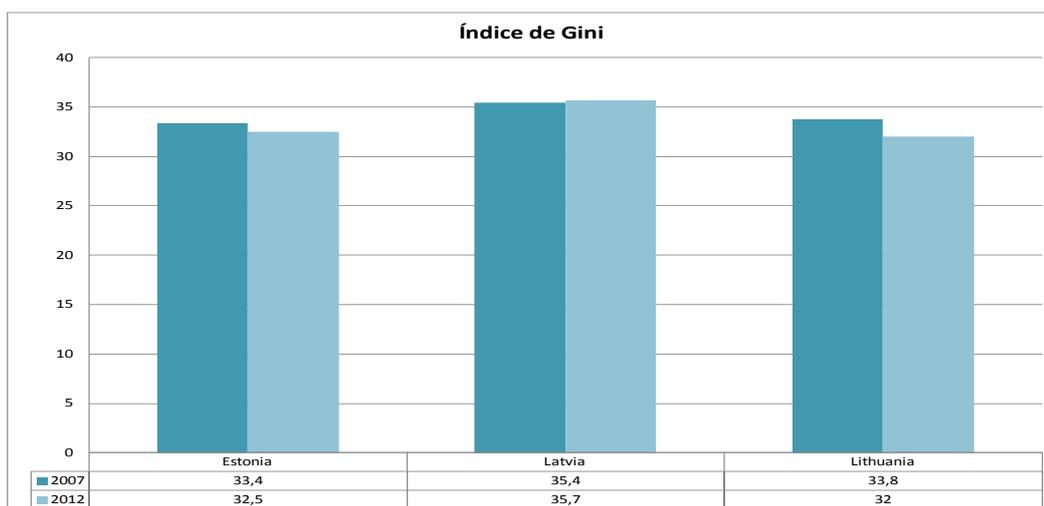
II.6- La evolución de la desigualdad en el modelo báltico.

Estos países comparten una serie de características peculiares que se desprenden del régimen post-comunista. Tienen una serie de prestaciones universales con amplitud en los beneficios sociales, sin embargo, existe una escasa conciencia fiscal acerca de la necesidad de recaudar los impuestos necesarios para financiar las prestaciones y servicios públicos. Podríamos decir que el modelo báltico de bienestar es un híbrido entre el sistema liberal anglosajón y el sistema continental europeo (Aidukaite, 2010). No obstante, la satisfacción de las necesidades sociales depende, en gran parte, del mercado y de los propios agentes privados. Por otro lado, acometieron reformas

estructurales del sistema de pensiones con modelos mixtos públicos y de capitalización privada (Castello, 1998; Casey, 2004; OECD, 2004).

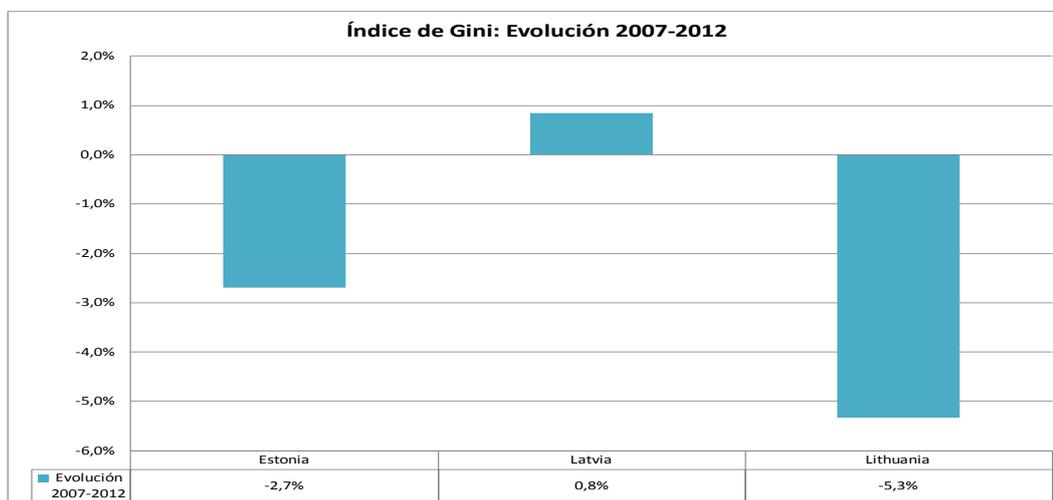
Los gráficos 11 y 12 muestran que, durante el periodo de crisis, la desigualdad ha crecido en dos de los países de este modelo (Estonia y Lituania), mientras que ha aumentado ligeramente en Letonia.

Gráfico 11



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 12



Fuente: EUROSTAT.

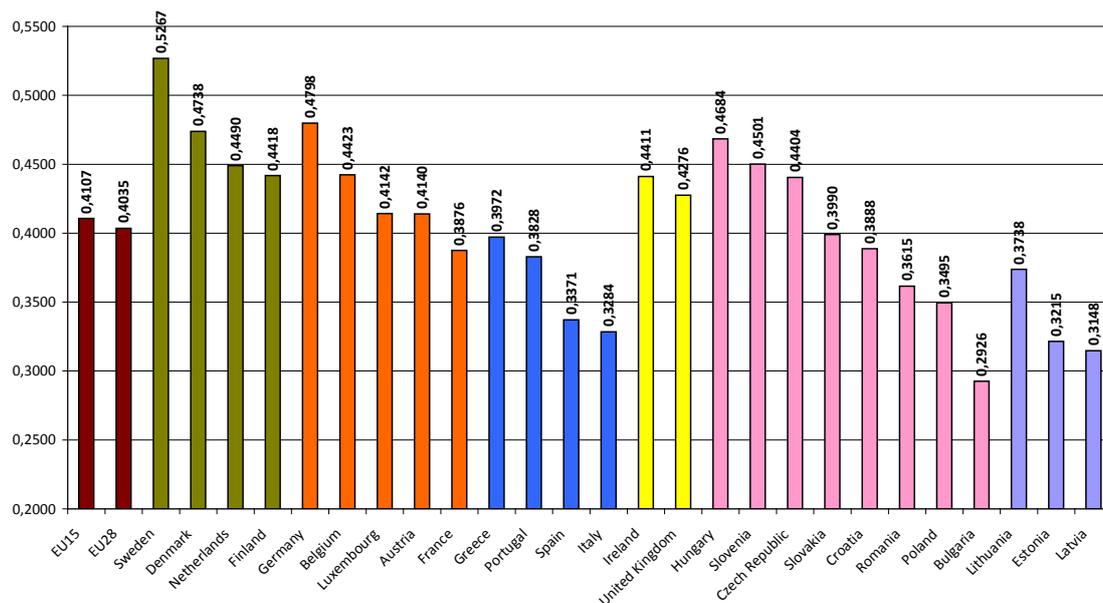
III- Regímenes de Estado del bienestar y redistribución.

Los factores institucionales y políticos tienen una importancia fundamental para entender los vínculos entre la crisis económica y la evolución de la desigualdad. El modelo de Estado del bienestar y la estructura

institucional del mismo es determinante para explicar por qué en unos países la desigualdad ha crecido más que en otros. La crisis económica ha tenido repercusiones muy dispares en la distribución de la renta según los países, lo cual pone de manifiesto que las políticas públicas nacionales y las instituciones de cada país tienen una influencia determinante (Ayala, 2013; Smeeding y Thompson, 2010; Jenkins, Brandolini, Micklewright y Nolan, 2012; De Beer, 2012). Esto es lo que parece demostrar el gráfico 13. En él se representan los diferentes índices de redistribución de los diferentes países que constituyen el objeto de nuestro estudio ³. Podemos comprobar que el modelo de Estado de bienestar explica bien el diferente grado de redistribución que alcanzan los países en función del régimen de bienestar en el que están encuadrados. Así, los modelos nórdico, anglosajón y continental son los que alcanzan mayores niveles de redistribución de sus políticas sociales, mientras menos redistributivos se muestran los países mediterráneos, los países bálticos y algunos países de la Europa Central y del Este.

Gráfico 13

Índice de Redistribución. 2012.



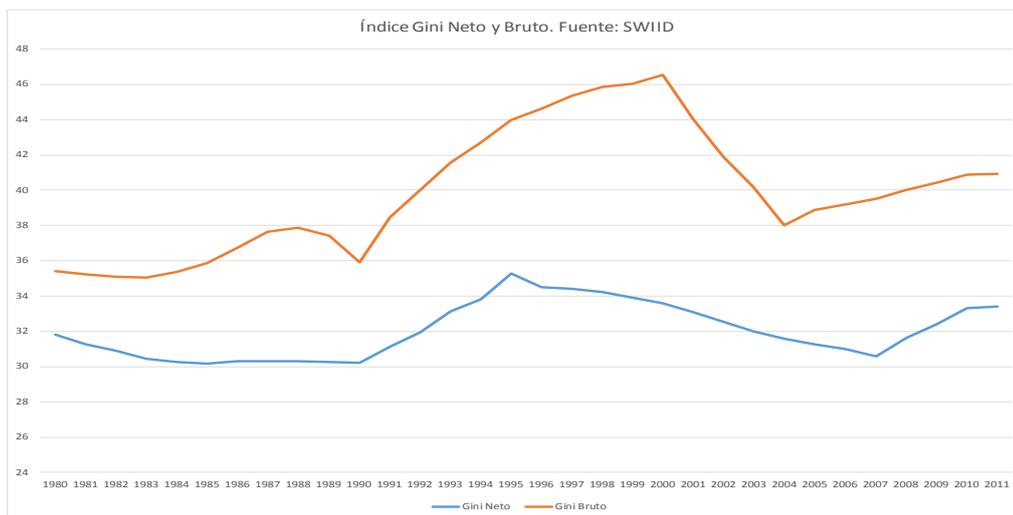
Fuente: EUROSTAT.

Analicemos con mayor perspectiva histórica lo ocurrido en el caso español. Los gráficos 14 y 15 muestran que se ha producido una caída sustancial en el índice de redistribución. Incluso durante el largo periodo de

³ Dicho índice se calcula como la ratio (Gini bruto – Gini neto/Gini bruto). El índice Gini bruto muestra la desigualdad antes de la intervención pública a través de impuestos y transferencias, mientras que el índice Gini neto, la desigualdad después de la intervención pública.

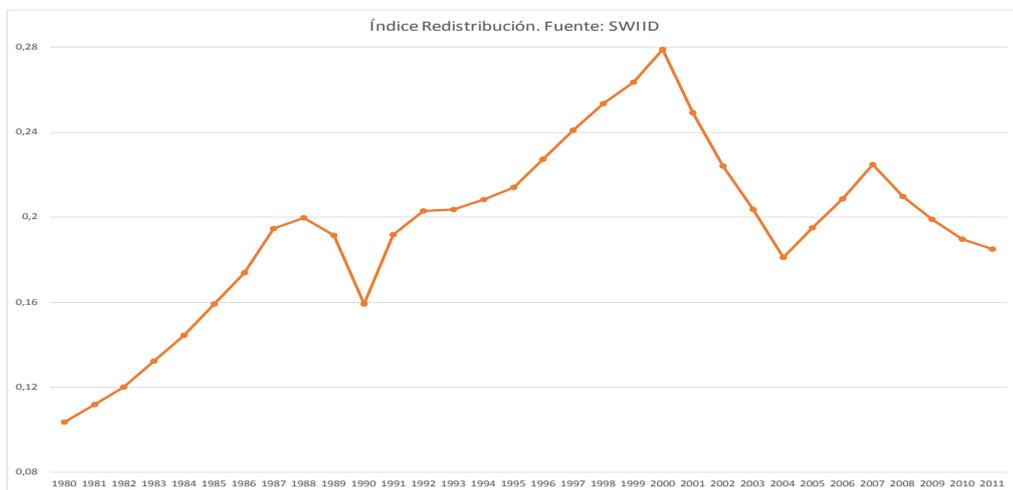
crecimiento económico, las políticas redistributivas fueron menos intensivas, con el consiguiente menor efecto redistributivo del gasto público social. Ayala y Martínez (2005) demostraron que la intensidad protectora del sistema de bienestar empezó a registrar una clara tendencia a la baja durante los años noventa ⁴.

Gráfico 14



Fuente: Standardized World Income Inequality Database.

Gráfico 15



Fuente: Standardized World income inequality Database.

⁴ Véase también los trabajos de Ayala (2004) y Ayala y Sastre (2007). En este último se demuestra que las prestaciones sociales monetarias han mostrado en los últimos quince años una menor capacidad de corrección de las desigualdades en las rentas primarias que en las etapas anteriores.

IV- Política económica y desigualdad: una propuesta de cambio de la política económica.

Las políticas económicas actuales de austeridad y dura consolidación fiscal están acentuando la desigualdad. Existe bastante evidencia empírica que demuestra que las políticas económicas contractivas están teniendo un considerable impacto regresivo sobre la distribución de la renta y están acentuando problemas sociales, como el desempleo, la pobreza y la exclusión social (Darvas y Wolff, 2014). Numerosos trabajos tratan de analizar la relación entre la política de consolidación fiscal y la desigualdad en la distribución de la renta (Ball, Leigh y Loungani, 2011; Bastagli, Coady y Gupta, 2012; Azzimonti, De Francisco y Quadrini, 2012; Agnello y Sousa, 2012 a y 2012 b; Callan, Leventi, Levy, Matsaganis, Paulus y Sutherland, 2011). El propio FMI reconoce que las políticas de ajuste fiscal tienen una gran influencia en la recesión económica y que, si la consolidación fiscal se basa en el ajuste del gasto público, esta estrategia fiscal tendrá un mayor impacto regresivo sobre la distribución de la renta (Ball, Furceri, Leigh y Loungani, 2013; Woo, Bova, Kinda y Zhang, 2013). En Octubre del 2012, el FMI calculaba que un ajuste fiscal del 1%PIB aumenta la desigualdad en un 0,6% (medida por el índice de Gini) (IMF, 2012) ⁵ .

Es necesario, pues, cambiar el rumbo de la actual política económica. En nuestra opinión, esta nueva estrategia de política económica debe de fundamentarse en dos pilares:

- a) una política de estímulo de la demanda agregada interna (que pase por un crecimiento de los salarios reales) y
- b) la consolidación e intensificación de las políticas sociales constitutivas del Estado del bienestar.

Profundicemos un poco más en el primer pilar de esta estrategia de política económica. Es necesario cambiar la instrumentación de la política económica hacia lo que Hein (2011 : 70) ha llamado “*un nuevo pacto keynesiano*”, es decir, una estrategia de recuperación a medio plazo basada en los ingresos o los salarios. Numerosos trabajos han defendido la necesidad de aplicar una estrategia basada en el crecimiento de la demanda interna y de los salarios reales. Una política de crecimiento económico basada en los salarios debería combinar tanto políticas y reformas macroeconómicas como microeconómicas ⁶. Palley (2011 : 258) propone que “desde una perspectiva basada en los salarios, a escala microeconómica existe la necesidad de

⁵ Estas políticas de austeridad están impactando de manera negativa, especialmente, en los países de la periferia europea (Calero y Maroto, 2013; Del Pozo y Martín, 2013). El caso español es paradigmático en este sentido: la aplicación de duras políticas de ajuste y consolidación fiscal está conllevando un considerable aumento de la desigualdad

⁶ Un buen resumen la literatura sobre este modelo de crecimiento económico basado en la demanda interna puede encontrarse en Setterfield (2005).

reestructurar las instituciones del mercado de trabajo para volver a conectar los salarios con el crecimiento de la productividad. En cuanto al ámbito macroeconómico, es imprescindible mantener una posición expansionista para contrarrestar el déficit de la demanda del sector privado en lo referente a la producción potencial". En el Cuadro 2 se recogen las principales medidas de política económica que acompañarían un modelo de crecimiento económico basado en los salarios.

Cuadro 2
Elementos principales de un programa nacional keynesiano de crecimiento basado en los salarios.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS			REFORMAS ESTRUCTURALES			
Política fiscal	Política monetaria	Política exterior	Mercado de trabajo	Sistema financiero	Reforma institucional	Otras políticas de oferta
-Estímulo fiscal considerable, inteligente y sostenido - Reforma fiscal - Políticas sociales y de tributación progresivas para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso disponible.	-Centrar la política monetaria en el pleno empleo	-Corrección del déficit comercial y saldo exterior -Coordinación de la política de tipo de cambio -Reforma de los acuerdos comerciales	-Vincular salarios y productividad -Normas laborales -Salario mínimo mundial -Estabilizar y mejorar el poder de negociación de los sindicatos -Limitar las tendencias hacia el aumento de la dispersión salarial	-Nueva regulación	-Reformar la gobernanza y la rendición de cuentas -Reforma de la arquitectura de la globalización (tipos de cambio, control flujos de capital, etc.)	-La composición sectorial de la economía debe separarse de las entidades financieras con alta participación en las ganancias y orientarse hacia el sector corporativo no financiero y el sector público. - Reducir los gastos generales de las empresas, en especial, los salarios de los altos directivos, los pagos de intereses y los reclamos de ganancias de los poseedores de las riquezas financieras

Fuente: Elaboración propia a partir de Palley (2011 : 259-268) y Hein (2011).

Pasemos a profundizar, brevemente, en el segundo pilar de esta estrategia de política económica. Es necesario aumentar el gasto público social. Este nuevo pacto social debe ir acompañado por una expansión del gasto público social que consolide, universalice y amplíe nuestro debilitado modelo de Estado del bienestar (Antón, 2009). Y ello por dos razones:

1) por su impacto positivo sobre la distribución de la renta y la reducción de la desigualdad y

2) por su impacto positivo en la creación de empleo.

El Estado del bienestar impulsa sectores y actividades económicas potencialmente creadoras de empleo (público y privado). Los servicios sociales y de atención personalizada (personas mayores, dependientes, menores, etc.) son sectores con un crecimiento potencial del empleo muy importante en los próximos años, sobre todo, en países como España, donde estos servicios sociales están claramente infradesarrollados. La potenciación de estos servicios sociales tendría un efecto claramente dinamizador sobre la economía y tendría dos efectos importantes sobre el empleo: a) directo, ya que representan un porcentaje importante del empleo creado en el sector de servicios y b) indirecto, ya que permiten aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo.

La ampliación del Estado del bienestar también tendría un efecto sobre la reducción de la desigualdad. No olvidemos que existe abundante literatura teórica y empírica que relaciona la reducción de la desigualdad con mayores tasas de crecimiento económico potencial a largo plazo. Hasta el propio FMI reconoce que el crecimiento económico y la equidad son las dos caras de la misma moneda (Berg y Ostry, 2011; Ostry, Berg y Tsangarides, 2014) ⁷ .

V- Conclusiones.

El objetivo del trabajo era doble: por un lado, analizar la relación entre los modelos de Estados de bienestar europeos y la desigualdad. Por otro, reflexionar sobre la relación entre la política económica y la desigualdad. Las principales conclusiones de este análisis las podemos sintetizar de la siguiente forma:

- 1) El modelo de Estado del bienestar sigue explicando los niveles de desigualdad entre los diferentes países. Es decir, los países con un Estado del bienestar nórdico o escandinavo tienen niveles de

⁷ Kumhof y Rancière (2011 : 216) concluían su trabajo con una frase que nos parece reveladora: “reestablecer una mayor igualdad entre ricos y pobres redistribuyendo el ingreso no sólo sería una satisfacción para los Robin Hood del mundo, sino que también ayudaría a salvar la economía mundial de otra crisis grave”.

desigualdad más bajos que, por ejemplo, los países del modelo anglosajón o mediterráneo.

- 2) Sin embargo, a partir de la crisis económica actual, constatamos que la mera pertenencia a un modelo de Estado del bienestar no explica la diferente evolución que ha tenido la desigualdad en cada uno de los países europeos. Es decir, la desigualdad no se ha movido en la misma dirección en todos los países de un mismo modelo, lo cual, parece indicar que, además del modelo de Estado de bienestar al que pertenece cada país, juegan otros factores (económicos, políticos y/o sociales) que explican los cambios de la desigualdad.
- 3) Las actuales políticas de austeridad y consolidación fiscal están acentuando la desigualdad en la mayoría de los países europeos. Es decir, la política de ajuste fiscal, además de deprimir la demanda interna, está contribuyendo a hacer más regresiva la distribución de la renta y la riqueza.
- 4) El trabajo propone un cambio de rumbo de la actual política económica, tanto a nivel de nuestro país como en el ámbito europeo.
- 5) Finalmente, esta estrategia de política económica debería fundamentarse en dos pilares básicos: 1) el estímulo de la demanda agregada interna a partir de un crecimiento de los salarios reales de la economía y 2) la consolidación e intensificación del Estado del bienestar, con la consiguiente reducción de la desigualdad (imprescindible, por otro lado, para el sostenimiento del propio crecimiento económico a largo plazo).

Referencias bibliográficas.

-AGNELLO, L. y SOUSA, R. (2012 a): "Fiscal Adjustments and Income Inequality: a First Assessment" *Applied Economics Letters* vol. 19, issue 16, pp: 1627-1632.

-AGNELLO, L. y SOUSA, R. (2012 b): "How Does Fiscal Consolidation Impact on Income Inequality?" *Review of Income and Wealth* doi:10.1111/roiw.12004.

-AIDUKAITE, J. (2009): "Old Welfare State Theories and New Welfare Regimes in Eastern Europe" *Communist and Post-Communist Studies*, 42, pp: 23-39.

-AIDUKAITE, J. (2010): Welfare reforms in central and eastern Europe: a new type of welfare regime? *Ekonomika* Vol. 89 (4), pp: 7-24. Disponible en: <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Ekonomika/89-4/9-24.pdf>.

- ANTÓN, A. (2009): *Reestructuración del Estado de bienestar*. Talasa Ediciones, Madrid.

-AYALA, L. (2004): "Política social y desigualdad: cuestiones para la agenda política" *Cuadernos de Información Económica* N° 178, Enero-Febrero, págs.: 51-56.

-AYALA, L. (2013): "Crisis económica y distribución de la renta: una perspectiva comparada" *Papeles de Economía Española* 135, pp: 2-19.

-AYALA, L. y MARTÍNEZ, R. (2005): "Las políticas contra la pobreza: factores de cambio y efectos sobre la igualdad" en Ruiz-Huerta, J. (Ed.): *Políticas públicas y distribución de la renta*. Fundación BBVA, Madrid.

-AYALA, L. y SASTRE, M. (2007): "Políticas redistributivas y desigualdad" *Información Comercial Española* N° 837, Julio-Agosto, págs: 117-138.

-AUGUSZTINOVICS, M. (1999): "Pension Systems and reforms in the Transition Economies" *Economic Survey of Europe*, 1999,3, pp: 89-112.

-AZZIMONTI, M., DE FRANCISCO, E. y QUADRINI, V. (2012): Financial Globalization, Inequality, and the Raising of Public Debt. *Working Paper n° 12-6 Research Department, Federal Reserve Bank of Philadelphia*, February 17.

-BALL, L., LEIGH, D. y LOUNGANI, P. (2011): "Painful Medicine" *Finance and Development*, September, pp: 20-23.

-BALL, L., FURCERI, D., LEIGH, D. y LOUNGANI, P. (2013): "The Distributional Effects of Fiscal Consolidation" *IMF Working Paper WP/13/151*.

-BASTAGLI, F., COADY, D. y GUPTA, S. (2012): Income Inequality and Fiscal Policy. *IMF Staff Discussion Note*. June 28, 2012.

-BECKER, Ch. y MARCHENKO, G. A. (2009): *Social Security reform in Transition Economies. Lessons from Kazakhstan*. Palgrave.

-BERG, A. G. y OSTRY, J. D. (2011): "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" *IMF Staff Discussion Note SDN/11/08*.

-CALERO, J. y MAROTO, R. (2013): "Los efectos del ajuste fiscal en las economías periféricas de la zona euro (II): Actualización" *Documentos de Debate de la Fundación Ideas* 03/2013.

-CALLAN, T., LEVENTI, C., LEVY, H., MATSAGANIS, M., PAULUS, A. y SUTHERLAND, H. (2011): "The Distributional Effects of Austerity Measures: a Comparison of Six EU Countries" *EUROMOD Working Paper* n° EM6/11.

-CASEY, B. H. (2004): "Pension Reform in the Baltic States: Convergence with "Europe" or with "the world"" *International Social Security Review* 57(1), pp: 19-45.

-CASTELLO, M. (1998): *Pension Reform in the Baltics, Russia, and others Countries of the Former Soviet Union (BRO)*. IMF, European II Department WP/98/11, Washington, DC.

-CHIAPPE, R. (2001): "Pension Reform in Bulgaria" en OCDE (Ed.): *OECD Private Pensions Conference 2000*. Private Pensions Series N° 3, OCDE, París.

-DARVAS, Z. y WOLFF, G. B. (2014): "Europe's Social Problem and its Implications for Economic Growth" *Bruegel Policy Brief Issue 2014/03*, April.

-DE BEER, P. (2012): "Salarios y desigualdad de ingresos en la UE durante la crisis" *Revista Internacional del Trabajo* vol. 131 (4), pp: 343-364.

-DEL POZO, A. y MARTÍN, J.M. (2013): "Social Cohesion and State in times of Austerity. Country case Study: Spain" Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/id/10453.pdf>.

-DEACON, B. (2000): "Eastern European Welfare States: the Impact of the Politics of Globalization" *Journal of European Social Policy*, 10, pp: 146-161.

-FENGER, H.J.M. (2007): "Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology" *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 3. August. Disponible en: http://repub.eur.nl/pub/34876/metis_129323.pdf.

-FULTZ, E. (Ed.) (2002): *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*. Budapest: ILO-CEET.

-FULTZ, E. (2004): Pension Reform in the EU Accession Countries: Challenges, Achievements and Pitfalls. *International Social Security Review* 57 (2), pp: 3-24.

-FULTZ, E. y RUCK, M. (2001): "Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental" *Revista Internacional del Trabajo* 120 (1), pp: 21-48.

-FULTZ, E. y STANOVNIK, T. (2004): *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe*. ILO, Budapest.

-HEIN, E. (2011): "Redistribución, desequilibrios mundiales y crisis económica y financiera. La posibilidad de la recuperación basada en los ingresos a partir de un nuevo pacto keynesiano" *Boletín Internacional de Investigación Sindical* vol.3 (1).

-IMF (2012): *Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment. Fiscal Monitor. World Economic and Financial Surveys*.

-JENKINS, S.P., BRANDOLINI, A., MICKLENRIGHT, J. y NOLAN, B. (2012): *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford University Press.

-KUMHOF, M y RANCIERE, R. (2010): "Inequality, Leverage and Crises" *I.M.F. Working Papers* 10/268.

-MANNING, N. y SHAW, I. (1998): "The Transferability of Welfare Models" *Social Policy and Administration*, 32.

-MÜLLER, K. (1999): *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edgard Elgar, Cheltenham and Northampton MA.

-MÜLLER, K. (2001): "La economía política de la reforma de los sistemas de pensiones en Europa Oriental" *Revista Internacional de Seguridad Social* Vol. 54 (2-3), pp: 69-96.

-MÜLLER, K. (2002): "From the State to the Market? Pension Reform Phases in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union" *Social Policy and Administration* Vol. 36 (2), pp: 156-175.

-MÜLLER, K. (2003): *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Edward Elgar. Cheltenham/Northampton MA.

-MÜLLER, K., RYLL, A. y WAGENER, H.-J. (Eds) (1999): *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Physica, Heidelberg.

-OECD (Ed.) (2003): *Reforming Public Pensions. Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*. OECD, París.

-OECD (Ed.) (2004): *Pension Reform in the Baltic Countries*, OECD, París.

-OSTRY, J.D., BERG, A.G. y TSANGARIDES, Ch. G. (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth" *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/02.

-PALLEY, T. (2011): "Aspectos económicos de la recuperación basada en los salarios. Análisis y recomendaciones de políticas" *Internacional de Investigación Sindical* vol. 3(2).

-PALACIOS, R., RUTKOWSKI, M. y YU, X. (1999): *Pension Reforms in Transition Economies*. Washington DC. Mimeo.

-RUTKOWSKI, M. (1998): "A New Generation of Pension Reforms Conquers the East –A Taxonomy in Transition Economies" en *Transition* Vol. 9 (4), pp: 16-19.

-SAPIR, A. (2006): "Globalisation and the Reform of European Social Models" *Journal of Common Market Studies* Vol.44(2), pp: 369-390.

-SCHMÄHL, W. y HORSTMANN, S. (Eds.) (2002): *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham and Northampton MA.

-SETTERFIELD, M. (Ed.) (2005): *La economía del crecimiento dirigida por la demanda*. Ed. Akal. Madrid.

-SMEEDING, T.M. y THOMPSON, J. (2010): "Inequality in the Distribution of Income from Labor and Income from capital over the Recession" Paper prepared for the 31st General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth. St. Gallen, Switzerland, August 22-28, 2010.

-SOTIROPOULOS, D., NEAMUTU, I. y STOYANOVA, M. (2003): "The Trajectory of Post-Communist Welfare State Development: The Cases of Bulgaria and Romania" *Social Policy and Administration*, 37, pp: 656-673.

-WOO, J., BOVA, E., KINDA, T. y ZHANG, Y.S. (2013): "Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?" *IMF Working Paper* WP/13/195.



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

El territorio: ámbito de ampliación de la Agenda de la Concertación Social.

Juan R. Gallego Bono y Josep V.
Pitxer i Campos

Universitat de València

EL TERRITORIO: ÁMBITO DE AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

Juan R. Gallego Bono
Departament d'Economia Aplicada
Universitat de València
E-mail: Juan.R.Gallego@uv.es

Josep V. Pitxer i Campos
Departament d'Economia Aplicada
Universitat de València
E-mail: Josep.V.Pitxer@valencia.edu

Resumen

En las dos últimas décadas, el territorio se ha revelado como un ámbito capaz de impulsar un enriquecimiento de la agenda de la concertación social. Este proceso se ha fundamentado en un aprovechamiento de las oportunidades que brinda el marco europeo para crear partenariados entre actores públicos y sociales a nivel local y regional. Ahora bien, para que estos procesos de partenariado cumplan este papel se impone una transformación de la organización y de los objetivos de las administraciones públicas y de los propios actores sociales. En efecto, es necesario, de un lado, que los actores locales públicos y sociales desarrollen una coordinación o gobernanza vertical cooperativa en el seno de la organización y, de otro, que hagan suyos en los niveles estatal y regional los objetivos territoriales. Pero este no es siempre el caso. Así lo evidencia esta comunicación que analiza los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano a partir de una investigación cualitativa centrada en la realización de más de medio centenar de entrevistas en profundidad en el periodo 2009-2014.

Palabras clave:

concertación social, gobernanza, territorio, aprendizaje

Códigigos JEL:

H7 (Gobiernos Centrales y Municipales; Relaciones Intergubernamentales)

J5 (Relaciones Laborales, Sindicatos y Negociación Colectiva)

R5 (Análisis Regional del Gobierno)

1. Introducción

En nuestras sociedades la mayoría de los ciudadanos están cada vez más preocupados por cuestiones tales como la preservación del medio ambiente, la igualdad de género, la conciliación de la vida familiar y laboral, la no discriminación social, la integración de la población inmigrante o la cooperación al desarrollo. La importancia que adquieren todos estos elementos ha hecho que no sólo los poderes públicos sino también los agentes sociales y, muy especialmente, los sindicatos, estén crecientemente abiertos a incorporar los en su agenda y en la propia agenda de la concertación social.

Desde esta perspectiva, se supone que para hacerse eco de estas nuevas inquietudes y ampliar la agenda de los sindicatos y de la discusión en la concertación social, a los “aspectos tradicionales de la ‘política de distribución’, centrada en los salarios, el tiempo y la organización del trabajo, etc., hay que incorporar la ‘política de reconocimiento’ de comunidades de interés y de identidad organizadas alrededor de la discapacidad, la etnia, las creencias religiosas, el género y la sexualidad” (Pike et al, 2006: 112). Es decir, se trata de asumir que estos aspectos más generales y transversales merecen ser introducidos en el campo de las preocupaciones de los actores sociales y de la concertación social. Y ello atendiendo tanto a la importancia creciente que les otorgan los miembros de estas organizaciones, como a la relevancia que adquieren para la construcción de una sociedad más justa, más democrática y más avanzada.

Por otra parte, los procesos de descentralización política regional y local, obligan a los agentes sociales a organizarse o a potenciar sus organizaciones a escala regional y local, al tiempo que les brinda con frecuencia la oportunidad de participar en la toma de decisiones en áreas que desbordan con mucho los ámbitos tradicionales de participación sindical y patronal. Estas nuevas áreas son también importantes en la calidad de vida y en las preocupaciones fundamentales de los ciudadanos en general, y de los miembros y afiliados de sindicatos y de las organizaciones empresariales en particular.

Desde finales de los años noventa, la Unión Europea ha impulsado los procesos de concertación social a escala territorial. Dicho impulso ha resultado de vital importancia para la progresiva consolidación de la iniciativa de los Pactos Territoriales por el Empleo (en adelante PTE) en el País Valenciano a lo largo de la etapa de crecimiento económico que acaba en 2008. Esta iniciativa ha debido continuar con mayores dificultades en el periodo que se abre desde entonces. A partir de algo más de cincuenta entrevistas en profundidad realizadas entre 2009 y 2014 a los actores implicados de manera más o menos directa en estos procesos de concertación social territorializada, identificamos los factores que devienen cruciales para la eficacia socioeconómica de estas iniciativas, así como los elementos que las obstaculizan. Una buena coordinación a distintos niveles y unas estructuras organizativas descentralizadas, así como unas mínimas dosis de sensibilidad territorial por parte de los actores participantes en dichos procesos de concertación, constituyen ingredientes necesarios para el buen desarrollo de estos pactos.

