

EUROPAKO ONGIZATE ESTATUA:

Euskadirentzako erronkak, XXI. mendean



GORKA MORENO
IGNACIO ZUBIRI
JUAN MANUEL CABASÉS
LUIS MARÍA NAYA GARMENDIA
MIKEL DE LA FUENTE
MIREN ETXEZARRETA
NEKANE JURADO
JUAN CARLOS AREIZAGA
JOSEBA JAUREGUIZAR
ARANTXA ELIZONDO

ESTADO EUROPEO de BIENESTAR:

retos para Euskadi en el s.XXI

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO

ESTADO EUROPEO de BIENESTAR:

retos para Euskadi en el s.XXI



16 de abril de 2013 – Parlamento Vasco

Comité Organizador:

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José M^a González Zorrilla. Presidente.
Igor Filibi. Vicepresidente.
Lorena Lopez de Lacalle. Vicepresidenta.
Ángel García Ronda. Vicepresidente.
Carmelo Barrio Baroja. Vicepresidente.

Nicolás de Miguel. Vicepresidente.
Eusebio Cadenas Cordero. Vocal.
Eusebio Gainza Lafuente. Vocal.
José Poza Valle. Vocal.
Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica.

Colaboradores:



- **Parlamento Vasco.**



- **Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.**

EUROPAKO ONGIZATE ESTATUA: Euskadirentzako erronkak, XXI. Mendean (2013ko apirilaren 16a)

ESTADO EUROPEO de BIENESTAR: retos para Euskadi en el s.XXI (16 de abril de 2013)

ÍNDICE:

Salutación. JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	5
<i>Presidente de EUROBASK.</i>	
Apertura. BAKARTXO TEJERIA	7
<i>Presidenta del Parlamento Vasco.</i>	
El futuro del Estado del Bienestar en Europa: entre la reconstrucción del contrato social y el bienestar de todo a cien. GORKA MORENO	9
<i>Profesor en la E. U. de Trabajo Social en la Universidad del País Vasco. Coordinador del Observatorio Vasco de Inmigración – Ikuspegi.</i>	

retos para el Estado de Bienestar

La sostenibilidad del Estado de Bienestar. IGNACIO ZUBIRI	17
<i>Catedrático de Hacienda Pública. UPV/EHU.</i>	
La sanidad pública. JUAN MANUEL CABASÉS	33
<i>Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Pública de Navarra.</i>	
Educación para todos. LUIS MARÍA NAYA GARMENDIA	43
<i>Profesor titular de Educación Comparada. UPV/EHU.</i>	
Pensiones dignas. MIKEL DE LA FUENTE	55
<i>Profesor titular de la UPV/EHU.</i>	
Servicios públicos de calidad. MIREN ETXEZARRETA	75
<i>Catedrática emérita de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona.</i>	

el rescate del Estado de Bienestar

Iniciativas ciudadanas solidarias. NEKANE JURADO	87
<i>Licenciada en Económicas, Ciencias Actuariales y Financieras y en Psicología Clínica. Cofundadora de la revista Ezpala. Miembro del Movimiento Social EKARTZEN.</i>	
Acciones institucionales. JUAN CARLOS AREIZAGA	103
<i>Letrado. Parlamento Vasco.</i>	
Reindustrialización como garantía. JOSEBA JAUREGIZAR	111
<i>Director General de Tecnalía.</i>	
Conclusiones. ARANTXA ELIZONDO	127
<i>Profesora de Ciencia Política. UPV/EHU.</i>	
Clausura. MARIAN ELORZA	131
<i>Secretaria General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.</i>	

SALUTACIÓN

Eusko Legebiltzarreko presidentea, legebiltzarkideak, agintari, irakasle eta lagunok egun on guztioi, eta ongi etorriak jardunaldi honetara. Era berean, mila esker guztioi gaur gurekin izateagatik.

Comenzaba agradeciendo a todos los presentes su participación en esta apasionante jornada de debate, reflexión e intercambio en la que se analizarán los retos que afronta el Estado europeo de bienestar en el s.XXI y qué soluciones podemos aportar desde Euskadi para fortalecerlo en la profunda y prolongada crisis económica que sufrimos desde 2008.

El Movimiento Europeo Internacional, organización en cuya fundación en 1948 participaron vascos de diferentes partidos políticos, ha realizado un importante llamamiento a favor de un nuevo pacto social europeo.

La crisis ha revelado la incapacidad de la Unión Económica y Monetaria para poner en marcha soluciones a la crisis financiera que comenzó en EE.UU. en 2008, pero también el protagonismo que se ha otorgado a la resolución de la crisis financiera y los problemas presupuestarios de los Estados frente a las necesidades y bienestar social de sus ciudadanos.

El Movimiento Europeo Internacional defiende que los ciudadanos no pueden volver a pagar nunca más por el irresponsable comportamiento de la industria financiera, y denuncia la paradoja de que los bancos hayan acumulado enormes beneficios con operaciones de alto riesgo y elevado lucro en los años previos a la crisis, que luego han derivado en rescates y medidas de austeridad que está pagando la ciudadanía europea.

19 millones de personas se encuentran en la Unión Europea en situación de desempleo, casi dos millones más que el año anterior, y de ellos 3,6 millones son jóvenes por debajo de 25 años. En el Estado español el paro se eleva al 26% y en Euskadi se estima será más del 16% al finalizar 2013.

El Movimiento Europeo Internacional afirma que las elevadas tasas de paro actuales son resultado directo de las políticas de austeridad, con resultados muy negativos para el futuro de la sociedad europea.

2013 ha sido denominado como Año Europeo de la Ciudadanía, con el objetivo de situar a las personas en el centro del proyecto europeo.

Para ello, es necesario desarrollar una política social europea, que hoy en día podemos considerar casi inexistente. El Movimiento Europeo Internacional considera que la Unión Europea debe, entre otras funciones, ser la guardiana de los derechos sociales y defensora del bienestar de la ciudadanía, prohibiendo una ruinosa competición para atraer inversiones que promueve el dumping social.

Aún estamos inmersos en la crisis, y por ello el Movimiento Europeo Internacional advierte que están siendo las capas de la sociedad más modestas las que en mayor medida están sufriendo la crisis, y que es necesario por ello reforzar la lucha contra la evasión de impuestos y el fraude fiscal.

También defiende la puesta en marcha de una iniciativa a nivel europeo que promueva la creación de empleo mediante inversiones que impulsen un nuevo modelo sostenible a nivel económico, social, industrial y medioambiental.

La mayor preocupación del Movimiento Europeo Internacional y de EUROBASK en este momento es la defensa del Estado europeo de Bienestar. La fortaleza y estabilidad de nuestras democracias se basa en la gratuidad de la educación, la universalidad de la sanidad, el mantenimiento del sistema de pensiones y el refuerzo de los servicios sociales en tiempos de crisis.

La principal seña de identidad europea en el mundo ha sido nuestro modelo social. No permitamos que el modelo asiático de explotación laboral, que el privatizado modelo estadounidense de derechos ligados al estatus económico debiliten el proyecto europeo basado en la solidaridad, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Es por ello que, desde EUROBASK, os invitamos a aportar vuestras propuestas, ideas, reflexiones en esta jornada de reflexión y debate, cuyo objetivo es reforzar los lazos entre los diferentes agentes de la sociedad vasca para poder entre todos definir un nuevo modelo social para Euskadi, capaz de resistir las tensiones que provoca una economía globalizada en un mundo con diferentes niveles de protección social.

Mila esker, muchas gracias

APERTURA

Se agradece que esta reflexión y este debate se desarrollen en este momento, en esta época y en este lugar, en el Parlamento Vasco. Coincide plenamente, además, con las tareas de *EUROBASK*, su organizador junto con el propio Parlamento. No olvidemos que *EUROBASK* es el foro del que este país, y en especial este Parlamento, se ha dotado para la reflexión en torno a asuntos europeos, un *Think tank* que pretende socializar “*las ideas, debates y acciones europeas*”, y que fomenta la relación y la participación entre Euskadi y Europa.

El título de este seminario es “*Estado europeo de Bienestar: retos para Euskadi en el siglo XXI*”. Esta reflexión que ahora abrimos tiene lugar en un momento en el que Europa se encuentra en crisis, no diré que en la crisis más profunda que jamás ha vivido Europa, pero sí – me atrevería a decir–, en la crisis económica más profunda de las que hemos vivido en estos últimos años.

Dicho de otro modo, en la mayor crisis que ha conocido Europa desde que es Unión Europea. Y con la excusa de esa crisis, se está produciendo una transformación del Estado de Bienestar característico de Europa, hasta el punto de poner en duda el propio bienestar.

La Unión Europea ha demostrado una clara falta de liderazgo para hacer frente a la crisis. Los intereses de cada Estado se han antepuesto –y se anteponen– a los de la Unión Europea, hasta tal punto que se han impuesto políticas sustentadas en la filosofía del “*sálvese quien pueda*”. De hecho, son cotidianas y habituales las diferencias que demuestran los dirigentes de la Unión Europea a la hora de hacer un diagnóstico, e incluso llegan a provocar conflictos que ponen en evidencia las debilidades que el actual modelo europeo tiene. Y en esto, por desgracia, la pescadilla sigue mordeándose la cola.

Pero tampoco nos engañemos y en vez de mirar a la luna, nos quedemos mirando al dedo que la señala. El Estado de Bienestar se construye de abajo arriba y se defiende de abajo arriba. Ese Estado de Bienestar que hemos mencionado como característica de Europa no llegó como un regalo, ni a los países de nuestro entorno, ni al nuestro. Entre nuestros vecinos, en las naciones de la Europa occidental, se desarrolló gracias a los trabajos y las políticas aplicadas para salir de las cenizas y los escombros a que quedaron reducidos tras la segunda Guerra Mundial. Esto sucedió entre nuestros vecinos, porque aquí, en esta parte de Europa, en el sur de Euskal Herria, el Estado de Bienestar no lo pudimos desarrollar hasta mucho más tarde.

Es más, de un modo u otro, la sanidad, educación y los servicios sociales que representan ese Estado de Bienestar resultan en su desarrollo contemporáneos en Euskadi, y los hemos materializado gracias al autogobierno que recuperamos a finales de la década de los setenta.

No podemos dejar de mencionar, porque las cosas hay que decirlas como son, que ese Estado de Bienestar no ha sido un regalo del Estado que nos acoge en su seno, sino que el bienestar conseguido en Euskadi se lo debemos a la capacidad de desarrollar una política económica autónoma y al autogobierno del que disponemos. Pese a que las facultades para tomar medidas en el área económica son limitadas, siempre existe margen para que cada país adopte las suyas. Tomando como herramienta y utilizando las capacidades de nuestro autogobierno, sobre la base de nuestras políticas económicas propias, implementadas y desarrolladas por los diferentes gobiernos, este pueblo ha avanzado sin esperar, ni mirar a ver



qué decía o qué hacía España. ¿O no recuerdan la máxima española sobre la política industrial? Sobre esa base hemos construido el bienestar al que estamos obligados a dar continuidad.

No olvidemos, por tanto, que las bases de ese bienestar han estado y deben seguir estando en nuestras manos. O lo que es lo mismo e igual de importante, que las pagamos nosotros. Precisamente por eso es tan relevante la defensa de nuestra identidad y nuestro autogobierno, y aún más, su desarrollo. La necesidad de un nuevo marco de autogobierno no es nueva, y ese es el camino que en su momento deberemos recorrer. Pero no olvidemos que el capítulo social del actual Estatuto de Gernika está sin desarrollar y sin cumplir, concretamente, por si alguien no se da por aludido, me refiero al artículo 18.2 del Estatuto de Gernika, o lo que es lo mismo, a lo relativo a la Seguridad Social. Las leyes están para cumplirlas, también en este caso. Resulta justo y necesario mencionar esto, más aún cuando estamos hablando del Estado del Bienestar.