Las dificultades que los distintos protagonistas de la concertación social experimentan de manera creciente en la crisis actual, a lo que se une la deriva

recentralizadora de la reciente reforma local (instrumentada a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de finales de 2013), constituyen un freno a la mencionada concertación social territorial, justo en el momento en que más intensos resultan los problemas en los distintos territorios. Con todo, en esta nueva etapa se aprecia que el impacto negativo no es vivido por igual por todos los PTE, sino que algunos han mostrado una relativa mayor capacidad de auto-organización y de desarrollo (de una matriz de actuaciones y de relaciones internas y externas al territorio) más compleja de forma autónoma. A su vez, la nueva política estructural de la Unión Europea puede constituir un balón de oxígeno que permita revertir o atenuar la tendencia general.

La concertación social territorial no ha sido un tema que haya merecido gran atención en las ciencias sociales. Además, la literatura existente se ha dedicado más a destacar las dificultades y la importancia de que los sindicatos amplíen su agenda, por ejemplo en el marco de procesos de descentralización política (O'Brien et al, 2004; Pyke et al, 2006), que al abordaje de estas cuestiones desde la perspectiva de la concertación social. Aunque hay algunas excepciones importantes, por ejemplo en España y en el ámbito regional (Aragón et al, 2008). Ahora bien, por lo que respecta al ámbito territorial subregional (comarcal, etc.) cabe destacar algunos estudios relativos a Francia (Meriaux y Verdier, 2009; Garnier, 2012) y a Italia (Regalia, 2007) que abordan algunos de estos aspectos. Nuestro artículo tomará en consideración algunos aspectos de estos trabajos pero adoptará un enfoque distinto que se apunta a continuación.

La estructura del artículo es la siguiente. En la próxima sección se esboza un marco teórico siguiendo un enfoque evolucionista y territorial que tratará de conceptualizar la pertinencia del territorio como ámbito propicio de la ampliación y enriquecimiento de la concertación social pero también de los límites que se plantean al proceso. Después se aplicará este marco teórico al ámbito de los PTE en el País Valenciano. Las entrevistas personales en las que se basa este análisis han tenido una duración media de entre 1,5 y 2 horas y se han realizado a representantes de las administraciones públicas, sindicatos y asociaciones empresariales. Aunque los cuestionarios son parcialmente diferentes entre ellos, en todos los casos se ha preguntado por la organización de cada actor, organización y participación en el PTE, problemática horizontal (territorial) y vertical (organizativa) del PTE y de cada actor, naturaleza de las relaciones entre actores y problemática, valoración (territorial y sobre cada actor) y perspectivas del PTE. Unas conclusiones cerrarán este artículo.

2. Contribución del territorio a la ampliación de la concertación social: vehículo de la cooperación de los actores clásicos y de su interacción con nuevos actores

2.1. El territorio como ámbito propicio a la participación: oportunidades para la “democracia deliberativa” y limitaciones internas

A veces se ha argumentado que la acción sindical a escala territorial, frente a otros niveles más centralizados de gobierno y de toma de decisiones, sería relativamente más propicia a la ampliación de la agenda sindical porque favorecería un enfoque pluralista (en términos de actores participantes) frente al enfoque tripartito propio de la negociación centralizada (O'Brien et al, 2004; Pyke et al 2006). Y el mismo argumento se podría hacer extensible al ámbito de la concertación social.

Desde la perspectiva de la concertación social, la cuestión prioritaria debe ser a nuestro juicio cómo afecta el territorio a los actores clásicos, que constituyen el núcleo de la misma. Desde esta óptica, el territorio, entendido como espacio socialmente construido por los actores a través de su interacción, se va desarrollando y potenciando con los procesos de partenariado que se desarrollan en el mismo y eso es lo que va a poner en marcha toda una serie de procesos positivos de creatividad social. En efecto, la posibilidad de participación en los procesos de partenariado (de decisión sobre aspectos concretos que afectan a los actores del territorio) propicia los fenómenos de discusión amplia entre empresas, sindicatos y administraciones públicas. Esto les lleva a intercambiar puntos de vista, lo que mejora su conocimiento mutuo y la confianza entre ellos. Esta confianza estimula, y se ve estimulada por, la cooperación entre actores, lo que favorece la conformación de un tipo de mecanismos de coordinación o de gobernanza territorial de tipo cooperativo.

En este sentido, se podría decir que la descentralización ofrece un “espacio institucional” (Martin, 1998; citado por O'Brien et al, 2004) a los actores que hace que la proximidad geográfica que ya existía entre ellos se convierta en una proximidad institucional (Kirat, 1993) y organizada (Torre y Sallez, 2004; Torre, 2008 y 2009). Es decir, deviene una proximidad en términos de cultura y de valores compartidos, al tiempo que supone la creación de un cierto saber-hacer también compartido relativo a la forma de acometer determinados problemas (dimensión organizacional de la proximidad organizada).

Para entender la posible aportación de los procesos de partenariado territorial hay que tener en cuenta que siempre suponen una oportunidad para que los actores (clásicos) locales discutan normalmente sobre nuevos problemas o, cuanto menos, sobre la base de un formato distinto (fuera de la empresa y de la negociación colectiva, por ejemplo), e incluso exploratorio o experimental. Pero lo más importante es que a través de la interacción los actores aprenden y comprenden que cooperando pueden desarrollar muchas más actividades de las que habían pensado. Y además descubren que a la hora de abordar aspectos en los que tienen menos experiencia pueden apoyarse en otros colectivos y actores locales directamente afectados y/o preocupados por las nuevas problemáticas que los primeros quieren ahora incorporar a la discusión. Es así porque recurriendo a movimientos ecologistas, a asociaciones de inmigrantes y de ayuda a los mismos, a asociaciones de mujeres, etc., se mejoran las condiciones para incorporar nuevos ámbitos a la discusión. En suma, puede argumentarse que el ámbito territorial (comarcal o local, por ejemplo) proporciona una proximidad y propicia una creatividad y una facilidad para la discusión plural y fluida entre actores, que puede favorecer esa progresiva ampliación de la agenda de la concertación social.

Los partenariados territoriales son por lo general inclusivos, lo que favorece y permite la participación de un gran número de actores diferentes. Ello hace posible la movilización de mayores recursos, competencias y perspectivas, así como el logro de un mayor apoyo y cobertura de los proyectos e iniciativas por los actores involucrados. Es lógico esperar que cuanto mayor sea el número y variedad de los actores implicados mayor será la amplitud, la complejidad y el alcance de los proyectos que pueden lanzarse así como el respaldo de los mismos. De este modo, la incorporación de los actores que defienden los intereses de la “política de reconocimiento” puede ayudar a los sindicatos y a las organizaciones empresariales a incorporar estas nuevas problemáticas que preocupan también a sus bases, de una manera informada, creativa y práctica. Y por esta misma razón se entiende y cabe esperar que la falta de implicación de las grandes empresas que operan en el territorio (algo que teóricamente será más frecuente cuando éstas respondan a iniciativas de origen y control exógeno) limitan con frecuencia las políticas factibles para los partenariados y la gobernanza territoriales y el propio alcance socioeconómico de las mismas.

Siguiendo los trabajos de Amartya Sen (y en especial Sen, 2000), resulta útil interpretar el proceso de discusión colectiva que favorecen los partenariados territoriales como un ejercicio que puede conducir a un proceso de desarrollo territorial deliberativo. “La ‘democracia deliberativa’ es un proceso de ‘planificación conjunta, de solución de problemas’ que involucra a los ciudadanos comunes y en el cual ‘se estructuran y elaboran estrategias y soluciones mediante la *deliberación* y la *planificación* con los otros participantes’, de tal forma que los ‘participantes a menudo transforman sus preferencias iniciales. Si fuese posible implantar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas suficientemente grandes como para tener un impacto en las trayectorias de desarrollo, por ejemplo, a nivel municipal o provincial, tendríamos algo que podríamos llamar ‘desarrollo deliberativo’” (Evans, 2007: 285).

Un aspecto esencial de este proceso es que puede permitir orientar los proyectos locales en coherencia con los recursos, las competencias, las necesidades y los valores específicos de las sociedades concretas.

En apretada síntesis, y extendiendo el argumento apuntado más arriba relativo al compromiso relativo de las grandes empresas en los partenariados territoriales, se puede considerar que los principales límites internos que enfrentan los procesos de partenariado local son de dos tipos: de un lado, el grado de implicación de los actores y la propia variedad y riqueza de las competencias y la trama (interna y externa) de relaciones socio-económicas y socio-políticas (capital social y relacional) de los mismos. Todos estos elementos definen el modelo de desarrollo del territorio que sea el caso. De otro lado, son importantes el ambiente y la naturaleza de las relaciones entre partidos políticos y entre éstos y los agentes sociales y de la sociedad civil, así como las relaciones y recursos de poder externos que unos y otros son capaces de movilizar.

2.2. Los límites organizativos a la participación territorial: la gobernanza vertical

El proceso de partenariado territorial tampoco está exento de límites externos. El más importante a nuestro juicio es que cada uno de los actores que participa de la *gobernanza territorial* pertenece a una organización más amplia de la que depende. De este modo, la capacidad para que los actores locales desplieguen la gobernanza territorial está en gran medida supeditada a que los actores organizados a niveles territoriales más elevados asuman los objetivos y las acciones de los actores del territorio como propias¹. Y es precisamente el que esta asunción se pueda producir efectivamente la que redobla el carácter estratégico del nivel territorial porque amplifica el alcance de la creatividad que pueda producirse dentro del mismo. Estaríamos entonces ante la posibilidad de una gobernanza cooperativa también en el plano de la organización de cada actor, y, eventualmente, también del marco general que fija una administración pública de escala superior. Pero la gobernanza vertical también podría ser jerárquica y los actores locales verían seriamente comprometida su capacidad para desplegar una gobernanza territorial cooperativa. Es más, ese podría ser un factor importante para que la propia gobernanza territorial degenerase en una gobernanza jerárquica no cooperativa².

La argumentación relativa al carácter estratégico del ámbito territorial para ampliar el campo de la concertación social se sustenta en una idea fundamental. Se trata de la eventual capacidad de los actores locales de aprender (o madurar) a través de la interacción con otros actores en el territorio la necesidad de operar un cambio profundo en sus objetivos como organización y en su estrategia de lucha o de negociación con la contrapartida patronal/sindical, de forma que pueda impulsar un proceso de cambio más general. Y este proceso de replanteamiento reflexivo/interactivo ha de comportar por lo general dos vectores distintos pero complementarios. De un lado, una ampliación (hacia el conjunto de la sociedad) de las actuaciones tanto de los sindicatos como de las asociaciones empresariales. De otro, la superación de una lógica de relaciones exclusivamente conflictiva y su complementación con otra lógica de carácter cooperativo; lo que se ve precisamente favorecido por la ampliación de la agenda clásica (conflictiva) de la negociación que sólo evacúa el conflicto distributivo a través del Estado.

Y una cuestión muy importante es que no todos los actores (tanto en el plano interno como en el ámbito externo de su inserción en una organización más amplia) van a percibir estos cambios del mismo modo, de lo que cabe esperar la existencia de inercias y elementos de transición y de ruptura que van a producirse en el seno mismo de los procesos de partenariado territorial.

¹ Por poner un ejemplo de algo que veremos a continuación en relación con los pactos en el País Valenciano: La capacidad para que las uniones territoriales de los sindicatos y las organizaciones empresariales territoriales (actores locales ambos) desarrollen una gobernanza territorial adecuada está supeditada a que las estructuras del sindicato a nivel autonómico, por la parte sindical, y las confederaciones empresariales provinciales, por la parte patronal, asuman los objetivos y las acciones de sus organizaciones territoriales como asunto propio también del nivel más centralizado de la organización.

² Para una discusión sobre los diferentes niveles de gobernanza y la articulación entre los mismos pueden consultarse Enjolras (2010) y Gallego y Pitxer (2010 y 2011).

3. Los Pactos Territoriales y la ampliación de la concertación social en el País Valenciano

3.1. Marco de los Pactos

Los PTE son unas políticas que reúnen la triple característica de definirse de manera participativa, abordar los contenidos propios de las políticas de empleo (aunque muy decantadas hacia las políticas activas de empleo) y desarrollarse a una escala local (infraautonómica), por lo general supramunicipal. Son, por tanto, uno de los ingredientes de las políticas locales de empleo en sentido amplio.

Estos pactos son promovidos por la Unión Europea, como uno de los elementos con los que avanzar hacia el fortalecimiento de la dimensión territorial de las políticas socioeconómicas. Se trata por tanto de caminar hacia un mayor grado de adecuación entre las políticas diseñadas e instrumentadas a escala local, de un lado, y los problemas y necesidades de los territorios concretos, de otro. Tras un periodo de prueba a finales de los noventa del siglo pasado, que contó con 89 experiencias piloto a nivel europeo (6 de las cuales tuvieron lugar en el Estado español), con el inicio de la década de 2000 empiezan a ponerse en marcha los primeros PTE en el País Valenciano. La cofinanciación desde el ámbito europeo actúa como estímulo, al tiempo que la Comisión Europea define los rasgos generales de la iniciativa. Con todo, es la Generalitat Valenciana, en tanto que administración responsable de las políticas activas de empleo, quien concretará estos rasgos a escala valenciana, y quien se encargará de la puesta en marcha de la misma. Conviene pues analizar el contexto en el que la Generalitat tomará estas decisiones, y cuál es el marco que finalmente define para la iniciativa de los PTE.

Es cierto que el surgimiento de estos PTE coincide con una etapa de expansión económica, fuerte creación de empleo y progresiva reducción de los niveles y las tasas de paro. Pero esto no significa que se hubiesen resuelto todos los problemas socioeconómicos y laborales. Así pues, a pesar de la “buena evolución económica”, quedaba pendiente cambiar las bases del modelo económico (algo permanentemente aplazado desde hace décadas), aumentar las oportunidades laborales para acabar con el desempleo y atender el problema de la precariedad laboral.

A lo anterior se une la diversidad territorial en materia socioeconómica. Más allá de que hace quince años siguieran existiendo desigualdades territoriales, cada territorio presentaba su dinámica y sus problemas específicos, por lo que resultaba pertinente avanzar hacia la territorialización de las políticas de empleo. Y el programa de PTE constituía un primer paso para afrontar esta necesidad con el concurso activo de los actores locales, tanto los poderes públicos locales como los actores sociales también locales, en tanto que principales protagonistas del programa. Ahora bien, el recurso a estos actores tropieza con algunos obstáculos.

Por lo que respecta a los poderes públicos locales, el principal inconveniente estriba en el mapa municipal. Al igual que en España, el mapa municipal del País Valenciano resulta excesivamente fragmentado y altamente heterogéneo

(esto es, conviven municipios muy pequeños con grandes urbes). Con algo más de 540 municipios en el País Valenciano, la escala en que se desarrollan los procesos económicos, sociales y laborales es supramunicipal, como también lo es el ámbito en el que se deben desarrollar las políticas para resolver los problemas inherentes a estos procesos. Así pues, cuando se empiecen a poner en marcha los PTE; cada uno de éstos exigirá la adhesión y consiguiente coordinación de un número elevado de ayuntamientos de tamaños muy diversos. Se exige pues una buena coordinación entre los mismos para que la iniciativa resulte fructífera. De haberse puesto en marcha un proceso de comarcalización, la territorialización de las políticas hubiese resultado mucho más sencilla. Desafortunadamente, ni en el 2000 ni hoy (tres décadas después de la puesta en marcha del gobierno autonómico) se ha conseguido iniciar un proceso decidido hacia una efectiva comarcalización.

Otro inconveniente no menor de los poderes públicos locales es su falta de competencias en materia socioeconómica y laboral. De acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, ni la promoción económica ni las políticas activas de empleo forman parte de las competencias de los gobiernos locales. De este modo, sus incursiones en estos campos siempre estarán sometidas a los imperativos de los niveles superiores de gobierno. Se tratará de actividades consistentes mayoritariamente en la ejecución de programas diseñados en otras instancias, por lo que el margen a las especificidades locales se estrecha de manera notable, y es un margen definido por los niveles superiores de gobierno, principalmente el autonómico. La poca sensibilidad territorial de este último acabará traducéndose en la conformación de un modelo dirigista y jerárquico de definición e instrumentación de las políticas socioeconómicas locales.

En cuanto a los actores sociales, la situación de los sindicatos es muy distinta de la de la patronal. Los primeros presentan una clara predisposición a las intervenciones socio-políticas a escala territorial. De hecho, y en coherencia con lo anterior, los dos sindicatos mayoritarios y que cuentan con representatividad institucional (CCOO-PV y UGT-PV) se han dotado de una estructura organizativa que permite la acción territorial. En el momento de poner en marcha los primeros PTE, ambas organizaciones contaban con unas uniones territoriales dirigidas tanto a dar apoyo a las federaciones sectoriales del sindicato como a garantizar la acción sindical de la organización a escala territorial. En suma, esta mayor vocación por la intervención a escala territorial de los sindicatos, unida a la adopción de estructuras territoriales de actuación por parte de los mismos, explica que estas organizaciones sindicales hayan actuado como motor de los PTE desde un primer momento.

Por lo que respecta a la patronal, si bien aglutina organizaciones sectoriales y territoriales, son las primeras quienes ostentan el protagonismo y marcan las pautas de las confederaciones empresariales (de carácter provincial). De este modo, las organizaciones con capacidad de implicarse en los PTE ocupan una posición secundaria. Esto es algo coherente con la insuficiente sensibilidad y la escasa apuesta por las intervenciones a escala territorial de estas confederaciones. Incluso cuando en la segunda mitad de los años noventa se creó (con apoyo financiero del gobierno autonómico) una red de oficinas comarcales de las confederaciones empresariales valencianas, estas oficinas comarcales disponían de una nula capacidad de actuación política a escala

territorial, y sus conexiones con las organizaciones empresariales territoriales han resultado muy escasas. A la vista de lo anterior, las organizaciones empresariales no actuarán como motor de los PTE, sino más bien como acompañantes cuando el proceso lo requiera. Incluso cuando en época más reciente la patronal valenciana comienza a incorporar a su discurso y actividad una apuesta por el cambio de modelo productivo, no le resulta sencillo vincular esta apuesta con una mayor implicación en las políticas territoriales.

En este contexto, cuando se pone en marcha el programa de PTE en el País Valenciano, es la Generalitat Valenciana, a través del SERVEF³ (el organismo autónomo responsable de la gestión de la batería de programas recogidos en las políticas activas de empleo asumidas por el Gobierno Autonómico) quien acaba definiendo el marco en el que se desplegará este programa, y quien controlará el efectivo desarrollo del mismo. Para conseguirlo, este organismo se dota de dos herramientas básicas. De un lado, es él quien da el visto bueno (o por el contrario rechaza) a las distintas iniciativas surgidas desde los territorios. Únicamente aquellos pactos alcanzados en los territorios que obtienen el mencionado visto bueno se traducirán en la firma de un convenio con el SERVEF (en representación de la Consejería responsable en materia de empleo). De otro, el SERVEF es quien dicta la normativa reguladora de los requisitos y la actividad de los distintos PTE en el País Valenciano. Unas normas que se reeditan anualmente, con los cambios que el SERVEF considera oportunos.

No podemos pasar por alto que desde la base, desde los territorios más dinámicos en este tipo de iniciativas, se ha estimulado a la Generalitat a desarrollar el programa de PTE (sobre todo en los primeros años). Y en esta tarea han jugado un papel clave los sindicatos y ciertas empresas de servicios avanzados. Sin embargo, esto no impide constatar que es a escala autonómica donde se definirán los elementos clave del proceso de implantación del mismo. Tanto por el impuso que se recibe desde los acuerdos tripartitos firmados en el País Valenciano, como sobre todo porque el SERVEF asumirá las riendas en el proceso de diseño, instrumentación y control del mismo.

En este marco acaban poniéndose en marcha catorce pactos por el empleo a escala territorial que, tras la firma y el reconocimiento del SERVEF, obtendrán el reconocimiento oficial de PTE. Y todo esto bajo un modelo de carácter jerárquico y dirigista desde el ámbito autonómico y, en contrapartida, dependiente y con reducido margen de maniobra a escala territorial. La responsabilidad fundamental de este modelo reside en la Generalitat Valenciana (y el SERVEF) que, como hemos podido comprobar en nuestro trabajo de campo, no acaban de creerse la importancia de dotar de una dimensión territorial a las políticas socioeconómicas de la Generalitat (ni las de empleo ni otras), ni consideran conveniente dotar de un margen de maniobra razonable a los actores locales en el diseño y gestión de las políticas socioeconómicas relativas a su territorio. En coherencia con lo anterior, el SERVEF tomó la opción de definir un marco de actuación que encorseta en gran medida las decisiones que pueden adoptarse desde el territorio, al tiempo

³ El SERVEF es el Servei Valencià d'Ocupació i Formació (Servicio Valenciano de Empleo y Formación).

que definía este marco unilateralmente, sin contar con el *feedback* (la retroalimentación) procedente desde el territorio.

Por otra parte, los actores sociales que protagonizan la concertación social autonómica son los que tienen legalmente reconocida la representatividad institucional: CCOO-PV y UGT-PV, por la parte sindical, y CIERVAL, con sus tres confederaciones provinciales (CEV, CEC y COEPA), por la parte patronal⁴. Cuando nos trasladamos al ámbito territorial, estas organizaciones sociales hacen extensiva su representatividad institucional en el plano autonómico, lo que tiene dos tipos de implicaciones. En primer lugar, supone un reconocimiento mutuo de la capacidad para negociar a escala local, de modo que serán las uniones comarcales y territoriales de CCOO-PV y de UGT-PV quienes pueden participar del proceso, mientras que por parte de la patronal únicamente podrán participar aquellas organizaciones adheridas a alguna de las tres confederaciones provinciales enumeradas más arriba. En segundo lugar, comporta restringir el abanico de entidades que pueden participar de los procesos de concertación social a escala territorial, en tanto que se excluyen los sindicatos y patronales distintos de los anteriores, así como limitar el protagonismo que en los PTE pueden alcanzar aquellas otras organizaciones distintas a las sindicales y patronales, como por ejemplo las de la economía social y cooperativa.

3.2. Los Pactos Territoriales por el Empleo: espacio de una gobernanza territorial cooperativa: limitaciones internas y externas

Todos los actores entrevistados coinciden en que, en principio, los PTE cuentan con unos órganos de gobierno político (Consejo Rector o Consejo Directivo) y técnico (Comisión Permanente o Comité Asesor) que permiten la participación y la coordinación de las actuaciones entre actores. En el primero únicamente participan por lo general las administraciones locales, los sindicatos y las asociaciones empresariales, quedando fuera pues otras entidades de la sociedad civil. Ahora bien, pese a este hecho, se considera que la organización de los PTE es suficientemente flexible para dar entrada a otro tipo de actores distintos a los actores clásicos cuando las cuestiones abordadas así lo aconsejan. En este último caso, la participación de estas otras entidades suele darse a través de las comisiones de trabajo. Todo ello no significa que no se hayan producido algunos importantes conflictos, no sólo en lo relativo a las entidades que deben ostentar la representación empresarial y sindical (Gallego y Pitxer, 2012b) sino también en cuanto al derecho o la pertinencia socio-económica de la participación de otras entidades como las cooperativas y otras entidades de la economía social (Gallego y Pitxer, 2012a).

Es importante destacar, como indican algunas de las personas entrevistadas, que la coordinación horizontal (territorial) entre actores no es plena a través de

⁴ Por la parte sindical, CCOO-PV es la Confederació Sindical de Comissions Obreres del País Valencià y UGT-PV es la Unió General de Treballadors del País Valencià. En cuanto a la patronal, CEV es la Confederación Empresarial Valenciana, COEPA es la Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante y CEC es la Confederación de Empresarios de Castellón, mientras que CIERVAL es la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana.

todo este conjunto de mecanismos institucionales formales de gobierno y de toma de decisiones de los PTE. Esta insuficiencia se atribuye en algunos casos al funcionamiento burocrático de las administraciones locales, cuyas prácticas tendrían tendencia a trasladarse a los propios PTE. Esto se evidenciaría, por ejemplo, en la votación e inmediata aprobación en algunos casos de las actuaciones a desarrollar presentadas por las administraciones locales sin apenas discusión sobre las mismas. Y hay que tener en cuenta a este respecto, que la administración autonómica con su política rígida de subvenciones tampoco estimula la discusión formal entre actores para el desarrollo de proyectos. Se evidenciaría así la interrelación, a nivel formal de coordinación, entre la gobernanza territorial, a veces burocrática y jerárquica (al menos en el ámbito de las relaciones formales), y la gobernanza vertical jerárquica. Pero este es un aspecto esencial sobre el que insistiremos al analizar los límites de la gobernanza territorial cooperativa.

Lo que han generado los PTE es sobre todo una mayor fluidez en la dinámica de las relaciones entre actores que conduce a superar los límites de las relaciones formales.

“No se hacen reuniones con cierto peso y con cierta reflexión, entonces al final se tiene que funcionar en «petit comité» y con contactos personales para hacer las cosas. Yo hablo con fulano comiendo después de una mesa redonda en la que ambos hemos participado y le sugiero la necesidad de hacer algo que después él se lo comenta a quién corresponda y así poco a poco se va construyendo [una red], pero creo que no se utilizan los canales que deberían utilizarse por la inercia que contagia la administración local. Es necesario que en las reuniones del Pacto se discuta sobre qué proyectos son posibles. Yo echo en falta el poder realizar algunas reuniones en las que todos podamos hablar y en las que se establezcan proyectos más flexibles. Pero en este punto es evidente que la cuestión de las subvenciones y de los recursos disponibles es un factor limitante” (Entrevista con directivo empresarial, 2011)

Un segundo aspecto que muestra el estímulo a la participación que han supuesto los PTE es que la mayoría de las personas entrevistadas considera que el PTE ha favorecido la participación efectiva de la diversidad de actores locales en la definición, aplicación (y eventualmente seguimiento y evaluación) de las políticas de desarrollo local y comarcal.

Además, y en coherencia con lo anterior, la mayoría de actores entrevistados también coincide en que el Pacto está consiguiendo conformar progresivamente el germen de lo que podría ser una política comarcal de desarrollo local. En este camino, muchas de las personas entrevistadas consideran que la falta de una administración política comarcal en el País Valenciano no ha sido un obstáculo insalvable en el proceso y que incluso los PTE permiten avanzar progresiva y “espontáneamente” hacia la potenciación de este nivel comarcal en la toma de decisiones políticas. Teniendo en cuenta todas las limitaciones que impone el marco legal a las políticas locales, el avance en la conformación de políticas locales comarcales denota la capacidad de los actores locales para aprovechar las posibilidades de participación cuando éstas se presentan efectivamente, como en el caso de los PTE

(Gallego y Pitxer, 2010; Boix, 2013). Ahora bien, los logros de los PTE en la conformación de una política y un sentimiento de comarca⁵ en muchos territorios constituyen un indicador sintético-general de performatividad o logro de los PTE que es necesario explicar de forma más desagregada y precisa analíticamente.

En primer lugar, hay que reparar en que gracias a los PTE se ha producido un cambio en la naturaleza de las relaciones, tanto entre actores públicos y sociales como entre estos últimos, con una perspectiva mucho más abierta y cooperativa. En este sentido, y en un plano general, podemos hablar de unanimidad entre los actores interpelados en afirmar que los PTE han propiciado un proceso de cooperación entre actores para realizar nuevos proyectos económicos y sociales. Y puede suponerse, como así lo respaldan plena y explícitamente las personas entrevistadas, que los Pactos han favorecido la superación de los conflictos y/o la conformación de una visión más cooperativa de los problemas. Estos resultados reflejan dos procesos importantes. De un lado, que los PTE han abierto un proceso simultáneo de interacción entre actores y de participación en la toma de decisiones en los temas objetivo del Pacto que ha mejorado las relaciones de confianza entre todos los actores del territorio; base para la cooperación en torno a nuevos proyectos colectivos. Esta es, sin duda, la principal carta de presentación y lo que confiere prestigio a los PTE. Ahora bien, y de otro lado, estos resultados también reflejan que ya estuviese en su trayectoria político-estratégica o haya sido aprendida *chemin-faisant*, tanto los sindicatos como las asociaciones empresariales han descubierto en los PTE una herramienta para ir desarrollando una actividad sindical y patronal que desborde el estricto ámbito de la empresa. Esta actividad se extiende a los aspectos relativos al “reconocimiento”, pero también lo desbordan abrazando de forma dinámica cualquier problemática de orden socio-económico que pueda parecer relevante en un momento dado en el territorio.

Seguramente éste era un proyecto más maduro del lado sindical, y buena muestra de ello es que lo que se llama en la jerga sindical la “dimensión socio-política de la actividad sindical” goza de una importante tradición en los dos sindicatos mayoritarios, como se refleja tanto en la documentación de los congresos de ambos sindicatos como en las entrevistas realizadas. Y, siguiendo el argumento, ésta es seguramente una de las razones esenciales de que los sindicatos jugasen un importante papel promotor de los PTE desde sus inicios. Además, el hecho de contar desde antaño con una organización territorial (Gallego y Pitxer, 2012b) ha contribuido al fenómeno descrito.

Este proceso ha tenido lugar de forma más tardía entre las asociaciones empresariales, porque existe una menor tradición de actuación en el ámbito socio-político y esta última se había visto limitada por una menor organización en el territorio, salvo en los casos en que había asociaciones sectoriales fuertes como consecuencia de la elevada especialización sectorial de determinados territorios. Además de tardío, el interés por esta actuación más transversal a

⁵ Este reforzamiento en el sentimiento de pertenencia a una comarca debería incorporarse seguramente como una de las dimensiones de una “política de reconocimiento” en las actuaciones sindicales y patronales, pero también de las administraciones públicas territoriales.

escala territorial no es comparable al de los sindicatos, como evidencian las escasas funciones asignadas a las oficinas comarcales.

Desde esta perspectiva, los PTE han servido en algunas comarcas valencianas para superar una lógica exclusivamente conflictiva patronal y sindical de relación con la otra parte, dando paso también a una lógica más preocupada por la mejora de la competitividad estructural de las empresas (lógica patronal) y una mejora en las condiciones de vida de los trabajadores y de la población menos favorecida en general (lógica sindical), como muestran los siguientes comentarios de dos de las personas entrevistadas:

“Hasta hace poco existía una cultura empresarial basada en el conflicto sindical y no tanto en una nueva cultura empresarial, y esto ha cambiado” (Entrevista a directivo de confederación empresarial, 2011).

“Gracias al Pacto, la visión conflictiva de la lógica de la negociación colectiva vía federación se ha roto. Los representantes empresariales ya no ven al sindicalista como al enemigo” (Entrevista a dirigente sindical, 2010).

Y este proceso se ha hecho propiciando desde los PTE, si bien con impacto reducido, la incorporación en las negociaciones entre empresas y sindicatos de un mayor énfasis en cuestiones como los planes de igualdad, la seguridad en el trabajo, la integración social de colectivos con dificultades, la sostenibilidad medioambiental, la innovación y el cambio tecnológico, la responsabilidad social de la empresa y otros aspectos de calado territorial.

Además, los actores entrevistados destacan los esfuerzos que se están haciendo tanto por parte de las asociaciones empresariales como de los sindicatos o incluso de forma crítica por parte de algunos actores clave en el liderazgo de los PTE⁶ para que las personas que negocian en representación de las organizaciones sindicales y patronales lo hagan desde la defensa del territorio como ámbito propicio para el logro de los objetivos de cada una de estas organizaciones. En este sentido, la extensión de la agenda socio-política y la propia extensión de la agenda de la concertación social, ha debido jugar un papel importante en la valoración positiva que tienen por lo general las confederaciones y las asociaciones empresariales y sindicales en cuanto al efecto positivo de los PTE en el logro de los objetivos de sus organizaciones (sindicatos y patronal) y en los beneficios que obtienen los integrantes de las mismas (empresas y trabajadores) de la participación de aquellas organizaciones en los PTE. Así, la mayoría de asociaciones empresariales entrevistadas considera que los PTE han estimulado la integración de las nuevas asociaciones empresariales, la vertebración empresarial de las comarcas, un mayor conocimiento y reconocimiento de los mismos y el logro de los objetivos de las asociaciones empresariales. Y además consideran que por lo general la participación empresarial en los PTE ha reportado a las empresas asociadas numerosos beneficios, entre otros en términos de mejoras en la formación y la competitividad de las mismas.

⁶ Son estratégicos porque lideran el desarrollo efectivo de los proyectos de los PTE gracias a que se sitúan a medio camino entre empresarios y sindicalistas, por su experiencia organizativo-gerencial y su sensibilidad social.

Mucho más matizada es la valoración de muchos representantes sindicales en cuanto a la aportación de los PTE. Para algunas personas entrevistadas los PTE “no han afectado a la acción sindical, excepto en lo relativo a mis relaciones [secretaría general comarcal] con mis sindicatos [federaciones sectoriales de la comarca]” (Entrevista con dirigente sindical, 2011). En lo relativo a los afiliados, se considera que los sindicatos han mejorado la capacidad para conseguir sus objetivos de defensa de los intereses y las preocupaciones de los trabajadores. Sin embargo, se considera que los sindicatos no dedican el esfuerzo necesario a comunicar adecuadamente sus actuaciones y su presencia a nivel territorial (Entrevista con dirigentes sindicales, 2011).

De todos modos, lo que planea en la mayoría de entrevistas con sindicalistas en lo relativo a estas cuestiones es la idea de que a quienes han servido realmente los PTE para organizarse territorialmente y poder desplegar así una acción socio-política en favor de sus asociados es a las organizaciones empresariales. En contraste, los sindicatos ya habrían contado con mayor tradición de participación territorial y se habrían implicado más en la promoción de los PTE. Por eso los sindicatos reconocen la importancia territorial y organizativa de los PTE pero también subrayan los efectos positivos sobre la patronal en tanto que organización. Pero lo que a veces se pasa por alto es que es gracias en buena medida a esta organización empresarial en el territorio como los sindicatos han podido conseguir importantes logros para sus asociados vía mejora y ampliación de los términos de sus relaciones con las asociaciones empresariales y también con las administraciones públicas.

En algunos casos muy concretos, incluso se ha generado un proceso profundo de cooperación entre actores públicos y privados y de liderazgo territorial capaz de suscitar una dinámica endógena vibrante, en virtud de la cual los actores locales han utilizado los PTE como una plataforma o estructura a partir de la cual han desarrollado numerosas iniciativas en múltiples campos desbordando tanto el ámbito estricto de las políticas activas de empleo como el marco de financiación del SERVEF y de la Generalitat Valenciana. Tal es el caso por ejemplo de los Pactos del Pactem Nord (de l’Horta Nord), de l’Acord Comarcal per l’Ocupació de l’Horta Sud, del Pacte de la Ciutat de València, del PATER de la Ribera o del Pacto de los Valles del Vinalopó. Se trata de un proceso que evidencia cómo la *gobernanza territorial cooperativa* puede tejer toda una serie de redes internas y externas que dote al proceso de participación y de creatividad territorial de una cierta dimensión de irreversibilidad y de una relativa independencia del marco autonómico (Gallego y Pitxer, 2011). Los resultados comentados más arriba en la dirección de la conformación progresiva de unas políticas y enfoques comarcales de los problemas, y ello pese a la ausencia de una estructura de gobierno comarcal, es coherente con estos resultados.

Ahora bien, este proceso cooperativo no ha tenido, salvo excepciones, ni la intensidad ni la continuidad necesaria, seguramente como razón explicativa esencial (como lo apoya la evidencia empírica) porque los PTE no han concitado una apuesta suficientemente decidida del gobierno autonómico. De ahí un importante límite de los PTE. En efecto, es cierto que los PTE han contribuido a romper inercias, por ejemplo facilitando la entrada de nuevos actores en las políticas de desarrollo local o estimulando el desarrollo de

nuevas competencias y de nuevas relaciones entre actores (como así lo indican una parte significativa de las personas entrevistadas de todos los colectivos). Sin embargo, los PTE no han conseguido todavía estimular de forma sistemática en los territorios un proceso de cambio estructural (modernización de los sectores dominantes, diversificación económica, cambio de modelo económico y social, etc.). Además, esta falta de impulso a los PTE ha generado una deriva hacia mecanismos y formas de gobernanza más jerárquicos y burocratizados, donde son las administraciones públicas locales las que adoptan las principales decisiones, con escasa participación de los agentes sociales. Es importante destacar que, por lo general, en los únicos PTE en los que los actores entrevistados vislumbran que los PTE puedan estar suponiendo este cambio estructural es en aquellos PTE más dinámicos referidos hace un momento, en los que entre otros rasgos distintivos se encuentra la capacidad para ir enrolando progresivamente a un número creciente de asociaciones e instituciones, la incorporación (aunque sea a través de estas últimas) de algunas grandes empresas en el proceso, la ampliación de las actuaciones de los actores del PTE no sólo a las actuaciones de “reconocimiento” sino también a otros proyectos territoriales, etc.

Es importante destacar que cuando se pregunta a la diversidad de actores participantes en los PTE, cuáles son los principales obstáculos que dificultan el desarrollo efectivo de los PTE y, en especial, la traducción de los grandes objetivos a actuaciones concretas, el principal problema que aparece es el carácter limitado y restrictivo de la programación autonómica de los PTE y, en especial, de los criterios muy restrictivos de concesión (y de evaluación de la utilización) de las subvenciones y de contratación del personal para el desarrollo de los proyectos. Este es un factor de importancia aplastante frente a otros de orden interno como pueden ser el insuficiente nivel de capital social, la debilidad de las relaciones y competencias económicas, los conflictos políticos, etc.

Esto último evidencia la pertinencia de la idea de que para que se despliegue la gobernanza territorial hace falta que se produzcan cambios en la gobernanza vertical organizativa de los actores participantes y en la propia gobernanza vertical de las administraciones públicas respecto al resto de actores (en cada nivel territorial y desde los niveles superiores respecto a los inferiores). Pero profundicemos en esta cuestión de la gobernanza vertical, de los agentes sociales y de las administraciones públicas.

3.3. La necesaria mejora en las distintas aristas de la gobernanza vertical

Existen distintas escalas espaciales significativas, tanto desde una perspectiva socioeconómica como política, siendo el territorio (aproximadamente en lo que sería el nivel comarcal) el ámbito más básico de esta realidad multinivel. En este contexto, el tipo de relación entre los actores participantes de los partenariados territoriales (la *gobernanza horizontal-territorial* de la que acabamos de ocuparnos en el subepígrafe anterior) resulta en gran medida influida y condicionada por lo acontecido en estos ámbitos supraterritoriales: el autonómico, fundamentalmente, pero también el estatal y el europeo. Esta segunda vertiente, la *gobernanza vertical*, comprende a su vez dos

dimensiones. De un lado, la acción reguladora de las administraciones públicas supraterritoriales dirigida a definir el marco general regulador de las relaciones entre los actores territoriales (Enjolras, 2010), dictando por ejemplo quién puede participar en los partenariados y en qué condiciones, o también cuáles son las competencias y el margen de maniobra de las administraciones locales. De otro, puesto que los actores locales participantes del proceso de concertación social territorial forman parte de estructuras organizativas más amplias que operan en ámbitos espaciales supraterritoriales (autonómico, estatal y, en cierta medida también, europeo), una segunda dimensión de la gobernanza vertical es la relativa al proceso de coordinación interna entre las diferentes escalas de actuación de cada uno de los actores.

En la primera de las dimensiones, esto es, la conformación del marco regulador en el que pueden operar los actores locales, debemos distinguir entre la acción de la Unión Europea, de un lado, y la de los gobiernos central y autonómico de otro. Y la apuesta de una y otros es muy distinta. Así, la Unión Europea propicia a través de diversas iniciativas, como el programa de PTE entre otros, la cesión de protagonismo y capacidad de decisión a los territorios y sus actores. Favorece, por tanto, una gobernanza vertical de tipo cooperativo⁷. En cambio, los poderes políticos central y autonómico no se han sumado a esta apuesta. El primero puso en marcha la cesión de competencias y recursos a las Comunidades Autónomas en la primera mitad de la década de los ochenta, pero en ningún momento ha abordado la denominada “segunda descentralización” en favor de los poderes públicos locales. Es más, cuando en diciembre de 2013 se aprueba la reforma de la administración local (la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*), ésta presenta un perfil claramente recentralizador. Por su parte, la Generalitat Valenciana ni refuerza el protagonismo de los gobiernos locales (en el caso de los PTE, por ejemplo, esto se traduce en destinar pocos recursos al programa y hacerlo con un sentido finalista, en lugar de una financiación global como solicitaban los actores del territorio), ni ha tenido la voluntad a lo largo de sus tres décadas de actividad de desarrollar un proceso de comarcalización en el País Valenciano (Membrado, 2013), elemento que habría facilitado la implantación de las iniciativas de partenariado territorial al tiempo que habría permitido una territorialización de las políticas del gobierno autonómico. En suma, lo que se ha propiciado desde los gobiernos central y autonómico es una gobernanza vertical de carácter jerárquico, algo que no ha favorecido la necesaria gobernanza horizontal de carácter cooperativo.

Como contrapeso a este proceder, y también desde el ámbito autonómico, se halla el impulso que desde el proceso de concertación social autonómica han recibido los PTE. Y este impulso es resultado del convencimiento de los actores sociales, sobre todo las organizaciones sindicales, de la necesidad de apostar por esta figura como elemento de dinamización socioeconómica de los territorios. Lo que no es ajeno a la existencia de una gobernanza vertical de carácter cooperativo en el seno de las organizaciones sindicales, como veremos a continuación. Y lo que a su vez evidencia la importancia de este tipo

⁷ Lo que no significa que no pueda hacer más en favor de una “mayor flexibilidad respecto a los objetivos temáticos, atendiendo a las necesidades territoriales específicas” (Lope, 2013: 8).

de gobernanza vertical para el fortalecimiento y el enriquecimiento de la concertación social territorial.

A lo anterior cabe añadir, como elemento que desde las administraciones públicas refuerza el carácter jerárquico de la gobernanza vertical, que el SERVEF, organismo responsable del diseño, implantación y control del programa de PTE, renuncia a participar *de facto* en los órganos políticos de estos pactos, a pesar de su pertenencia *de iure*. A su vez, este organismo autónomo tampoco se implica en estos PTE a través de las extensiones territoriales de su organización, ya sean sus oficinas de empleo o sus centros de formación.

De acuerdo con lo anterior, gran parte de los actores locales entrevistados coinciden en señalar que el dirigismo de la Generalitat y el SERVEF, tanto a nivel financiero (al brindar exclusivamente subvenciones finalistas) como reglamentario (lo que limita enormemente el margen de maniobra local), constituye un handicap a la hora de obtener resultados socioeconómicos de los pactos. Una referencia al dirigismo que apunta hacia lo que hemos calificado de gobernanza vertical de carácter jerárquico. A lo anterior añaden que la reducida cantidad de dinero que se asigna a los pactos, y por tanto la escasez de programas que éstos gestionan, son claramente insuficientes para alcanzar un impacto significativo en la realidad socioeconómica del territorio en cuestión. En palabras de uno de los dirigentes sindicales entrevistados, “el pacto territorial no nos va a sacar de pobres”, a lo que añade, “siete u ocho programas es una gota de agua en un océano (...), para que se notara algo se necesitarían ochenta programas”.

Además, la excesiva fragmentación municipal, la falta de una apuesta decidida por la comarcalización y la situación de dependencia financiera en que se encuentran los poderes públicos locales, se hallan estrechamente relacionadas con este carácter dirigista y poco proclive a la territorialidad de las políticas por parte de los niveles superiores de gobierno. Y esto es algo que entorpece el avance hacia una perspectiva comarcal por parte de los poderes públicos locales. De ahí que algunos de los actores sociales locales entrevistados se lamenten, aunque no en todos los casos, de la frecuencia con que los ayuntamientos asumen una posición localista y de lo difícil que les resulta adoptar una perspectiva comarcal.

Con esto ya nos estamos adentrando en la segunda de las dimensiones de la gobernanza vertical, concretamente, la relativa a la coordinación interna entre las diferentes escalas de actuación de cada uno de los actores. Efectivamente, el modelo de gobernanza vertical en el seno de las administraciones públicas responde de nuevo al perfil jerárquico. Al respecto, ningún espacio institucional ha sido habilitado para recabar propuestas o aspiraciones por parte de los poderes públicos locales en relación con los programas autonómicos de carácter socioeconómico y, más en general, de las políticas autonómicas con incidencia territorial. Afortunadamente, el modelo de gobernanza vertical es distinto en el caso de los actores sociales, especialmente en el de los sindicatos. Empezaremos por la patronal y seguiremos con el caso de los sindicatos.

En el País Valenciano la patronal está formada por tres confederaciones provinciales (CEV en Valencia, COEPA en Alacant y CEC en Castelló), que a su vez se agrupan en la CIERVAL, la confederación de carácter autonómico pero que tiene escaso protagonismo en relación con las primeras. A su vez, cada una de las tres confederaciones provinciales aglutinan asociaciones empresariales, de carácter sectorial en unos casos y de ámbito territorial (intersectoriales) en otros. Y son las primeras, las asociaciones sectoriales, quienes verdaderamente controlan las confederaciones provinciales. A esto cabe añadir que, desde mediados de los noventa, cada confederación provincial cuenta con una red de oficinas comarcales dirigidas a facilitar el acceso de las empresas a la información y la formación que ofrece la confederación.

Por lo general, quienes participan en los PTE por parte empresarial son las asociaciones territoriales, y la mayor parte de las mismas afirman mantener escasas relaciones con las asociaciones empresariales sectoriales. Y cuando tienen alguna relación suele ser a través de la integración de algunas de sus empresas asociadas en asociaciones o federaciones sectoriales de peso. Este es un aspecto que adquiere gran relevancia, no tanto para que las asociaciones territoriales puedan desarrollar y desplegar su papel en el territorio, como para que la creatividad territorial de la concertación social se extienda a las estructuras de poder y de negociación colectiva.

Esto plantea la importancia de que las organizaciones empresariales desarrollen mecanismos de coordinación no sólo al nivel centralizado de las confederaciones provinciales, que sobre todo en el caso de la provincia de Valencia es señalado por los dirigentes entrevistados como el mecanismo y ámbito básico de la coordinación. También es importante que exista un nivel descentralizado de coordinación (a escala territorial) aunque sean las instancias provinciales las que eventualmente promuevan este proceso, como ocurre con la Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante (COEPA) y, en menor medida, también con la Confederación Empresarial de Castellón (CEC), donde se descarga en las oficinas comarcales ese papel de coordinación a escala territorial. Incluso en estos casos las oficinas comarcales se integran en los pactos, para enriquecer las aportaciones de las asociaciones empresariales presentes en los mismos y para propiciar cambios empresariales y de modelo productivo también a escala territorial⁸.

En este proceso se puede ver con claridad la importancia de la coordinación entre la esfera de la negociación colectiva (sectorial y empresarial) y la esfera de la acción socio-política (territorial). También refleja que una cooperación vertical y territorial más intensa entre las asociaciones empresariales estimula

⁸ Esto refleja el hecho de que, para que las estructuras empresariales provinciales y sectoriales apoyen a las asociaciones empresariales territoriales, no basta con que las asociaciones empresariales territoriales que participan en los PTE mejoren los servicios a los asociados y el logro de los objetivos de la asociación empresarial y de la propia Confederación provincial y regional en la que ésta se integra. La razón estriba en que aunque los objetivos generales de las diferentes asociaciones empresariales sean similares, la forma en alcanzarlos puede divergir y sobre todo las asociaciones pueden estar vinculadas y representar a estructuras de poder que pueden ser fuente de inercia. Por esta razón, resulta esencial que las confederaciones en su conjunto hagan suyos los objetivos de las asociaciones territoriales y promuevan el cambio interno de las relaciones de poder entre los distintos tipos de asociaciones que las integran.

una gobernanza territorial más cooperativa y propicia un enriquecimiento de los contenidos de la agenda negociadora en la concertación social territorial. Lo que es más, la participación en los pactos está propiciando una creciente atención y apoyo (aunque de escasa entidad todavía) por parte de las confederaciones provinciales hacia las asociaciones territoriales, como mecanismo para acercar sus servicios al territorio y, en definitiva, para implicarse más en los territorios en tanto que entornos empresariales significativos.

Con todo, es en las organizaciones sindicales donde más claramente se aprecia una gobernanza vertical de carácter cooperativo. En este caso, quienes participan en los pactos son las uniones territoriales de los sindicatos, las cuales además de prestar servicios y apoyo a las federaciones sectoriales presentes en el territorio también despliegan una acción socio-política a escala territorial. Quienes participan en los pactos son los secretarios comarcales junto a algún otro miembro de la ejecutiva comarcal. Y son estos mismos secretarios comarcales los que, al formar parte de los órganos de gobierno a escala autonómica, desarrollan la función de coordinación en el seno de la organización sindical entre las escalas autonómica y territorial del mismo. Por otra parte, en las estructuras del sindicato a nivel autonómico se obtiene el asesoramiento necesario en materia de pactos, al tiempo que desde este ámbito autonómico se despliega una mínima coordinación entre las distintas participaciones en los pactos por parte de los sindicatos. Algo que de manera incipiente comienza a observarse también en las confederaciones empresariales provinciales más dinámicas a este respecto.

Es cierto que las organizaciones sindicales, como también ocurría con la patronal, presentan una estructura que aglutina un eje sectorial (con federaciones sectoriales) junto a otro territorial (con uniones comarcales/territoriales). Pero en este caso se trata de una estructura bastante equilibrada entre ambos ejes, a diferencia de lo que ocurría con la patronal. Por otra parte, también es cierto que el esfuerzo y la preocupación sindical se centra en la negociación colectiva y la acción sindical en la empresa. Con todo, esto se completa y se complementa con una acción sociopolítica en las diferentes escalas de actuación de los sindicatos, incluyendo la territorial. De ahí que desde el primer momento las organizaciones sindicales hayan actuado como promotores de los PTE, tanto desde cada uno de los territorios concretos, como desde el nivel autonómico. En este último caso a través del asesoramiento a las uniones territoriales, pero también mediante el impulso de los pactos a través de la concertación social autonómica. Evidentemente, esta forma de proceder no es ajena al hecho de que la gobernanza en el seno de las organizaciones sindicales es de carácter cooperativo, y que desde el principio se ha tenido claro que la actuación territorial no está reñida con la negociación colectiva, además de que se trata de dos vías complementarias para defender los intereses de las personas afiliadas. Esto es lo que les lleva a implicarse en los partenariados territoriales, lo que acaba traducándose en un enriquecimiento de la agenda negociadora.

A pesar de lo anterior, no es infrecuente que desde las uniones territoriales de los sindicatos se afirme que en tanto que organización la participación en el pacto les aporta poca cosa, lo que no es ajeno al poco conocimiento que en general se tiene de la existencia y actuaciones del propio pacto. Y con esto lo

que se remarca es que la incidencia del PTE sobre el nivel de afiliación sindical es nula, y que el impacto sobre la negociación colectiva tampoco es apreciable. Ahora bien, lo que sí que se reconoce es que el pacto ha propiciado una visión más cooperativa de los problemas, que ha facilitado nuevas relaciones entre actores y roto inercias (lo que incluye las relaciones entre los representantes sindicales y los representantes empresariales, así como con algunos empresarios), y también que ha servido en algunos casos para introducir entre las materias objeto de negociación aspectos de interés sindical, como la igualdad de género o la inmigración, por ejemplo. Un cierto enriquecimiento de la agenda negociadora fruto de esa confluencia entre una gobernanza territorial cooperativa, de un lado, y la gobernanza vertical también cooperativa en el seno de los sindicatos, de otro.

Desafortunadamente, los progresos alcanzados en este ámbito son muy limitados a causa de la escasa entidad de los recursos gestionados por los PTE, y también del desconocimiento que en el territorio se tiene de los mismos. Ahora bien, la limitación principal procede de las propias restricciones derivadas del modelo por el que ha apostado la Generalitat. De hecho, algunos dirigentes sindicales entrevistados reconocen que en los primeros años de los pactos pioneros existía una mayor implicación y participación en la gestión del pacto por parte sindical, pero que con el paso del tiempo el funcionamiento se ha ido burocratizando, reduciéndose significativamente esa participación sindical. Esto lógicamente evidencia que la sinergia entre la gobernanza territorial cooperativa y la vertical también cooperativa en los sindicatos resulta en buena medida anulada por el dirigismo de la Generalitat y el SERVEF. Algo que será mucho más evidente cuando desde el gobierno autonómico se liquide el programa de pactos, y cuando esto se sume al recorte substancial de recursos que llegan a los actores sociales.

4. Conclusiones

Como hemos señalado, el surgimiento de los PTE en el País Valenciano coincide con una etapa de expansión económica, fuerte creación de empleo y progresiva reducción de los niveles y las tasas de paro, pero también de persistencia de ciertos problemas estructurales como son las carencias y debilidades del modelo económico y productivo, la insuficiencia de oportunidades laborales para acabar con el desempleo y la elevada incidencia de la precariedad laboral. Además, la desigual distribución territorial de estos problemas socioeconómicos, unido a las particularidades de cada realidad territorial, es algo que exige la territorialización de las políticas socioeconómicas, en el sentido de diseño de las mismas ajustado a la idiosincrasia de cada territorio.

A lo anterior se une una creciente preocupación social por cuestiones relativamente nuevas, como la preservación del medio ambiente, la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, entre otras.

En este contexto se acrecienta el interés por desarrollar políticas a escala territorial y por ampliar la lista de contenidos de las mismas. Y, cuando los PTE brindan la oportunidad de avanzar en esta dirección, las organizaciones

sindicales junto a otros actores locales apostarán de manera decidida por aprovecharla.

El resultado es el desarrollo de procesos de partenariado a escala territorial, y el progresivo despliegue de modelos de gobernanza territorial con un importante carácter cooperativo. Se van consolidando, pues, a escala territorial estructuras organizativas y relaciones de confianza entre actores cada vez más sólidas, lo que confiere a los procesos de un cierto carácter de irreversibilidad.

Por lo que respecta a las relaciones entre organizaciones sindicales y patronales, estos procesos de ningún modo suponen la sustitución del carácter conflictivo de las mismas por un modelo estrictamente de cooperación. Más bien, lo que ocurre es que adicionalmente a la negociación colectiva, de carácter conflictivo, se despliega una cooperación en proyectos de carácter más transversal. Y esto acaba comportando un cambio gradual en el perfil de las relaciones entre ambos actores, así como una cierta ampliación en los contenidos de la agenda negociadora. También supondrá un ligero desarrollo de la sensibilidad y la apuesta territorial por parte de la patronal.

Ahora bien, la entidad de las intervenciones no guarda proporción con la envergadura de los problemas a afrontar. Lo que es más, la respuesta no solo es ridícula en relación con los retos planteados, sino que cuando llega la crisis y los problemas crecen, la entidad de las intervenciones cae, llegando a desaparecer el programa de PTE.

Cabe ver, por tanto, los PTE como una etapa en la buena dirección. El camino escogido parece el correcto, pero el trayecto recorrido es todavía tímido. Se le puede sacar mucho más provecho a la iniciativa, y conseguir un avance mucho más decidido. Pero son limitaciones externas las que han impedido avanzar de manera más enérgica.

Es una gobernanza vertical de carácter jerárquico, principalmente en el ámbito de las administraciones públicas, quien actúa como condicionante de la gobernanza horizontal (territorial), lo que impide avanzar de manera clara y con la intensidad necesaria en los contenidos y en los efectos de los PTE. Y esto tiene dos implicaciones. De un lado, que solo podrá avanzarse en la profundización de las políticas locales participativas si las estructuras supraterritoriales de los actores participantes (públicos y sociales) asumen como propios los objetivos y actividades de sus organizaciones territoriales. Pero queda mucho trecho por recorrer a este respecto, especialmente por parte de las administraciones públicas. De otro lado, y como segunda implicación, que de no eliminarse estas limitaciones en unos pocos años podemos desandar todo el camino recorrido hasta ahora. Es cierto que existe una cierta irreversibilidad del proceso, pero también lo es que sin la complicidad y la colaboración por parte de las estructuras supraterritoriales de los actores implicados no podrá mantenerse gran parte de lo conseguido.

Y lo acontecido en estos últimos años de crisis no parece muy alentador a este respecto. Una reforma de la administración local recentralizadora, la perpetuación por parte de la administración autonómica de un modelo jerárquico y dirigista en materia de ayudas a la promoción económica y el desarrollo local, el impacto negativo de la política de recortes presupuestarios sobre las políticas activas de empleo y el desarrollo local, llegando incluso a la

supresión del programa de PTE, y también el impacto negativo que estas políticas de recortes está teniendo sobre los fondos a disposición de los actores sociales, quienes se ven obligados a ajustar sus estructuras, con impacto negativo sobre las estructuras territoriales de sindicatos y patronal. Valga como ejemplo de esto último la reducción en el número de unidades territoriales de los sindicatos, así como el cierre de algunas oficinas comarcales por parte de la patronal.

Es cierto que el impacto socioeconómico de los pactos ha resultado muy limitado, siendo más clara su repercusión en la conformación del cambio de actitud y percepciones por parte de los actores participantes y en la conformación de estructuras territoriales de actuación. Con todo, no sería justo olvidar que existen otros logros positivos atribuibles a los PTE, entre los que cabría destacar los dos siguientes. En primer lugar, un cierto enriquecimiento en los contenidos de la agenda negociadora entre los actores sociales, ya que tanto los sindicatos como las asociaciones empresariales han descubierto en los PTE una herramienta para ir desarrollando una actividad sindical y patronal que desborde el estricto ámbito de la empresa y la negociación colectiva. En segundo lugar, y ante la falta de una ley de comarcalización, no podemos pasar por alto que los pactos están consiguiendo conformar, aunque sea muy poco a poco, el germen de lo que podría ser una política comarcal de desarrollo local.

Ante los retos que tenemos planteados, no podemos desaprovechar las oportunidades que ofrece el territorio para ampliar la agenda de la concertación social y diseñar políticas territoriales adaptadas a las particularidades de cada caso. Y para conseguirlo, además del impulso de la Unión Europea, debemos contar con una participación activa por parte de los gobiernos central y autonómico, así como con unas intervenciones de este último (incluyendo el SERVEF, lógicamente) con una mayor perspectiva territorial. A lo largo del texto hemos apuntado los ingredientes que exige este cambio de rumbo político. Ahora toca propiciar esta renovación de perspectivas, ya que es mucho lo que está en juego.

5. Referencias bibliográficas

Aragón, Jorge; Blanco, Máximo; de la Fuente, Luís; Liceras, Lola; Puig-Samper, Fernando; Rocha, Fernando y Santana, Ana Isabel (2008): *La concertación social territorial en España. Una aproximación a los acuerdos autonómicos*, Documentos Fundación 1º de Mayo, Doc. 2/2008.

Boix, Andrés (2013): *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Barcelona: Fundació Nexe, Col·lecció Demos, nº 4.

Enjolras, Bernard (2010): "Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire: le cas des services à la personne", *Géographie, Économie et Société*, 12, pp.15-30.

Evans, Peter (2007): *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá (Colombia): ILSA, Colección Clave de Sur, 1ª Edición.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2010): “Los Pactos Territoriales por el Empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local”, en Isidro Antuñano; Josep Maria Jordán y Juan Antonio Tomás Carpi. (eds.): *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, València: Publicacions de la Universitat de València, pp. 351-369.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2011): “Participación y gobernanza en los Pactos Territoriales por el Empleo”, *X Jornadas de Política Económica*, Málaga 20-21 de Octubre de 2011.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2012a): “La Economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 127-157.

Gallego, Juan Ramón y Pitxer, Josep V. (2012b): “Els actors socials davant el repte de l'actuació territorial al País Valencià. El cas dels sindicats”, *Arxius de Ciències Socials*, nº 27, 137-148.

Garnier, Jacques (2012): “Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover?”, *Cahiers d'économie de la innovation*, nº 38 (2), pp.167-184.

Kirat, Thierry (1993): “Innovation technologique et apprentissage institutionnel: institutions et proximité dans la dynamique des systèmes d'innovation territorialisés”, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº3, p. 547-563.

Lope, Andreu (2013): “Las políticas comunitarias y el enfoque territorial: UE 2014-2020. ¿El empleo, una prioridad en las políticas locales?”, *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, nº 4, pp. 6-16.

Membrado, Joan Carles (2013): “La división territorial valenciana: Antecedentes, problemas y política de la Generalitat”, *Investigaciones Geográficas*, nº 59, pp. 5-24.

Mériaux, Olivier y Verdier, Éric (2009): “Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial”, *Espaces et Sociétés*, 1-2, 17-31.

O'Brien, Peter; Pike, Andy y Tomaney, John (2004): “Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England”, *Geoforum*, 35, 59-68

Pike, Andy O'Brien, Peter y Tomaney, John (2006): “Devolution and the Trades Union Congress in North East England and Wales”, *Regional and Federal Studies*, 18(2), 157-178

Regalia, Ida (2007): *Territorial Pacts and Local Concertation in Europe. A Multi-Level Governance Perspective*, NEWGOV. New Modes of Governance, <http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/> [Consultado 30/07/2009]

Sen, Amartya Kuman (2000): *Desarrollo y Libertad*, Barcelona: Editorial Planeta.

Torre, André (2008) “On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission”, *Regional Studies*, 42(6), 869-889.

Torre, André (2009): "Retour sur la notion de Proximité Géographique", *Géographie, économie, société*, 11(1), 63-75.

Torre, André y Sallez, Antoine (2004): "Proximité et localisation", *Économie Rurale*, N° 280, 25-41.



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

Rasgos destacados de los cambios en las redes de gobernanza en España 2006-2013 y bosquejos para mejorar el control colectivo sobre el poder económico.

Iago Santos Castroviejo

Universidade de Vigo

RASGOS DESTACADOS DE LOS CAMBIOS EN LAS REDES DE GOBERNANZA EN ESPAÑA 2006-2013 Y BOSQUEJOS PARA MEJORAR EL CONTROL COLECTIVO SOBRE EL PODER ECONÓMICO

Iago Santos Castroviejo

Universidade de Vigo

iago@uvigo.es

Resumen:

Se estudian los rasgos más destacados de los cambios en las redes de gobernanza de las empresas del mercado continuo español entre 2006 y 2013 y se proponen elementos de reflexión para un calendario de reformas que tengan presentes los intereses colectivos.

Los cambios observados más destacados consisten en a) las reformas en la gobernanza propuestos por los inversores sin fronteras, b) descenso de la presencia del Estado en las redes corporativas, c) auge y caída de las Cajas de Ahorros, d) adelgazamiento y reducción muy notable de los consejeros múltiples en los últimos años. Entre los rasgos que permanecen, e) escasa presencia de mujeres en los CA, f) ausencia en la agenda de la co-gestión g) No inclusión en la agenda de intereses colectivos (no públicos, no privados), h) Presencia demasiado precaria de los intereses públicos.

Se parte de los datos de las empresas del mercado continuo español en los años 2006/2007, 2009/2010 y 2012/2013. Se valoran las configuraciones de las redes de gobernanza y sus implicaciones sobre la conducción de la economía.

La meta del trabajo consiste en mostrar como en el diseño de la gobernanza, al lado de la afirmación de los derechos particulares también está en juego la dirección general de la economía y los intereses públicos y colectivos desde la óptica de que el poder debe ser ejercido en beneficio de todos los afectados por él.

Palabras clave: poder económico, redes de gobernanza, control colectivo, regulación económica

Clasificación JEL: G32, G34, L14

1/Transformaciones en las redes de gobierno del mercado continuo

En los últimos 25 años se produjeron unas transformaciones llamativas en las redes de gobierno empresarial en España. Estas transformaciones se refieren a los principales actores -los tipos de accionistas principales, sus características, los equipos gerenciales- y a las formas en que se estructuran, se entrelazan y construyen su orientación sobre la dirección de la economía.

Entendemos que estas transformaciones son fundamentales en las pautas básicas del funcionamiento de la economía española y que la crisis actual, o mejor dicho, el colapso actual de la economía española está íntimamente relacionado con estas transformaciones, y que si no hacemos una propuesta para reformar las estructuras de gobernanza empresarial y el peso relativo de los actores principales implicados, la salida del colapso económico estará seriamente comprometida.

Estas transformaciones pueden enumerarse, por el lado de los principales inversores: 1) retirada casi total del Estado de las redes de inversores y de dirección de las principales empresas en el período 1992-2000; b) prominencia de los inversores institucionales, en su inmensa mayoría foráneos, concretamente norteamericanos y británicos, 1992-2000; c) reducción del peso de la presencia de las participaciones de los bancos en las empresas industriales entre 1992 y 2000 (aunque con raíces anteriores); d) irrupción de las carteras industriales de las cajas de ahorros desde el año 2000 con un pico en 2007; e) inicio de un colapso de la presencia de las cajas de ahorros durante la crisis, 2009-2014

Por el lado de las estructuras de gobernanza, podemos señalar: e) un aún no confirmado adelgazamiento a largo plazo de la pauta que vamos a llamar “sistema de financiamiento en red” (en Morin, 2000, “networking financial system”), y f) una expansión del seguramente no muy correctamente llamado sistema de financiamiento de mercados “market financial system”.

En conjunto, estas transformaciones significaron el eclipse de los actores nacionales (estado, bancos y cajas de ahorros, y posible retroceso del “sistema de financiamiento en red”), la exposición desmedida a actores foráneos poco comprometidos con los intereses nacionales, la desprotección y falta de posibilidades estratégicas de la economía española ante la competencia global, y un estilo de dirección global de la economía que deja a la deriva cualquier forma de intereses nacionales y colectivos.

Durante la evolución de la crisis, los pasos dados para hacerle frente, tanto desde el gobierno como desde la dirección de las empresas, parecen ir todos en la misma dirección: hacer más agudo el debilitamiento de los actores españoles, dejar la sociedad económica española muy a merced de actores foráneos y profundizar en los aspectos más frágiles de la evolución económica de España: la desespecialización en los sectores industriales avanzados, repliegue a la especialización en sectores “tradicionales”, dependencia de las decisiones de los actores globales y centrar la estrategia futura en conseguir convertirse en un espacio económico de subcontratación.

Tratamos de ver el problema desde la perspectiva de sus fortalezas, virtualidades, aspectos destructivos, límites y eficacia, así como desde la perspectiva de la articulación de la economía española en la economía global y

de los efectos sociales de estas pautas de gobierno empresarial. En el epígrafe 2 expondremos el problema de la regulación del sistema económico centrado en las finanzas desde la óptica de los inversores sin fronteras, el principal protagonista de la evolución global actual; en el epígrafe 3 bosquejaremos los aspectos más interesantes de los cambios en el gobierno de la empresa; en el epígrafe 4 reflexionaremos sobre la evolución del patrimonio colectivo de las Cajas de Ahorros. En el epígrafe 5 trataremos de pasar revista a las ideas evocadas sobre los cambios en el gobierno empresarial; en el epígrafe 6 insistimos en incluir la cogestión de los trabajadores y los patrimonios colectivos en una agenda de trabajo sobre la orientación de la gobernanza empresarial y del conjunto de la economía desde la óptica de que el poder debe ser ejercido en beneficio de todos los afectados por el y de los intereses colectivos.

2. Dinámica elemental de la magnitud de las finanzas y de los inversores globales

Las transformaciones más interesantes que se produjeron en las redes de gobierno empresarial en España en los últimos años podemos decir que son en esencia los cambios jaleados por los inversores institucionales, profundizando en llegar a las metas de lo que podemos llamar el modo de regulación de la economía centrado en las finanzas, que recibe también otros nombres, como maximización del valor de las acciones, economía de inversores y otras.