Por tanto, también desde el punto de vista del bienestar, los incumplimientos y los intentos de recentralización son perjudiciales y perniciosos, y no solo porque vayan contra nuestros derechos e intereses; también porque, digámoslo claro, profundizar en el autogobierno, además de defender la identidad y los derechos, es defender también nuestra economía y el bienestar de nuestros hijos e hijas.

En este mundo globalizado, Euskal Herria en general y la comunidad de Euskadi en particular, además de formar parte del mundo, tiene la necesidad de ser activamente parte de Europa. Necesitamos nuestro lugar en Europa, en el presente más que en el pasado, y aún más en el futuro. Y la razón última de esa necesidad es el porvenir de esta sociedad, el futuro de nuestros hijos e hijas, en definitiva, el porvenir de los hombres y mujeres que conformamos esta sociedad.

El respeto de los derechos individuales y colectivos, así como de los derechos sociales, está en el germen de la Unión Europea. Y sobre ese fundamento se ha construido la casa europea, Europa, cimentada en los valores de la democracia y los derechos humanos. Una Europa que une en un proyecto común a las naciones y pueblos, con sus identidades y culturas. Precisamente ahí ha realizado, puede realizar y ha de realizar Euskadi su aportación, hoy como ayer, y como hoy en el futuro.

EL FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EUROPA: entre la reconstrucción del contrato social y el bienestar de todo a cien

A través de este trabajo se quiere hacer una breve reflexión en torno al futuro del Estado del Bienestar, incidiendo en la situación actual y apuntando algunos de los retos a los que se enfrenta este sistema político en un momento como el actual de crisis económica y social. Para ello, partiendo de los fundamentos del Estado del Bienestar se va a realizar un análisis del momento presente, subrayando aspectos como el énfasis por la activación y las políticas activas de empleo, y se van a plantear también algunas de las alternativas para un contexto europeo en el que la precariedad laboral y social es cada vez mayor.

¿DE DÓNDE VENIMOS?

El Estado del Bienestar es uno de los grandes *inventos* de Europa y, como tal, se conforma sobre todo en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial en los países de la denominada Europa Occidental que sembrarán el germen de la construcción europea y del desarrollo comunitario.

En este contexto, el pleno empleo y el desarrollo de políticas sociales que garantizan y extienden el concepto de ciudadanía en su vertiente social (Marshall, 1998) posibilitan que la inmensa mayoría de la población de los países europeos disfrute de cotas de bienestar jamás vistas anteriormente, dando paso así al periodo denominado como los *30 gloriosos años* que transcurren desde mediados de los cuarenta hasta principios de los 70.

Este sistema se sustenta en un contrato social basado en el empleo fordista y caracterizado por una alta tasa de empleo – eminentemente masculina– y una larga trayectoria laboral en un mismo lugar de trabajo a jornada completa. Los periodos ajenos al empleo son mínimos y además se cubren adecuadamente gracias a un alto periodo de cotización. Así, el empleo se convierte en el garante del bienestar y en la puerta de acceso a los derechos sociales (Moreno, 2008).

A su vez este modelo erige una visión de la sociedad en la que se entiende que la pobreza y las necesidades sociales no cubiertas son de carácter estructural y, como tal, la respuesta también debe ser estructural y colectiva. Las políticas sociales se vertebrarán con base en la solidaridad social y en la aceptación de la necesidad de atenuar los factores exclusógenos del sistema económico, existiendo gran diferencia con respecto al modelo anglosajón – estadounidense– que frecuentemente hace hincapié en la responsabilidad individual de las personas frente a la responsabilidad social que subraya el modelo europeo.

¿DÓNDE ESTAMOS? ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

En los últimos años algunos de los rasgos que se han comentado en el punto anterior se han visto modificados. La norma social del empleo fordista está tendiendo a desaparecer y frente a ésta ha irrumpido con fuerza un nuevo modelo laboral basado en la flexibilidad y la precariedad laboral.



Se observa que frente a un modelo basado en la seguridad –social y laboral– y la certidumbre está tomando cada vez más fuerza otro, en el que la incertidumbre, la inseguridad o la fragilidad son rasgos definitorios (Sennet, 2000; Beck, 2000).

En este contexto, aunque lógicamente con diferentes efectos debido a diversos tipos de Estado del Bienestar (Titmuss, 1981; Esping-Andersen, 1993; Ferrera, 1998), se está dando una reconfiguración de los Estados del Bienestar, basada en la *activación laboral* y que deriva en una cierta convergencia de los Estados del Bienestar europeos (European Commission, 2006).

En gran parte esta evolución está altamente influenciada por el modelo anglosajón del *welfare to work*, que hace hincapié en la necesidad –rápida– de acceder al mercado laboral de aquellas personas que perciben prestaciones sociales (Plinger, 2000) y para las que establece sanciones y mecanismos coercitivos. A la par, en la mayoría de los casos también se han dado recortes en las cuantías de dichas prestaciones. Aunque no pueda ser objeto de análisis en este trabajo, vale la pena subrayar que existen grandes dudas en torno a las cualidades de este modelo, sobre todo en lo concerniente a la incorporación laboral y la integración social de aquellas personas más desfavorecidas (Daguerre y Etherington, 2009).

De esta forma se está dando un tránsito del *welfare* clásico al *workfare*. Este cambio no es tan sólo semántico, ya que en gran medida también se está dando una relectura del contrato social del Estado del Bienestar y el sustento ideológico del mismo. Así, frente a la visión basada en la solidaridad y la responsabilidad social frente a la pobreza y la exclusión social, que deviene en la provisión de ciertos derechos sociales, el modelo de activación incide en mayor medida en la responsabilidad individual de la persona afectada y por lo tanto en la respuesta de ésta a la situación que vive, poniendo mayor énfasis en el aspecto contractual, de tal forma que la persona perceptora de la prestación tiene una serie de derechos pero también unas obligaciones con respecto a la sociedad y a la ayuda que ésta le ofrece. De esta forma, las prestaciones sociales se deben ganar, se tienen que merecer.

Esta mutación tiene claras implicaciones en la gestión y la manera de entender las políticas sociales y el Estado del Bienestar en su conjunto, ya que sitúa el núcleo normativo y práctico en otras coordenadas. Por citar algún ejemplo, de una visión en la que se destaca la *falta de empleo* –elemento estructural y social– se transita hacia otro en el que se subraya la *falta de empleabilidad* –elemento individual–. De igual forma, desde una perspectiva centrada en la protección frente al riesgo y la inseguridad –social, colectiva– se pasa a otra en la que toman fuerza las capacidades de adaptación al cambio –individual–.

Este modelo de la activación se está llevando a cabo desde finales de los 90 y dentro del debate europeo ha tomado gran relevancia de mano de la *flexiseguridad*, que plantea la necesidad de aunar flexibilidad laboral por un lado y seguridad social por el otro, para así integrar ambos objetivos y poder erigir *un círculo virtuoso* para el conjunto de la ciudadanía y el mercado laboral. De hecho, parece que es una de las líneas de actuación preferentes en esta materia dentro de la Unión Europea (European Council, 2007) y para ello se presentan como modelos a seguir el danés o el holandés, en el que junto a una alta cobertura de las prestaciones sociales se da una gran flexibilidad del mercado laboral y un alto grado de éxito de las políticas activas de empleo.

Más allá del debate en torno a la extrapolabilidad de estos modelos –países con altas cargas impositivas, población reducida, alto gasto en políticas sociales–, el modelo de flexiseguridad ha suscitado un amplio e interesante debate que va desde las opiniones que subrayan las bondades del modelo hasta aquellas otras que señalan que más que de flexiseguridad debería de hablarse de *flexiexplotación*. Así, realmente el gran dilema de este modelo es cómo compaginar los dos conceptos que componen el término y ver en qué medida casan, o dicho de otro modo, qué parte de flexibilidad y qué parte de seguridad incluimos dentro de la cotelera...

En todo caso y, en definitiva, lo que emerge en el momento actual es una nueva concepción de Estado del Bienestar basado en la responsabilidad individual, las capacidades, la adaptación y las competencias personales, frente al modelo de responsabilidad colectiva, basada en la solidaridad y en un análisis estructural y social de las problemáticas asociadas al bienestar y a una vida digna.

Llevando estas definiciones al plano práctico nos encontramos con un escenario en el que la erosión de la ciudadanía y sus derechos sociales es cada vez mayor (Dahrendorf, 1994). Todo ello, deviene en un importante aumento de la vulnerabilidad y la precariedad social para amplias capas y colectivos de la sociedad que ven como su bienestar material y social mengua incesantemente.

Así, frente a un modelo en el que la inmensa mayoría de la población estaba integrada y tan sólo una minoría estaba en situación de exclusión social empieza a emerger un nuevo paradigma en el que las personas plenamente integradas son cada vez menos y aumenta ostensiblemente el colectivo de los precarios, de los vulnerables y, como podría pensarse, la actual crisis económica y social no hace más que incidir e intensificar esta tendencia.

¿HACIA DÓNDE PODEMOS IR? ALTERNATIVAS

El modelo esbozado anteriormente es presentado frecuentemente como algo natural. Bajo esta perspectiva sería completamente inútil reflexionar en torno a las posibles alternativas para hacer frente a dicho modelo. Más allá de lo tendencioso que puedan ser estas opiniones, la reforma actual del Estado del Bienestar no es ni irremediable ni neutra, atiende a intereses y factores ideológicos y por ello, es importante que sea debatida y criticada.

Al respecto, no es verdad que no haya propuestas o alternativas que planteen una reforma del Estado del Bienestar cimentada en los valores de la solidaridad y la responsabilidad social. Hay propuestas y alternativas que inciden en este campo y que debieran plantearse en los diferentes foros y ámbitos de debate.

Pero antes de esbozar algunas de ellas es importante resaltar, para así poder acotar y precisar el contorno de este debate, que el Estado del Bienestar tal y como se entendió en los 30 gloriosos años, muy posiblemente no va a volver, es inviable y elementos como el pleno empleo, el crecimiento económico incesante o un modelo social basado en el conflicto social moderno –capital/trabajo– (Dahrendorf, 1990) no parece que vayan a repetirse como en épocas pasadas.

Por ello, el Estado del Bienestar que hemos conocido más bien atiende a los *conceptos zombies* de Beck (2002) o a las *instituciones concha* de Giddens (2000), para referirse a aquellas instituciones de la modernidad que aunque en apariencia mantienen su significado han perdido gran parte de su contenido. Esto no quiere decir que el Estado del Bienestar sea inservible, sino que hay que sustentar sus cimientos en nuevos ejes que aprehendan adecuadamente los cambios sociales que se han dado en estos últimos años.

Cualquier reconfiguración del Estado del Bienestar tendrá que incluir al debate elementos como los demográficos –envejecimiento– y sus implicaciones sociales –calidad de vida, dependencia–, los cambios en la estructura social, la transformación del mercado laboral, la inclusión de la perspectiva de género en la redefinición del nuevo contrato social, la gestión de la diversidad y la inmigración o el ámbito medioambiental y los límites del crecimiento económico.

En este sentido, hay propuestas que beben de esta actualización y que ofrecen alternativas al modelo restrictivo de bienestar que siguen en la actualidad la mayoría de los países europeos. A continuación van a citarse algunos de ellos.



En un primer grupo podríamos incluir aquellas propuestas que podrían catalogarse como *vías progresistas para la flexiseguridad*, ya que inciden en la necesidad de considerar y tener en cuenta los cambios en el mercado laboral pero sin que ello devenga en una mayor inestabilidad de la persona trabajadora. Así, son alternativas que inciden en “proteger al trabajador y no el puesto de trabajo” (Giddens, 2006: 17).