Trataremos de resaltar ciertos aspectos de interés en la marcha de los Inversores Institucionales a) agarrotamiento de la economía real por el crecimiento exponencial rápido de los activos financieros; b) la dirección de su influencia sobre la gestión de empresas y macroeconómica; c) un actor múltiple, poliárquico pero esencialmente unificado geográficamente, en frecuencia de conexiones, en comportamientos, en participaciones cruzadas; d) el acceso de las finanzas a la cúpula del poder económico; e) ¿hacen el sistema menos propenso a la burbuja especulativa?

Las transformaciones en curso están teniendo por resultado la subordinación de todas las sociedades económicas mundiales a las estrategias y dinámicas de estos inversores globales.

2.1.Exposición y enunciado de la "tendencia al agarrotamiento de la economía real por la expansión exponencial mayor de las finanzas"

La primera característica, que podemos llamar "tendencia al agarrotamiento de la economía real por la rápida expansión exponencial de las finanzas" resulta del diferencial de las tasas de crecimiento en valor entre la masa de activos financieros y la masa de la producción real: en nuestras economías se produce un flujo de ahorro continuado que va generando una masa de activos financieros (depósitos de ahorro o cualquier otra forma de acumulación de activos) que, si no se desvaloriza, aumenta su tamaño permanentemente. Este volumen de activos en rápida expansión pesa sobre la economía real de dos formas: a) como una reserva de capacidad de compra sobre la producción real, b) como una masa de activos financieros que reclama una rentabilidad financiera, es decir, unos derechos adicionales que se pueden traducir, sea en derechos sobre la producción real, sea en un crecimiento exponencial adicional de la masa de los activos financieros.

Tenemos tres fuentes del crecimiento exponencial de la masa de los activos financieros: a) un aumento de la masa de ahorros y otros activos financieros que corresponden al aporte de flujos de ahorros provenientes de la economía real, pero que quedan consolidados permanentemente en el stock de activos financieros; b) un aumento de la masa de activos financieros que se produce dentro del propio funcionamiento de la economía financiera (todo nuevo pasivo genera *eo ipso* un nuevo activo financiero) y c) una expansión de activos que normalmente se produce por el retorno de los rendimientos a la propia masa de activos financieros.

El crecimiento diferencial entre la masa de activos financieros y la masa de producción real puede verse a través de un cociente dinámico, en el numerador la masa de producción real con su tasa media de crecimiento y en el denominador la masa de activos financieros con sus procesos de expansión y su tasa media de interés

$$\frac{\text{PNB}_t (1+g)}{(\text{F}_{t-1} + \Delta\text{Ah}_t + \text{F}_t^{\text{aum}}) (1+i)}$$

donde PNB_t es el producto nacional bruto en el año t , g es la tasa media de crecimiento del PNB en el año t , F_{t-1} es la masa de activos financieros en el año anterior, ΔAh_t es el aumento del ahorro neto en el período t , que aumenta por el aporte de los flujos de ahorro desde la formación de rentas no gastadas en consumo en la economía real y disminuye por la destrucción de este ahorro; F_t^{aum} es el aumento "autónomo" de la masa de activos financieros en el año t debido a las formas de expansión de estos activos de acuerdo con sus leyes de formación, e i es la tasa media de interés o rendimiento de los activos financieros.

Aclaremos que cierta parte del crecimiento de los activos financieros que se corresponden con el correlativo crecimiento del pasivo, por ejemplo el crecimiento de créditos bancarios causa un crecimiento idéntico de los depósitos, se traduce en un aumento de los activos financieros, pero no de los activos financieros netos. No obstante esta variación sí ejerce una presión sobre los pagos reales, pues aumenta la capacidad de gasto y los devengos de intereses.

Si las formas de generación de la masa financiera, $(\Delta\text{Ah}_t + \text{F}_t^{\text{aum}}) + (\text{F}_{t-1} + \Delta\text{Ah}_t + \text{F}_t^{\text{aum}}) (1+i)$, crecen más que g , a partir de un volumen de F en proporción al PNB lo suficientemente grande, se producirá una creciente insignificancia de la producción real respecto de los derechos potenciales que sobre ella se ejercen desde la masa de las finanzas.

Un problema en las economías occidentales actuales es que esta masa de finanzas está desproporcionada, que su crecimiento es rapidísimo respecto del crecimiento de la producción, y que el poder de los actores en las cúpulas de las finanzas para reclamar la subordinación de la producción real están consiguiendo que una producción real crecientemente insignificante destine una fracción mayor del excedente (más exactamente: una fracción cada vez mayor del propio PIB) a reproducir y retribuir esa masa de activos financieros. Esto no puede suceder sino al coste de un creciente agarrotamiento de la

economía real, agarrotamiento que incluye el estrangulamiento de los salarios y de todos los pagos reales de la empresa. Esta evolución no parece tener límite a no ser que se busque una forma de restaurar recurrentemente el valor adecuado de este cociente.

En el keynesianismo esta amenaza de estrangulamiento se resolvía a través de la inflación, que producía la desvalorización continuada de la masa de activos financieros y restablecía la proporción adecuada entre las magnitudes financieras y reales. Algo similar acontecía en las economías del socialismo administrativo, donde sufrían un proceso llamado de “inflación contenida”, que se manifestaba en compras forzadas, ahorros forzados y colas, causado por la presión de la capacidad de compra debida al crecimiento de la masa de ahorros de la población en proporción a la producción real.

Desde que los “inversores globales” se instalaron en la cúpula de la pirámide del poder económico y consiguieron subordinar toda la gestión de la economía al control de la inflación, lo que se esperaba sería el crecimiento continuado de la masa de activos en proporción al PIB. Sin embargo esto solo aconteció en parte, pues las sucesivas burbujas financieras y sus reventones conseguían en parte restaurar periódicamente la proporción finanzas / PIB, aunque de forma insuficiente, destructiva y abrupta.

Los fondos de inversión y pensiones multiplicaron por más de 10 su volumen entre 1990 y 2000 en España y se volvieron a incrementar en más de un 40% entre 2000 y 2005 a pesar de la burbuja del 2001. Llegaron a un pico de 301MM€ en 2007 para caer a 237MM€ en 2008, valor que mantienen en 2013. El total de activos financieros era de 376MM€ en 1990 (125% del PIB) para llegar a 1920MM€ en 2007 (182% del PIB). El reventón de la burbuja lo hizo caer al 157% del PIB en 2008 y volvió a ascender hasta 1900MM€ (186% del PIB) en 2013 [Inverco, 2014]. En estos momentos parece que estamos volviendo a celebrar otra rauda elevación de la burbuja.

Según Inverco [2014], los IIC extranjeros se multiplicaron por 27 entre 1995 y 2005 en que alcanzaron casi 34MM€ y continuaron su expansión hasta 2007, año en que alcanzan 49 MM€ para después caer. En 2013 alcanza otro brillante máximo de 65 MM€. Inverco infravalora notablemente este dato, pues solo el capital cautivo detentado por los fondos en las empresas del mercado continuo ascendía en 2007 a 68MM€, por lo que en este punto cuando menos nos queda pendiente una valoración más precisa.

El total mundial de inversión colectiva también ascendió rápidamente entre 1990 y 2000 (se multiplicó por más de 5, llegó a los 31 billones de € en 2007, sufrió una desvalorización del 18% en 2008 y ya en 2013 recuperaba los 40 billones (10^{12})€, lo que supera el 70% del PIB mundial. Para calcular el cociente que nos interesa habría que añadir a la inversión colectiva los restantes activos financieros mundiales.

De aquí se sigue la tendencia a la concentración de la riqueza y la renta en una minoría de financieros y la consecuente evicción de los derechos de los trabajadores y de otros stockholders.

2.2.Sobre la dirección de su influencia sobre la gestión de empresas y macroeconómica

La motivación de los inversores globales es, en primer lugar, mantener el valor de los activos financieros que gestionan y en segundo lugar procurarles la mayor rentabilidad. En teoría, para transferirlo (indirectamente) a sus partícipes o accionistas previo devengo de comisiones en muchos casos decisivas.

La primera dirección de sus actuaciones consiste en oponerse frontalmente a la inflación.

La segunda dirección de sus actuaciones va en el sentido del re-diseño de la gestión general de la deuda.

La tercera dirección consiste en “reducir el riesgo” apostando por diversificar sus colocaciones. A efectos de la gobernanza empresarial esto se traduce en una estructura empresarial donde la mayor parte de las empresas tienen participaciones minoritarias, que van desde el 4 o 5 % hasta el 0,001%, de muchos de estos fondos, lo que en conjunto hace que los inversores institucionales juntos detenten un porcentaje alto del capital de cada empresa.

La cuarta dirección, que afecta más concretamente a los modos de gobierno de las empresas, consiste en centrar la gestión de la compañía en aumentar el valor potencialmente transferible al accionista, bajo la justificación de que los accionistas son los stockholders que incurren en mayor riesgo. Siguiendo a Morin [2000] se les pide a los altos ejecutivos de las empresas que elaboren una estrategia inteligible orientada a la gestión del valor; que se centren en lo posible en el núcleo del negocio y no en conglomerados; que traten de eludir las redes de accionistas cruzados (que suelen seguir pautas de protección mutua y de los equipos gerenciales) y les piden que concentren la acción en proyectos lo bastante rentables. Los altos ejecutivos comprenden que no pueden escapar a “las demandas hechas por los inversores de EEUU y GB”. Son accionistas no de largo plazo, con una estrategia de presencia solo temporal (no más de tres años).

La quinta dirección es la frecuencia de encuentros de los IIC entre ellos y con los altos ejecutivos de las empresas. Los ejecutivos de las empresas tratan de atraer a los inversores en un espacio global. De hecho las empresas suelen hacer rondas de presentaciones entre los inversores y analistas en las ciudades de NY, Londres y otras donde intercambian y acercan puntos de vista. Además, las gestoras de fondos mantienen miles de visitas con los equipos gerenciales de todas las empresas listadas.

Los fondos y sociedades de inversión no se suelen incorporar a los Consejos de Administración, sea para tener más libertad de comprar y vender activos sin caer en la acusación potencial de información privilegiada, sea para no implicarse más de lo conveniente en la empresa. Sin embargo, en España, sí están interviniendo activamente en las juntas de accionistas e incluso nombrando apoderados conjuntamente para negociar con los Consejos.

De este conjunto de características se sigue su presencia omnisciente en las empresas en todo el mundo y su capacidad para conducir la economía global en una dirección determinada que llamaremos "modo de regulación centrada en las finanzas".

2.3. Un actor múltiple, poliárquico pero esencialmente unificado geográficamente, en frecuencia de conexiones, en comportamientos, en una red de participaciones cruzadas

Los actores financieros principales son globales, especialmente en tanto que los países han ido desmantelando los dispositivos de control exterior sobre las finanzas y han permitido la libertad de movimientos financieros y un mercado de capitales mundialmente integrado.

La *primera característica* a destacar es que los inversores globales mantienen simultáneamente participaciones no mayoritarias en miles de sociedades alrededor del mundo. Se sigue de esta característica en primer lugar su presencia omnisciente en casi todos los lugares de decisión económica, y en segundo lugar, muy importante, que su opción de "vender", de abandonar una posición inversora, queda muy limitada. En efecto: si abandonan una participación en una empresa, necesariamente tendrán que re-colocar esa inversión en otro lugar. Pero ¿en qué otro lugar si ya están en casi todos los sitios? Luego su opción, más bien que marcharse de un lado a otro tiene que consistir en presionar sobre todo el sistema económico, sobre todas las instancias de decisión y de diseño del sistema para conseguir que la economía global en su conjunto sea gestionada de acuerdo con sus intereses y por lo tanto, si es necesario, en detrimento de otros actores e intereses.

La *segunda característica* es que estas empresas financieras transnacionales tienen también participaciones cruzadas entre ellas, y en conjunto detentan un control fortísimo sobre la red global de empresas, como pusieron en evidencia Vitali, Glattfelder y Battiston [2011]. El resultado más sobresaliente de esta evolución es su influencia sobre la red global de empresas y su capacidad para imponer una orientación de toda la gestión hacia la maximización del valor de las acciones con negligencia de otras metas y consideraciones. Ya por fin, desde que van consiguiendo situarse en la cúpula del poder económico, están consiguiendo diseñar las instituciones, especialmente las instituciones monetarias y fiscales, conforme a sus lineamientos, incluyendo la subordinación de los estados con fragilidades a sus intereses, como ya consiguen en muchos estados europeos.

La tercera característica es su proximidad geográfica concentrada en dos ciudades y la densidad de sus lugares de encuentro, de los que ya hablamos.

2.4.El acceso de los inversores colectivos a la cúpula del poder económico;

Desde más o menos 1985 los inversores colectivos fueron adquiriendo un gran poder tanto en el manejo de la economía global como de las economías nacionales, y destacadamente en el espacio de la doctrina económica hegemónica. Sus consecuciones más importantes se pueden sintetizar en: a) conseguir una reforma de las regulaciones y recomendaciones de la gobernanza empresarial, b) conseguir la aceptación de la subordinación de toda la gestión de la economía a la "estabilidad monetaria", incluyendo el diseño de la moneda, la deuda y el financiamiento de los Estados; c) conseguir la implosión de los sistemas de "redes de financiación cruzada" en los países continentales d) conseguir la retirada de los Estados y otros inversores de las redes; e) conseguir en la práctica un control apreciable de la red global de empresas.

Nos interesa tanto el estudio del hecho del poder que están llegando a adquirir como la dirección en la que ejercen este poder.

2.5. ¿hacen el sistema menos propenso a la burbuja especulativa?

El problema del control de la inflación unido al problema de la búsqueda intensa de rentabilidad tiene por consecuencia la recurrencia de burbujas especulativas. Las bases de ellas están en 3 movimientos: el primer movimiento consiste en mantener una cantidad de activos financieros desmedidos respecto de las transacciones y activos reales; el segundo movimiento consiste en que desde el momento en que una determinada esfera de actividad se presenta con ciertas perspectivas de conseguir beneficios, toda esa masa de activos se transfiere rápida y masivamente a esa esfera, produciendo un aumento autosostenido en las valoraciones de esos activos, que llega a superar cualquier medida, en muchos casos incluso realimentado por créditos; y ya por fin esa sobrevaloración fabulosa comienza su declinar, que no puede sino colapsar cuando los gestores de los inversores sin fronteras dan instrucciones de retirar toda la masa de activos financieros de esa esfera “con riesgos”. El resultado es que el valor de los activos financieros se diezma con el reventón de la burbuja, pillando normalmente en ella a los más desprevenidos.

3. Sobre las transformaciones más destacadas en las redes de gobernanza en España

Aquí queremos destacar 4 hechos en la evolución de las redes de financiamiento “de mercado” y en la “de participaciones cruzadas”. Nos valdremos para eso de los cuadros 1 a 3 y del gráfico 1. El cuadro 1 recoge los datos de BME para todos los accionistas del mercado continuo. El cuadro 2 recoge solo las participaciones del capital cautivo, es decir, las participaciones superiores al 3% del capital y las participaciones en poder del Consejo. Nos interesa destacar en esos cuadros estos 4 hechos:

3.1) la desaparición del Estado prácticamente de entre los inversores de las empresas listadas entre los años 1992 y 2000;

3.2) la aparición de los fondos de inversión y de pensiones. Esto necesita una aclaración: en el cuadro 1 se ve que las participaciones de los inversores colectivos residentes ascienden del 2 al 5% entre 1992 y 1996. A partir de este momento se estabiliza su participación. En el cuadro 2 vemos que las participaciones de control de los inversores colectivos españoles son 0,21% en 2007 y casi insignificantes (0.07%) en 2013. Pero otra cosa son los fondos de inversión y de pensiones no residentes, masivamente con sede en Nueva York y en la City de Londres. En el cuadro 1 se ve el aumento del peso de los no residentes, donde están agrupados todos, incluidos los fondos: tienen un aumento considerable entre 1992 y 1996 y después oscilan alrededor del 37%. En el cuadro 2 vemos como los fondos no residentes llegan a detentar más del 16% del capital cautivo. Para 2013 estimamos que los inversores sin fronteras deben detentar sobre el 30% de la propiedad de las acciones de las empresas listadas españolas. Entre 2007 y 2013 su participación en el capital cautivo de las emisoras del mercado continuo descendió desde el 16% a casi el 9%. Démonos cuenta de que los fondos suelen tener participaciones por debajo del 3%, por lo que no aparecen manifiestas en el capital de control. Para sintetizar: un peso muy considerable de los fondos de inversión y de pensiones no residentes en las empresas españolas.

Cuadro 1					
Perfil de los inversores. Propiedad de las acciones de las empresas españolas cotizadas % sobre capitalización del mercado					
	1992	1996	2000	2007	2012
Bancos y cajas	16	14	7	9	5
Cias de Seguros	3	2	2	2	3
Inversión colectiva	2	5	5	6	5
Adm. Públicas	17	11	0	0	1
Emp. No Financieras	8	7	20	25	22
Familias	24	24	31	20	25
No Residentes	31	37	35	37	39

Fuente: BME. Informe del mercado 2012

Las diferencias entre este cuadro y el cuadro 2 son: a) incluye todas las participaciones, no solo el capital cautivo; b) incluye a las empresas españolas listadas, no solo en el mercado continuo c) excluye las empresas no residentes aunque coticen en los mercados españoles, como p. ej. Bayer; d) BME hace una estimación a partir de varias fuentes; e) los 6 primeros rubros comprenden solo los residentes en España. El 7º rubro incluye todos los sectores no residentes (fondos, empresas no financieras, familias, bancos etc).

3.3) El descenso considerable de las participaciones de bancos y cajas de ahorros entre 1992 y 2000. Más importante es destacar el aumento de las participaciones de las cajas de ahorros entre el año 2000 y el año 2007, y el descenso posterior de las participaciones de las cajas de ahorros desde el 2007.

Estas son tres características destacadas en la evolución de los principales inversores sobre las que queremos llamar la atención aquí. Además hay otro actor prominente en las redes de gobernanza: la estructura de una red de participaciones cruzadas

3.4) Adelgazamiento de la red de participaciones cruzadas. En el cuadro 3 podemos ver como entre 2007 y 2013 la red de administradores de las empresas del mercado continuo se hizo menos conexas, más laxa, menos densa, se redujo en un 31% el número de los administradores múltiples. Esto puede tener como lectura que la llamada "red de participaciones cruzadas" se debilita como forma hegemónica de protección de la economía y la empresa española, aunque es muy pronto para estar seguro de lo que pasa, pues es un momento de crisis y hay que estar atento a las evoluciones futuras.

Cuadro 2 Distribución de los accionistas de control (capital cautivo) por tipo institucional, 2007-2013							
Millones de euros corrientes a 31 de diciembre y %							
		2007	%	2009	%	2013	%
INDIVIDUOS Y FAMILIAS	R	114.657,76	27,62	61.466,96	23,79	71.392,08	37,70
	NR	3.144,15	0,75	21.227,53	8,22	1.446,55	0,76
	Σ	117.801,91	28,24	82.94,48	32,01	72838,63	38,36
COMPAÑIAS FINANCIERAS	NO R	66.543,81	16,03	32.064,73	12,41	11.661,99	6,14
	NR	45.503,87	10,91	42.130,39	16,31	30.862,09	16,25
	Σ	112.047,68	26,86	74.195,11	28,72	42.524,08	22,40
FONDOS DE PENSIONES E INVERSION	R	866,42	0,21	316,67	0,12	142,16	0,07
	NR	68.461,20	16,41	26.874,09	10,40	16.315,27	8,59
	Σ	69.327,62	16,62	27.190,76	10,52	16.457,42	8,67
CAJAS DE AHORRO	R	42.083,69	10,09	19.777,33	7,65	8.682,02	4,57

BANCOS	R	26.225,34	6,32	13.897,56	5,38	26.266,06	13,83
	NR	3.774,74	0,90	1.755,21	0,68	5.697,78	3,00
BANCOS Y CAJAS	Σ	72.083,77	17,28	35.430,10	13,71	40.645,86	21,41
COMPANIAS DE SEGUROS	R	1.638,89	0,39	204,10	0,08	69,99	0,04
	NR	3.385,37	0,81	1.655,70	0,64	219,16	0,12
	Σ	5.024,26	1,20	1.877,26	0,72	289,15	0,15
SOCIEDADES DE CARTERA	R	24.187,48	5,83	21.777,33	8,43	2.207,99	1,16
	NR	33,67	0,01	1.730,28	0,67	-	-
	Σ	24.221,15	5,81	23.507,61	9,10	2.207,99	1,16
FUNDACIONES	R	6.038,54	1,45	5.813,61	2,25	4.893,93	2,58
	NR	-	0	6,06	0,00	7,22	0,00
	Σ	6.038,54	1,45	5.819,67	2,25	4.901,15	2,58
ADMINISTRACIONES PUBLICAS (**)	R	2.914,40	0,70	2.199,14	0,85	3.379,59	1,78
	NR	4.312,92	1,03	2.587,82	1,00	6.234,54	3,28
	Σ	7.227,32	1,73	4.786,96	1,85	9.614,13	5,06
OTRAS	R	3.333,69	0,80	2.870,12	1,11	385,33	0,20
	NR	-	-	6,85	0	-	-
	Σ	3.333,69	0,80	2.876,97	1,11	385,33	0,20
TOTAL	R	288.490,02	69,16	160.387,54	62,08	149.081,15	78,52
	NR	128.615,92	30,84	97.973,92	37,92	60.782,61	32,01
	Σ	417.105,94 (45,35%)	100	258.361,46 (40,48%)	100,00	189.863 (36,33%)	100,00
Total mercado continuo		919.743		638.216		522.577	275,24
Id Id CNMV(*)		756.786		541.141		434.935	

Fuente: Elaborado a partir de los informes de la CNMV (IAGC 2007, 2009 y 2012 y participaciones significativas en fechas muy próximas), valorados por el valor de la capitalización a 31 de diciembre respectivamente de 2007, 2009 y 2012. Millones de euros.

(*)CNMV [2012]. La CNMV excluye los valores que no se negocian en las bolsas españolas a través de los datos proporcionados por Iberclear aunque la emisora esté admitida a cotización en las bolsas españolas, a diferencia de nosotros, que no disponemos de ese dato y sumamos la capitalización bursátil de todas las emisoras del mercado continuo.

(**).- R.- Residentes; NR.- No residentes; Σ.- suma

Nº de consejos de administración	Número de consejeros múltiples		
	2013	2010	2007
7	0	1	0
6	0	0	0
5	4	5	7
4	4	10	15
3	28	34	46
2	112	136	146
Total CM	148	186	214
Proporción de CM s/total consejeros	12%	14%	17%

Fuente: Iago Santos [2014], p. 19

El gráfico 1 trata de representar el núcleo del poder económico en España en 2013, con forma de “economía en red financiera” (financial network economy). Entenderemos por esto “grupos de actores organizados en amplios sistemas de alianzas intercorporativas” [Morin, 2000]. Este sistema de gobernanza por financiamiento en red venía caracterizando las economías continentales hasta que empezamos a ver su repliegue a partir de la hegemonía de los inversores sin fronteras.

Gráfico 1. El núcleo del poder económico en España

a) Equipos de administradores que forman parte del núcleo

30% lo que en este tipo de redes es muy alta): están muy intensamente conectados. Las 51 empresas cotizadas en cuyos Consejos están presentes suman una capitalización de 385MM€, el 74% de todo el mercado continuo. Si excluimos Bayer (empresa alemana, aunque cotiza en el mercado continuo, no presente en el núcleo), este porcentaje ascendería al 83%. Estos datos justifican la idea de concentración del control y del poder económico en España en un núcleo muy reducido.

En el gráfico 1, panel a, se pueden ver los equipos que forman el núcleo, donde se destacan por control de valor 5 equipos: Amancio Ortega, el equipo de Caixabank, el de Emilio Botín y Banco de Santander, los ejecutivos del BBVA y los de Telefónica.

La mayor centralidad corresponde a Caixabank y a Bankia, que sin embargo están replanteando sus participaciones y la densidad de su presencia en los CA.

4.5) Recapitulación sobre la evolución de los actores

En síntesis, el gobierno de las empresas en España ha visto un adelgazamiento de la red de participaciones y consejeros cruzados, una notable retirada de bancos (en participaciones y en pertenencia a Consejos) y de cajas de ahorros (incluido su desplome y el colapso de un patrimonio colectivo), que se viene a sumar a la retirada anterior del Estado. Nos encontramos entonces con que este espacio va quedando cada vez más ocupado por los inversores sin fronteras, cada vez menos bajo el control de los actores "residentes", cada vez más subordinado a poderes exteriores: queda la economía española en una situación de desprotección.

4) las cajas de ahorros en las redes corporativas: reflexiones sobre el devenir de un patrimonio colectivo

En el año 2010 las cajas de ahorros llegaron a tener una gran centralidad en las redes corporativas del mercado continuo, culminando un proceso iniciado sobre el año 2000 de implicación directa, en tanto que varios bancos parecían tender a reducir sus carteras industriales y su presencia en los consejos.

En 2006, entre los 25 primeros consejeros múltiples, dos eran patrimoniales de las cajas de ahorros, el primero de ellos Bancaja, con su presidente José Luís Olivas. En 2010 ya eran seis y en 2013 eran 5. Sin embargo, la posición aún muy central en 2013 parece más bien en situación de retirada, y su centralidad salió reforzada en cierto modo también por las fusiones: en Caixabank se fusionan La Caixa, Caja Cívica y otras cajas que tenían carteras industriales y nombraban consejeros patrimoniales, lo que reforzó su presencia y centralidad en la red de administradores y Consejos. En Bankia se fusionan Cajamadrid, Bancaja y otras cajas con carteras industriales considerables. En 2013 las cajas con carteras industriales de consideración eran 5: Caixabank, Bankia, Kutxa, Liberbank (cajaastur), BMN. Pero en 2010 se había consolidado una avalancha: Cajamadrid, Bancaja, La Caixa-Criteria, Caixagalicia (CXG), CA Navarra, Cajastur, Unicaja, CA Granada, Caixanova, Caja Murcia y otras alianzas de cajas como Liquidámbar, Atalaya, Participaciones Agrupadas, EBN.

La irrupción de las cajas de ahorros en las redes corporativas empieza a consolidarse en los años 2006/2007. Poco más tarde, en octubre del 2007, Critería Caixacorp, la sociedad de cartera de La Caixa, sale a bolsa y se

convierte en uno de los protagonistas más sobresalientes de las redes del mercado continuo. Cajamadrid, que en el año 2006/2007 tenía una presencia limitada, también expande su cartera industrial y en 2008 estuvo a punto de sacar a bolsa su propia sociedad de cartera, Cibeles, cuando de repente saltó la liebre. Muchas cajas de ahorros siguen la misma pauta, hasta el punto de que en los años 2009/2010 las cajas de ahorros ocupan los primeros lugares por centralidad en los entrelazamientos de directores y están también entre los inversores destacados.

Después del desastre ocurrido en más de dos cajas de ahorros en los últimos siete años, debemos hacer aquí una valoración de su presencia y su papel en las redes corporativas. Como actor en presencia, supuso una fuente de financiación, participación en el capital y en los CA estable y comprometida en bastantes casos. En un período de 20 años en el que el Estado como actor empresarial “hace mutis” en sus participaciones y presencia en la dirección industrial, aunque estuvo bien presente de forma opaca, casi siempre favoreciendo intereses partidarios y de grupos de cuates, las cajas de ahorros jugaron esencialmente dos papeles: por un lado fueron el principal apoyo financiero a una política industrial de interés público. Por otro lado, su naturaleza fue deturpada por una bola de oportunistas provenientes de partidos políticos, los ejecutivos de las propias cajas que llegaron a dominar los Consejos y otros orígenes que se aprovecharon todo lo que pudieron, y pudieron mucho.

Este proceso de ascenso es un hecho complejo. Sin muchas pretensiones y a falta de un estudio más documentado del que no disponemos por ahora, queremos ver entre sus rasgos comunes, *en primer lugar* el carácter pro-cíclico de las adquisiciones de participaciones industriales por los bancos; *Una segunda razón* común consiste en ciertas ventajas adicionales que los gestores de las cajas de ahorros podían obtener con estas participaciones: el acceso al control o cuando menos a voz y voto, la presencia de allegados en los CA. El hecho de que los gestores de las cajas de ahorros no tuvieran en ellas ninguna propiedad ni participación agudizaba las tentaciones objetivas de “tunneling” y “self-dealing” (autonegocio¹), y de camuflar situaciones de conflicto de intereses. *Un tercer rasgo* bastante común de este proceso consiste en la implicación de las cajas de ahorros en compromisos industriales, empresariales, territoriales... impulsados sea por una estrategia propia sea por estrategias más o menos conjuntas con grupos empresariales o inversores, sea a instancias de las administraciones públicas territoriales o estatales. Las cajas de ahorros tuvieron siempre un arraigo territorial y además las administraciones autonómicas o municipales nombraban buena parte de los representantes de la asamblea general. No olvidemos, por supuesto, que a Blesa y a Rato los impusieron prácticamente el gobierno central y/o los gobiernos autonómico y municipal de Madrid, como a José Luís Olivas el gobierno de Valencia.

¹ Se entiende por “self dealing”, que se suele traducir por “autonegocio” toda situación donde alguien que tiene depositada la confianza de otro y actúa en nombre de este, negocia sin embargo en su propio beneficio y en detrimento de la instancia en cuyo nombre actúa, es decir, que está en los dos lados de una transacción, de un lado, en representación de la instancia que lo nombró, y del otro, obtiene ventajas personales de esa transacción. *Tunnelling* o *tuneling* es un término coloquial para un tipo específico de fraude financiero, consistente en vender a precios excesivamente bajos activos de una empresa donde el gerente tiene participación más baja a otra empresa donde tiene mayor participación.

Se produjo por veces que cuando un banco encontraba riesgos en un dado sector, cerraba drásticamente la espita del crédito a ese sector, por lo que el riesgo industrial se agudizaba. De no haber asumido las Cajas en situaciones de este tipo la continuidad del crédito es posible que el sector con problemas coyunturales cayera en el colapso, lo que evidentemente no se puede permitir: en muchos casos una estrategia empresarial o territorial de una política industrial autonómica tenía entre sus pocas opciones logísticas de financiación a las cajas de ahorros. Esto condujo en muchos casos a implicarse en procesos aunque no tuvieran muy claro su interés particular en tanto que entidades financieras.

Una *cuarta razón* común para la irrupción de las cajas de ahorros en las adquisiciones de participaciones y sus compromisos corporativos fue la ausencia de un “actor-país” como el gobierno y las administraciones públicas, que retiraron sus participaciones directas y política industrial, con la excepción de la Sepi, anémica en relación a los retos de la economía española. A esta retirada de su presencia industrial tenemos que añadir la neutralización total de otras instancias públicas, como la integración del Banco de España en el BCE y la pérdida del control de la moneda, la pérdida casi total de la autonomía fiscal y el desarrollo de regulaciones de competencia industrial que en conjunto dejaron al gobierno atado y amordazado en su capacidad de actuación industrial, y a la industria española en situación de potencial fragilidad. Este vacío tendría, tarde o temprano, que ser cubierto por alguien y los candidatos naturales eran las cajas de ahorros.

* * *

Las regulaciones de las cajas de ahorros han funcionado con una gran opacidad y las instancias encargadas de regularlas han tenido un comportamiento sospechoso. En primer lugar varias instancias políticas han colocado en las cajas de ahorros que pudieron personas sin relación con sus competencias ni con su independencia, profesionalidad y disposición de gestor diligente.

En el Banco de España se marginan o maquillan los informes de los inspectores que llamaron la atención sobre las prácticas “irregulares”. En la CNMV consiguieron asignar otras ocupaciones a los miembros de los cuerpos de funcionarios que informaban sobre los procesos de emisión y colocación de preferentes y otras obligaciones; en Hacienda han seguido una política de permitir ocultaciones de patrimonio y borrado de los rastros del self-dealing a través de paraísos fiscales y otros procedimientos. Los jueces y la administración de justicia no han encausado ni investigado estos comportamientos y cuando lo han hecho ha sido para conseguir al final diluir las responsabilidades y permitir las apropiaciones indebidas. El parlamento se ha negado reiteradamente a investigar y asignar responsabilidades. De esta forma el patrimonio colectivo, el patrimonio público y el patrimonio particular de muchos depositantes y clientes ha sido saqueado impunemente en beneficio de las financiaciones de los partidos, de sus esferas de relaciones y de una bola de administradores y próximos oportunistas y voraces.

La presencia del titular de las cajas de ahorros, la colectividad, ha estado negligida tanto por una legislación insuficiente cuanto por nuestra inhibición y permisividad.

5. Algunas reflexiones sobre las transformaciones últimas

Me gustaría asentar, como *primera idea*, la existencia de una relación muy clara entre los modos de gobierno empresarial y las trayectorias estratégicas de una economía, con consecuencias clarísimas sobre la gestión, las metas y la evolución económica.

En el modelo económico-empresarial español que se está consolidando podemos destacar unas características con raíces en la transición y en la integración europea, que comienza su consolidación en los años 1996-2000, en los que el gobierno se aleja drásticamente de las redes empresariales.

La *segunda idea* sobre la que queremos llamar la atención aquí consiste en el significado y las consecuencias de esta retirada del Estado, hasta 1996 fundamental en la economía española.

Para mi gusto significa la ausencia de un actor que debería tener la misión de construir los intereses del conjunto de la sociedad y del país en las trayectorias empresariales y orientarlas hacia metas que, en lo esencial, buscan situar la especialización productiva de la economía española en las franjas de actividad acorde con nuestras aspiraciones e intereses, según una concepción estratégica fundada en procesos de conciliación de todos los intereses en presencia o si se prefiere llamarlo así, en el interés general.

La ausencia de este actor borra del horizonte histórico cualquier posibilidad de actuar en este sentido y deja el conjunto de la economía más o menos indefensa. Esta es, pues, la segunda idea que encontramos y que nos preocupa.