La primera que va a indicarse es la propuesta de los *mercados laborales de transición – transitional labour markets*– que ha desarrollado Schmid (2002) y en los que plantea una serie de garantías para los itinerarios vitales y laborales de las personas que participan en el mercado laboral, sobre todo para los tránsitos que pueden suponer mayor riesgo, como por ejemplo el paso de la educación al empleo, del trabajo no remunerado al empleo, del desempleo al empleo –o viceversa– o del empleo a la jubilación.

Una segunda propuesta, con alguna similitudes con la anterior, es la que se plantea en el Informe Supiot, en el que se habla de los *derechos sociales de giro*, que se obtendrían participando en el mercado laboral y que servirían para cubrir periodos de formación o para cuidados familiares en la línea de ofrecer “un estatuto profesional capaz de conjugar libertad y seguridad” (Supiot, 1999: 68).

Giarini y Liedtke (1998) plantean un sistema de *trabajo multiestratificado*, compuesto por tres estratos laborales. En el primero se garantizaría al conjunto de la población una especie de empleo básico que se situaría en 20 horas semanales o 1.000 anuales. Este segmento laboral tendría que estar protegido y ofrecer unas condiciones laborales adecuadas y dignas. En un segundo escalafón se encontraría un mercado laboral que se regiría por el principio de la oferta y la demanda y que sería totalmente flexible. Finalmente en un tercer estadio se situaría el trabajo no remunerado.

Dentro de este esquema y desde una premisa de corte ecologista, también hay propuestas que plantean la puesta en marcha de la jornada laboral semanal de 21 horas, como una opción para fomentar el decrecimiento, el empleo para el conjunto de la población y el desarrollo de otros valores sociales y morales (New Economics Foundation, 2010).

Bouffartigue (1999) se decanta por la posibilidad de los contratos de actividad, que relacionarían a una persona con una red social compuesta por empresarios, organismos de formación y entidades sociales, de tal forma que la persona obtendría una serie de derechos por las actividades que realiza en la red, que pueden ser laborales, sociales o formativas. Carnoy y Castells (1997) plantean una propuesta de redes de itinerarios laborales muy similar a la de Bouffartigue.

En esta misma línea también toman fuerza las propuestas que inciden en revalorizar el trabajo voluntario y comunitario, como la de la sociedad cívica de Beck (2000) o los planteamientos de Rifkin (1997) u Offe y Dekken (2000).

Fuera de esta lógica relacionada con el mercado laboral y la flexiseguridad también encontramos otras propuestas interesantes y sugerentes. Quizás la más conocida y debatida es la de la Renta Básica de Ciudadanía, que plantea una ruptura de la relación entre empleo e ingresos y la puesta en marcha de una prestación incondicional para el conjunto de la ciudadanía (Van Parijs, 1997; Raventós, 1999), como herramienta para hacer ofrecer mayor libertad a la ciudadanía en el momento actual.

CONCLUSIÓN: EL ESTADO DEL BIENESTAR EN LA ENCRUCIJADA

En un contexto como el actual son varias los caminos que se abren para el Estado del Bienestar. La primera opción es la de redefinir y actualizar las bases del contrato social del Estado del Bienestar manteniendo los ejes fundamentales del mismo. De esta manera, el pacto social del Estado del Bienestar europeo se ha cimentado en la solidaridad y en la aceptación de que la pobreza y la exclusión social tienen un componente social y la respuesta debe ser colectiva.

Desde este punto de vista urge activar el debate sobre propuestas y alternativas y a la vez replantear algunas cuestiones que en la actualidad puede que ya no sirvan. Habrá que dar alguna vuelta a temas como el decrecimiento o la sostenibilidad del modelo basado en el crecimiento económico.

Puede que las alianzas tengan que fraguarse en el ámbito de lo moral, de lo ético. Hay que plantear de nuevo el debate en torno a la solidaridad, en torno a la cooperación frente al individualismo (Sennet, 2012) y subrayando las potencialidades de éstos (Wilkinson y Pickett, 2009) y haciendo hincapié en la predisposición humana a dichos valores (Zubero, 2013) y en el fomento de redes sociales y ciudadanas, de más participación social y en definitiva de más comunidad. Al respecto, es muy posible que en torno a las ideas del Estado del Bienestar haya en Europa una *reserva moral* y que haya que explotarla y fomentarla en los próximos años.

En este campo de las alianzas no sólo habrá que replantearse el *qué* y el *cómo*, sino también el *quién*, es decir, cuáles deben ser los agentes de cambio y las posibles alianzas. Quizás haya que articular coaliciones hasta hace un tiempo algo extrañas. Por citar un ejemplo, la iglesia –y sobre todo su vertiente más social– puede tener un gran potencial en este campo, ya sea por su grado de implicación con aquellas personas en peor situación, ya sea también por el grado de legitimación social que puede tener. Así, la activación de este debate puede que vaya a estar alejada de la esfera tradicional en la que se ha gestionado el Estado del Bienestar, que ha sido el ámbito laboral y socioeconómico y haya que incluir otras esferas.

Europa lleva tiempo sin reaccionar y no parece que haya estadistas que tengan claro que el Estado del Bienestar ha sido y sigue siendo un modelo exitoso para conjugar crecimiento y eficiencia por un lado y bienestar y cohesión social por el otro. La gestión política actual de la crisis económica es un claro ejemplo de ello.

En un escenario como éste no puede descartarse la otra opción, que es ciertamente apocalíptica a la par que viable y realista en estos momentos. Cada vez se da una mayor dualización en el ámbito europeo y el modelo de activación y de responsabilización individual de las situaciones personales no hace más que intensificar esta tendencia hacia una sociedad de vencedores y perdedores.

Una parte cada vez más menguante de nuestra sociedad sigue manteniendo unas cotas altas cotas de bienestar y una ciudadanía plena, pero cada vez son más los que se descuelgan de la cohesión y de las clases medias.

La figura de las dos orillas que se juntan a través de un puente levadizo puede ser una imagen muy sugerente para explicar esta pauta. Hasta ahora el puente ha servido para juntar las dos orillas y para que gente que estaba en la *peor orilla* pudiese pasar a la otra. Sin embargo, en la actualidad el puente levadizo se ha levantado y en la orilla buena han podido quedarse aquellas personas que tienen más de 40 años. De esta edad hacia abajo no han dispuesto del puente y quizás alguno con suerte estaba pasando por el puente y ha conseguido engancharse al lado del puente que lleva a la integración, pero la gran mayoría se ha quedado en la otra orilla y sin visos de puente. De hecho, por primera vez en los últimos 200 años puede que una generación –la compuesta por los menores de 40 años– esté en peor situación económica y social que la anterior, rompiendo así con la idea del progreso y la modernidad.



Y por mucho que insista el modelo de la activación pasar en barquita o en lancha neumática es mucho más difícil que hacerlo a través del puente del Estado del Bienestar. Dicho de otra forma y más claramente, las soluciones personales e individuales no tienen potencial para garantizar la cohesión y la integración de nuestras sociedades.

En este escenario tan sólo puede emerger un Estado del Bienestar basado en la precariedad. Tan sólo una minoría podrá mantener las cotas de bienestar actuales y una mayoría se verá abocada a *un bienestar de todo a cien*, en el que el bienestar social de las personas en situación de vulnerabilidad tan sólo se podrá sustentar en políticas sociales residuales y en servicios informales que estén dispuestos a dar aquellas personas que todavía están peor y se encuentren en situaciones de vulnerabilidad extrema, es decir que el bienestar se garantizará a costa de una mayor desigualdad e injusticia.

Este es el dilema en el que se encuentra el Estado del Bienestar y por ende el modelo de construcción europea. Europa se encuentra en una encrucijada y dependiendo del camino que se elija el futuro será uno u otro y, lógicamente también las consecuencias para el conjunto de la ciudadanía y para el modelo de sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, U. (2000): *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (2002): *Libertad o capitalismo*, Barcelona: Paidós.
- BOUFFARTIGUE, P. (1999): “¿La norma del empleo hecha trizas?” en PRIETO, C. (ed.): *La crisis del empleo en Europa*, Alzira: Germania.
- CARNOY, M. y CASTELLS, M. (1997): *Sustainable Flexibility. A Prospective Study on Work, Family and Society in the Information Age*, Paris: OECD.
- DAHRENDORF, R. (1990): *El conflicto social moderno: ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid: Mondadori.
- DAHRENDORF, R. (1994): *Ley y orden*, Madrid: Cívitas.
- DAGUERRE, A. y ETHERINGTON, D. (2009): *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons of the UK*, London: Department for Work and Pensions.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): “Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market”, disponible en <http://www.europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:en.pdf>
- EUROPEAN COUNCIL (2007): “Council conclusion. Towards common principles of flexicurity, 5-6 de diciembre de 2007”, disponible en http://www.etuce.homestead.com/Documents/2008/Flexicurity_annex.pdf
- FERRERA, M. (1998): “The four social Europes: Between universalism and selectivity” en Rhodes, M. y MÉNY, Y. (Ed.): *The future of European welfare. A new social contract?*, London: MacMillan Press.
- GIARINI, O y LIEDTKE, P.M. (1998): *El dilema del empleo. El futuro del trabajo*, Barcelona: Galaxia-Gutenberg.
- GIDDENS, A. (2000): *Un mundo desbocado*, Madrid: Taurus.
- GIDDENS, A. (2006): “Coronar todas las cumbres” (entrevista) en *El País*, 3 de diciembre de 2006, p. 17.
- MARSHALL, T.H. (1998): “Ciudadanía y clase social” en MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T.: *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.
- MORENO, G. (2008): *Crisis y reconstrucción del Estado del bienestar. Las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- NEW ECONOMICS FOUNDATION (2010): *21 Hours. Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century*, London: New Economics Foundation.



- OFFE, C. y DEKKEN, J. (2000): "Trabajo, ocio y participación social" en MUÑOZ, S.; GARCÍA, J.L.; GONZÁLEZ, L. (Dir.): *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid: Cívitas.
- PILINGER, J. (2000): "Redefining work and welfare in Europe: New perspectives on work, welfare and time" en LEWIS, G.; GEWIRTZ, S. y CLARKE, J. (Ed.): *Rethinking Social Policy*, London: Sage.
- RAVENTÓS, D. (1999): *El derecho a la existencia*, Barcelona: Ariel.
- RIFKIN, J. (1997): *El fin del trabajo*, Barcelona: Paidós.
- SENNET, R. (2000): *La corrosión del carácter*, Barcelona: Anagrama.
- SENNET, R. (2012): *Juntos*, Barcelona: Anagrama.
- SCHMID, G. (2002): "Towards a theory of transitional labour markets" en SCHMID, G. y GAZIER, B. (eds.): *The dynamics of full employment: social integration through Transitional Labour Markets*, Chentelham: Edgard Elgar.
- SUPIOT, A. (1999) (Coord.): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- TITMUS, R. (1981): *Política social*, Barcelona: Ariel.
- VAN PARIJS, Ph. (1997): *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Oxford University Press.
- WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009): *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid: Turner.
- ZUBERO, I. (2013): "Los efectos de la crisis... vienen de mucho antes y seguirán, mucho después" en *Galde*, nº 1, pp. 45-47.



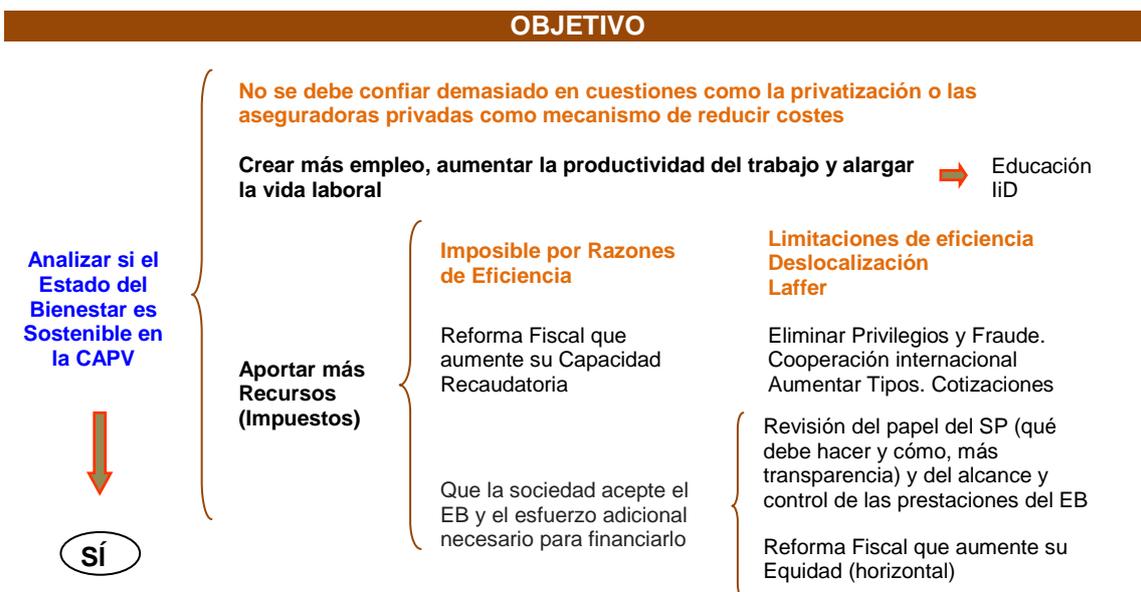
LA SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR

Índice: I. OBJETIVO. II. EL ESTADO DE BIENESTAR EN LA CAPV. II.1 *Relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones.* II.2. *Comparación del Estado de Bienestar de la CAPV con el de otras CC.AA.* II.3. *Comparación del Estado del Bienestar de la CAPV con el de los países más avanzados.* III. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DE BIENESTAR. IV. COSTE DEL ESTADO DE BIENESTAR. V. LAS OPCIONES DE REFORMA. VI. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO. VII. REFORMA FISCAL. VIII. CONCLUSIÓN.

Buenos días. Quisiera en primer lugar agradecer a los organizadores, al Parlamento Vasco y EUROBASK, su invitación para participar en esta jornada. En esta intervención, analizaré fundamentalmente la cuestión de la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

I. OBJETIVO

A la pregunta de si es sostenible el Estado de Bienestar (EB) adelanto ya que la respuesta es que sí, siempre se esté dispuesto a aportar más recursos para financiarlo. Y, aproximadamente, serán necesarios un 20% más de recursos. Esto puede parecer mucho. Sin embargo, tanto el País Vasco como el resto de España tienen unos niveles de fiscalidad y de gasto que están entre los más bajos de la Unión Europea, y eso le da un margen suficiente para afrontar sin demasiados problemas, si se desea, el coste adicional del Estado de Bienestar.



Una segunda idea que creo es importante es que, contrariamente a lo que se dice a veces, no debemos esperar demasiado (en términos de reducción de costes) de las propuestas que se

está realizando para privatizar la gestión del Estado del Bienestar en la Sanidad, la Dependencia o, incluso, las pensiones. Los defensores de la privatización argumentan que al privatizar introducimos competencia, ganamos en eficiencia y se reduce el coste de provisión. Esto es, que se puede ofrecer lo mismo (o más) más barato. Pero esto no es cierto, y ni la evidencia empírica ni lógica económica apoyan esta conjetura. Pensemos, por ejemplo, en la sanidad. Si la producción es pública, se deberá cubrir el coste de producción. Si es privada, habrá que cubrir el coste más el beneficio privado. Y es dudoso que las (supuestas) ineficiencias públicas sean suficientes para cubrir una reducción de costes y un beneficio privado suficiente. Por ello, es probable que los beneficios se obtengan a expensas de reducir la calidad de las prestaciones, los salarios del personal (que trabajará más descontento y, por tanto, peor) o una combinación de ambas. Puede que sea más barato, pero seguro que será peor.

Dado que no debemos esperar demasiado de las propuestas privatizadoras como instrumento de reducción de costes, mantener el Estado de Bienestar va a requerir aportar más ingresos que pueden venir de dos fuentes:

1. El crecimiento de la renta. El crecimiento de la renta depende de la evolución del capital físico, humano y tecnológico. Por tanto, para que en el futuro se pueda crecer a tasas que permitan mantener los niveles de vida actuales, es necesario en primer lugar alargar la vida laboral (para que el porcentaje de población activa no disminuya drásticamente), invertir en educación (para aumentar el capital humano) y en investigación (para aumentar el capital tecnológico). Esto, a su vez redundará en una recaudación mayor. Hoy día, con una crisis económica, las primeras partidas que se han recortado son las que no se ven, las que tienen efectos a largo plazo. Esto es un error esencial porque, para que la economía crezca y nos podamos mantener en un mundo competitivo dentro de 10-15 años, es necesario gastar hoy en educación y en investigación.

2. Una Reforma Fiscal que aumente la Capacidad Recaudatoria del Sistema Fiscal. La segunda vía para aportar más recursos es, sencillamente, subir los impuestos. Hay quien argumenta que aumentar los impuestos va a introducir unos costes de eficiencia sustantivos porque desincentivará las ofertas de factores (trabajo y ahorro) y favorecerá la deslocalización de empresas e individuos de renta elevada. Sin embargo, dentro de unos amplios márgenes, no es verdad que los impuestos adicionales perjudiquen el crecimiento. Ciertamente las rentas altas y las empresas dirán lo contrario, porque es en su interés que la sociedad lo crea. Pero que lo digan no significa que sea cierto. En realidad, los únicos costes significativos de eficiencia que puede tener elevar los impuestos –por lo menos a los niveles que tienen ahora– tendrán que ver con la deslocalización de algunos tipos de capital pero esto se puede reducir razonablemente con medidas de control y cierre de vías de elusión. Es más, incluso si subir los impuestos tuviera un coste (en términos de deslocalización) probablemente sería mejor aceptarlo que, para no tener este coste, reducir significativamente el Estado del Bienestar.

En todo caso, la reforma fiscal necesaria para aumentar los ingresos y mantener el Estado del Bienestar debe apoyarse en tres elementos:

- Eliminar Privilegios Fiscales (exenciones, bonificaciones, etc.) y Reducir el Fraude.
- Buscar la Cooperación Internacional para minimizar la deslocalización.
- Aumentar Tipos. Cotizaciones.

Pero para subir los impuestos es necesario que la sociedad lo acepte. Esto es, que acepte el diseño del Estado del Bienestar y el esfuerzo adicional necesario para financiarlo. Y para que esto sea así son necesarias dos cosas:

a) Racionalizar el gasto y hacerlo más justo y transparente. Esto requiere reformas tanto en el gasto como en el ingreso:

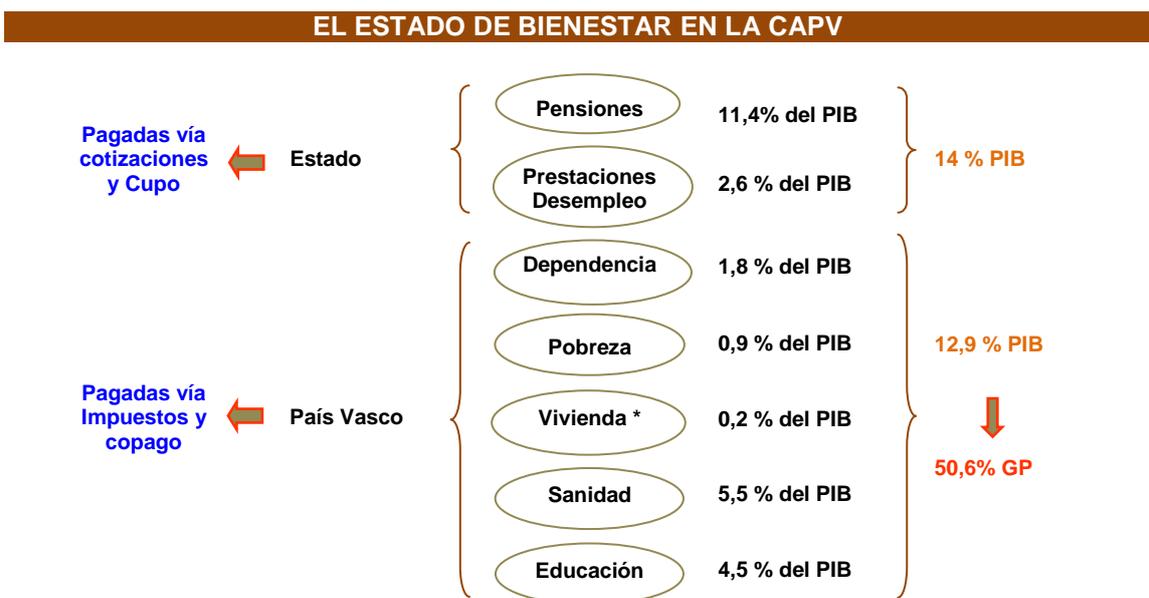
- En cuanto al gasto se debe, en primer lugar, revisar el papel del Sector Público: qué debe hacer y cómo debe hacer lo que queremos que haga (eficiencia). En particular en el Estado del Bienestar hay que revisar, primero, si lo que se está protegiendo es lo que la sociedad realmente quiere proteger o si, quizá, se ha ido demasiado lejos en algunas cuestiones. Porque si es así, la sociedad rechazará el Estado del Bienestar. En segundo lugar hay que garantizarse que el Estado del Bienestar es justo en un sentido básico: que el conjunto de políticas que lo constituyen producen (globalmente) un resultado justo.

b) Una Reforma Fiscal que aumente su equidad (horizontal). Hacer que el sistema fiscal sea justo. El sistema fiscal en el momento actual es esencialmente injusto porque hay contribuyentes que pagan mucho y otros que pagan muy poco. Realmente los que están pagando están en el límite de la presión fiscal y no podemos esperar que acepten pagar más impuestos; mientras que hay una parte importante de los contribuyentes y de las rentas que escapan del sistema fiscal. Por lo tanto, tenemos que hacer una reforma esencial del sistema fiscal que, por un lado, elimine las discriminaciones y, por otro lado, en el camino de eliminarlas les dote de capacidad recaudatoria suficiente.

En realidad, la evaluación global de la justicia del Estado del Bienestar debería realizarse analizando conjuntamente las aportaciones y las prestaciones. El Estado del Bienestar será justo, si la distribución de saldos netos (beneficios menos coste) lo es. Y sólo si lo es.

II. EL ESTADO DE BIENESTAR EN LA CAPV

Lo primero que tenemos que recordar, quizá, es que el Estado del Bienestar en la CAPV se encuentra dividido entre todos los niveles de gobierno que actúan en la CAPV. El gobierno central (a través de la Seguridad Social) se encarga de la cobertura social. Esto es, las pensiones y las prestaciones por desempleo. La CAPV paga por esto mediante dos vías. Primero a través de las cotizaciones. Segundo, la parte de las pensiones (por ejemplo las no contributivas) y de las prestaciones por desempleo abonadas con impuestos, la CAPV las paga vía Cupo. El peso de las pensiones y prestaciones por desempleo es muy elevado y, aproximadamente, suponen 14 puntos del PIB; más que la parte del Estado del Bienestar provisto por la propia CAPV (que representa algo menos de 13 puntos del PIB).