El arrinconamiento del Estado en estos últimos quince años es mucho más amplio: se limitó su capacidad de gasto y de actuar a través de la política fiscal, se le eliminó su capacidad de gestionar la moneda y en el caso de la zona euro, se diseñó un banco central impedido, manipulador y de horizonte cerrado. Incluso en el caso del financiamiento de la deuda pública se recurrió a un sistema artificioso que le ha dado a los bancos comerciales un negocio fabuloso de intermediación, cuando en realidad su función está siendo completamente supérflua, e incluso contra-productiva.

Se limitó drásticamente su capacidad para el desempeño de la política industrial en nombre de la defensa de la competencia. A todo esto hay que decir que el gobierno español, a pesar de las fragilidades de la economía española, se dejó ir en todos estos procesos mucho más allá que sus vecinos, hasta el punto de que dentro de las propias empresas del mercado continuo español tiene un peso inferior al de otros gobiernos, como el francés o el italiano.

La *tercera idea* versa sobre la irrupción de las entidades de inversión colectiva, las sociedades y bancos de inversión, como actores de primera importancia en el diseño de la trayectoria empresarial y del sistema económico.

Este actor si que tiene una gran capacidad de acción sobre la conducción estratégica de las empresas, especialmente de las empresas listadas y sobre toda la economía española –y europea– empezando por el diseño institucional, terminando por la especialización productiva y pasando por las balanzas del poder social, por las capacidades y orientaciones empresariales y por el diseño

del lugar que la economía y la empresa española deba ocupar en la división internacional del trabajo.

Hemos visto que en su mayoría son no-residentes, con sede en Nueva York y Londres, tienen un gran control sobre la red global de empresas, están muy conectados, tienen fácil ponerse de acuerdo sobre un problema dado; se encuentran en las juntas de accionistas de casi todas las empresas globales, organizan muchos lugares de encuentro. Su esfera de influencia está en plena expansión.

Resaltemos que las gestoras de estos fondos manejan el dinero de los demás, esto es, no manejan su propio dinero, lo que implica una forma de actuar bien diferente, esto es, les interesa mucho menos el largo plazo, les interesa mucho menos la estabilidad y el compromiso, no tienen que asumir las consecuencias de sus actos más que muy remotamente y cuentan con que, en caso de actuación deficiente o de colapso les tengan que sacar las castañas del fuego porque es el conjunto de la sociedad quien pierde en caso de mala gestión o de gestión maligna y mucho más cuando pueden contar con paraísos fiscales y otros medios que les proporcionan opacidad.

Para el tipo de conducción estratégica económico-empresarial de los IIC, Carroll [2011, p.186] señala:

"En efecto, a raíz de las políticas desreguladoras que hacían a los negocios corporativos propensos a los escándalos estilo Enron y al capitalismo corporativo más susceptibles a crisis financieras, se produjo un movimiento de reforma de la gobernanza encabezado por los inversores institucionales en los años 90 y fue abrazado por la OCDE en 1998. La perspectiva de estas reformas era hacer consejos de administración más eficaces y fiables para generar valor para los accionistas, los más potentes de los cuales, dentro de la poliarquía de la hegemonía financiera, son los inversores institucionales. Estos objetivos dictaron una normativa ideal para los consejos de administración: que sean independientes de la alta gerencia, no influenciados por intereses que no sean de los accionistas, lo suficientemente pequeños para funcionar eficientemente y compuestos por ejecutivos de alto rendimiento, bien orientados, que están directamente involucrados en la toma de decisiones. Las reformas de gobernabilidad habían reformado la estructura de las elites corporativas. Alentaron a las corporaciones, en nombre de la eficiencia, a reducir el tamaño de los consejos y a limitar el número de consejos que los miembros deben simultanear: se debilitaron las bases para entrelazamientos entre los acreedores no accionistas (típicamente bancos) y los deudores; trajeron las prácticas de contratación basadas en el mérito, los consejos se abrieron a más mujeres y minorías étnicas. El resultado, en los países donde las reformas se realizaron vigorosamente (pero mucho menos en Francia y otros sitios) fue un adelgazamiento de la red de entrelazamientos (conforme los consejos se iban haciendo más pequeños y se componían de menos "grandes conectores"), un debilitamiento de la centralidad de los bancos, cambios modestos en dirección contraria al patriarcalismo y hacia composiciones más multiculturales y una disminución de las "redes de viejos muchachos" que habían formado el núcleo denso de elites empresariales."

En esta cita Carroll sintetiza magistralmente lo que fue el movimiento de reforma corporativa en años anteriores y la dirección de su influencia sobre la formación de los CA y sus entrelazamientos.

Nos queda ahora hacer algunas reflexiones. La primera, relativa a si ciertamente consiguieron algunos de sus fines y si además no quedan ciertos problemas pendientes agravados. Estas son las preguntas:

- 1.- ¿quedaron las empresas menos expuestas a las prácticas de auto-negocio (self-dealing)?
- 2.- ¿Quedó el capitalismo empresarialista menos expuesto a crisis financieras?
- 3.- ¿Son los Consejos más eficaces después de las reformas?
- 4.- ¿Son los Consejos más fiables para generar valor para el accionista, especialmente a pedir de boca de los inversores institucionales?

Y quedan aún otras cuestiones más importantes aún:

- 5.- ¿La orientación de la empresa hacia el objetivo fundamental de “generar valor para el accionista” es un objetivo bueno, o bien es un mal objetivo, especialmente juzgando desde la óptica de todos los stakeholders de la empresa, e incluso de toda la sociedad económica?

La respuesta a las cuatro primeras preguntas es del tipo de “muy mediocrementemente”, es decir: las prácticas de self-dealing o autonegocio siguen a la orden del día, el capitalismo sigue expuesto a crisis financieras y productivas y son recurrentes los episodios de muy limitada fiabilidad para el accionista de los CA.

Nos interesa mucho más la “5ª” cuestión, es decir, si es legítimo y aceptable orientar la organización empresarial exclusivamente hacia el objetivo de uno solo de sus stakeholders, entendiendo por stakeholders a todos los colectivos interesados en la buena marcha de la empresa: los accionistas, los trabajadores, los directivos, los proveedores, los clientes, la comunidad en la que se inserta –digamos: los intereses colectivos– y el Estado, digamos, el interés general.

En nuestra aproximación a la legitimación del poder hemos partido de la constatación de que el poder emerge de la cooperación social y por lo tanto debe ejercerse en beneficio de todos los afectados por él, en nuestro caso, de todos los colectivos interesados en la buena marcha de la empresa.

La orientación de la empresa exclusivamente hacia los intereses de los accionistas nos parece una filosofía de apropiación injusta de una actividad colectiva en beneficio de uno solo de los que cooperan. Vale preguntarse si esta orientación es finalmente la mejor para todos, si es que finalmente revierte benéficamente en todos ellos a través de la mayor eficacia empresarial que la orientación al interés del accionista consigue.

Sin embargo por la experiencia de que disponemos tenemos que contestar que no: muy especialmente los trabajadores, las colectividades, los proveedores, los clientes y los intereses generales son presionados a aceptar soluciones que les dañan en diferentes grados según el caso. La mayor eficacia que aducen como argumento los defensores de la opción de privilegiar los intereses de los

accionistas en la conducción de la empresa es, *en primer lugar*, discutible, y *en segundo lugar* utilizan una acepción sesgada –unilateral– del concepto de eficacia. El mayor riesgo invocado para los accionistas no lo encontramos muy defendible. Otros muchos grupos de interés (stakeholders) tienen comprometidos riesgos y activos específicos en la empresa. No desarrollaremos más el tema, del que se puede consultar una interesante revisión en Driver y Thompson (2002).

Desde la óptica del accionista se hace una medición de la eficacia por parámetros como a) la capacidad de producir beneficios en una organización dada, entendiendo por beneficio la diferencia entre los ingresos y los costes monetarios; b) la productividad del trabajo, c) los costes unitarios. Todo esto medido por la óptica de la rentabilidad y de la revalorización monetaria de las acciones.

Sin embargo otros cálculos de eficiencia nos señalan una realidad bien distinta: 1) la eficiencia energética, 2) la eficiencia en el consumo, 3) la eficiencia entrópica y la eficiencia ecológica no entran en los cálculos y métodos de gestión que privilegian la maximización del valor de las acciones; 4) la ineficiencia en la utilización de los productos y en el uso causada intencionadamente por los métodos de obsolescencia programada; 5) la ineficiencia de los volúmenes de trabajo destinados a presionar para la adquisición y consumo masivos mucho más allá de lo que se puede juzgar adecuado; 6) la ineficiencia también en la asignación global del trabajo a pesar de la racionalización del trabajo contratado por unidad de tiempo o por unidad de pago.

El proceso de los inversores institucionales empieza donde la sociedad les confía sus ahorros y la gestión de sus patrimonios. El mandato consiste en custodiar los ahorros colectivos. Pero poco a poco estas instituciones y sus gestores fueron consiguiendo orientar toda la economía por una trayectoria subordinada a los intereses del ahorrador, del rentista y del accionista, aunque esa conducción dañe al trabajador, al productor, al industrialista, al consumidor, al enfermo, al jubilado y al poder de interpretar y decidir sobre la vida personal y social. Como casi todos los juegos ganar-perder (ganar el ahorrador y el rentista; perder el trabajador, el productor y otros stakeholders) se suelen convertir, como en un retorno del boomerang, en juegos perder-perder: estamos viendo muchos resultados donde acaban perdiendo todos.

La *cuarta idea* consiste en la presencia y descalabro de las cajas de ahorros.

Las cajas de ahorros constituían un patrimonio colectivo, no público, no privado y habían tenido un éxito notable como captadoras de pasivo. Hemos visto ya su irrupción en las participaciones de control de las empresas. Esta no fue la causa principal de su derrumbe, que estuvo mucho más centrado en tres hechos: a) su implicación en el mercado inmobiliario, b) el peso de sus créditos hipotecarios sobre la base de prácticas bancarias de realimentación de los valores y demanda residencial; c) la pésima regulación por el Banco de España y la pésima gestión de su crisis, hasta el punto de que toda la opacidad y desaciertos nos dejan una sombra de sospecha sobre la participación del Banco de España en el mayor negocio financiero del siglo por parte de la banca privada española.

Estuvieron regidas en la cúspide por tres tipos de instancias: los gerentes y la burocracia interna, los colectivos locales de empresarios y las burocracias políticas. La colectividad como tal, que era quien principalmente debería haber ejercido la vigilancia, solo estaba presente a través de una representación muy mediada de los impositores, que funcionaron además como convidados de piedra y permitieron -por omisión- la deriva que hoy conocemos.

El protagonismo de los intereses colectivos expresos en la gestión económica nos parece una opción de futuro de primera importancia. Deberíamos vindicar la presencia de instancias colectivas, por ejemplo vía asociación civil bajo control ciudadano. Pero hace falta aún concebir y proponer las formas con las que se puede llevar a cabo.

El hecho es que este actor ha sido casi borrado de un plumazo de la economía española y con la retirada del Estado son dos, los dos únicos actores poderosos y capaces de vehicular intereses y estrategias propias de la sociedad española en conjunto los que hicieron mutis en las redes de control de empresas en los últimos 15 años.

La *quinta idea* se refiere a valoraciones sobre la privatización de la empresa pública.

Los argumentos en contra de la empresa pública en relación a la empresa privada han puesto el acento expresamente en la eficiencia de la empresa y en la ventaja para el accionista. Pusieron el acento menos expresamente – digamos: de forma más oculta– en los efectos sobre los balances de poder involucrados en la empresa pública y han negligido totalmente los efectos de la empresa pública sobre la especialización industrial de un país.

Si ponemos el acento en los efectos de la empresa pública sobre la capacidad de un país para gestionar su especialización industrial y sus efectos totales sobre el sistema, posiblemente los resultados de la argumentación cambien drásticamente.

Las características más robustas de una economía provienen en primer lugar de su especialización industrial y después de otras circunstancias evolutivas.

La especialización industrial determina la actividad de I+D, la eficacia de su sistema educativo, la productividad del trabajo, el mayor crecimiento y dinamismo, la renta per cápita, la competitividad de su economía, la mayor proyección transnacional y la balanza comercial. No a la inversa, más que en un sentido débil. Entre los resortes y las palancas que tiene un país para una estrategia de especialización industrial está en primer lugar la empresa pública. Renunciar a la empresa pública como palanca esencial para conseguir sus aspiraciones a lograr una especialización industrial tiene muchas probabilidades de fracasar en esta dirección. Como la especialización industrial en la que se sitúa la economía de un país es el factor fundamental clave de su éxito o de su fracaso, se sigue que es la línea más robusta de su estrategia de competitividad y de cooperación internacional.

Esto se puede ver muy claramente en la economía española: en los años 1996 a 1999 la empresa pública fue borrada de la economía española, y simultáneamente, después de una efímera expansión industrial, el modelo económico español se vino desespecializando en los sectores industriales y de servicios más avanzados. Como consecuencia la productividad del trabajo se

estancó, la balanza comercial externa cayó en fuertes déficits, la I+D aumentó, pero más bien en las formas de apoyo público, hasta que fue perdiendo tono e incluso declinando, el crecimiento periclitó después de un período de vitalidad más bien aparente; los ingresos, especialmente los salarios, quedaron comprometidos... todo eso son corolarios de haber seguido una senda de desespecialización industrial en los sectores más avanzados.

La vía para restaurar la competitividad perdida por el lado de la especialización industrial está siendo la caída salarial, el retroceso de los derechos de los trabajadores, el desempleo masivo y recurrente, la evicción de los activos y servicios públicos y la subordinación del país a una estrategia global de desespecialización. No estamos viendo en el horizonte nada que se oriente a otra cosa.

Los argumentos de segunda fila sobre la empresa pública están bien sintetizados, por ejemplo, en el artículo de Álvaro Cuervo [2003], quien por cierto no menciona el problema fundamental de la especialización industrial. Es evidente que hay un problema en la gestión y el funcionamiento de la empresa pública. También es cierto que se hicieron esfuerzos importantes y continuados para afrontarlas, no todos ellos con resultado lo bastante satisfactorios. A ese respecto los problemas de la empresa pública están identificados.

Con mayor frecuencia se pasa por alto que los intereses en desmantelar la empresa pública tuvieron mucho que ver con la presión al debilitamiento sindical, pues la empresa pública siempre fue un lugar fuerte del poder de los trabajadores y del poder sindical: el debilitamiento de la empresa pública tiene mucho que ver con la reestructuración de los balances de poder social y sus efectos sobre las pautas económicas básicas de la dinámica económica.

Una *sexta idea* es la relativa a la escasa presencia de mujeres en el ápice de las empresas listadas. En 2013 solo había 123 administradoras (el 10%) en las empresas del mercado continuo: algunas más de las 76 de 2006 (el 6%), y la discriminación es mayor en los puestos más decisivos: entre los 178 Presidentes y Consejeros-Delegados solo 4 son mujeres; entre los 88 vicepresidentes, 5. Entre las consejeras múltiples solo 15 son mujeres: el poder económico sigue siendo muy masculino.

Una *séptima idea* es la relativa a la ausencia de una agenda de co-gestión al estilo alemán, donde el consejo de supervisión de las empresas de más de 1000 trabajadores debe estar formado en un 50% por trabajadores de la empresa en tanto que tales, y en las empresas mayores de 500 trabajadores un tercio. El consejo de supervisión tiene las atribuciones de nombrar al consejo de dirección y aprobar la documentación estratégica de la empresa. En España se aireó tres veces esta cuestión; dos en la segunda república: en el año 1931, cuando el Partido Socialista formó parte de la coalición de gobierno; y por segunda vez con la victoria del Frente Popular en 1936, que tenía en su programa la incorporación del control obrero en la industria. Una tercera en 1982, cuando el Psoe gobernó con mayoría absoluta. En ambos casos, la cuestión se retiró de la discusión pública con mucha rapidez.

Hoy viene al caso volver sobre este asunto, ya que toda la evidencia viene a abundar en la importancia de la participación del trabajo en los resultados sobre la formación de los trabajadores, la productividad, la orientación tecnológica y la implicación en el puesto de trabajo.

La incorporación de la representación amplia de los trabajadores a los consejos de administración de las empresas mayores abre una puerta muy sólida y estable a los intereses del conjunto de la sociedad en la orientación de las organizaciones económicas y además ayudaría a contrabalancear la fragilidad de los actores del país.

Como *idea final* tenemos la evolución de los balances de poder y sus resultados sobre la sociedad económica.

La privatización de la empresa pública ha sido el proceso clave, aparte de las tendencias mundializadas, en las transformaciones de los balances de poder en la sociedad económica española desde los años 1996-2000. Vemos tres transformaciones principales en estos balances de poder: a) el debilitamiento del peso de los trabajadores en el balance de poder; b) la fragilización del gobierno en los balances del poder; c) el aumento desmedido del peso de los “inversores sin fronteras” en los balances del poder.

Los resultados del desbalance en los actores principales está teniendo por resultado la monopolización del poder económico por quienes se dio en llamar los “inversores sin fronteras”, quienes tratan de conducir a la sociedad económica por las trayectorias de sus intereses particulares y hasta de conseguir valorar casi exclusivamente los significados de forma muy limitada a su submundo: solo debemos tomar en cuenta los intereses de los accionistas – incluso solamente de cierto tipo de accionistas– solo los beneficios empresariales, solo la competencia global, entendiendo por competencia la capacidad de conseguir la supremacía en los espacios económicos. La situación de los trabajadores solo tiene interés en tanto que subordinada a sus intereses, el manejo de las deudas se hace a pedir de boca de los inversores transnacionales, e igualmente puede decirse de la soberanía de los países.

6. Bosquejo para una agenda de trabajo sobre la orientación de la gobernanza empresarial desde la óptica de que el poder debe ser ejercido en beneficio de todos los afectados por el y de los intereses colectivos

Los lineamientos para conseguir un ejercicio del poder económico más ajustado a una óptica democrática y a las comunidades interesadas deberían dirigirse en cinco direcciones. La primera, contrabalancear las concentraciones de poder en algunos actores, destacadamente para nosotros los inversores globales y la red de financiamientos por participaciones y consejeros cruzados. La segunda, la incorporación en igualdad de número y situación de las mujeres. La tercera, la presencia del Estado como garante de los intereses públicos. La cuarta, la presencia de ciertos stakeholders (colectivos de interesados en la buena marcha de las empresas), destacadamente de los propios trabajadores y la quinta, la presencia de intereses colectivos en un sentido bien definido.

Vamos a ocuparnos aquí de los dos últimos.

Para la incorporación de los trabajadores a las redes de gobierno empresarial invocaremos dos medidas ya probadas y que deberían ser tomadas en cuenta para un programa democrático: una, la co-gestión de los trabajadores utilizada con generalidad en Alemania y otros países desde hace ya más de 45 años. Las mayores empresas incorporan trabajadores para la mitad o un tercio del

Consejo de Supervisión, quien tiene las misiones de aprobar los documentos estratégicos y nombrar el Consejo de Dirección, este último formado por los altos ejecutivos internos.

Esta medida asigna el papel que le corresponde al stakeholder más reconocido, incorpora al poder económico un nuevo actor con la doble característica de democrático e interesado en la defensa de las colectividades territoriales y se ha demostrado que aporta tres dimensiones a la eficiencia económica: a) mejora la eficiencia en la formación, la dinámica tecnológica y la productividad del trabajo; b) mejora la eficiencia global de la economía, al perseguir resultados que van más allá de la empresa y se desbordan por todo el cuerpo social; c) mejora la eficiencia en la resolución de conflictos. Aclaremos que la participación de los trabajadores en la dirección de la empresa es una cuestión diferente de la de la participación de los trabajadores en el puesto de trabajo, hoy reconocido en España a través del comité de empresa y de las negociaciones colectivas.

Hay otras medidas que se pueden ensayar también sobre la participación de los trabajadores en la dirección de la empresa, como las Cooperativas de Trabajadores Accionistas que funcionan en Quebec y otras más indirectas, tipo ESOP. Las Cooperativas de Trabajadores Accionistas "reagrupan trabajadores que poseen colectivamente un cierto número de acciones de la empresa donde trabajan". La gran ventaja, a mi modo de ver, es que permite una participación gradual en la junta de accionistas: la Cooperativa de Trabajadores Accionistas puede estar formada por todos los trabajadores o solo por un colectivo; y puede detentar desde un porcentaje pequeño hasta el 100% del capital, por lo que es una forma muy flexible y que permitiría graduar el ritmo de cambio, pues con Polanyi creemos que la eficacia de los cambios es también cuestión de ritmo. Nos servimos tratar con algo más de calma esta cuestión en Santos [1996]. A nuestro ver, la incorporación de los trabajadores a los centros de poder y decisión económicos es una cuestión fundamental en democracia.

La segunda cuestión a reflexionar aquí son las presencias colectivas, entendiendo por colectivo un espacio amplio y difuso de personas, desde todo el espacio de un país o de una red hasta colectividades locales o franjas sociales. La experiencia última más sobresaliente es el destino de las Cajas de Ahorros, un patrimonio colectivo que ha sido destruido y estafado ampliamente en beneficio de colectivos particulares y finalmente de los bancos privados. Algunas Cajas han conseguido poner a salvo parte de ese patrimonio colectivo a través de fundaciones. La Caixa ha constituido una fundación que en este momento es titular del 60% de Caixabank. Ahora bien, en los estatutos fundacionales algunos pocos se reservan la capacidad de decisión vía su derecho a co-optar los miembros del patronato. Esto significaría blindarse un patrimonio colectivo a la privatización efectiva de su uso por una oligarquía.

En este sentido y respecto de las Cajas de Ahorro, tendríamos que asentar algunos principios muy claros como línea de actuación. La primera línea es afirmar que se trata de un patrimonio colectivo. La segunda línea es que queremos que la dirección y el significado de su presencia en las empresas y órganos de decisión económica sean los intereses colectivos. La tercera línea sería buscar las formas por las que se reconocen las orientaciones con que las colectividades quieren implicarse en la actuación económica: no co-optación, no pasiva beneficiaria de obra social, sino procedimientos prácticos de incorporar la presencia de las colectividades en toda su plenitud en la decisión y el dominio de ese patrimonio.

Sin entrar ahora en detalles, entenderemos que hay que empezar por elaborar una ley que reconozca y defina estos derechos colectivos y de las colectividades. Esta ley debería empezar por reconocer el patrimonio colectivo de una forma tan clara como reconoce la propiedad privada o la propiedad pública. Debería definir cómo la colectividad ejerce la titularidad de ese patrimonio colectivo con personalidad propia y además habría que defender la integridad de ese patrimonio; en este momento y por parte de las Cajas de Ahorros, la ley deberá determinar quien es el titular de las fundaciones que se salvaron y llevar a cabo las acciones judiciales necesarias para que quienes saquearon estos patrimonios colectivos restituyan en lo posible ese patrimonio a sus legítimos dueños que son naturalmente las colectividades. El patrimonio colectivo de las Cajas de Ahorros está ahora en una necesidad urgente de defensa jurídica. Pero hay mucho más patrimonio colectivo en estado de postración, de secuestro y de infrautilización que requiere la vindicación de su titular.

La tercera reflexión se refiere a la presencia del Estado.

Ya tenemos una perspectiva suficiente para valorar las ventajas y las desventajas de la retirada del Estado de la estructura industrial del país. Hasta ahora contábamos solo con la ideología neoliberal. Aquí no entraremos en profundidades, pero sí en contrastar la evolución española, con su desespecialización relativa en sectores industriales en los últimos 15 años, con el proceso chino, que con una participación notable del Estado en la estructuración y definición estratégica del conjunto de la economía, parece evolucionar con un ritmo de éxito que desplaza a gran velocidad las ventajas de muchos países occidentales. En cualquier caso, tenemos que señalar que la dirección estatal de la economía en los EEUU es notable desde el complejo militar-industrial; y otros muchos países de éxito han asignado un papel importante al Estado y a la política industrial. En este momento, entre nosotros, tendríamos que retornar sobre este punto

Bibliografía

BME, Bolsas y Mercados españoles (2013): Informe de mercado 2012. Madrid.

Carroll, W.K. y Sapinski, J.P. (2011): "Corporate elites and Intercorporate Networks". En Scott, J. y Carrington, P.J. (eds.), *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, Sage, Londres, pp. 180-195.

Comet, Catherine y Pizarro, Narciso (2011): "The cohesion of intercorporate networks in France", *Procedia Social and Behavioral Sciences* nº 10, pp. 52-61

Driver, Ciaran y Thompson, Grahame (2002): "Corporate Governance and Democracy: The Stakeholder Debate Revisited", *Journal of Management and Governance* nº 6, pp. 111-130.

Inverco (Instituciones de inversión colectiva y fondos de pensiones) (2014): Las instituciones de inversión colectiva y los fondos de pensiones. Informe 2013 y perspectivas 2014, Madrid.

Morin, François (2000): "A transformation in the French model of Shareholding and management", *Economy and Society*, nº 29:1, pp. 36-53.

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2013/2014): *La responsabilidad social corporativa en las memorias anuales de las empresas del Ibex35. Análisis del ejercicio 2012. Informe de conclusiones*, Madrid.

Santos Castroviejo, Iago (2014): *Elites del poder económico en España en 2013. Transformaciones en las redes de gobierno empresarial durante la crisis*, Vigo: Universidade de Vigo.

_____ (1996): "Oportunidade das cooperativas de traballadores accionistas", *Cooperativismo e Economía Social*, nº 14, pp. 11-14

Vitali, Stefania; Glattfelder, James B., Battiston, Stefano (2011): "The network of global corporate control", (<http://arxiv.org/abs/1107.5728v2>)



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

Más allá de la Euro- dependencia: repensar las formas de integración monetaria.

Ricardo Molero Simarro, Juan
Barredo Zuriarrain y Alejandro
Quesada Solana

Universidad Complutense de Madrid, CREG Université de
Grenoble y Euskal Herriko Unibertsitatea/Universidad del
País Vasco

MÁS ALLÁ DE LA EURO-DEPENDENCIA: REPENSAR LAS FORMAS DE INTEGRACIÓN MONETARIA

Juan Barredo Zuriarrain

CREG Université de Grenoble

Euskal Herriko Unibertsitatea/Universidad del País Vasco

Ricardo Molero Simarro

Universidad Complutense de Madrid

Alejandro Quesada Solana

Euskal Herriko Unibertsitatea/Universidad del País Vasco

Resumen:

Desde que se observaron los primeros síntomas de crisis en la Zona Euro, han sido muchos los estudios que han tratado de recordar la necesidad de completar la Unión Monetaria. A pesar de ello, las diversas reformas que se requerían han sido abandonadas una detrás de otra ; no sólo por la fuerte oposición institucional, sino también debido a su incapacidad de resolver algunos de los problemas planteados en la forma actual de integración en el continente. En paralelo, las propuestas de salida de la zona Euro se multiplican como respuesta a las políticas de austeridad cuyos costes sociales y económicos son ahora evidentes. Sin embargo, a medida que se profundiza en el estudio de las alternativas de ruptura unilateral, se hacen evidentes algunos límites y peligros inherentes a tales opciones. Después de hacer un repaso a esta literatura, en este trabajo se propone dejar de lado los debates en torno a la reforma o abandono de la unión monetaria, para retomar la discusión en torno a las formas deseables de integración entre países. Como contribución al debate, en estas líneas se presenta una propuesta de integración regional “a la Keynes” que rompa con la naturaleza asimétrica y pro-cíclica del actual proyecto europeo y que priorice el empleo, la redistribución y la complementariedad comercial y productiva entre países en un proyecto de integración económica alternativa ya sea dentro o fuera del euro.

Palabras clave: Euro; integración económica; Plan Keynes

JEL: E12; F15; F36

1. Introducción

No ha sido necesario esperar a la crisis actual para oír las primeras voces críticas, estudios y debates sobre la conveniencia de la integración monetaria europea. Durante los primeros años de existencia de la moneda única de la Eurozona, o incluso antes de su nacimiento, ya eran muchas las discusiones en relación a la Zona Monetaria Óptima (OCA, por sus siglas en inglés); el estatus independiente del Banco Central Europeo (BCE) y su lucha exclusiva contra la inflación; o ya a nivel geopolítico, acerca del posible poder futuro de la moneda común europea en un mundo controlado por el dólar. Sin embargo, la situación económica a la que Eurozona ha tenido que hacer frente, ha provocado que el número de estudios y debates se incremente significativamente.

Los problemas actuales de estancamiento, desempleo, y de alto endeudamiento – todos ellos especialmente en países periféricos – parecen estar estrechamente relacionados con la estructura que la Unión Monetaria Europea adoptó desde las primeras etapas. Por lo tanto, como resultado de esta pésima evolución y teniendo en cuenta las proyecciones pesimistas para la región, hay un número creciente de voces que critica el actual *statu-quo* institucional europeo y que reclama, al mismo tiempo, transformaciones profundas y urgentes, tanto a nivel nacional como internacional.

En relación a estas nuevas corrientes críticas, hay principalmente dos grandes grupos de propuestas – diametralmente opuestas entre ellas – en círculos académicos y sociales. Por un lado, hay un grupo de propuestas que aspiran a una mayor integración económica entre los miembros de la Eurozona. Encontramos en este primer grupo un paquete de alternativas que enfocan la prioridad en la reforma de algunas de las instituciones clave: profundización de la unión financiera mediante un proyecto de unión bancaria, el impulso a la política fiscal común o el diseño de una política estratégica de convergencia industrial y de desarrollo conjunto y armónico de todos los sistemas productivos. Por otro lado, en los países periféricos ha subido el apoyo a medidas de corte más radical, como la vuelta a la dimensión nacional en el diseño de políticas económicas y, por lo tanto, a un cuestionamiento profundo de las razones para pertenecer a la Eurozona.

La Unión Monetaria Europea debe ser tomada, dentro del contexto neoliberal de las últimas décadas, como uno más de los fenómenos de integración económica que han surgido en los últimos años a nivel mundial. La orientación teórica de las principales reformas económicas adoptadas en esta fase histórica ha sido la reducción (o eliminación) de obstáculos que pudieran obstaculizar el eficiente funcionamiento de los mecanismos de mercado; las privatizaciones, el equilibrio fiscal, la desregulación de las actividades financieras o la abolición de los controles a los movimientos de bienes, servicios y capitales son medidas de tipo estructural adoptadas para acercarse al ansiado escenario neoclásico. Desde tal perspectiva, la estructura institucional de la Eurozona adoptada por sus miembros – con la firma del Tratado de Maastricht en 1992 y sus posteriores ratificaciones y enmiendas – es coherente con la ideología y lógica neoliberal. En este sentido, muchos autores han criticado el proceso de convergencia “nominal” sin tener en cuenta otros planes más centrados en variables “reales” (por ejemplo; Ahearne y Pisany-Ferry, 2006). La cesión de control por los países de la

Eurozona en la política monetaria nacional con el objetivo de crear un mercado con libre movilidad del capital y bajas tasas de inflación, se acompaña de fuertes limitaciones en otros mecanismos de política económica, como los instrumentos fiscales, y de una falta de estrategia hacia una convergencia industrial potente.

En este trabajo pretendemos aclarar que la comprensión de este contexto global en el que la moneda única europea ha surgido, aporta elementos clave para concluir que las dos alternativas propuestas y citadas líneas arriba – tanto profundizar en la construcción del Euro como la salida unilateral de un país de la unión monetaria – demuestran ser incapaces a la hora de resolver problemas como el desempleo, la inestabilidad y la falta de convergencia que la crisis actual ha vuelto tan evidentes.

Para defender dicha tesis, hemos dividido nuestro trabajo en cuatro secciones. La primera se centra en identificar los principales factores que han influido en la construcción de la Eurozona y que han marcado la dinámica interna en estos primeros años. Seguido, pasamos a recoger los argumentos de las dos principales propuestas y sus posibles deficiencias a la hora de confrontar los retos estratégicos y/o urgentes de la Eurozona. Esto nos va a llevar a una siguiente sección en la que presentamos una propuesta, inspirada en el Plan Keynes de 1944, pero a nivel regional. La presentación del plan servirá al mismo tiempo para explicar, desde un punto de vista teórico, qué es lo que lo hace más atractivo que las otras alternativas propuestas. Para finalizar, tras esta explicación teórica, aportaremos en una última sección dos ejemplos históricos que muestran el funcionamiento de planes similares: la Unión Europea de Pagos (UEP) posterior a la Segunda Guerra Mundial, y el SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) dentro de la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). La última sección concluye.

2. Lo que la crisis nos ha enseñado sobre la Eurozona

A partir del contexto anterior, dos factores -uno de alcance global y otro regional- pueden ser identificados como los más influyentes por su papel jugado en la estructura de la zona euro en la primera década. En un primer lugar, la fundamentación teórica de la política neoliberal permitió un cambio en las relaciones de poder a favor del capital (Harvey 2007). Como resultado de este cambio, la participación de los salarios en el PIB ha ido disminuyendo desde los años 70 (Onaran 2010) en los países de la zona euro y, en su mayoría en todos los países desarrollados. De otro lado, desde un punto de vista regional y teniendo en cuenta la prioridad en la política de convergencia nominal sobre la "real", las leyes del mercado iban a llevar a cabo supuestamente la "puesta al día" entre los países más pobres y los más ricos (véase, por ejemplo, Blanchard y Giavazzi 2002).

Sin embargo, una comparación posterior a la crisis entre los países miembros muestra que la Eurozona no es ni estable ni una unión monetaria integrada: la tasa de desempleo ha aumentado hasta más del 25% de la población activa total en países como España y Grecia, mientras que las diferencias entre las tasas de interés de los países miembros han llegado a niveles sólo vistos antes de la circulación de la moneda Euro. Al mismo

tiempo, aún existen brechas importantes en los niveles de competitividad externos que alimentan las tensiones internas dentro de la unión monetaria. Por lo tanto, dada la cantidad de problemas que el futuro de la unión monetaria tiene que tratar, hay que preguntarse por qué estas tensiones dentro de la zona euro no parecían tan evidentes como lo son ahora.