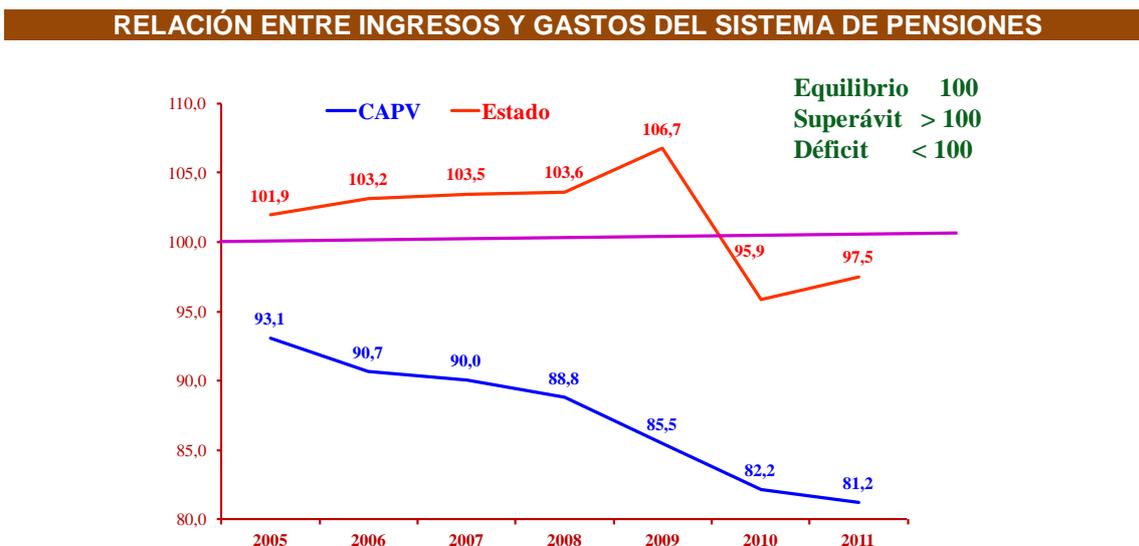
* Sólo algunos gastos son protección social



El Gobierno Vasco se encarga de la educación, la sanidad, la vivienda y la pobreza. Estas políticas suponen más del 65% de su gasto. Las Diputaciones se encargan de la dependencia que representa, según Diputaciones, entre el 45% y el 55% de su gasto. Los ayuntamientos por su parte, colaboran en algunas políticas con, fundamentalmente, las Diputaciones pero su papel es marginal. Por ejemplo, incluso en un ayuntamiento como el de Bilbao únicamente el 10% de su gasto es en cuestiones relacionadas con el Estado del Bienestar. Por tanto, la mayor parte del gasto del Gobierno Vasco, y casi la mitad del gasto de las Diputaciones, es Estado del Bienestar.

II.1. Relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones

Hay quien propone que, para mejorar las prestaciones, se transfieran al País Vasco. Si, por ejemplo, se transfirieran al País Vasco las pensiones, la situación del sistema sería mucho peor porque el sistema de pensiones vasco, definido como lo que se paga a los residentes en el País Vasco menos lo que aportan los trabajadores del País Vasco en cotizaciones, es mucho más deficitario que el del resto de España. Incluso durante los años de bonanza del sistema de pensiones (entre 2005 y 2009) en los que el sistema de pensiones del Estado ha tenido superávit, el sistema del País Vasco hubiera tenido déficit y además un déficit creciente. Y esto sin tener en cuenta pensiones que un sistema vasco de pensiones independiente probablemente tendría que pagar: las pensiones de gente que trabajó en el País Vasco y ahora está viviendo en el resto de España.



Fuente: Seguridad Social.

II.2. Comparación del Estado de Bienestar de la CAPV con el de otras CC.AA.

En lo que sigue me voy a centrar en la parte del Estado del Bienestar que corresponde a las instituciones públicas vascas. ¿Es el gasto en bienestar de la CAPV alto o bajo? Y la respuesta es que si lo comparamos con el del resto de España, el Estado del Bienestar en la CAPV es alto (se gasta más en términos per cápita) y la evaluación que hacen los ciudadanos y las instituciones que lo evalúan es buena, especialmente en lo referido a servicios sociales. La CAPV es la Comunidad Autónoma que más gasta per cápita en España en educación, sanidad y Servicios Sociales. En porcentaje del PIB, sin embargo, gasta menos en Sanidad y educación, pero más en Servicios Sociales.

Que la CAPV gaste más (per cápita) puede deberse, en parte, a que el País Vasco es especialmente sensible con el Estado de Bienestar. Pero en buena medida, se debe también a que tenemos un concierto económico que produce muchos más recursos que los que tienen las CC.AA. de régimen común. Por ejemplo, en porcentaje del PIB, el País Vasco tiene el doble de recursos que Cataluña para financiar las mismas competencias. Como el País Vasco tiene mucho más recursos en términos del PIB, sorprende que en Educación o en Sanidad se gaste menos (en porcentaje del PIB) que en el resto de España. Esto sugiere que aún hay márgenes para aumentar el gasto en estas competencias.

COMPARACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR DE LA CAPV (I)

Desarrollado en relación a otras CC.AA.

Año 2010	Educación	Sanidad	Servicios Sociales
PER CÁPITA			
CAPV	1372	1687	789
media	1001	1373	287
Max	1372	1687	789
% PIB			
CAPV	4,6	5,6	2,7
media	4,4	6,0	1,3
Max	6,5	10,1	2,7
Según FDSP en 2011:			
Valoración	La de mejores resultados Según la APE 8,71 sobre 10	La CAPV es la tercera mejor de España: 137 puntos La media es de 124,7 Navarra es la mejor con 159	La más generosa de España
Lucha pobreza:	Con mucho las ayudas más generosas de España. La CAPV gasta 16 veces más por persona pobre que el promedio del Estado		
Dependencia	AGSS clasifica como segunda de España (7,5 sobre 10. CLM tiene 9,2)		

Fuentes: Elaboración a partir de Eurostat, Eustat, IN, Ministerio de Educación y Ministerio de Sanidad.

Por otro lado, las evaluaciones que se han hecho para España de la calidad de la Sanidad, la Educación o los Servicios Sociales, de forma sistemática concluyen que las prestaciones en la CAPV están entre las mejores –si no son las mejores– de España.

II.3. Comparación del Estado del Bienestar de la CAPV con el de los países más avanzados

Por otro lado, si miramos a lo que pasa en otros países, la valoración del Estado del Bienestar es diferente. Ciertamente, la CAPV tiene un Estado del Bienestar avanzado en relación a otras CC.AA. Sin embargo, está a una distancia importante del que tienen los países más avanzados de la UE.

Como muestra el Cuadro adjunto, lo que se gasta en la CAPV en Estado del Bienestar está por debajo del promedio de la UE-15 y a considerable distancia del gasto de los países más avanzados. Por ejemplo, el gasto en protección social (excluidas pensiones, que no son competencia de la CAPV) está 5,1 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE-15 y es en

torno a 7 puntos inferior al de Francia o Suecia. La excepción es, sin embargo, el gasto en servicios sociales que está por encima del promedio de la UE-15. El gasto en Educación (que no forma parte de la protección social, pero sí del Estado del Bienestar) también está por debajo del promedio. Tomado globalmente, esto significa que, al menos en términos relativos a otros países de la UE-15, el gasto en bienestar de la CAPV es bajo. Por tanto, hay un amplio margen para aumentar el gasto. De hecho, incluso si se aumentara cinco puntos lo único que conseguiríamos es acercarnos al promedio de la UE.

COMPARACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR DE LA CAPV (II)

A cierta distancia de los países más avanzados

2010 % PIB	Educación (1)	Sanidad (1)	Exclusión social	Protección Social	Protección Social (2)
CAPV	4,6(3)	6,6	0,6	24,0	10,0
España	5,0	7,2	0,2	25,7	11,4
Alemania	5,1	8,9	0,2	30,7	16,1
Francia	5,9	9,0	0,8	33,7	17,1
Suecia	7,3	8,1	0,7	30,4	16,9
UE15	6,1	8,0	0,5	30,5	15,1

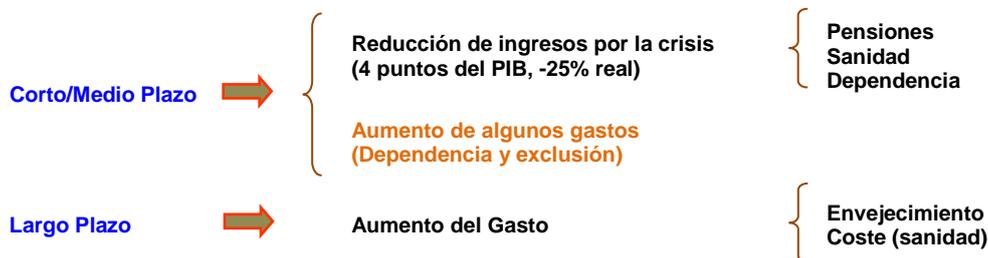
- (1) 2009
- (2) Sin pensiones ni desempleo
- (3) Solo gasto CC.AA.

Fuentes: Elaboración a partir de Eurostat, Eustat, IN, Ministerio Educación y Ministerio de Sanidad.

III. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El Estado del Bienestar se enfrenta a problemas de corto/medio plazo y a problemas de largo plazo.

LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DE BIENESTAR



En el corto y medio plazo, tiene un problema de caída de la recaudación que se combina, aunque en menor medida, con un aumento de los gastos en dependencia y exclusión. La caída de recaudación ha afectado especialmente a las pensiones (porque se ha perdido casi el 10% de los ingresos por cotizaciones), a la financiación de la Sanidad (porque depende de unas



CC.AA. que han sufrido especialmente la crisis de ingresos) y a la Dependencia, cuya Ley desarrollo se ha paralizado de facto por falta de recursos.

En el largo Plazo, el principal problema se deriva de un aumento del Gasto debido en parte al envejecimiento de la población, y en parte a un aumento en los costes de provisión de la dependencia y, especialmente, la sanidad.

En el corto plazo es especialmente preocupante el caso de las pensiones, porque en sólo cuatro años (2009-13) en España se han perdido el 15% de los empleos y, por tanto, el 15% de los cotizantes. Aunque, de momento, en términos de cotizaciones la pérdida ha sido del 10%, el sistema de pensiones ha entrado en un déficit importante. Este déficit se ha cubierto incumpliendo determinadas promesas como las de actualizar las pensiones y recurriendo a un fondo de reserva del que, en solo un año, se ha gastado el 10%. Además este recurso no puede durar mucho tiempo porque la dotación del fondo no es muy grande y sólo cubre poco más de medio año de pensiones. Por lo tanto, el sistema de pensiones se enfrenta, en el corto plazo, a la disyuntiva de agotar el fondo de reserva, buscar ingresos adicionales o reducir las prestaciones.

IV. COSTE DEL ESTADO DE BIENESTAR

¿Cuánto va a aumentar el coste del Estado del Bienestar? Cualquier afirmación a este respecto debe tomarse con extrema cautela porque predecir el futuro es un ejercicio notablemente complicado, especialmente a 20 ó 30 años vista. Con esta cualificación en mente, el cuadro adjunto ofrece las estimaciones que se han hecho para la CAPV y el conjunto de España.

Para la CAPV, en el año 2012 la Oficina Económica del Lehendakari estimó que el coste del Estado de Bienestar en el País Vasco de aquí al año 2030 iba a aumentar en 7,3 puntos del PIB. De este aumento el 30% se debería al envejecimiento y el 70% a otras causas, fundamentalmente el aumento en el coste de la tecnología utilizada. Estas estimaciones, sin embargo, son demasiado elevadas para ser creíbles. Por ejemplo, prevén que el gasto en sanidad se va a duplicar en 20 años y esto nos va a llevar del 4% que supone ahora, al 9%.

Por lo tanto, creo que es más razonable revisar todas las estimaciones que se han hecho a nivel de España y a partir de ellas extrapolar a la CAPV el coste futuro del Estado del Bienestar. Esto nos diría que, con el horizonte del año 2050, el gasto total en el Estado del Bienestar (incluyendo pensiones y prestaciones por desempleo) va a aumentar entre 7 y 8 puntos del PIB más un gasto fijo de entorno a 2 puntos del PIB para dotar al sistema de dependencia de las infraestructuras necesarias. Esto debería minorarse en la reducción del coste de las prestaciones por desempleo porque, si como dicen las estimaciones disponibles, la población activa se reduce, también lo hará el paro, incluido el estructural.

Como la CAPV no provee las pensiones, estas estimaciones para el conjunto de España sugieren que en la CAPV el aumento del coste del Estado del Bienestar puede estar entre 4 y 5 puntos del PIB. Estas estimaciones implicarían que, en el caso del País Vasco, el gasto de aquí al año 2050 va a aumentar entre 4 y 5 puntos del PIB. El coste de las infraestructuras adicionales será probablemente inferior a los 2,5 puntos del PIB del promedio de España porque las infraestructuras de la dependencia (residencias, centros de día, etc.) están más desarrolladas.

COSTE DEL ESTADO DE BIENESTAR

Estimaciones CAPV, Hasta 2030

Sanidad	+ 4,5 puntos del PIB = 0,8 (enve) +3,7 (coste)	}	7,3 puntos	27% por envejecimiento 73% otros factores
Servicios Sociales	+ 2,8 puntos del PIB = 0,3 (enve) + 2,5 (otras)			

Fuente: Oficina Económica del Lehendakari.

Estimaciones Estado, Hasta 2050

Pensiones	+3,1	}	6,6/8,1	+2,5	
Dependencia	Infraestructura				+2,5
	Gasto				+2,0
Sanidad	+1,5/3,0	}	3,5/5,0	+2,5	

Fuente: Comisión Europea, Ministerio SS y otras.

Estos aumentos de gasto y, por extensión, de los impuestos necesarios para financiarlos son perfectamente asumibles, al menos desde una perspectiva internacional. En la CAPV, por ejemplo, la presión fiscal está 7,2 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE15. O por ponerlo de otra forma, lo que se recauda está un 35% por debajo del promedio de la UE15. Y, ciertamente, a mucha más distancia de lo que recaudan países como Suecia o Francia. De hecho en el 2010 lo que recaudaba la CAPV estaba por debajo de lo que obtenían Hungría o Chipre y a niveles similares a los de Bulgaria. Para el conjunto de España las cosas son parecidas, y la presión fiscal está casi 10 puntos por debajo del promedio de la UE.

GASTOS IMPUESTOS EN LA CAPV, EL ESTADO Y LA UE (2010)

	Ingresos(a)	Impuestos		Gastos		
		Con Cotizaciones (a)	Sin Cotizaciones	Total (a)	Social	Social sin Pensiones ni desempleo
CAPV			20,3		24,0	10,0
España	35,7	32,4	20,0	45,2	25,7	11,4
UE15	45,4 (-10)	40,7	27,2 (-7,2)	49,5 (-4)	30,5	15,1 (-5,1)
Alemania	44,5	40,0	21,9	45,3	30,7	16,1
Francia	50,8	45,9	25,5	50,0	33,7	17,1
Suecia	51,4	45,0	37,0	51,1	30,4	16,9

(a) 2011. Fuentes: Eurostat y Eustat.

En el lado del gasto las cosas son similares y tanto en el gasto total como en el gasto social, los niveles de gasto de la CAPV y del conjunto de España están entre los más bajos de la UE-15. En relación al promedio, por ejemplo, el gasto social en la CAPV (incluyendo la parte del gasto hecha por el Estado) está 6 puntos por debajo del promedio de la UE.

La conclusión es evidente. Desde un punto de vista financiero el aumento del coste del estado del Bienestar es perfectamente asumible porque muchos países de la UE recaudan/gastan ya hoy bastante más de lo que será necesario recaudar/gastar en el futuro para mantener en

Estado del Bienestar tanto en España como en el CAPV. Por lo tanto mantenerlo no es tanto una cuestión de poder, como de querer.

V. LAS OPCIONES DE REFORMA

Ante el aumento del coste futuro del Estado del Bienestar se ha propuesto diversas reformas.

1. RECETAS MILAGRO

Son todas aquellas que prometen más Estado del Bienestar con menos impuestos. Las más importantes son:

a) *La privatización del Estado del Bienestar*

Como ya he dicho antes, la privatización no es la solución. Y esta afirmación se basa tanto en la teoría como en la evidencia empírica. En realidad incluso organizaciones como la OCDE que son poco sospechosas de no gustarles la privatización, afirman que no está nada claro que produzca mejores resultados que la gestión pública.

Simplemente, si el sector privado ofrece un servicio debe obtener un beneficio. Y la supuesta eficiencia de la producción privada que debe pagar ese beneficio y reducir costes no ha sido probada. Es como el valor en la mili en tiempos de paz. Se supone, pero nadie lo prueba. Puede que muchos tengan en la cabeza que, casi por definición, lo privado es más eficiente que lo público, pero de momento nadie lo ha probado.

LAS OPCIONES DE REFORMA

RECETAS MILAGRO

- Privatización {
 - Gestión
 - Producción
 - Provisión
- Laffer

REDUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

- Reducción Prestaciones {
 - Responsabilidad Individual
 - Seguros Privados compensatorios
- Mejoras en los Incentivos
- Copagos en Sanidad

AUMENTOS DE INGRESOS

- Aumentar empleo, estancia en el mercado de trabajo y productividad del trabajo
- Subir los Impuestos

Para intuir los efectos de la privatización, basta con mirar allí donde se ha privatizado de forma más amplia: las pensiones y la sanidad. En el caso de las pensiones el resultado ha sido rentabilidades muy bajas y costes de gestión muy altos. La sanidad también se ha privatizado en muchos países –por ejemplo en Inglaterra– y en España se va hacia un modelo en el que se va a involucrar más a la sanidad privada en la cobertura. En España, Madrid y Valencia han iniciado esta gestión privada a pesar de que no hay ninguna evidencia de que la privatización reduzca costes al mismo nivel de calidad. En Inglaterra hay una sensación generalizada de que

la privatización ha reducido la calidad asistencial y actualmente se está discutiendo si 3.000 muertes se deben a que, para lograr objetivos de reducción de costes, a la gente se le mandaba demasiado pronto a casa y se le trataba mal. Por otro lado, si miramos a los países donde la sanidad privada es más importante (EEUU, Alemania) podemos decir lo que queramos de ella pero, ciertamente, no que el coste de provisión sea más bajo y no digamos si miramos a las experiencias nacionales como el Hospital de Alzira.

b) El Efecto Laffer

Hay quien afirma que reduciendo los impuestos se creará tal expansión económica que, vía crecimiento de la base imponible, aumentará la recaudación. Esta afirmación carece de lógica económica o evidencia empírica que la sustente. Por ejemplo, para que una bajada del IRPF en la CAPV aumentara la recaudación cada euro de reducción de impuestos debería inducir a los individuos a trabajar tanto como para ganar siete euros más de renta. Y, simplemente, esto no es creíble. En realidad los dos únicos gobiernos que creyeron este argumento y realizaron bajadas de impuestos diciendo que aumentarían la recaudación fueron los gobiernos de los EE.UU. de Ronald Reagan y Georges Bush. En ambos casos se produjeron los déficits más elevados de la historia de los EE.UU.

2. REDUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Hay quien argumenta que la única vía para salvar el Estado del Bienestar es reducirlo. Esta reducción se materializaría reduciendo las prestaciones o aumentando las aportaciones de los que reciben las prestaciones (copagos, planes privados complementarios de pensiones, privatizaciones que no son más reducciones encubiertas de las prestaciones, etc.). Incluso se intenta legitimar estas reducciones haciendo referencia a la necesidad de estimular la responsabilidad individual de los ciudadanos en el mantenimiento del Estado del Bienestar. A veces también se recurre a frases simplistas como “defendamos el Estado del Bienestar de sus entusiastas”.

En realidad, las reducciones no son necesarias, al menos por razones financieras, porque los aumentos de impuestos necesarios son perfectamente asumibles. Por ello, la inevitabilidad de reducir el Estado del Bienestar es una afirmación falsa que se deriva del deseo de proteger intereses concretos.

3. AUMENTO DE INGRESOS

El aumento de ingresos debe provenir de dos vías. La primera es el crecimiento y, por extensión de la renta. La segunda por un aumento de los impuestos

a) El Aumento de la renta

Para aumentar la renta son necesarias varias tipos de medidas. Primero, aumentar la inversión pública en educación y en investigación. Segundo, alargar la edad de jubilación para compensar la mayor esperanza de vida. Tercero, trasladar a la sociedad la importancia de primar el mérito. Un primer paso es hacerlo en las decisiones públicas (nombramiento y promoción de funcionarios, asignación de contratos públicos, etc.). Cuarto, se debe facilitar la creación y actuación de las empresas reduciendo los trámites, eliminando las cargas fiscales ineficientes y facilitando el acceso a los mercados de crédito.

b) Subir los impuestos

Incluso sin llegar a los extremos de Laffer, muchas veces se afirma que subir los impuestos, especialmente los de los ricos, crearía graves desincentivos a producir y crecer. Sin embargo, la relación que hay entre impuestos y nivel de producción se exagera. En la mayoría de los casos –en España y en el País Vasco– aumentar los impuestos no va a tener costes de eficiencia significativos y los únicos riesgos son, como mucho, la deslocalización de algunas empresas y algunos individuos de renta elevada. La importancia cuantitativa de estas deslocalizaciones es, probablemente, pequeña, especialmente si se toman las medidas necesarias para controlar las deslocalizaciones ficticias (personas y patrimonios que formalmente se han deslocalizado pero siguen residiendo en la CAPV). En todo caso, si al final de todo el precio para que alguien no se deslocalice es que no pague impuestos, pues quizá lo mejor lo mejor es que se vaya. Y si lo hace, no nos debería importar perderlo.

4. LA ELECCIÓN ENTRE SUBIR IMPUESTOS Y BAJAR EL GASTO

La elección entre bajar el gasto debe evaluarse tomando en cuenta las implicaciones de eficiencia y de equidad. Como ya se ha señalado, los efectos de los impuestos sobre la eficiencia son limitados. No sólo que los argumentos tipo Laffer sean poco creíbles. Es que, dentro de unos amplios márgenes de tipos los impuestos no afectan demasiado a las ofertas factoriales ni a la actividad empresarial. Como mucho pueden causar algunas deslocalizaciones de individuos y/o empresas. Sin embargo, es probable que la magnitud de estas deslocalizaciones sea pequeña.

Si esto es así, la elección más impuestos o menos gasto es simplemente una cuestión de equidad. Es decir, una decisión social acerca de cómo se va a distribuir la riqueza generada en el país. Y en esta elección mi opinión subjetiva es que debe optarse por, si es necesario, subir los impuestos.

En todo caso, hay que señalar que incluso si el subir impuestos causara alguna deslocalización, las ganancias de equidad de mantener el gasto social pueden compensar a la sociedad de las pérdidas de producción debidas a la deslocalización.