Dos elementos clave han resultado ser esenciales para entender esta situación: el primero tiene que ver con la relación entre las diferentes formas de acumulación de capital en la que los miembros de la Eurozona se desenvuelven, y el segundo, con el gran y liberalizado mercado financiero regional que se estableció.

Desde el aumento de los diferenciales de interés en 2009, los efectos desastrosos de la crisis mundial en algunos países europeos se han visto como una consecuencia de las políticas económicas llevadas a cabo por estos países durante los años previos a la crisis. En este sentido, el acrónimo PIGS (o PIIGS, cuando se incluye Irlanda) se ha utilizado para referirse despectivamente a España, Portugal, Italia y Grecia como un grupo de países con déficits externos preocupantes derivados de pérdidas graduales de la competitividad y políticas fiscales despilfarradoras. Por el contrario, otro grupo de países, encabezados por Alemania, han sido nombrados como buenos ejemplos de políticas económicas responsables, alta productividad y austeridad fiscal. Sin embargo, los superávits fiscales y los bajos niveles de deuda pública se observaban en algunos de los 'pigs' - principalmente en España e Irlanda-, así como los déficits públicos frecuentes registrados en el período 2000-2007 por parte de algunos países "modelo", requieren un análisis más complejo que el mencionado anteriormente.

En los últimos años, otros enfoques han identificado y señalado relaciones complejas e interdependientes entre los miembros de la UME. La necesidad de explicar esta interdependencia ha sido el punto de partida para algunos autores al dibujar un mapa más refinado de la zona euro, basado en dos grandes grupos de países: un centro y una periferia (véase, por ejemplo, Stockhammer, Onaran y Ederer 2009; Lapavistas 2012). En los modelos de centro-periferia, Alemania se toma como referencia del grupo central, donde nos encontramos con países como los Países Bajos y Austria. Por otro lado, nos encontramos con que la periferia agrupa a todos los países incluidos en la categoría de los PIIGS: España, Grecia, Portugal, Italia e Irlanda. Sin embargo, este nuevo enfoque establece que el núcleo y la periferia no deben ser entendidos como dos grupos diferentes y aislados, con políticas económicas opuestas, sino como dos formas complementariamente insostenibles en el largo plazo para obtener crecimiento económico. De hecho, esta complementariedad es el elemento clave que explica la tasa moderada de crecimiento del PIB logrado por la zona euro en sus primeros ocho años, así como las mayores tasas de crecimiento experimentadas en los países periféricos, a pesar de las presiones a la baja sobre la participación de los salarios y la falta de políticas coordinadas para la convergencia. Por otra parte, esta complementariedad también explica el estancamiento posterior de toda la zona euro, así como la rápida transición experimentada por los países periféricos, de altas tasas de crecimiento a una profunda recesión.

Desde un punto de vista post keynesiano, algunos autores han asumido el

enfoque centro-periferia partiendo del modelo de Badhuri-Marglin¹ La evidencia empírica mostrada en diferentes investigaciones recientes concluye que la zona euro en su conjunto, y la mayoría de sus miembros, son wage-led o guiada por los salarios². Esto significa que la demanda agregada reacciona positivamente a los cambios favorables de la participación de los salarios en la distribución funcional del PIB y, por lo tanto, la disminución progresiva observada en la participación de los salarios en los últimos tres decenios debería haber conllevado, desde una perspectiva teórica, efectos negativos en las tasas de crecimiento del PIB . No obstante, se puede observar que, en los países periféricos, las tasas de crecimiento anuales han sido alimentadas por el alto consumo, especialmente por el consumo privado. Este fenómeno sólo ha sido posible mediante el aumento de los niveles de deuda en cada uno de estos países.

Alemania, por su parte, como principal país del centro europeo, también parece ser una economía impulsada por los salarios (Stockhammer y Onaran 2012), aunque, sin embargo, es uno de los países en los que la presión a la baja sobre participación de los salarios ha sido más fuerte. ¿Cómo explicar, entonces, las tasas de crecimiento lentas pero regulares de su economía nacional? En este caso, la fuerza impulsora principal ha sido la demanda externa. De hecho, hasta 2008-2009, la mayor parte del aumento de la demanda provino de los países de la eurozona, y principalmente de los países periféricos. Es por eso que no podemos hablar de dos modelos separados de crecimiento económico -uno que se presenta estable y exitoso, y otro que se describe como irresponsable y derrochador-, sino de dos modelos interrelacionados con diferentes patrones de crecimiento, uno de tipo debt-led o guiado por la deuda y otro de tipo una export-led o guiado por las exportaciones, alimentándose el uno del otro.

Con el fin de comprender la pertenencia de cada economía nacional a uno de los dos modelos citados, deben tenerse en cuenta los factores internos de estas economías. Por ejemplo, Alemania no podría haber logrado un superávit externo creciente (en la balanza comercial), sin la fuerte presión a la baja que se introdujo a finales de la década de los 90 en los salarios reales. Con el apoyo de la teoría neoclásica, la nueva estrategia económica trató de luchar contra las altas tasas de desempleo llevando el vínculo histórico entre el crecimiento de los salarios y la productividad a su fin (Flassbeck y Lapavitsas 2013). Esta presión sobre los salarios finalmente dejó las tasas de inflación en Alemania por debajo de la tasa objetivo anual del BCE del 2%. Sin embargo, a pesar de esta larga congelación interna de precios, los agentes económicos alemanes habían tenido que esperar hasta la segunda mitad de 2000 para percibir cualquier mejora en las tasas de empleo, debido a los excedentes récord experimentados en su balanza de pagos.

Por otro lado, los elevados niveles de la deuda privada en los países

1

En su investigación, Badhuri y Marglin (1990) mencionaron varios efectos en la demanda agregada derivada de un cambio en el reparto de los salarios dentro del PIB. Si una elevación de la participación salarial tenía un efecto positivo neto sobre la demanda agregada, el crecimiento en esa economía estaba guiado por los salarios o “wage-led”. En caso contrario, si existía un efecto negativo, el tipo de crecimiento estaba dirigido por los beneficios o “profit-led”.

2

Para una revisión de las investigaciones empíricas actuales, véase (Stockhammer y Onaran 2012)

periféricos han sido impulsados principalmente por las perspectivas financieras optimistas. En países como España o Irlanda, el apalancamiento financiero se ha incrementado a causa de un efecto riqueza positivo debido a las burbujas especulativas en el sector inmobiliario. A diferencia de Alemania, la presión sobre participación de los salarios en la periferia no se ha visto reflejada en los precios, sino en mayores costes laborales nominales y por lo tanto, mayores tasas de inflación, que a su vez han supuesto una brecha negativa en la competitividad en comparación con los países centrales. En consecuencia, esta brecha se ha provocado un creciente desequilibrio externo entre los países centrales y periféricos. Sin embargo, esta diferencia no fue acompañada durante los años previos a la crisis por el aumento de las tensiones financieras, sino por las perspectivas optimistas y, por tanto, por más entradas de capital. Las finanzas liberalizadas en la unión monetaria multiplicaron los movimientos de capital dentro de los países de la zona euro. Debido a las condiciones de inversión atractivas en los países periféricos, los agentes de los países centrales estaban interesados en invertir allí los excedentes actuales acumulados. Por lo tanto, en lugar de ser alentados a reducir su posición financiera externa negativa, los países periféricos se beneficiaron de las condiciones financieras favorables, dando lugar al ciclo de crecimiento de la deuda.

El fin de este auge económico en 2007, hizo clara la dinámica asimétrica en el seno de la zona euro y la ha llevado a una gran crisis económica y estructural.

En línea con el objetivo de nuestra tesis, dos aspectos principales se pueden destacar en el actual escenario de estancamiento. La primera es la idea de que lo que parecían ser dos modelos de crecimiento complementarios en la fase expansionista se han convertido en una trampa, no sólo para los países de la periferia, sino también para los centrales. La periferia está sometida a la vez a una reducción de su deuda interna y externa y un regreso forzado a la estabilidad en sus finanzas, lo que Koo (2011) llama una "recesión de balance", toda vez que los países centrales tratan de reducir su alta exposición a la deuda periférica acumulada (Waysand, Ross, y de Guzmán 2010). El segundo aspecto es que en la actualidad los recesivos programas de ajuste seguidos no sólo por la periferia, sino también por los países centrales como Francia, han mostrado lo que la complementariedad entre los dos modelos se escondía durante el boom financiero: la orientación neoliberal de las instituciones de la zona euro y de sus autoridades económicas nacionales, así como una falta de integración económica entre los miembros de la unión monetaria.

3. Un debate bipolar plagado de límites

Desde 2007, la crisis ha afectado a todos los países con economías integradas en la economía mundial, pero ha sido especialmente dañina en aquellos que presentaban un alto grado de desarrollo del sector financiero (Ulgen, 2013). Sin embargo, como hemos visto en la sección anterior, la forma en la que los diferentes países de la Eurozona se han visto afectados está directamente relacionada con las divergencias internas desarrolladas en el interior de la unión monetaria. Por eso, los debates en torno al desarrollo de la

crisis en Europa acaban derivando en discusiones acerca de la forma de convergencia monetaria.

Tratando de diseñar planes que eviten que se repitan tales tensiones internas, muchos autores han insistido en la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de la política económica entre los diferentes países miembros. La mayoría no son propuestas radicales; al contrario, el aspecto en común de todas ellas es el respeto general a las formas institucionales que arman la arquitectura monetaria europea. Se trata, según este enfoque, de organizar una política común a partir de este entramado institucional. De hecho, esto ya ha sido señalado por instituciones como la BCE, que en 2010 advertía de la urgente necesidad de una mayor cooperación entre países. Sin embargo, de acuerdo a la BCE, la cooperación se debería plantear en torno al requisito de la disciplina fiscal contemplado en

³
el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) . Este pacto y los subsiguientes acuerdos en materia fiscal han sido duramente criticados por algunos autores como uno de los mayores obstáculos al crecimiento económico en el continente. Así por ejemplo, los Economistas Aterrados (Économistes Atterrés, según el nombre francés original), exigen el cese de las políticas de austeridad impuestas por el PEC y su sustitución por un pacto que aporte mecanismos y garantías para una coordinación de políticas de carácter expansivo.

Más allá de posibles pactos entre países, sin embargo, parece emerger un consenso en torno a la idea de fomentar la integración a partir de la creación de instituciones supranacionales, como la mejor forma de controlar los esfuerzos cooperativos, y como un paso intermedio hacia una etapa final con políticas económicas totalmente centralizadas. El objetivo principal, por lo tanto, acaba siendo el desarrollo de una soberanía política europea que sostenga la soberanía monetaria (Aglietta and Brand, 2013; Orlean, 2013). En este sentido, ya se han señalado algunos factores de orden prioritario que

⁴
debería “completar” la actual unión monetaria en los próximos años:

- en relación al débil presupuesto común, la política fiscal debería ser progresivamente centralizada para pasar de representar el simbólico 1 o 2% anual a ser un verdadero presupuesto federal. Además, tal instrumento debería de ser complementado con la recuperación, por parte del BCE, de la capacidad de monetizar la deuda.;

- por medio de una política presupuestaria más ambiciosa, las instituciones europeas deberían promover un plan para el desarrollo estratégico industrial de la región y para la transferencia de poder adquisitivo entre países;

- con respecto a la esfera financiera, los avances en torno a la creación de una unión bancaria debería tener también efectos positivos en la política

3

Como respuesta a la crisis de deuda en los países periféricos, casi todos los miembros de la Unión Europea (UE) firmaron, en 2012, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG). También llamado Pacto Fiscal Europeo, entró en vigor en 2013 como una visión estricta del PEC.

4

Algunos autores usan la expresión “moneda incompleta” para hacer referencia a la ausencia de instrumentos federales de política económica (Aglietta y Brand 2013)

fiscal y mejorar el nivel de expectativas económicas futuras. Por otro lado, los países deberían trabajar en la consolidación de instituciones supranacionales que regulen, controlen y resuelvan los frecuentes fenómenos de inestabilidad financiera, algunos de los cuales pueden alcanzar un potencial desestabilizador sistémico.

Sin embargo, algunas críticas ya han cuestionado el alcance y significado de las citadas reformas. Ante todo, porque parece no haber una voluntad política para llevarlas a cabo. Pero más allá del mero cálculo político, las reformas aportan ningún elemento de mejora para la situación actual de estancamiento. Por otro lado, hay que recordar que incluso en un área monetaria mejor coordinada, resulta improbable alcanzar mayores cotas de estabilidad sin confrontar el alza del capital financiero. Además, la economía internacional contemporánea aporta ejemplos de uniones federales – como los Estados Unidos de América – donde existen grandes desigualdades en el reparto de riqueza y del tejido productivo entre diferentes territorios. Por último, profundizar en la institucionalización de los instrumentos de coordinación económica no garantiza dejar de lado las presiones neoliberales, máxime cuando las propias instituciones son una herencia directa del proyecto de integración neoliberal de las últimas décadas. Y aquí volvemos a hacer clara referencia a los Estados Unidos, donde a pesar del federalismo económico e incluso de contar con una Reserva Federal guiada por el objetivo de crecimiento económico, la presión de las políticas neoliberales es evidente. De hecho, los pasos que ya se están dando en Europa en materia de convergencia fiscal están orientadas a respetar el equilibrio fiscal y el pago de la deuda acumulada.

Dadas estas circunstancias, para algunos autores la posibilidad de que un país sea expulsado o abandone voluntariamente la Eurozona para hacer frente a sus necesidades inmediatas y reestructurar su economía parece cada vez más plausible y razonable. Para aquellos países que optaran por la salida del Euro, la recuperación de la moneda nacional y, automáticamente, de herramientas de política económica, tendría teóricamente grandes ventajas. Principalmente porque un Banco Central nacional permitiría al país desarrollar una política monetaria coherente con las necesidades de crecimiento y empleo, al mismo tiempo que su política presupuestaria no estaría limitada por limitaciones directas a nivel supranacional, como es el caso actualmente con el PEC: Es más, el Banco Central Nacional podría eventualmente monetizar parte de las emisiones de deuda pública del Gobierno. Por otro lado, a todo esto hay que añadir la capacidad de hacer variar la competitividad del país de forma rápida con los tipos de cambio; una devaluación repentina podría reemplazar a la costosa – en términos sociales y macroeconómicos – devaluación interna a la que actualmente está sometida la periferia europea.

Sin embargo, la salida del Euro también plantea algunos problemas que se le presentarían a la economía nacional en el corto plazo. En relación a la posición deudora acumulada con el exterior, por ejemplo, una posible devaluación de la moneda nacional provocaría una subida proporcional en el valor real de la deuda denominada en euros (ver Fischer, 1933), deteriorando las condiciones de reembolso de la misma. Por ello mismo, algunos autores indican que en caso de salida del Euro, ésta se tiene que realizar previa negociación con las autoridades europeas, fijando las condiciones de pago de la deuda y el nuevo tipo de cambio (Ponsot, 2013). Sin embargo, otros

estudios como los del equipo del Research on Money and Finance (2010) advierten del peligro de que la *Troika* pueda imponer, en dicha negociación, programas de ajuste estructural y de pago costoso del saldo deudor. La alternativa pasaría por lo tanto por un abandono unilateral, con la fijación, por parte del país, de las condiciones de reembolso a los acreedores. Sin embargo, hay que precisar las condiciones de tipo financiero no son meramente de carácter político. Frente a un escenario adverso, los mercados financieros podrían castigar al país y arruinar sus esfuerzos por determinar un tipo de cambio conveniente y unos tipos de interés moderados. Por eso mismo, no debería de descartarse la posibilidad de introducir controles de capital.

Por otro lado, y en relación al comercio internacional, se argumenta con frecuencia que una devaluación tendría efectos positivos en la posición competitiva del país, aumentando las exportaciones e impulsando así la balanza comercial. Esto, sin embargo, no es verdad en todos los casos; dependiendo de la elasticidad precio de la demanda en el comercio internacional, el efecto neto en la balanza comercial podría tener signo negativo. Además, tal y como explica Toporowski (2013), in países pequeños como Grecia y Portugal, los efectos positivos de la devaluación en las exportaciones no sería significativo, dado que gran parte de éstas son intensivas en importaciones.

En conclusión, una devaluación no parece ser una gran solución, más allá de ciertos elementos positivos, debido a las serias dependencias económicas existentes. En este sentido, algunos análisis reconocen que una salida del Euro y la recuperación de ciertos elementos de política económica nacional deben ser sólo puntos de partida hacia una reestructuración de la economía nacional y de las dependencias externas. A fin de cuentas, estos elementos de soberanía nacional aportan mayor autonomía y margen de maniobra que la pertenencia a la unión monetaria.

No obstante, debemos mencionar al menos dos aspectos que cuestionan incluso la capacidad de utilizar en el largo plazo, este tipo de herramientas. En primer lugar, los efectos de la política de un país dependerán de las políticas de sus socios. Como expuso Joan Robinson (1937) en los años previos a la IIGM, varios países empezaron una carrera de empobrecimiento del vecino (“*beggar-thy-neighbor*”) por medio de devaluaciones consecutivas. Estas políticas, además de tener un carácter desestabilizador para el conjunto de la economía, se basan en ajustes internos recesivos, similares a los aplicados ahora por los países de la Eurozona. Aunque las actitudes de *free rider* puedan parecer atractivas, la generalización de las mismas puede traer consecuencias negativas.

Por otro lado, una segunda amenaza afecta a la política económica nacional a largo plazo y al concepto de soberanía nacional. De acuerdo con Husson (2010), una salida del euro no libera a ningún país del clima de austeridad. En la economía internacional, los países tratan de asegurarse un conjunto estable de relaciones económicas por medio, por ejemplo, de la firma de acuerdos de libre comercio o de la estabilización – *de jure* o *de facto* – de su tipo de cambio respecto a monedas mundiales (Calvo and Reinhart, 2002). En lo que respecta a la Europa continental, podemos comprobar cómo los países candidatos a adoptar el euro están siguiendo, incluso antes de su

integración total, políticas de ajuste. Es más, incluso países desarrollados y que podemos considerar más independientes, como Suiza o reino Unido, siguen voluntariamente políticas concretas para tratar de estabilizar sus monedas respecto al Euro (Ponsot y Vallet, 2012). Por lo tanto, en caso de una salida unilateral y voluntaria de la Eurozona por parte de un país, no sería extraño esperar que en el largo plazo éste adoptara políticas *estabilizadoras* del mismo tipo.

En resumen, la Euro-dependencia de los países periféricos va más allá de la dimensión monetaria. En la Eurozona o fuera de ella, la periferia sería sometida a las mismas presiones de tipo neoliberal que han orientado la integración económica en las últimas décadas. El reto, por lo tanto, es el de desarrollar una integración económica que pueda ser utilizado como base común para conseguir objetivos de empleo, estabilidad y convergencia productiva y comercial a nivel internacional.

De acuerdo con nuestra tesis, en este trabajo explicamos que los procesos heterogéneos de integración regional están siempre condicionados por el contexto global e histórico que los rodea. Por lo tanto, debemos admitir que ningún proyecto de integración alternativo puede evitar las presiones de tipo neoliberal. A pesar de tales límites, algunos tipos de integración siguen pareciendo mejores para alcanzar los objetivos de crecimiento, complementariedad, empleo... citados arriba. En la próxima sección se presenta y propone el Plan Keynes como punto de partida a partir del cual construir un proyecto de integración entre los países periféricos.

4. El Plan Keynes y su aplicación a un sistema monetario alternativo⁵

En la Conferencia de Bretton Woods en 1944, y en un intento de reformar el sistema comercial y monetario internacional, Keynes propuso un conjunto de medidas e instituciones orientadas a la reducción de las fluctuaciones económicas que habían "destruido la seguridad de la forma de vida y dañado la paz internacional" (Keynes, 1943: 472). La propuesta fue diseñada para sentar las bases de un sistema comercial, monetario y financiero que tendiese a equilibrar las cuentas corrientes de los países, y al mismo tiempo que limitase los flujos de capital sólo a aquellos relacionados con el comercio y la inversión directa. Según Keynes, con el fin de hacer esto, el sistema debía basarse en la existencia de los siguientes elementos:

- Una moneda internacional no-metálica con el fin de prevenir la aparición de divisas clave.
- Una cantidad suficiente de esta moneda internacional para satisfacer las necesidades de liquidez derivadas de los flujos comerciales internacionales. El importe total de la moneda podría ser expandido y contraído.
- Un método pre-establecido para la determinación de los tipos de cambio entre cada una de las monedas nacionales.
- Un mecanismo interno para estabilizar el sistema financiero y comercial internacional que presionase a cualquier país cuya balanza de pagos estuviese muy por encima o por debajo del nivel de equilibrio.

5

En esta sección reproducimos las consideraciones hechas en Rosales, Cerezal y Molero (2011)

- Una institución central para regular el sistema.

En la propuesta de Keynes, estos elementos llevarían a una unión monetaria, que tenía dos pilares principales: En primer lugar, una "Unión de Compensación Internacional" (UCI), y en segundo lugar, la creación de una moneda bancaria internacional llamada "bancor". Esta moneda, cuyo valor se establecería en términos de oro, sería utilizada para las operaciones de comercio internacional, toda vez que las monedas nacionales seguirían siendo utilizadas dentro de cada economía. Cada país tendría una cuenta en la Unión de Compensación, que marcaría todas las transacciones, tanto para las importaciones y exportaciones. Cada Banco Central podría pagar o cobrar sus superávit o déficit internacionales en bancors.

El objetivo de Keynes fue el de generalizar "el principio esencial de la banca" al nivel de los balances internacionales: la igualdad necesaria en un sistema financiero cerrado entre créditos y débitos. Esto haría imposible retirar fondos del sistema, evitando así dificultades para financiar los países deficitarios. Por lo tanto, cualquier transferencia de fondos sería necesariamente hacia la cuenta de compensación de otro miembro del sistema. De hecho, cualquier país podría efectuar pagos a cuenta a otro miembro, asegurándose que los rendimientos generados se mantendrían dentro del sistema.

Al mismo tiempo, Keynes estableció que una de las funciones básicas de la Unión Internacional de Compensación era "desalentar a los países acreedores que dejan inmovilizados saldos líquidos que pudieran destinarse para algún propósito positivo" (op.cit.: 473). Según el economista inglés, "los balances excesivos de crédito necesariamente crean balances decisivos de deuda para algún otro país" (Ibid.). Detrás de esta declaración estaba la idea de que ambos países, deudores y acreedores, eran culpables de los desequilibrios financieros internacionales. Si esta idea hubiese sido aceptada por las instituciones internacionales de la posguerra, esto hubiese implicado un enfoque radicalmente diferente hacia el tratamiento de economías endeudadas.

Keynes desarrolló los dos puntos anteriores en una serie de condiciones que deben cumplirse para la aplicación del sistema:

- En primer lugar, aunque los Estados miembros llegaran a un acuerdo sobre los valores iniciales de sus monedas en términos del bancor, su valor en términos de oro podría ser establecido por el Comité Directivo de la UCI.

- Una vez que se han establecido los valores de moneda, cada país estaría obligado a asignar un cupo de bancors para determinar su capacidad de pedir prestado de su cuenta en la Unión de Compensación. Cada país tendría que aceptar el pago de los préstamos en moneda extranjera contraídas con ellos en la nueva moneda internacional.

- Para promover el mantenimiento de un balance equilibrado, Keynes propuso establecer una tarifa del 1%, gravando el saldo de los deudores y los acreedores de cada país por debajo o por encima de la cuarta parte de su cuota.

- El Comité Ejecutivo también tendría que limitar el exceso permitido por encima de la cuota, posiblemente, mediante la imposición de medidas en los países para reducir dicho exceso, ya fuese este un déficit o un superávit.

- Por último, si bien sería posible pagar en oro a la Unión para obtener crédito en bancors, los países no podrían exigir su devolución en oro, es decir, el oro sería convertible en una sola dirección (el segundo gran principio que ha guiado la propuesta).

Por lo tanto, el sistema no sólo permitiría una oferta monetaria adaptada a las necesidades reales de liquidez, sino que también evitaría la aparición de una divisa clave. Lo que es más, una vez establecido, la UCI se convertiría en un sistema de compensación multilateral de saldos comerciales entre diferentes economías. La Unión regularía la liquidación de los saldos entre los bancos centrales, no entre las empresas exportadoras e importadoras o entre sus respectivos bancos. Por otra parte, los gobiernos podrían imponer controles de cambio y de capital dentro de sus fronteras. Aunque Keynes creía que el sistema no requería necesariamente de estas medidas para funcionar, pensó que ayudaría a reducir la especulación a corto plazo y la fuga de capitales, mientras se restauraban los préstamos y créditos internacionales "con propósitos legítimos" (op cit.: 484).

Desde que la actual crisis financiera y económica emergió, algunos economistas (véase, por ejemplo Costabile (2007) y Piffaretti (2009)) han alzado sus voces acerca de la necesidad de reformar el sistema monetario y financiero internacional según estos principios. El Plan Keynes guiaría la creación de una institución de compensación multilateral, evitando las deficiencias de un sistema monetario y financiero basado en el patrón dólar. Esto podría lograrse, entre otras cosas, mediante la imposición de la necesidad de ajuste en los países tanto en el superávit y déficit, erradicando el riesgo de contracción económica derivada de la concentración de los ajustes sobre los países deficitarios.

Si la aplicación del Plan de Keynes para reformar la arquitectura monetaria y financiera internacional de principios del siglo XXI se ha de considerar, debemos tener en cuenta varias características básicas que diferencian la arquitectura actual de aquella a la que se enfrentó Keynes: en primer lugar, la existencia de una divisa clave, que es una importante fuente de privilegios para el poder hegemónico; segundo, la desaparición de los tipos de cambio vinculados de alguna manera al oro; y tercero, el crecimiento desmesurado de los intercambios internacionales monetario-financiero de corto plazo, por ejemplo, por razones puramente especulativas.

La primera de estas características pone de relieve la urgencia de reformar el sistema monetario internacional mediante la creación de una moneda internacional y una institución supranacional encargada de regular la oferta de dinero para el beneficio de todos los países, evitando así el señoreaje. La segunda característica implica que el principio de la convertibilidad en una dirección, que Keynes propuso para el oro, debe ser utilizado con las monedas internacionales, especialmente el dólar, para permitir la salida gradual de las reservas de los bancos centrales y su sustitución por la nueva moneda-crédito supranacional. La última característica que se señala implica la necesidad de vincular la creación del sistema monetario para controlar los flujos financieros especulativos a través de la institución de controles de cambio y movimiento de capitales, que es lo que Keynes tenía en mente.

Si el sistema monetario y financiero internacional debe ser re-construido sobre una base alternativa, estas consideraciones deben ser implementadas a

través de una serie de medidas de carácter general:

- El establecimiento de una moneda supranacional (ya mencionado).
- La creación de una institución supranacional encargada del sistema (también mencionado).
- El establecimiento de una unión internacional de compensación de las obligaciones crediticias y el pago del saldo de comercio internacional de cada país. Esto reduciría las necesidades financieras que todos presenten al final de un período de tiempo dado.
- El establecimiento de un sistema de tipos de cambio fijos entre la moneda supranacional y las monedas nacionales, que sólo se utiliza para las relaciones económicas internas.
- La formación de un mecanismo para la revisión de los tipos de cambio cuando los límites y los déficits se excedan.
- La implementación de un mecanismo para limitar el superávit y el déficit de cada país, sometiendo a los superávit y déficit a una tasa fija y estimular la reinversión de los fondos iniciales a través de la creación de un genuino banco de desarrollo.
- La regulación de las operaciones de cambio y los movimientos internacionales de capital con el fin de reducirlos a los que están directamente vinculados a las transacciones comerciales y la inversión directa.

Sin embargo, desde el inicio de la actual crisis mundial no ha habido intentos de reformar el sistema monetario y financiero internacional siguiendo los principios de Keynes. Como veremos en la siguiente sección, la única propuesta inspirada en estos principios tiene una dimensión regional. En este sentido, si un proyecto de integración monetaria regional sobre la base de la propuesta del Plan Keynes va a ponerse en marcha, deben tomarse en cuenta una serie de consideraciones que hacen que sea difícil implementar dicho Plan en un contexto más limitado:

En primer lugar, Keynes diseñó su propuesta principalmente por un sistema cerrado, a pesar de que tuvo en cuenta la posibilidad de que no todos los países se integrasen en la arquitectura diseñada. Por lo tanto, la adaptación al nivel regional implicaría considerar cómo funcionaría en un sistema abierto en el que los distintos países mantienen relaciones comerciales, monetarias y financieras con terceras economías. En este sentido, la primera gran diferencia es que la moneda supranacional tendría que vivir junto a las monedas de otros países y regiones. Además del problema surgido por la existencia de un sistema de convertibilidad externa, esto sería un gran problema para la administración del sistema si hay tipos de cambio fijos en él. El problema se agrava aún más por el contexto actual, en el que una gran mayoría de los países mantienen regímenes cambiarios flexibles, lo que aumenta las oportunidades de arbitraje triangular.

En un sistema abierto, también existen obstáculos a la introducción de mecanismos para limitar los excedentes y déficits en las cuentas de compensación. Cada país estaría en condiciones de utilizar los créditos obtenidos en el sistema para pagar los saldos pendientes fuera de dicho sistema. Aunque Keynes tenía en mente la posibilidad de mantener una "doble" en el sistema dentro de un determinado grupo de países asociados a la Unión (Keynes, 1943: 482), lo cierto es que, el sentido en el que fue

concebido era el contrario: la integración regional dentro de una unión de compensación en todo el mundo. En este caso, se plantea un triple problema: el de tener que asegurar la convertibilidad externa de la moneda, la de no poder forzar la reinversión total de los saldos excedentes dentro del sistema, y la de tener que reconsiderar la imposición de un arancel a la parte de esos volúmenes que excedan ciertos niveles. En última instancia, todo esto sería difícil de lograr dentro de un sistema abierto de relaciones económicas internacionales. Sin embargo, este problema no impide que la propuesta sea adaptada para un marco regional, como experiencias anteriores muestran.

5. Experiencias previas: la Unión Europea de Pagos y el SUCRE

Tras ser rechazado en Bretton Woods, sólo ha habido dos intentos de aplicar la propuesta de Keynes, ambos en el ámbito regional. La primera de ellas fue la Unión Europea de Pagos firmada en 1950 por los 16 países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica. En un contexto de falta de reservas internacionales, se estableció un sistema de compensación multilateral entre dichos países. Cada uno recibió un monto inicial de cuota de crédito similar a la del 15% de sus pagos internacionales de 1949 (Varela, 1965: 137). Se estableció inicialmente un período de dos meses para proceder a la compensación. Posteriormente, el plazo se redujo a un mes. En cualquier caso, la compensación tenía una base multilateral.

Excedentes y déficits se eliminaron tanto en créditos como en oro. Durante los primeros tres años el porcentaje de reembolsos en oro hecho a los países deudores a la Unión fue menor que los pagos en oro recibidos por los países acreedores. Para que esto fuese posible, se destinaron fondos del Plan Marshall al capital de la Unión por valor de entre 350 y 400 millones de dólares. A pesar de ello, el porcentaje final de los pagos en oro en relación con las cuotas fue similar para los países deudores y acreedores: un 40%. Toda vez que el intercambio dentro de la Unión no estaba equilibrado, se estableció también un sistema de crédito. Los países acreedores podrían prestar parte de sus fondos a los deudores. Junto con la liberalización del comercio, la Unión contribuyó a un aumento sustancial de los intercambios entre los países miembros. Sin embargo, su objetivo principal era permitir la convertibilidad de las monedas nacionales. Por lo tanto, después de que se lograra, la Unión desapareció en 1958.

Desde entonces, la única propuesta de puesta en marcha de una unión de compensación ha sido el SUCRE, el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos, firmado en octubre de 2009 por Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras (que, sin embargo, abandonó el acuerdo como consecuencia del régimen político de facto impuesto en el país posteriormente), Nicaragua y Venezuela (todos ellos miembros de la ALBA). Aunque el objetivo original del acuerdo era reducir la dependencia de los países con respecto al dólar estadounidense, el SUCRE también se ha establecido con el objetivo de fomentar la integración económica entre los países. Dado que las bases exportadoras de sus economías tienen un bajo grado de diversificación entre ellas, el objetivo es fortalecer la capacidad productiva a través de la complementariedad (Rosales, Cerezal y Molero, 2011).

Basandose en la propuesta original de Keynes, el SUCRE se compone de

un Consejo Monetario Regional (CMR), una unidad de cuenta común llamada "sucre" (en minúsculas), una Cámara Central de Compensación de Pagos y un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (FRCC). La unidad de cuenta se compone de una cesta de las monedas nacionales de los países miembros de acuerdo con el PIB de cada país y de su participación en los intercambios intrarregionales y extrarregionales. El CMR es el encargado de asignar sucres a cada país en proporción al comercio actual y al "esperado" entre los países miembros. Se establece la obligatoriedad para el Banco Central de cada país el proporcionar un importe equivalente en sus monedas nacionales del equivalente en sucres recibidos de la CMR. El periodo fijado inicialmente para ello fue de seis meses. Después de ese período a los países con superávit se les ha permitido recibir la suma del mismo en dólares estadounidenses. Por lo tanto, los países con déficit a fin de reubicar a su asignación inicial tienen que comprar nuevos sucres mediante la entrega de la moneda de EE.UU. a cambio.

Aunque esto implica que la dependencia del dólar se mantiene, los países miembros pueden reducir sus necesidades de las divisas gracias a compensación multilateral. Al mismo tiempo, los agentes comerciales pueden beneficiarse de la posibilidad de realizar intercambios dentro del SUCRE utilizando sus propias monedas. Ambos hechos fomentan el comercio interregional. Si el comercio es efectivamente incrementado, el CMR aumenta las asignaciones de sucres cada semestre con el fin de estimular un mayor intercambio dentro del SUCRE. Las políticas nacionales de comercio también están orientadas hacia ese fin. Por otra parte, esto se hace tratando al mismo tiempo de mejorar la complementariedad productiva y comercial de las economías de los países miembros, y la lucha contra las asimetrías entre los países miembros. De hecho, este es uno de los principales objetivos del FRCC.