IMPUESTOS VS GASTOS



ΔT es sólo trasladar renta de usos privados a públicos

- a) **Eficiencia.** Sólo supondrá pérdida de renta si los desincentivos de los impuestos son grandes y el uso público no es más expansivo que el privado. Si no hay pérdida de renta la elección es sólo una cuestión de equidad. Reducir gastos, por ejemplo, es sólo una traslación de bienestar desde los beneficiarios de estos gastos a quienes soportan los impuestos.
- b) **Equidad.** Incluso si hay pérdidas, se pueden aceptar por las ganancias de equidad.

VI. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO

Mantener el Estado del Bienestar va a requerir subir los impuestos. Un primer paso para que los ciudadanos acepten pagar más impuestos es racionalizar el gasto. Esto es, que los ciudadanos perciban que su dinero se gasta bien. Para racionalizar el gasto hay que tomar cuatro tipos de medidas:

a) *Determinar qué Actividades quiere la sociedad que realice le Sector Público*

En el pasado reciente, al amparo de una bonanza económica que duró casi una década, el gasto se expansión el Sector Público se involucró en muchas actividades que tal vez la sociedad no quiere hacer al precio de subir los impuestos. Quizá, por ejemplo, no quiera financiar cuestiones como ayudas a la emancipación, una televisión más comercial que cultural o el apoyo a empresas ecológicas pero poco rentables.

b) *Introducir los mecanismos adecuados para que lo que se quiere hacer se haga de forma eficiente*

Una vez que se ha decido qué hacer, hay que establecer cómo hacerlo. Y para que el cómo sea eficiente es necesario un cambio radical en los procesos de gestión pública. Así, por ejemplo, se deben medir los resultados y dar incentivos a la gestión eficiente y penalizar la gestión ineficiente. Los funcionarios deben tener mayor flexibilidad en sus decisiones, pero mayor responsabilidad en sus errores y premio en sus aciertos. Simplemente, la carrera funcional no puede ser una garantía para que la gente sea ineficiente y haga lo que quiera. Una gestión pública no es buena porque tenga 1.000 firmas y nadie sea responsable o porque te ajustes a un presupuesto. Tiene que ser porque has obtenido resultados. Además todos los proyectos de inversión tienen que acompañarse de un análisis coste beneficio.

c) *Establecer mecanismos de Transparencia y control que sean accesibles a los ciudadanos*

Todos los gastos públicos deben quedar reflejados on line y ser accesibles a los ciudadanos. También deben justificarse las contrataciones de servicios y asesores externos y establecerse mecanismos de control más efectivos y sanciones mucho más elevadas para los funcionarios y políticos que utilicen mal los fondos públicos.

RACIONALIZACIÓN DEL GASTO EN GENERAL Y DEL EB EN PARTICULAR

GASTO

- | | |
|---|--|
| <p>a. Qué Actividades quiere la sociedad que realice el Sector público</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Ayudas para emancipación - Televisiones y Radios Públicas - Edad de Jubilación - Vivienda - Subvenciones múltiples a empresas Cultura |
| <p>b. Cual el método más efectivo en coste para alcanzar esos objetivos</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Incentivos de Gestión y al Ahorro - Sanciones al mal trabajo - Libertad de Gestión y Control de Resultados (<i>performance budgeting</i>) - Institucionalizar memorias económicas en ciertos proyectos - Coste Beneficio de los proyectos de inversión |
| <p>c. Revisión de los mecanismos de control del Gasto</p> | |

ESTADO DEL BIENESTAR

Revisión del EB

- Prestaciones : Qué , a quiénes y cómo
- Control de las prestaciones
- Saldo Redistributivo Neto

d) *Revisar el Diseño Institucional de la CAPV*

Es necesario revisar el funcionamiento del Sector Público Vasco eliminando duplicidades, coordinado las políticas de los diferentes niveles de gobierno y reformado la Ley de Aportaciones para que se incentive la adopción de medias eficientes.

En este proceso de revisión también hay que repensar el Estado del Bienestar. Está muy bien decir que queremos proteger a todo el que lo necesita y darle el máximo de prestaciones. Pero en el camino hay que tener en cuenta que hay prestaciones que son muy costosas y que, quizá, no queramos o podamos pagar. Por lo tanto, tenemos que delimitar con precisión a quién queremos dar los servicios públicos, qué queremos darles y hasta qué nivel de prestaciones queremos llegar.

VII. REFORMA FISCAL

a) *Reforma fiscal: principios*

El problema esencial del sistema fiscal es que esencialmente injusto. Por un lado, como resultado de la actuación de los grupos de presión, está trufado de incentivos y vías de elusión que favorecen a los más ricos y a las rentas del capital. Por otro, tiene unos niveles elevados de fraude que, nuevamente, favorecen a las rentas altas y a las rentas no salariales. Nominalmente, sin embargo, el sistema es bastante progresivo. En el IRPF, por ejemplo, el 1,4% de los que más declaran (que por el fraude y las bonificaciones no es el 1,4% de los más ricos de la sociedad) paga casi el 20% de todo lo recaudado.

El resultado de la inequidad del sistema fiscal es que la mayor parte de la financiación del Estado del Bienestar recae sobre una clase media alta que se encuentra con unos impuestos altos y unas prestaciones bajas.

La prioridad, por tanto, de cualquier reforma fiscal es eliminar deducciones y bonificaciones fiscales, cerrar vías de elusión y reducir el fraude. Con ello se dotará al sistema fiscal de una capacidad recaudatoria que ahora no tiene. Tras esta reforma inicial, si es necesario deberían subirse los tipos y, en su caso, crearse nuevos impuestos.



b) Fraude: principios generales

Según las estimaciones disponibles, el fraude en la CAPV se sitúa en torno al 20% del PIB. Y esto es probablemente una estimación cauta de la magnitud real del problema. Reducir este fraude a la mitad generaría a la CAPV un 10% más de ingresos.

FRAUDE: PRINCIPIOS GENERALES

- a) **Colaboración entre Administraciones.**
- b) **Defraudar no puede ser rentable.**
 - b.1. **Aumentar la probabilidad de detección.** {
 - Más Inspección.
 - Mejor Tratamiento de los datos.
 - Más Información.
 - b.2. **Aumentar las sanciones.**
 - b.3. **Mejorar el cobro en vía ejecutiva.**
- c) **Cierre de vías de elusión (cambios normativos).**
- d) **Incentivación el cumplimiento voluntario y dureza con quienes engañan sistemáticamente a hacienda y no colaboran con la gestión e inspección.**
- e) **Incidencia especial en sectores, actividades y contribuyentes para los que el riesgo es mayor.**
- f) **Responsabilidades solidarias.**
- g) **Evaluación continua de las Administraciones Tributarias.**

Fuente: Zubiri, Serna, Vallejo (2011): Un plan de lucha contra el fraude.

La lucha contra el fraude sólo será efectiva si los contribuyentes encuentran que defraudar no es rentable. Y esto exige aumentar la probabilidad de detección (más inspecciones, mejor tratamientos de datos, obtención de más información), elevar las sanciones (monetarias y no monetarias) y mejorar los mecanismos de cobro en ejecutiva. La interconexión de datos entre los tres TT.HH de la CAPV representaría un avance importante en la lucha contra el fraude.

Otras medidas necesarias sería incentivar el cumplimiento voluntario. En el caso de las empresas se podrían establecer convenios con las empresas más grandes y hacer público quiénes colaboran con la hacienda. Como nadie defrauda sólo, se debería ampliar espectro el de las responsabilidades solidarias (asesores, instituciones financieras, etc.). Finalmente se debería evaluar anualmente la eficacia de las Diputaciones en la lucha contra el fraude.

c) Sistema fiscal: reformas necesarias

La reforma de los impuestos debe tener como criterio eliminar deducciones injustificadas y cerrar vías de elusión.

En el IRPF, además de eliminar las deducciones, bonificaciones y exenciones deben realizarse cambios estructurales que eliminen la dualidad, cambien el tratamiento de las rentas irregulares y corrijan la inflación automáticamente.

En Sociedades, además de eliminar los incentivos, debe ampliarse la base e igualarse todos los tipos impositivos. También hay que eliminar casi todos los regímenes especiales y evitar



que el Impuesto de Sociedades se utilice por pequeños y medianos empresarios para evitar pagar el IRPF.

SISTEMA FISCAL: REFORMAS NECESARIAS



En los impuestos indirectos, la capacidad de la CAPV es muy limitada. En todo caso debería aumentarse el impuesto de transmisiones y AJD y abogar ante el Estado para que IVA tienda a tener un tipo único. Esto es, elimina todos los tipos reducidos y quede configurado como, por ejemplo, en Dinamarca. Esto es, un tipo único (en Dinamarca un 25%) combinado con una cuantas exenciones.

Otras medidas necesarias son ampliar la base del impuesto sobre patrimonio para que sea un impuesto que grava realmente la riqueza, aumentar los impuestos sobre sucesiones y donaciones, subir la tasa de juego, crear un recargo temporal sobre beneficios distribuidos y crear impuestos medioambientales.

VIII. CONCLUSIÓN

El Estado de Bienestar es sostenible financieramente, pero es necesario racionalizar el gasto, racionalizar el propio Estado del Bienestar y hacer una reforma fiscal que incorpore a muchos contribuyentes y tipos de renta que ahora están evitando el pago de impuestos.



LA SANIDAD PÚBLICA

“En un momento en el que el dinero escasea, mi consejo para los países es el siguiente: antes de buscar de dónde recortar el gasto de la asistencia sanitaria, hay que buscar opciones que mejoren la eficiencia”.

Margaret Chan, Directora General de la OMS,
(Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud mundial.
La financiación de los sistemas de salud. 2010).

Introducción

El sector sanitario es un sector económico muy importante y en auge, con elevado impacto sobre la actividad económica como demandante de productos de otros sectores y como generador de empleo. Es un sector innovador en el ámbito de la alta tecnología y de los medicamentos, e incluso de formas de organización, en continuo proceso de revisión y actualización en la búsqueda de una mayor calidad. Como productor de mejoras en la salud, promueve el bienestar directamente al producir tiempo sano (cantidad y calidad de vida asociada a la salud) del que disfrutamos, e incrementos de la productividad en toda la economía al devolver a las personas activas al mercado de trabajo, lo que genera una inversión en capital humano de primer nivel. Produce el bien máspreciado, la protección de la salud y su restauración cuando ésta falta. La inversión en salud es, por ello, socialmente muy rentable.

El Sistema Nacional de Salud (SNS) está siendo en nuestro país uno de los estabilizadores sociales clave para que la crisis económica no derive en una crisis social de gran magnitud. El que los ciudadanos tengan acceso prácticamente universal a la sanidad pública en España es un logro del que disfrutamos en todo tiempo, pero es un elemento de cohesión social y de protección de la salud que muestra todo su valor en momentos de crisis económica. En este sentido, las crisis económicas son elementos de importante riesgo para la salud, si bien a priori es complicado predecir sus efectos, que dependerán del nivel de renta y de aspectos institucionales de cada país (1, 2).

El sistema sanitario español vive momentos convulsos. La insuficiencia financiera pública ha hecho mella en los pilares del gasto social, la sanidad, la educación y los servicios sociales, que se ven amenazados por unas expectativas de crecimiento muy inferiores a las esperadas hasta el comienzo de la crisis económica de 2008. Los presupuestos sanitarios se ven reducidos año tras año. Hasta el acceso universal a la sanidad pública, la seña de identidad de nuestro SNS, un logro social indiscutible que se ha ido consolidando a lo largo de los 25 años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad, parece estar en cuestión (3-5).