El FRCC ha sido financiado originalmente por los fondos proporcionados por los mismos países miembros. Sin embargo, también se espera que el Fondo se financie mediante la reinversión de la fracción de los excedentes de los países que superan el límite sobre su asignación de sucres. Estas cantidades se destinan a inversiones en actividades productivas en los países con déficit considerando sus propias necesidades de desarrollo, el potencial de complementariedad con las economías de los otros miembros y su capacidad para reducir el déficit comercial. En realidad, uno de los principales objetivos de esas inversiones es aumentar la oferta exportadora a la zona SUCRE con el fin de reequilibrar el comercio dentro de ella.

La experiencia del SUCRE se enfrenta a varios problemas relacionados con la falta de una integración previa de las economías de sus países miembros. Sin embargo, muestra que es posible la construcción de una integración monetaria basada en los principios del Plan Keynes. Hay varias diferencias entre las economías latinoamericanas y las europeas. Sin embargo, un sistema similar podría ayudar a resolver algunos de los problemas a los que se enfrentan las economías periféricas de la Unión Europea en la actualidad.

6. Conclusiones

Creemos que la aplicación de la propuesta de Keynes a un contexto regional tendría varias ventajas. En primer lugar, sería posible poner en marcha un proceso de integración dirigido a un intercambio comercial y unas relaciones productivas equilibradas entre los países. La distribución de la carga de ajuste interno, haciendo tanto a los países deudores como a los acreedores responsables del reequilibrio evitaría los desequilibrios estructurales en la zona. Por otra parte, este sería el primer paso para frenar las tendencias neoliberales, mediante el uso de la cooperación y las políticas expansionistas en lugar de los de la competencia y de austeridad. Al mismo tiempo, si se establece un mecanismo redistributivo similar al propuesto en el SUCRE, un proceso de inversión de carácter público, incluso democrático, podría fomentar la complementariedad entre las estructuras productivas nacionales. Por último, si todas estas medidas fueron tomadas en cuenta y si también se impusieran controles de capital, tal y como Keynes propuso, los países miembros serían capaces de tomar el control sobre sus procesos de acumulación y aumentar su estabilidad económica interna, así como la reducción del poder de los mercados financieros.

Como ya se ha dicho, este tipo de proceso de integración regional en el contexto de la economía mundial actual no sería suficiente para evitar la presión externa sobre la unión de compensación, pero, al menos, aumentaría la soberanía de los gobiernos y eludiría las principales limitaciones a las que se enfrentan tanto las propuestas para la reforma de la Eurozona como aquellas que abogan por la salida del euro. No existen fuertes limitaciones técnicas para aplicar esta propuesta. Es sólo una cuestión de decisiones políticas. De hecho, la discusión sobre si esta propuesta tiene que ser discutida dentro del contexto de la Unión Europea o mediante un abandono de ella, no es un asunto importante si el proceso de integración alternativo es lanzado por un número suficiente de países.

7. Bibliografía

- Aglietta, Michel, y Thomas Brand. (2013) *Un New Deal pour l'Europe*. Paris: O. Jacob.
- Ahearne, Alan, y J Pisany-Ferry. (2006) "The Euro, Only for the Agile". Bruegel Policy Brief 2006/01.
- Bellofiore, Riccardo (2013) "'Two or Three Things I Know about Her': Europe in the Global Crisis and Heterodox Economics." *Cambridge Journal of Economics*, March.
- Blanchard, Olivier, y Francesco Giavazzi (2002) "Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle?" *Brooking Papers on Economic Activity* 2.
- Calvo, Guillermo A., y Carmen M. Reinhart (2002) "Fear of Floating." *The Quarterly Journal of Economics* 117 (2): 379–408
- Costabile, Lilia (2007): "The Global Imbalances and the Keynes Plan", *Political Economy Research Institute working papers*, 156.
- Fisher, Irving (1933) "The Debt Deflation Theory of Great Depressions." *Econometrica* 1 (1): 337–57.
- Flassbeck, Heiner, y Costas Lapavistas (2013) "The Systemic Crisis of the Euro

- True Causes and Effective Therapies". Rosa Luxemburg Stiftung.
- Harvey, David (2007) *A Brief History of Neoliberalism*. ed. Oxford [etc.]: Oxford University Press.
- IMF (2013) "A Banking Union for the Euro Area". IMF Staff Discussion Note 13/01.
- Keynes, John M. (1943): "Proposición para una Unión Internacional de Compensación", en Serulle Ramia, J. y Boin, J., (1984): *FMI, deuda externa y crisis mundial*. Madrid: IEPALA.
- Koo, Richard (2011) "The World in Balance Sheet Recession: Causes, Cure, and Politics." *Real-World Review* 58.
- Lapavistas, Costas (2012) *Crisis in the Eurozone*. 1 edition. London; New York: Verso.
- Les Économistes Atterrés (2012) *L'Europe Mal-Traitée: Refuser Le Pacte Budgetaire et Ouvrir D'autres Perspectives*. Les Liens qui libèrent.
- Onaran, Özlem (2010) "The Crisis of Capitalism in Europe, West, and East." *Monthly Review*.
- Orlean, Andre (2013) "Le Capitalisme n'est plus Porteur D'un Projet Alternatif" *L'Humanité*.
- Piffaretti, Nadia (2009): "Reshaping the International Monetary Architecture: Lessons from the Keynes Plan", en *Banks and Banks Systems*, 4(1), pp.45-54.
- Pisany-Ferry, Jean; Sapir, André; Verón, Nicolas y Guntram B. Wolff (2012) "What Kind of European Banking Union?" Bruegel Policy Contribution.
- Ponsot, Jean François (2013) "El Euro, Una Moneda Incompleta. Amenazas Pendientes y Posibles Soluciones" en Buenos Aires, Argentina.
- Ponsot, Jean François, y Vallet, Guillaume (2012) "L'énigme Du Franc Suisse Ou Comment Concilier Intégration à L'euro et Souveraineté Monétaire". Cahier de recherche du CREG 2012.05. Grenoble: Centre de Recherche en Économie de Grenoble.
- Research on Money and Finance (2010) "Eurozone Crisis: Beggar Thyself and thy Neighbour" *Research on Money and Finance Occasional Papers*, march 2010
- Robinson, Joan. (1937) *Essays in the Theory of Employment*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rosales, Antulio; Cerezal, Manuel y Ricardo Molero (2011): "SUCRE: A Monetary Tool towards Economic Complementarity", *Research on Money and Finance Discussion Paper*, 31.
- Stiglitz, Joseph (2013) "An Agenda to Save the Euro." *Project Syndicate*. December 4.
- Stockhammer, Engelbert, y Özlem Onaran (2012) "Wage-Led Growth: Theory, Evidence, Policy" Working Paper Series 300. Amherst: Political Economy Research Institute.
- Stockhammer, Engelbert; Onaran, Özlem y Stefan Ederer (2009) "Functional Income Distribution and Aggregate Demand in the Euro Area." *Cambridge Journal of Economics* 33 (1): 139–59.
- Tommaso Padoa-Schioppa Group (2012) "Completing the Euro: A Road Map towards Fiscal Union in Europe". *Studies&Reports* 92. Notre Europe.
- Toporowski, Jan (2013) "International Credit, Financial Integration and the Euro." *Cambridge Journal of Economics* 37 (3): 571–84.

- Ulgen, Faruk (2013) "Integración Económica Y Sostenibilidad." *Revista de La Facultad de Economía. Universidad de Quito.*
- Varela, M. (1965) "La Unión Europea de Pagos como mecanismo de «clearing» internacional". *Mimeo.*
- Waysand, Claire; Ross, Kevin y Lohn de Guzman (2010) "European Financial Linkaged: A New Look at Imbalances". *IMF Working Paper WP/10/295.* International Monetary Fund.



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

La política de I+D+i en España en el período austero: incoherencia entre discurso y hechos.

Albert Puig , Victòria Soldevila ,
Carmen de la Cámara y Aurèlia
Mañé

Universitat Oberta de Catalunya, Universitat Rovira i Virgili
y Universitat de Barcelona

LA POLÍTICA DE I+D+i EN ESPAÑA EN EL PERÍODO AUSTERITARIO: INCOHERENCIA ENTRE DISCURSO Y HECHOS

Albert Puig¹, Victòria Soldevila², Carmen de la Cámara³ y Aurèlia Mañé⁴

Abstract

España construyó un Sistema Nacional de Innovación (SNI) (en la terminología oficial actual Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación) a lo largo de las décadas de los 1980, 1990 y 2000 que alcanzó una cierta convergencia con el promedio europeo en cuanto a su dimensión y complejidad.

A partir del año 2008, con la crisis, y pese a existir un amplio acuerdo en que una de las principales líneas de actuación para avanzar en el necesario cambio de modelo productivo debe pasar por la potenciación de las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), el SNI español se ha visto muy negativamente afectado, en particular desde 2010 con las rigurosas medidas de austeridad impuestas por la troica comunitaria.

El objetivo del presente trabajo es analizar las políticas de I+D+i llevadas a cabo en España desde ese momento. Para ello, y después de realizar una radiografía de la situación de la I+D+i previa a los recortes, lo cual incluirá su contextualización dentro del conjunto de la Unión Europea, expondremos los principales planes elaborados por los distintos gobiernos desde la imposición de las medidas de austeridad y analizaremos su traducción monetaria en los Presupuestos Generales del Estado. Esto nos permitirá identificar las incoherencias que han tenido y están teniendo lugar entre los discursos realizados y las políticas aplicadas.

Palabras clave: I+D+i, Sistema Nacional de Innovación, Política Económica

Clasificación JEL: O32, O38

Índice

1. Introducción
2. Evolución reciente de la I+D+i
3. Los principales planes en I+D+i
4. La I+D+i en los PGE
5. Conclusiones
6. Bibliografía

¹ Estudios de Economía y Empresa de la Universitat Oberta de Catalunya (apuiggo@uoc.edu).

² Departamento de Economía de la Universitat Rovira i Virgili (mariavictoria.soldevila@urv.cat).

³ Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial de la Universitat de Barcelona (carmendelacamara@ub.edu).

⁴ Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial de la Universitat de Barcelona (amimanera@ub.edu).

1. Introducción

La profunda crisis de la economía española “oficialmente” iniciada en 2007 puso de evidencia la necesidad de afrontar un intenso proceso de reestructuración productiva, el cual debería permitir una inserción más sólida y sostenible de la misma tanto en el mercado de la Unión Europea como en el mercado global⁵. Existe un amplio acuerdo en que una de las principales líneas de actuación para avanzar en el necesario cambio de modelo productivo debería pasar por la potenciación de las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i). Ello se reconocía, por ejemplo, en el texto de la declaración de intenciones con la que comenzaba el preámbulo a la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación aprobada en mayo de 2011 por una amplia mayoría tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado: *"El modelo productivo español se ha agotado, con lo que es necesario impulsar un cambio a través de la apuesta por la investigación y la innovación como medios para conseguir una economía basada en el conocimiento que permita garantizar un crecimiento más equilibrado, diversificado y sostenible"*. Sin embargo, como veremos a lo largo del trabajo, la realidad se ha alejado notablemente de este planteamiento. Y si en alguno de los campos de la Política Económica hay cierto consenso acerca de la necesidad de la intervención pública es seguramente en el terreno de la política científica, tecnológica y de innovación, dada la existencia de importantes fallos de mercado, y más allá, de fallos sistémicos⁶ en estos campos, los cuales además interactúan y sus manifestaciones se solapan.

El modelo clásico de intervención se centraba en el gasto en I+D, suponiendo que con ello se garantizaba el output de productos o servicios innovadores. En los años 80 se asume que no es un proceso automático, que los agentes de creación del conocimiento son distintos de los de aplicación, por lo que las políticas han de incluir a todos en un "sistema nacional de innovación" (SNI) (Mulet, 2004), el cual ha de comprender un entramado de instituciones y empresas, desde las instituciones científicas (universidades y organismos públicos de investigación -OPI) que elaboran el conocimiento abstracto, a las empresas innovadoras que -con sus tareas de investigación, diseño e ingeniería- avanzan en el conocimiento concreto, pasando por las instituciones, públicas o privadas, que ofertan servicios de intermediación entre las anteriores (Buesa, 2012).

En España no puede hablarse propiamente de un SNI (en la terminología oficial actual Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación) hasta entrados los años ochenta. En las décadas 80 y 90 se da un salto importante: se multiplican por 4 los recursos para financiar la I+D, por 3,5 los efectivos de

⁵ La insostenibilidad del modelo de crecimiento en el que se basó el periodo expansivo de 2003 a 2007 era ya identificable mucho antes, aunque ello fuese discutido por bastantes analistas. Baste recordar la importante ola de deslocalizaciones que sufrió España entre los años 2003 y 2005 protagonizado por algunas de las más importantes empresas multinacionales del sector manufacturero con presencia en España.

⁶ Ver en Heijs (2012) una descripción detallada de estos fallos, clasificados en fallos de las capacidades, fallos de transformación, fallos institucionales, fallos de interacción, fallos infraestructurales y fallos de relevancia y acoplamiento.

personal y surgen centenares de organismos y centros de investigación dependientes de las AAPP, se duplica el número de universidades y por 6 el número de firmas pertenecientes a un tejido empresarial innovador. En los años 2000-10 el SNI español alcanzó "madurez, dimensión y complejidad", convergiendo con el promedio europeo en Universidades y OPI, pero no así en cuanto a las empresas innovadoras, ni se mejoraron las condiciones del entorno⁷, por lo que nos encontramos con un SNI con debilidades y problemas estructurales (Buesa, 2012).

A partir del año 2008, con la crisis, el SIN español se ha visto muy negativamente afectado, en particular desde 2010 con las rigurosas medidas de austeridad impuestas por la troica comunitaria. El objetivo del presente trabajo es analizar las políticas de I+D+i llevadas a cabo en España desde ese momento. Para ello, y después de realizar una radiografía de la situación de la I+D+i en España previa a los recortes, lo cual incluirá su contextualización dentro del conjunto de la Unión Europea, expondremos los principales planes elaborados por los distintos gobiernos desde la imposición de las medidas de austeridad y analizaremos su traducción monetaria en los Presupuestos Generales del Estado. Esto nos permitirá identificar las incoherencias que han tenido y están teniendo lugar entre los discursos realizados y las políticas aplicadas.

2. Evolución reciente de la I+D+i en España

A partir del informe del INE acerca de la I+D+i en España de Noviembre de 2013, el cual presenta datos procedentes de la Estadística sobre Actividades de I+D y de la Encuesta sobre Innovación en las Empresas Españolas (2012)⁸, se observa que desde 1994 y hasta 2008 el gasto en I+D+i en España aumentó a una tasa promedio alrededor del 10% (aún en 2008) mientras que a partir de 2009 empieza una senda decreciente que se acelera desde el año 2011. En la tabla 2.1 se resume esta tendencia entre los años 2003 y 2012.

⁷ Las limitaciones estructurales siguen siendo un talón de Aquiles del SNI español, ya que el nivel de sofisticación de la demanda en España es mucho más bajo que en los países más avanzados de Europa, la estructura productiva es de poca participación en los sectores de alta tecnología, consecuentemente también el de los empleos, y el segmento de empresas innovadoras es reducido.

⁸ Ambas son elaboradas por el propio INE pero la "Estadística sobre Actividades de I+D en España" se basa en el Manual de Frascati e incluye la I+D pública y la I+D privada de todas las empresas, mientras que la "Encuesta sobre Innovación en las Empresas Españolas" se basa en el Manual de Oslo y es una encuesta de innovación sólo a empresas de más de 10 empleados.

Tabla 2.1 Evolución del gasto en I+D+i

	En miles de euros	En % de variación
2003	8.213.036	
2004	8.945.761	8,92
2005	10.196.871	13,98
2006	11.815.218	15,87
2007	13.342.371	12,92
2008	14.701.393	10,18
2009	14.581.676	-0,82
2010	14.588.455	0,04
2011	14.184.295	-2,84
2012	13.391.607	-5,91

Fuente: Informe INE 2013

Los detonantes de este cambio de rumbo son, en primer lugar, la restricción de crédito bancario que afecta especialmente al sector empresarial desde 2009 lo cual sin duda, afecta decisivamente a las decisiones sobre I+D+i tomadas por las empresas; y, en segundo lugar, desde 2011, las políticas de austeridad impuestas por la troika comunitaria (en este caso, afectando a las Administraciones Públicas) (tabla 2.2).

Tabla 2.2 Gasto en I+D+i en el periodo 2008-2012 (en % de variación)

	2008	2009	2010	2011	2012
Administración Pública	13,8	9,5	0,1	-5,7	-7,4
Enseñanza superior	11,8	3,2	1,6	-2,9	-7,2
Empresas	8,3	-6,3	-0,8	-1,5	-4,1
Total	10,2	-0,8	0,0	-2,8	-5,9
Total gasto I+D+i (en millones de €)	14.701	14.581	14.588	14.184	13.391

Fuente: Informe INE, 2013

Para contextualizar esta dinámica de la I+D+i española hasta la llegada de la crisis dentro del marco de la Unión Europea podemos comparar dos indicadores: por un lado, el gasto (esfuerzo) en estos conceptos en relación a los respectivos PIB nacionales y, en segundo lugar, el llamado Marcador de la Unión por la innovación. Ambas comparaciones nos permiten realizar una radiografía más completa de la situación.

En relación al primer indicador, la DG *for Research and Innovation* identifica cinco grupos de países a partir de los datos de la siguiente tabla.

Tabla 2.3 Esfuerzo en I+D+i

	2011 (en % del PIB)	Objetivo 2020 ⁹	Promedio de crecimiento anual del esfuerzo en I+D+i durante 2000-2011	Promedio de crecimiento anual del esfuerzo en I+D+i requerido para alcanzar el objetivo 2020 (2011- 2020)
Finlandia	3,78	4,00	+1,1	0,6
Suecia	3,37	4,00	-1,0	1,9
Dinamarca	3,09	3,00	+4,6	0,0
Alemania	2,84	3,00	+1,3	0,6
Austria	2,75	3,76	+3,3	3,6
Eslovenia	2,47	3,00	+12,5	2,2
Estonia	2,38	3,00	+13,3	2,6
Francia	2,25	3,00	+1,0	3,2
Bélgica	2,04	3,00	+0,4	4,4
Holanda	2,04	2,50	-0,5	2,3
UE-28	2,03	3,00	+0,8	4,4
Rep. Checa	1,84	na	+4,2	-
Reino Unido	1,77	na	-0,2	-
Irlanda	1,72	2,00	+4,1	1,7
Portugal	1,50	3,00	-0,2	8,0
Luxemburgo	1,43	2,45	-1,3	5,5
España	1,33	2,00	+3,6	4,6
Italia	1,25	1,53	+1,7	2,3
Hungría	1,21	1,80	+4,6	4,5
Lituania	0,92	1,90	+4,1	8,4
Polonia	0,77	1,70	+1,6	9,2
Croacia	0,75	1,40	-2,7	7,2
Malta	0,73	0,67	+4,7	0,0
Letonia	0,70	1,50	+4,2	8,9
Eslovaquia	0,68	1,20	+0,4	6,6
Grecia	0,60	0,67	+0,6	0,8
Bulgaria	0,57	1,50	+1,1	11,3
Rumanía	0,48	2,00	+2,5	17,1
Chipre	0,48	0,50	+6,2	0,5

Fuente: DG for Research and Innovation, 2013

(1) Países que ya han llegado o están a punto de alcanzar su objetivo: Finlandia, Dinamarca, Alemania, Malta y Chipre. Este grupo incluye tanto países con altos esfuerzos en I+D+i (Finlandia, Dinamarca y Alemania) como otros con muy baja intensidad en I+D+i (Malta y Chipre). Todos ellos, sin embargo, situaron su objetivo en un nivel que está dentro de su alcance dado

⁹ El objetivo 2020 es el valor del esfuerzo en I+D+i propuesto por cada país, y aceptado por la Comisión Europea, a alcanzar ese año y en base a sus particularidades nacionales.

el contexto económico nacional.

(2) Los que están en camino de llegar a su objetivo en función de su tasa promedio de progreso a lo largo del período 2000-2011: Austria, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia y Eslovenia. Este grupo incluye a países con objetivos relativamente ambiciosos (Austria y Hungría), habida cuenta de su posición actual, así como otros cuyos objetivos pueden ser vistos como más fáciles de alcanzar (Estonia, Grecia, Irlanda, Italia y Eslovenia).

(3) Países que necesitan aumentar su tasa de esfuerzo en I+D+i para alcanzar su objetivo: Bélgica, Francia, Países Bajos, España y Suecia. Si bien estos países actualmente no están en camino de alcanzar su objetivo, el esfuerzo necesario (es decir, la diferencia entre el tasa de incremento requerida y su tendencia a largo plazo) es menor o comparable a la media de la UE.

(4) Los que necesitan elevar sustancialmente su tasa de esfuerzo en I+D+i para alcanzar su objetivo y cuyos esfuerzos requeridos exceden de la media de la UE: Bulgaria, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumania y Eslovaquia. En este grupo, los países han establecido objetivos muy ambiciosos respecto tanto a los niveles de inicio como de sus tendencias del pasado. En consecuencia, las tasas de crecimiento requeridas son muy superiores a la media de la UE.

(5) Finalmente, un pequeño grupo de países que no han fijado una meta de esfuerzo en I+D+i: Reino Unido y la República Checa.

Añadir también que algunos países –como por ejemplo, Dinamarca, Alemania e Italia- han establecido objetivos que parecen poco ambiciosos teniendo en cuenta su punto de partida y sus tendencias recientes.

Analizando un poco más en profundidad el caso español, cuando comparamos la evolución de su gasto en I+D+i como porcentaje del PIB con el de los principales países de nuestro entorno, se observa que mientras que en el período 2000-2011, la intensidad de la I+D+i española aumentó en un 3,6% de promedio anual, muy por encima de la media comunitaria, en los años de crisis los países centrales de la UE han seguido aumentando su gasto en estos conceptos, especialmente en Alemania, mientras que España, como hemos visto anteriormente, inicia una senda decreciente a pesar de que el PIB también ha venido disminuyendo durante estos años¹⁰.

Por su parte, a través del Marcador de la Unión por la Innovación¹¹, la Comisión Europea proporciona una visión del rendimiento de la investigación y

¹⁰ En el año 2012, año posterior al del final de la serie de la tabla anterior, dicho gasto siguió disminuyendo, representando el 1,30% del PIB frente al 1,33% del año 2011.

¹¹ Este marcador captura un total de 24 indicadores diferentes, distinguiendo entre ocho dimensiones de innovación y agrupándolos en tres principales categorías de indicadores, que son: (a) Facilitadores, es decir, los pilares básicos que propician la innovación (recursos humanos, sistemas de investigación abiertos, excelentes y atractivos, financiación y apoyo); (b) Actividades empresariales, que captan los esfuerzos de innovación de las empresas (inversiones de las empresas, colaboraciones y emprendimiento, así como activos

la innovación de los Estados miembros de la UE y un análisis de las fortalezas y debilidades de sus sistemas nacionales de investigación e innovación. Con ello pretende identificar las áreas en las que los estados deben concentrar sus esfuerzos con el fin de aumentar sus resultados de la innovación¹².

En términos más concretos, el “Marcador Unión por la innovación” de 2013, calculado para cada país y para la UE-28 usando datos para el período 2008-2012, clasifica a los Estados miembros en los siguientes cuatro grupos de países:

- Líderes en innovación: Suecia, Alemania, Dinamarca y Finlandia presentan resultados muy superiores a la media de la UE.

- Seguidores de la innovación: los Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica, el Reino Unido, Austria, Irlanda, Francia, Eslovenia, Chipre y Estonia presentan resultados superiores a la media de la UE.

- Innovadores moderados: Italia, España, Portugal, República Checa, Grecia, Eslovaquia, Hungría, Malta y Lituania obtienen resultados por debajo de la media de la UE.

- Innovadores modestos: Polonia, Letonia, Rumanía y Bulgaria presentan resultados muy por debajo de la media de la UE.

En este mismo informe de 2013, la Comisión Europea pone de manifiesto dos aspectos muy claves para el futuro: en primer lugar que a pesar de la persistente crisis económica, los resultados de la UE en materia de innovación han mejorado de año en año. Desde el lanzamiento, en 2010, la UE aumentó su rendimiento de la innovación a un ritmo medio anual del 1,6% durante el período 2008-2012. Por países, la mayor parte de los Estados miembros mejoraron sus resultados en innovación, en particular, todos los líderes de la innovación y seguidores de la innovación, excepto el Reino Unido. Sin embargo, sólo algunos de los innovadores moderados (Italia, Lituania, Eslovaquia y España) y de los innovadores modestos (Letonia) lograron mejorar sus resultados en innovación. De hecho, Estonia fue el líder incuestionable en crecimiento de innovación (7,1%). Por su parte, el índice de innovación se ha agravado en 9 países, con un ligero descenso en el Reino Unido, Polonia, República Checa, Hungría, Portugal, Rumanía y Grecia y con mayores deterioros en Bulgaria y Malta.

Y, en segundo lugar, que la brecha entre los Estados ha seguido aumentando; es decir, que los países más innovadores han mejorado más sus resultados que los menos innovadores. Es decir, los datos muestran que el proceso de convergencia real, en este caso tomando como indicador los resultados de

intelectuales); y (c) Resultados, que ponen de manifiesto de qué manera lo anterior se traduce en impactos para la economía en su conjunto (efectos económicos, incluido el empleo).

¹² Además de los países de la UE, el cuadro de indicadores cubre Serbia, Macedonia, Turquía, Islandia, Noruega y Suiza. Y en un más limitado número de indicadores, también abarca Australia, Brasil, Canadá, China, India, Japón, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y los Estados Unidos.

innovación, sigue sin darse. En general, los líderes de la innovación y los seguidores consiguieron aumentar sus tasas de crecimiento de resultados de la innovación durante el período de crisis 2008-2012, mientras que las tasas de crecimiento se desplomaron en los grupos de innovadores moderados y modestos. Esto indica una emergente tendencia a la divergencia en la que los principales innovadores se están volviendo aún más fuertes mientras los innovadores moderados y modestos no pueden ponerse al día.

En este sentido, todos los países más innovadores de la UE comparten varios puntos fuertes en sus sistemas nacionales de investigación e innovación, entre otros, el papel fundamental de los esfuerzos de innovación de las empresas (todos ellos poseen un sector empresarial con resultados excelentes por lo que respecta a los gastos en I+D+i y las solicitudes de patentes) y el del sector de la enseñanza superior, el cual presenta un alto nivel de desarrollo y de resultados científicos.

Una comparación con países no europeos indican que Corea del Sur, Estados Unidos y Japón ocupan una posición más ventajosa que la de la UE. Pero mientras que la superioridad de Corea del Sur con respecto a los países comunitarios es cada vez mayor, desde 2008 la UE, en promedio, ha logrado acortar a casi la mitad la brecha que la separa de los Estados Unidos y Japón (aunque sigue estando muy por detrás de estos líderes mundiales en gasto en I+D, publicaciones y patentes, así como en la enseñanza superior) y mantiene sus mejores resultados en relación a Australia, Canadá, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica¹³.

Profundizando más en el caso español, en la tabla siguiente se presentan los datos de algunos de los indicadores que forman parte del Marcador por la innovación referidos a España.

Tabla 2.4. Principales indicadores para España

	Crecimiento medio anual 2000-2012 (1) (%)	Promedio de la UE (2)	Posición dentro de la UE
Gasto público en I+D como % del PIB	4,0	0,74	15
Gasto empresarial en I+D como % del PIB	-2,1	1,26	16
Nuevos doctores por cada mil habitantes entre 25 y 34 años	2,6	1,69	17
Publicaciones científicas entre el 10% de las publicaciones científicas mundiales más citadas como % del total de las publicaciones científicas del país	4,2	10,9	11

¹³ Esta ventaja se ha reducido con respecto a China, ha permanecido estable en comparación con los otros países BRICS y ha aumentado frente a Australia y Canadá

Co-publicaciones científicas internacionales por cada millón de habitantes	11,3	300	16
Co-publicaciones científicas público-privadas por cada millón de habitantes	6,7	53	16
Aplicaciones patentadas por cada billón de PIB corriente en PPA	6,0	3,9	16
Ingresos por licencias y patentes procedentes del extranjero como % del PIB	-1,1	0,58	18
Número de PYMES que han introducido innovaciones en productos o procesos como % del total de PYMES	-2,2	38,4	19

(1) Crecimiento medio anual durante el dato disponible del año más alejado y el dato disponible más próximo dentro del período 2000-2012.

(2) Promedio de la UE a partir del último año disponible.

Fuente: DG *for Research and Innovation* – Unidad de Análisis Económico
 Datos: Eurostat, DG JRC – ISPRA, DG ECFIN, OECD, Science Metrix / Scopus (Elsevier), Innovation Union Scoreboard

Del análisis de la tabla anterior destaca lo siguiente:

(1) El aumento de la financiación pública dedicada a I+D+i entre 2000 y 2012 dio lugar a una mayor excelencia científica puesto que, aunque España se mantiene por debajo de la media de la UE en publicaciones científicas más citadas, los investigadores españoles gozan de cierto éxito en publicaciones científicas conjuntas internacionales.

(2) España se enfrenta, de forma muy preocupante, a una tendencia negativa en las inversiones de las empresas en I+D+i y aunque el número de aplicaciones patentadas aumenta más que en el promedio de la UE, disminuyen los ingresos por licencias y patentes procedentes del extranjero así como el número de PYMES que introducen innovaciones en productos o en procesos. En este último aspecto la diferencia entre el dato español y el promedio europeo es ciertamente elevada.

(3) La unión de las dos informaciones anteriores pone de manifiesto la necesidad de hacer frente a la no absorción de titulados universitarios altamente cualificados (doctores) por parte de las empresas.

La Comisión Europea concluye su *Country Profile* de 2013 destacando que España es uno de los países innovadores moderados con un rendimiento inferior a la media y considera que sus puntos fuertes para mejorar en sus resultados son unos excelentes y atractivos sistemas de investigación, mayoritariamente públicos. Por su parte, los puntos débiles los encuentra en las inversiones empresariales y en el espíritu emprendedor.

3. Los principales planes en I+D+i

La Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, aprobada con una amplia mayoría parlamentaria establecía la creación de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación para el período 2013-2020, la cual debía servir de marco para los Planes estatales que se elaboraran desde aquel momento y que habrían de ser los encargados de fijar un marco estratégico común capaz de alinear las políticas españolas a los nuevos retos europeos en materia de I+D+i.

Posterior a la ley de 2011 se han elaborado dos documentos definitorios de la política de I+D+i en España: la Estrategia Española de ciencia y tecnología y de innovación (2013-2020) y el Plan estatal de investigación científica, técnica y de innovación (2013-2016). Ambos planes han sido elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad del gobierno del Partido Popular, el cual ganó las elecciones del 20 de Noviembre de 2011 por mayoría absoluta¹⁴.

3.1. La Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación.

La Estrategia establece un marco de referencia para alcanzar un conjunto de objetivos generales en materia de ciencia, tecnología e innovación, que son compartidos por todas las administraciones públicas, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas.

El propósito último de la Estrategia es incrementar las capacidades de innovación de la economía española. Para ello, el complejo documento final fija cinco principios básicos, cuatro objetivos generales (que se desagregan en dieciocho objetivos específicos), seis ejes prioritarios y seis mecanismos de articulación, así como un conjunto de indicadores de esfuerzo, resultados e impacto, que deben servir para valorar el grado de cumplimiento de la Estrategia. En el Recuadro 1 se resumen los principios, objetivos generales y específicos, ejes prioritarios y mecanismos de articulación. Para nuestro estudio, vamos a centrarnos únicamente en los indicadores de esfuerzo, resultados e impacto.

Recuadro 1.- Principios básicos, objetivos y ejes prioritarios de la Estrategia española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020)

Los **principios básicos** son los siguientes:

- La coordinación de las políticas de I+D+i de las administraciones públicas con la Unión Europea, así como con el resto de las políticas sectoriales.
- La definición de un marco estable de planificación.
- La aplicación de criterios de calidad y relevancia e impacto social en la asignación de los recursos públicos.
- La eficiencia y rendición de cuentas en las actuaciones de fomento de la I+D+i de las administraciones públicas, y garantizar la difusión de los resultados obtenidos por

¹⁴ También los Programas Nacionales de Reformas, elaborados anualmente, así como los Programas de Estabilidad (en particular su actualización para el período 2013-2016) incluyen aspectos relacionados con las actividades de I+D+i del país.

dichas actuaciones a la sociedad.

- La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas de I+D+i.

La Estrategia establece **cuatro grandes objetivos (objetivos generales) y sus objetivos específicos** asociados, que son:

1. El fomento y promoción del talento y su empleabilidad.
 - 1.1 Promover la Formación y la Capacitación de los recursos humanos para el desempeño de actividades de I+D+i.
 - 1.2 Impulsar la Movilidad y desarrollar la carrera investigadora, donde la movilidad se interpreta tanto como la movilidad internacional como entre el sector público y el sector privado.
 - 1.3 Incentivar la incorporación y la empleabilidad de recursos humanos formados en I+D+i.
2. El fomento de la investigación científica y técnica de excelencia.
 - 2.1 La generación de conocimiento de frontera.
 - 2.2 El desarrollo de tecnologías emergentes y de vanguardia.
 - 2.3 El fortalecimiento de las instituciones de I+D,
 - 2.4 La consolidación y usos de las infraestructuras científicas y tecnológicas.
3. El impulso al liderazgo empresarial en I+D+i.
 - 3.1 El impulso de las actividades de I+D+i empresariales.
 - 3.2 La promoción de tecnologías facilitadoras esenciales.
 - 3.3 El estímulo de la I+D+i colaborativa orientada a la demanda del tejido productivo.
4. El apoyo a la I+D+i orientada a los retos de la sociedad, que son:
 - 4.1 Salud, cambio demográfico y bienestar.
 - 4.2 Seguridad y calidad alimentaria; actividad agraria productiva y sostenible; sostenibilidad de recursos naturales, investigación marina y marítima
 - 4.3 Energía segura, sostenible y limpia
 - 4.4 Transporte inteligente, sostenible e integrado
 - 4.5 Acción sobre cambio climático y eficiencia en la utilización de recursos y materias primas
 - 4.6 Cambios e innovaciones sociales
 - 4.7 Economía y sociedad digital.
 - 4.8 Seguridad, protección y defensa.

El despliegue de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación también identifica **seis ejes prioritarios** de carácter transversal:

- (a) El desarrollo de un entorno favorable a la I+D+i,
- (b) La especialización y agregación del conocimiento y del talento,
- (c) La transferencia y gestión del conocimiento,
- (d) Internacionalización y liderazgo internacional,
- (e) Territorios innovadores y competitivos,
- (f) Cultura científica, de la innovación y emprendimiento.

Los **mecanismos de articulación** incluidos en la Estrategia hacen referencia a la adopción de principios de gestión y de instrumentos que permitan una acción coordinada en las actuaciones de las administraciones públicas.:

- La corresponsabilidad de todas las administraciones públicas en la consecución de los objetivos y el compromiso con los ejes prioritarios establecidos en la Estrategia,
- El impulso al acceso abierto de las publicaciones y los resultados de la investigación financiada con fondos públicos.
- El desarrollo de un sistema integrado de información y mejora de la calidad de los indicadores de seguimiento de las
- La simplificación administrativa y la racionalización de las actuaciones públicas.
- La armonización de criterios y prácticas de evaluación ex-ante y ex-post.
- La mejora en la captación de financiación privada, así como la atracción de inversiones del exterior.

Los indicadores de esfuerzo, resultados e impacto, habrían de permitir valorar el grado de compromiso de los distintos agentes con la Estrategia y medir la consecución de los objetivos fijados por la misma. Precisamente, es este último aspecto, el de los indicadores, el más interesante e importante del documento en la medida que cuantifica los compromisos que se asumen para el futuro. Una revisión de los mismos pone de manifiesto que lo que se busca, principalmente, es incrementar la participación del sector privado en la inversión en I+D+i, así como aumentar la captación de recursos del exterior, tanto mediante la participación en programas europeos como por la atracción de inversiones de I+D+i de empresas extranjeras, y mantener el compromiso de las AAPP por mantener la financiación de las actividades de I+D+i. En este sentido, y como ya hemos mencionado anteriormente, el principal indicador de esfuerzo (y principal objetivo) es alcanzar en el año 2020 un nivel de inversión en I+D+i del 2% del PIB, rebajando así el objetivo inicialmente propuesto del 3% (y objetivo fijado para el conjunto de la UE).

Tabla 3.1. Indicadores de esfuerzo y de resultados establecidos en la Estrategia

Indicadores de esfuerzo	2010	2016	2020
Gasto en I+D sobre el PIB (%)	1.39%	1.48%	2.00%
Gasto en I+D sector privado sobre PIB (%)	0.60%	0.73%	1.20%
Ratio entre financiación privada y pública del gasto en I+D	0.86%	1.06%	1.70%
% de la financiación del gasto en I+D procedente del extranjero	5.7%	9.6%	15.0%
Indicadores de resultados			
Doctores graduados (%) grupo de referencia entre 25-34 años	0.9‰	1.2‰	1.6‰
Estudiantes internacionales en programas de tercer ciclo/Nº total de estudiantes matriculados (%)	10.8%	14%	20%
Personal empleado en actividades de I+D/ Total población ocupada (‰)	11.8‰	13.0‰	16‰
Personal empleado actividades de I+D con estudios de doctorado/ Total población ocupada (‰)	21.4‰	23.0‰	25.0‰
Incremento en el % de publicaciones en revistas que se encuentran entre el 10% sobre el total de las publicaciones científicas del período	-	25%	50%
% de las publicaciones generadas por proyectos financiados con recursos públicos que se encuentran entre el 5% más citado de su área a nivel mundial	-	3%	10%
Incremento en el nº de proyectos financiados por el European Research Council	-	60%	90%
Incremento en el nº de patentes solicitadas en tecnologías emergentes	-	25%	50%
Empresas que realizan innovaciones tecnológicas / Total empresas activas de 10 o más asalariados	18.58%	20.0%	25.0%
% de PYME que realizan innovaciones tecnológicas/	14.6%	16.0%	20.0%

Total de PYME			
% de exportaciones de alta y media tecnología sobre el total de exportaciones de productos	4.7%	6.0%	10%
Incremento en el número de patentes solicitadas en diferentes tecnologías facilitadoras y esenciales	-	25%	50%
Nº empresas que han realizado innovaciones tecnológicas en colaboración con centros públicos y universidades	23%	30%	45%
Incremento en el nº de patentes solicitadas y su distribución sectorial vinculadas a los retos de la sociedad	-	25%	50%
Incremento en el % de las publicaciones generadas por proyectos financiados con recursos públicos dentro de los retos de la sociedad que se encuentran entre el 10% más citado de su área a nivel mundial	-	25%	50%
Retorno de la participación de grupos de investigación, empresas y otros agentes en H2020 y resto de iniciativas europeas	8.6%	11%	15%
Incremento en el volumen de fondos de capital riesgo invertidos respecto al año anterior	-	5%	12%
Evolución de la valoración social a favor de la ciencia y la tecnología	53%	59%	70%

Fuente: Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020

3.2. Plan estatal de innovación científica y técnica y de innovación 2013-2016.

Por su parte, el Plan estatal de innovación científica y técnica y de innovación (2013-2016) integra y sustituye el Plan de Innovación y el Plan de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica¹⁵. El Plan Estatal es el instrumento de programación con el que cuenta el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) y en el que se establecen los objetivos y prioridades de la política de investigación, desarrollo e innovación a medio plazo. En este sentido, el Plan se plantea como el desarrollo y financiación por parte de la Administración General del Estado de las actuaciones contenidas en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020). Es por ello que los Programas y Subprogramas del Plan se corresponden, respectivamente, con los objetivos generales y específicos fijados en la Estrategia. A ellos, se les añade dos acciones estratégicas: la acción estratégica en Salud (2013-2016) y la acción estratégica en Economía y Sociedad Digital (2013-2016). Pero además, el Plan establece sus propios

¹⁵ Con esta fusión se pretende lograr una mayor coordinación en el diseño e implementación de las actuaciones orientadas a fortalecer el Sistema de I+D+i dado que los resultados para el período 2008-2011 pusieron de manifiesto el desajuste entre los objetivos y los resultados alcanzados, especialmente en la proporción del gasto financiado por el sector empresarial, la cuota de investigadores en las empresas o el número de empresas innovadoras.

objetivos específicos que se detallan, de forma sintética, en el Recuadro 2, junto con las modalidades y instrumentos de financiación y los principios de gestión y de buen gobierno del Plan.

Recuadro 2. Objetivos específicos, modalidades y instrumentos de financiación y principios de gestión del Plan estatal de innovación científica y técnica y de innovación 2013-2016.

Los **objetivos específicos** del Plan son:

- Potenciar la formación y ocupación de los recursos humanos en actividades de I+D+i .
- Aumentar la calidad de la investigación científica y técnica.
- Fortalecer las capacidades y el liderazgo internacional de las instituciones.
- Facilitar el acceso a las infraestructuras científicas y tecnológicas.
- Impulsar el liderazgo empresarial en I+D+i.
- Favorecer la creación y el crecimiento de empresas de base tecnológica.
- Incrementar la colaboración en materia de I+D+i entre el sector público y el sector empresarial.
- Estimular la I+D+i orientada para respuesta a los retos de nuestra sociedad.
- Impulsar la internacionalización de las actividades de I+D+i de los agentes del SECTI
- Incrementar la cultura científica, tecnológica e innovadora de la sociedad española.
- Profundizar en las políticas de I+D+i basadas en la demanda.

Las **modalidades de participación** en el Plan incluyen: los programas y proyectos de I+D+I; la contratación y ayudas destinadas a los recursos humanos en I+D+i; ayudas a infraestructuras científicas y técnicas y adquisición de equipamiento; acciones complementarias; acciones de dinamización y actuaciones de programación conjunta.

Los **instrumentos de financiación** son: subvenciones, créditos financieros; instrumentos de capital-riesgo en todas sus modalidades y otros instrumentos de financiación disponibles, que incluyen sistemas de garantías e incentivos fiscales, entre otros.

Finalmente, el Plan establece unos **principios de gestión y de buen gobierno**, que son:

- La integración de la investigación, el desarrollo y la innovación.
- La agregación de las modalidades de participación e instrumentos de financiación.
- La simplificación administrativa.
- La conciliación entre los tiempos de publicación de las convocatorias y las necesidades reales de financiación de los agentes ejecutores.
- La evaluación y seguimiento de las actuaciones.
- El realismo en el diseño y la flexibilidad en la programación.
- La coordinación entre los departamentos responsables de la gestión de los programas de ayudas a la I+D+i.

Los indicadores de esfuerzo, resultados e impacto, son los mismos que los fijados para la Estrategia (véase tabla anterior), si bien el Plan ofrece el desglose para los años que abarca. Estos objetivos serán los que habrán de marcarse en los Planes anuales.

Tabla 3.2. Indicadores de esfuerzo, resultados e impacto establecidos en el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Gasto en I+D sobre el PIB (%)	1.33%	1.37%	1.41%	1.48%
Gasto I+D de las AAPP sobre PIB (%)	0.61%	0.61%	0.61%	0.61%
Gasto I+D sector privado sobre PIB (%)	0.62%	0.64%	0.67%	0.73%
Gasto I+D del extranjero sobre PIB (%)	0.10%	0.12%	0.13%	0.14%
% del gasto en I+D financiado por las AAPP	45.5%	44.3%	42.7%	41.4%
% del gasto en I+D financiado por el sector privado	46.4%	47.1%	48.1%	49.0%
% del gasto en I+D financiado desde el extranjero	8.1%	8.6%	9.2%	9.6%

Fuente: Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016

Sin embargo, a pesar de los objetivos sobre gasto establecidos en la tabla anterior, el Plan establece que “las actuaciones para alcanzar los objetivos que se marcan en el Plan quedan supeditadas, en cuanto a los recursos que precisan, al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”. Esta es la única referencia al tema de la financiación y, por tanto, no existe un marco presupuestario claro para el Plan.

La gestión del Plan Estatal se adjudica a dos organismos adscritos al Ministerio de Economía y Competitividad: la Agencia Estatal para la Investigación y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). La Agencia debería crearse para la gestión del Plan, pero a fecha de cierre de esta ponencia, esta institución aún no se ha creado.

4. La I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado

El valor nominal del total de gastos (sin considerar la deuda pública) contemplado en los Presupuestos Generales del Estado aumentó hasta 2009, año en que fue todavía un 10,46% mayor al de 2008 (en términos absolutos significó 34.848 millones de euros más que el año anterior).

Los primeros PGE restrictivos ligados a la actual crisis económica corresponden a los del año 2010, con un descenso del 1,63% en relación a los de 2009 (tabla 4.1). Estos presupuestos también significaron el primer año en que la dotación para I+D+i disminuyó y de hecho lo hizo en un porcentaje sensiblemente superior a la caída global (un 4,04% en relación a 2009) aunque ello sólo significó pasar del 2,90% al 2,83% en términos de la importancia relativa que los gastos en I+D+i tenían dentro del presupuesto global.

Los presupuestos de 2011, ya completamente dentro del período de intensificación de las políticas de austeridad impuestas por la troica en Mayo de 2010, sufrieron un recorte del 11,89% en relación al año previo pero, en este caso, la disminución que se aplicó a los gastos en I+D+i fue inferior al global

(7,18%) y su peso dentro del conjunto de los PGE volvió a aumentar hasta el 2,97% (el mayor en los últimos seis años).

Tabla 4.1. Tabla resumen del gasto en I+D+i de los PGE (2009-2014)

	Millones de euros (M€)						%				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Δ 10/09	Δ 11/10	Δ 12/11	Δ 13/12	Δ 14/13
Total PGE (sin Deuda Pública)	333.148	327.791	288.793	283.167	307124	318.308	-1,63	- 11,89	-1,94	8,46	3,64
Gasto público I+D+i	9.662	9.271	8.586	6.320	5.926	6.140	-4,04	-7,38	- 26,39	-6,13	3,6
I+D+i s/ total PGE (%)	2,90	2,83	2,97	2,26	1,93	1,93					
Gasto real (caps. 1-7)	4.176	3.572	3.389	2.566	2.267	2.413	-	-5,12	-	-	6,39
Préstamos (cap. 8)	5.486	5.699	5.196	3.754	3.659	3.727	14,46	-8,82	24,28	11,65	1,85
							3,8		-	-2,37	
									27,75		
Gasto I+D+i militar	1.459	1.183	1.009	758	363	507	-	-	-	-	39,39
Gasto I+D+i civil	8.203	8.088	7.576	5.563	5.563	5.633	18,91	14,70	24,87	52,04	1,27
							-1,40	-6,33	-	0,0	
									26,57		
I+D+i civil: gasto real	3.867	3.340	3.184	2.392	2.122	2.250	-	-4,67	-	-	6,03
I+D+i civil: préstamos	4.336	4.748	4.392	3.171	3.441	3.383	13,62	-7,49	24,89	11,32	-1,5
							9,50		-	8,5	
									27,80		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de CCOO 2014, del Informe COSCE 2014 y de los Presupuestos Generales del Estado

Es con la llegada al poder del Partido Popular en Enero de 2012 (después de su victoria electoral por mayoría absoluta de Noviembre de 2011) cuando el Sistema Nacional de Innovación va a sufrir los principales efectos de los recortes presupuestarios. El gobierno popular ha sido responsable, desde entonces, de elaborar tres Presupuestos Generales del Estado (PGE), los de 2012, 2013 y 2014. En los primeros, aprobados ya a mediados de 2012, la I+D+i se llevó una de las peores partes en el reparto de los recortes dado que, en el marco de una disminución global del 1,94, el recorte de gastos en esos ámbitos supuso una caída del 26,39% en relación a los de 2011.

En el texto introductorio de los PGE para 2012 el Gobierno manifestaba que la inversión en I+D+i había alcanzado unos niveles "razonables" en un contexto presupuestario de ajuste generalizado y que el sistema científico español estaba dotado de "los créditos mínimos necesarios para mantener en la medida de lo posible las cotas de excelencia"¹⁶. Toda una declaración de principios teniendo en cuenta que la cota de excelencia a la que se refería el Gobierno era, nada más y nada menos, que el puesto número 15 en la lista de países

¹⁶ De hecho, en el Programa Nacional de Reformas remitido por el Gobierno Español a la UE anunciaba la congelación de la inversión en I+D+i hasta 2020 y reducía el objetivo a alcanzar a un 2% del PIB en dicha fecha, frente al 3% inicialmente previsto. Todo ello asumiendo la ilusoria previsión de duplicar una inversión privada que no para de caer por efecto de la crisis.

inversores en I+D+i de la Unión Europea. Y esto justo antes de llevarse a cabo los mayores recortes.

En 2011 el gasto total en I+D+i (que incluye gasto civil y militar) fue de 8.586 millones de euros. Para 2012 la aportación económica establecida en los PGE no llegó a los 6.400 millones, un 26,39% menos que el año anterior (recorte muy superior al 16% de recorte medio del gasto en el total de los presupuestos).

El recorte total, sumando los programas de investigación civil y militar, fue de más de 2.200 millones de euros. La parte civil sufrió en mayor medida los ajustes tanto en términos brutos como porcentuales. La investigación civil pasó de 7.576 millones en 2011 a 5.563 en 2012, lo que supuso un 26,57% de reducción. Los programas militares, por su parte, pasaron de 1.009 millones a 757, un 24,87% menos que en 2011.

Por su parte, y dentro de los gastos en I+D+i civiles, los fondos del presupuesto no financiero en I+D+i, esto es básicamente las subvenciones directas, ascendieron a 2.392 millones de euros (un 24,89% menos que el año anterior) y los créditos del presupuesto financiero, los destinados a préstamos para entidades y empresas que lleven a cabo actuaciones en estos ámbitos, sumaron 3.171 millones de euros (un 27,80% inferior que en 2011).

Todo ello afectó tanto al volumen de gastos vinculados a los programas de I+D+i como a los Organismos Públicos de Investigación (OPIs). De entre ellos destaca el recorte en la dotación dirigida a las Universidades y al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), buques insignia de la I+D española en los años anteriores así como su afectación sobre el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), principal organismo dedicado a financiar la investigación e innovación industrial.

El presupuesto de I+D+i para 2013 disminuyó en 388 millones (un 6,13% menos que el presupuesto de 2012) y se situó en 5.932 millones de euros. Por supuesto, lo grave de este recorte es que se suma al de los años anteriores, especialmente al de 2012, lo que afecta y afectará muy negativamente a unas políticas cuyos resultados son de signo claramente acumulativo.

Analizando más en detalle las cifras se observa que en 2013 casi dos tercios de los fondos dedicados a I+D+i no corresponden a gasto real sino a gastos financieros (sobre todo préstamos), los cuales ganan aun más relevancia debido al acusado descenso del gasto real (-11,65%), mientras que los gastos financieros caen ligeramente (-2,37%).

Finalmente, el presupuesto destinado a la I+D+i civil no se redujo en términos agregados mientras que cayó bruscamente el destinado a fines militares (52,01%) sobre todo por la reducción de los préstamos que financian la fabricación de grandes proyectos de armamento. El mantenimiento del presupuesto dedicado a la investigación civil es engañoso puesto que disminuyeron con fuerza los fondos destinados a gasto real (271 millones

menos, un 11,32% menos) mientras que aumentó el dinero para préstamos en la misma cuantía (270 millones más, un 8,5% más).

Por cuanto a los PGE para el año 2014, la cantidad total destinada a la I+D+i asciende a 6.146 millones de euros, cantidad que significa el 1,48% del total de gasto previsto total. Si se compara con lo presupuestado para 2013 supone un incremento del 3,6%, lo cual no puede ser catalogado más que con el calificativo de “tibia subida” puesto que, de hecho, el aumento (214 millones de euros) ni siquiera compensa la caída de 388 millones que sufrió el presupuesto de 2013 frente al de 2012 (año del gran recorte). Si además, descontamos la inflación y se corrigen los valores a euros constantes, la inversión en I+D+i se situaría en el 1,7% del total presupuestado y seguiría en niveles de diez años antes¹⁷.

Por tipos de operaciones, las no financieras, es decir, las subvenciones, contratos, personal, gastos corrientes, etc. de las que vive la mayor parte de la investigación pública en España, aumentan su asignación en un 6,39% (en 1.458 millones de euros respecto 2013), quedando en 2.412 millones (casi el 40% del total). Pero de nuevo la cantidad queda por debajo de la asignada en 2012, después de sufrir el gran recorte. De hecho, el aumento es simbólico y apenas cubre el crédito extraordinario de 104 millones que fue preciso aprobar en Junio de 2013 para evitar el colapso del sistema, tanto por la crítica situación económica del CSIC como por la necesidad de financiación extra para costear los proyectos científicos del plan estatal de I+D+i.

Por lo que respecta a los fondos financieros, es decir los créditos reembolsables fundamentalmente dedicados a las empresas, ascenderán a 3.733 millones de euros, algo más del 60% del total, y que implican un aumento del 1,85% respecto al año anterior. En relación a esta partida, destacar que todos los años queda lejos de su plena utilización o ejecución. De hecho, hasta el año 2009, la cifra de estos créditos a disposición del sistema de I+D+i creció de forma significativa, pero nunca se llegan a gastar de forma completa. En 2009, casi el 21% quedó sin gastar; en 2010, casi un 31% y en 2011, un 42,4%. En 2012, el último año del que se tiene datos de ejecución presupuestaria también se quedaron sin gastar alrededor del 40% de los créditos (CCOO, 2013).

Las cifras de los PGE 2014 pueden conducir a pensar que la intención del gobierno es de no seguir reduciendo más los fondos dedicados a la I+D+i. Pero hay que ser consciente que no se han tomado medidas para salir del profundo pozo al que se ha descendido en los años anteriores, tanto por la reducción de los presupuestos, como por la disminución de los fondos no financieros camuflados por un aumento de los financieros que, además, en una proporción importante no se gastan¹⁸.

¹⁷ El cuadro macroeconómico utilizado por el Gobierno para elaborar los Presupuestos incorpora una previsión de subida de precios para 2014 del 1,3 %.

¹⁸ Los PGE de 2014 quedan muy lejos de las reclamaciones que los científicos trasladaron al arco parlamentario antes de la aprobación del proyecto de ley de los presupuestos. Según el Colectivo Carta por la Ciencia que engloba, entre otros, a la Cosce (Confederación de Sociedades Científicas de España), a la Conferencia de Rectores de las Universidades y a los

Por otra parte, la mayor subida porcentual para 2014 corresponde a la I+D+i militar, cuyo presupuesto se incrementa en un 39,39%, frente al incremento del 1,27% de la investigación civil. La investigación militar, que había sufrido un recorte drástico en los presupuestos de los años anteriores (casi un 25% en 2012 y más de un 50% en 2013), supone el 8,3% (507 millones de euros) del total de gasto previsto en I+D+i.

Finalmente, hay dos consideraciones importantes a tener en cuenta para hacer una valoración ajustada de la realidad de los recursos públicos dedicados a la I+D+i: las modificaciones que sobre las partidas iniciales se pueden producir a lo largo del año y la propia ejecución presupuestaria. Respecto a lo primero, pueden producirse ampliaciones extraordinarias o reducciones de las partidas inicialmente disponibles. En este sentido, hay que hacer notar como ejemplo significativo, que el crédito extraordinario aprobado en 2013 para hacer frente a la deuda existente en el CSIC no se ha consolidado en el presupuesto de 2014. Y en relación a lo segundo, es la ejecución de las diferentes partidas presupuestarias la que finalmente permite certificar cuál es el volumen de recursos públicos que, de hecho, recibe el sistema de I+D+i; los precedentes de los últimos años no permiten ser muy optimistas sobre este particular¹⁹.

En términos de empleo, las reducciones presupuestarias para la I+D+i entre 2012 y 2014 se han traducido en una reducción masiva de las plantillas de las y los jóvenes investigadores y técnicos que desaparecen del sistema al término de sus contratos²⁰, el establecimiento de una tasa de reposición por jubilaciones de un escueto 10% que ni siquiera se cumple, laboratorios casi desiertos, convocatorias aplazadas cuando no anuladas, universidades y OPIs en estado de hibernación, el CDTI congelado, etc.

El discurso oficial sigue instalado en pretender demostrar que la ciencia es una prioridad para el gobierno, pero la ciencia española languidece y muere día a día un poco más. La política presupuestaria no parece señalar que la investigación en España sea considerada uno de los pilares que permitan transformar el modelo productivo, consolidar una economía sólida y competitiva y, con ello, salir de la crisis económica. Estando de acuerdo en que para ello no solo hay que disponer de una financiación adecuada, no es menos cierto que la disponibilidad de recursos económicos es una condición necesaria para abordar esas tareas.

sindicatos mayoritarios, se necesitaría un aumento de 636 millones de euros cada año hasta 2016 para "salvar la ciencia española".

¹⁹ A menudo los presupuestos sufren posteriormente a su aprobación un "secuestro" por parte del Ministerio de Hacienda en forma de "no hay disponibilidad", lo cual conduce a que muchos proyectos no reciban los fondos ya aprobados hasta muy entrado el año. Esto cuando no se paralizan convocatorias de los diferentes programas lo cual deja sin recursos a muchos investigadores. A esto hay que añadir la negativa del mismo ministerio a transferir fondos a las comunidades autónomas que no cumplan con el objetivo de reducción de déficit, con la consiguiente muerte por inanición de grupos y centros de investigación, a quienes se les niega la financiación de proyectos que ya estaban aprobados.

²⁰ De entre los males probablemente este sea uno de los más importantes: la imparable sangría de recursos humanos del sistema. La juventud investigadora y técnica se marcha al acabar su contrato, no hay nuevas plazas, el organismo envejece. Pero no se puede jugar en primera división con una edad media de 55 años y sin banquillo a la vista.

5. Valoraciones de Política Económica

Hay muchos aspectos que cabría cuestionarse de la política de I+D+i llevada a cabo por el gobierno del Partido Popular a lo largo de los dos últimos años. Desde el punto de vista de la política económica nos interesan, especialmente, dos cuestiones:

En primer lugar, si los objetivos fijados (tanto en la Estrategia como en el Plan) son los adecuados o, al menos, si resultan ‘realistas’ en el actual contexto; y, en segundo lugar, si las actuaciones llevadas a cabo (principalmente, a través de los PGE) son acordes con los objetivos fijados.

Con referencia a la idoneidad de los objetivos fijados, a pesar de que todos parecen naturalmente “deseables” (excelencia, empleabilidad, internacionalización, movilidad, etc.), cabría hacer algunas críticas y puntualizaciones.

En primer lugar, se identifica como el gran problema de la investigación y la innovación en España la falta de transferencia de conocimientos al sector productivo y a la empresa privada. Se obvia que en la generación de conocimiento aún queda mucho camino por recorrer y que, al menos, habría que hacer un esfuerzo por mantener lo logrado hasta ahora. Tal como señala el informe COSCE, “del análisis de este documento se desprende (...) que en España ya existen universidades al nivel de Cambridge y Oxford, pero que por alguna extraña razón no consiguen convencer a las empresas para que aprovechen sus descubrimientos y los transformen en innovaciones” (COSCE, 2012).

En esta línea y enfatizándose el sesgo hacía “lo privado”, poco se habla de la Universidad a la que no se le reconoce su protagonismo en la generación de la mayor parte de la investigación en España ni a su papel de formación y capacitación de los ciudadanos. Es más, en éste último aspecto, parece que se propone que la formación sea una tarea compartida entre la universidad y la empresa. La falta de atención a la formación se observa cuando casi no se hace mención al sistema educativo como instrumento para aumentar la cultura científica, tecnológica e innovadora de la sociedad.

Tampoco parece preocuparse por uno de los problemas más graves que está generando la crisis en la investigación en España: la fuga de talento (se habla de “captar” el talento, pero poco sobre como retener el talento formado en nuestro país). De hecho, se hace referencia a aumentar el número de recursos humanos formados y ocupados en actividades de I+D+i, pero no se detalla cómo y la evidencia parece mostrar la incapacidad del sistema para retener el capital formado.

Por otra parte, se considera que los ‘retos de la sociedad’ española son exactamente los mismos que los fijados por la Unión Europea, sin considerar ninguna especificidad ni rasgo diferencial ni ningún orden de prioridades.

Sobre el 'realismo' en los objetivos fijados, consideramos que resulta ilusorio alcanzar los objetivos fijados sin aumentar significativamente el gasto público en I+D, de manera que tanto la Estrategia como el Plan y los compromisos con la UE van a quedarse en una declaración de buenas intenciones. Se confía alcanzar el objetivo del 2% gracias al aumento de inversión en I+D del sector privado, objetivo poco realista teniendo en cuenta las dificultades por las que atraviesa el tejido empresarial en la actual coyuntura y las restricciones en el acceso al crédito. También se confía en la financiación proveniente de inversiones y empresas extranjeras, cuando es sabido que éstas prefieren concentrar sus inversiones en I+D en sus empresas matrices. Además, el supeditar el objetivo al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria hace prever que el objetivo de aportación pública a la I+D no va a mantenerse sino que va a disminuir.

También parece ilusorio conseguir resultados diferentes aplicando las mismas recetas, así para favorecer la participación del sector privado en la investigación se aplican los mismos instrumentos de siempre (subvenciones, créditos, ayudas fiscales, etc.) que se han demostrado claramente poco eficaces para conseguir los objetivos fijados.

La otra cuestión a analizar es si las políticas aplicadas en estos tres años van en la línea de los objetivos fijados. Creemos que no. De hecho, parece que algunos de los 'buenos propósitos' ya han quedado en evidencia. El principio básico de "definir un marco estable de planificación" de la Estrategia y el principio de buen gobierno del Plan de "conciliación entre los tiempos de publicación de las convocatorias y las necesidades reales de financiación de los agentes ejecutores" se ha vulnerado reiteradamente. Esta idea de 'papel mojado' puede aplicarse tanto a la I+D (retrasos y no convocatoria de programas de fomento de la movilidad internacional, etc.) como a la "i" (se hace hincapié en "la consolidación y potenciación de los centros tecnológicos, centros de apoyo a la innovación tecnológica, parques científicos y unidades de transferencia de tecnología" pero se les aplica severos y drásticos recortes de presupuesto).

Cabe recordar que el primer gran objetivo de la Estrategia es "*el fomento y promoción del talento y su empleabilidad*". Esta propuesta entra en clara contradicción con los recortes aplicados a la formación del personal investigador y el hecho de establecer una tasa de reposición del 10% del personal investigador en los centros públicos. Incluso el principal problema que se trata de abordar a través de la Estrategia, esto es, la falta de implicación del sector privado en la I+D+i, no parece que haya conseguido movilizar recursos para su causa, dada la reducción de las transferencias de capital destinadas al CDTI o los cuantiosos recortes en el gasto en innovación.

La falta de voluntad política para cumplir los objetivos establecidos se pone claramente de manifiesto cuando, hace más de un año de la aprobación de la Estrategia, aún no se ha puesto en funcionamiento la agencia encargada de gestionar su financiación y evaluación: la Agencia Estatal de Financiación. Además parece que, según recientes declaraciones de la Secretaría de Estado para la I+D, la Agencia va crearse a "coste cero" y, por consiguiente, parece

difícil que pueda asumir las arduas tareas que se le han asignado sin dotarla de un presupuesto coherente.

Pero si tanto los objetivos establecidos en la Estrategia como en el Plan carecen de voluntad política para alcanzarse, también parece que no hay voluntad de cumplir el objetivo 2020 de la Unión Europea. Tal como hemos comentado, este objetivo supone alcanzar la nada ambiciosa cifra del 2% del PIB en gasto en I+D. Para lograr dicho objetivo, era necesario aumentar el gasto en I+D+i a una tasa anual constante del 4,6% en el período 2011-2020. Por el momento, el gasto en I+D+i conjunto del país (público más privado) disminuyó un 2,8% en 2011 y un 5,6% en 2012 (Informe INE, 2013) y, a pesar de no disponer todavía del dato para 2013, todo apunta a que siguió disminuyendo en 2013 y posiblemente lo hará también en 2014. Ante esta situación, el objetivo del 2% sólo podría conseguirse con crecimientos espectaculares en el gasto I+D+i en los próximos años, cosa que parece difícil de llevar a cabo.

6. Conclusión

A lo largo del trabajo hemos puesto de manifiesto las incongruencias entre los objetivos enunciados en el discurso oficial a favor de la I+D+i, y los hechos, es decir, las políticas realmente implementadas basadas en recortes presupuestarios y crecientes incertidumbres en las convocatorias, así como la precarización e inestabilidad laboral del personal empleado en I+D.

Sin duda, no es con esta política de recortes con la que se puede abordar con garantías de éxito el imprescindible cambio de modelo productivo. El estrangulamiento presupuestario del sector público y de la agencia de financiación del sector empresarial más innovador contribuirán a la consolidación del rasgo estructural básico del modelo económico actual: una gestión empresarial obsesionada por el corto plazo y el simultáneo menosprecio y abandono de las actividades económicas que no ofrezcan rentabilidades rápidas y elevadas.

El brusco ajuste presupuestario de las políticas públicas en I+D+i durante la crisis confirman el carácter procíclico y coyuntural de las mismas en España (a diferencia de la política que están siguiendo los países punteros de apostar por la I+D+i de forma estructural y anticíclica, es decir, como estrategia para superar la crisis), lo cual amenaza no sólo con borrar a España del mapa internacional de la ciencia, la tecnología y la innovación al desmontar en muy poco tiempo el incipiente tejido investigador construido a lo largo de las décadas anteriores y que costará muchos años recuperar (con graves perjuicios en el medio y largo plazo) sino que también define un modelo productivo que nos separa cada día más de aquellos países que han demostrado que solo con una financiación creciente y sostenida en el tiempo de las actividades de I+D+i es posible avanzar en la construcción de un sistema económico y productivo fuerte.

7. Bibliografía

Buesa, M. (2012), *El sistema nacional de innovación en España: un panorama*, ICE Innovación y Competitividad, nº 869, Noviembre-Diciembre.

CCOO (2014), *Los Presupuestos Generales del Estado 2014 en I+D+i*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 25 páginas.

COSCE (2014), *La inversión en I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2014*, Confederación de Sociedades Científicas de España, 7 páginas.

COSCE (2012), *Comentarios al Documento Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI)*, Confederación de Sociedades Científicas de España, 17p.

European Commission (2013), *Country Profile of Spain*, DG for Research and Innovation, 26 páginas.

Heijs, J. (2012), *Fallos sistémicos y de mercado en el sistema español de innovación*, ICE Innovación y Competitividad, nº 869, Noviembre-Diciembre.

INE (2013), *Estadística sobre actividades en I+D (año 2012)*, Nota de prensa del 14 de Noviembre de 2013, 6 páginas.

Ministerio de Economía y Competitividad (2012), *Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación (2013-2020)*, 42 páginas

Ministerio de Economía y Competitividad (2012), *Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016*, 55 páginas

Mulet, J. (2004), *La política comunitaria de I+D+i y los sistemas nacionales y regionales de innovación*, Ekonomiaz, nº 56, 2º Cuatrimestre.