En la actual situación, medidas puramente coyunturales no serán suficientes para consolidar el SNS, para que las severas restricciones presupuestarias que nos acompañarán los próximos años no se traduzcan en deterioros de la calidad asistencial y para avanzar en la evolución de un SNS dirigido a metas de eficiencia y equidad. Aunque la situación coyuntural puede estar impulsando la toma de decisiones urgentes, como el real Decreto Ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, la necesidad de repensar el SNS se hacía imperiosa desde hace tiempo (6, 7). Este ejercicio no puede estar dominado por la coyuntura económica actual,



sino que ha de realizarse en función de los criterios que inspiran el SNS: universalidad, equidad, sostenibilidad financiera, eficiencia, calidad y participación.

El objetivo del sistema sanitario es producir el máximo nivel de salud con los recursos disponibles. La salud debe ser el hilo conductor del sistema. En un proceso de reforma exitoso, al final de la década, los indicadores de salud deberían haber mejorado a mayor ritmo que el actual, tanto en cantidad de vida -mortalidad y esperanza de vida- como en calidad de vida y en sus determinantes.

1. Las reglas del juego. Los principios de un buen sistema sanitario

Un sistema sanitario estable ha de hallarse sólidamente anclado en ciertos valores (8, 9). Daniels, Light y Caplan (10) propusieron unos criterios con la idea de desarrollar un *benchmarking* de lo que se considera un sistema sanitario justo, a partir de una fundamentación ética: el *principio de igualdad de oportunidades*. La atención sanitaria, al salvaguardar nuestra capacidad funcional, protege nuestras oportunidades. De ahí surge la obligación de hacer de la sanidad un servicio accesible a todos. Este, es probablemente el fundamento ético que justifica la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria pública en España y en la mayoría de los países desarrollados.

Un buen sistema sanitario debe hacer accesible un conjunto razonable de servicios sanitarios efectivos y necesarios para todos, independientemente de las condiciones específicas de salud, grado de riesgo o capacidad de pago. Ello implica la inclusión universal en algún esquema asegurador cuyas características son la obligatoriedad y la independencia del estado ocupacional, de manera que se garantice la continuidad asistencial temporal.

Estas características han sido asumidas por la inmensa mayoría de los países desarrollados; en España, desde la Ley General de Sanidad de 1986 y recientemente por la Ley 33/2011 General de Salud Pública, de 4 de octubre, que estableció la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles "residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico".

Sin embargo, el Real Decreto Ley 16/2012 (11) reguló de nuevo la condición de asegurado volviendo al antiguo criterio de Seguridad Social (trabajador cotizante o pensionista y sus beneficiarios) restringiendo la cobertura personal.

Hay cinco ejes del acceso como interpretación de la equidad en sanidad que deberían satisfacerse conjuntamente para garantizar el precepto de la Ley General de Salud (LGS) de acceso a la sanidad pública en condiciones de igualdad efectiva:

- acceso físico, es decir, recursos apropiados donde se necesitan (resulta imperativo la delimitación explícita de las prestaciones y hacerla de manera controlable públicamente) y accesibles a los que los necesitan (compete a las CC.AA. la distribución física de los recursos);
- acceso legal, garantizando normativamente el derecho a la asistencia sanitaria pública (sirva lo ya comentado para España);
- acceso financiero, (el riesgo individual no puede ser la base de la financiación sanitaria) y teniendo en cuenta que la gratuidad no implica coste cero para el usuario, y que puede haber variables que afectan al coste: desplazamiento a la asistencia, participación en el pago de los medicamentos que generan desigualdad de acceso; no se debería cargar el coste sobre los más enfermos, lo que sugiere la minimización de franquicias, copagos, periodos de carencia, etc.;

- acceso cultural, es decir, facilitar la utilización a la gente de diferente cultura, lengua y extracción social, una barrera presente en España hoy tras la inmigración masiva reciente;
- acceso a la calidad, que requiere minimizar las variaciones en la práctica médica (VPM) no explicadas por las diferencias en morbilidad que puedan llevar a diferente potencial de salud. Consideramos que el acceso a una calidad similar inter e intrarregional es uno de los objetivos del futuro inmediato en la política de equidad territorial en España, cuyo garante ha de ser el Gobierno central en un sistema descentralizado.

El copago puede ser eficiente como instrumento para combatir el azar moral en servicios de demanda elástica, y para ampliar los ingresos financieros en servicios de demanda inelástica. La idea de introducir el copago como estrategia de contención de costes podría, no obstante, resultar injusta, al desplazar costes de sanos a enfermos (*cost shifting*), e ineficiente, si pospone la utilización de los servicios impidiendo la prevención y la detección precoz, o si se establece sobre servicios de demanda-precio inelástica.

Un sistema sanitario es mejor si respeta la elección autónoma e informada de los individuos. La libertad de elección añade valor en sí misma. La mejora en la capacidad de elección es garantía de mayor eficiencia y calidad de los servicios. En tal sentido, se requiere una buena información al consumidor para facilitar el ejercicio de la elección.

2. Escenario de la sanidad en España en 2020

El horizonte 2020 está próximo. No parece probable que se haya abierto un debate hacia un modelo de competencia entre compradores –aseguradoras– en un plazo de tiempo tan breve para un cambio tan drástico lo que, además, tampoco está en los programas políticos. Optamos por la visión de un Sistema Nacional de Salud (SNS) que al final de la década ha evolucionado hacia la sostenibilidad a largo plazo manteniendo su estructura actual de financiación y producción mayoritariamente públicas.

Visión: A finales de la década el SNS ha logrado eliminar buena parte de las holguras de ineficiencia sin afectar a los pilares básicos de equidad en el acceso en que se asienta. La salud es la guía fundamental del sistema. Existe una estrategia de salud que define los objetivos de salud para la sociedad y establece las prioridades explícitamente. El SNS mantiene su estructura jurídica actual, descentralizada, con servicios regionales de salud autonómicos que adoptan formas jurídicas diversas, desde organismos autónomos hasta entes públicos de derecho privado, pero con una tendencia hacia una menor presencia del derecho público en la contratación de personas y bienes, con un mecanismo de coordinación, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), que ha ampliado sus competencias.

Hay una mayor colaboración del sector privado, con más espacio para la concertación. Los criterios de buen gobierno se han extendido por la red sanitaria. La estructura funcional del SNS se basa en la Atención Primaria de salud, que sigue siendo la puerta de entrada al sistema y que ha desarrollado nuevas formas de organización, con una mayor asunción de competencias de derivación, e incluso de compra de servicios especializados, con una extensión de formas de trabajo en equipo (cooperativas, entidades de base asociativa...) que manejan presupuestos globales prospectivos y se alejan, en los contratos de los profesionales, de la estructura estatutaria hacia fórmulas de cooperación. Los hospitales han desarrollado sistemas de gestión clínica avanzados. Hay una mayor integración vertical de la asistencia sanitaria. El modelo asistencial de crónicos ha ido sustituyendo al tradicional de agudos, con cambios organizativos que redistribuyen la actividad entre profesionales sanitarios, con un papel mayor de la enfermería. La cartera de prestaciones está bien definida y es bien conocida por los ciudadanos. La planificación sanitaria sigue criterios de coste-efectividad, con la preservación y mejora de la salud como resultado perseguido, ampliando la perspectiva de lo que añade valor a la sanidad. Los profesionales sanitarios realizan la gestión clínica de sus



unidades en un entorno de mayores márgenes para la decisión, con retribuciones mejores y mecanismos de incentivos monetarios y no monetarios. Los ciudadanos se responsabilizan de su salud y colaboran con el sistema sanitario teniendo incentivos para ello. Mantiene un control sobre el crecimiento del gasto que le sitúa alineado con los sistemas del tipo SNS, es decir, no se plantea un cambio significativo en el presupuesto sanitario en términos del PIB.

Las claves de esta evolución podrían encontrarse en el grado de implicación de los ciudadanos en su sistema sanitario. Nuestro escenario preferido es el de una implicación muy superior a la actual en todos los ámbitos: responsabilidad individual de la propia salud, participación ciudadana en la gestión sanitaria, y colaboración con los profesionales sanitarios y con los responsables de la planificación sanitaria.

La restricción financiera, no obstante, puede comprometer seriamente el proceso de reforma. El Gobierno de España ha planteado una reducción en el gasto sanitario público para la legislatura de 7.200 millones de euros, algo más del 7%. A su vez, las proyecciones a largo plazo sobre sostenibilidad de las finanzas públicas asociadas al envejecimiento de la población (Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015) prevén un crecimiento del gasto sanitario público al ritmo del PIB, estabilizándose en el 6,5% del PIB a lo largo de toda la década, hasta el año 2020. Como las previsiones de crecimiento del PIB de los próximos años 2014 y 2015 son del 1,4 y 1,8, respectivamente, ello significaría un crecimiento sostenido del gasto sanitario público en la segunda parte de la década de en torno a un 2%, a costa de un menor crecimiento en otras áreas del sector público, si bien ello dependerá del ritmo de crecimiento de la economía, algo hoy muy incierto. No parece, por tanto, claro que podamos establecer escenarios financieros en este momento. Quizás debamos plantear, como escenario alternativo, la congelación del gasto sanitario público a los niveles resultantes de la reducción establecida para la legislatura actual. En tal caso, la situación se haría difícilmente sostenible para la estructura actual del sistema sanitario público. En este escenario, la acción sobre los ingresos públicos y sobre la productividad del sistema sanitario público se hace imperativa. Además, habría que revisar la cartera de servicios básica.

3. Recomendaciones

Prerrequisitos del sistema sanitario. Un sistema sanitario estable ha de hallarse sólidamente anclado en valores. El fundamento normativo del Sistema Nacional de Salud común a todos los agentes es *el principio de igualdad de oportunidades*. La atención sanitaria, al salvaguardar nuestra capacidad funcional, protege nuestras oportunidades. De ahí surge la obligación de hacer de la sanidad un servicio accesible a todos dejando fuera obstáculos basados en características de los individuos como raza, género, religión, edad o estado de incapacidad.

Un sistema sanitario centrado en el ciudadano. La sanidad pública ha de responder con la mayor calidad, efectividad, eficiencia y equidad a las necesidades, demandas y preferencias de ciudadanos y pacientes en relación con la sanidad, planificando, gobernando y gestionando esta a partir de la consideración de que *los ciudadanos y los pacientes son sus auténticos propietarios, destinatarios y jueces*. Dos ámbitos de acción resultan especialmente relevantes:

1) la libertad de elección, ampliando al máximo el acceso y la transparencia en la información, las posibilidades de elección y de control, y 2) la integración de los servicios, desarrollando servicios específicos de atención a los ancianos, enfermos crónicos, enfermos mentales y dependientes en general, coordinándolos eficazmente con los servicios sociales y construyendo el sistema sociosanitario necesario, tanto por razones de solidaridad y justicia social, como por su contribución decisiva a la calidad y la eficiencia del conjunto de la sanidad pública.

Pacto por la sanidad. Para la reorientación al buen gobierno de la sanidad pública y lograr una sanidad pública de calidad y eficiente, hay que impulsar *un nuevo contrato social* con todos los sectores de la sociedad (partidos políticos, profesionales, agentes económicos y sociales,

pacientes y ciudadanos) basado en los valores de la ética pública democrática, tomando como referente compartido común los valores, principios y atributos del buen gobierno, buscando acuerdos y consenso en torno a reglas del juego democrático para gobernar y gestionar la sanidad pública, gobierne quien gobierne.

Política de salud. El objetivo del sistema sanitario es producir el máximo nivel de salud con los recursos disponibles. La salud debe ser el hilo conductor del sistema. Recomendamos revitalizar la salud pública, impulsando la prevención, la protección y la promoción de la salud, haciendo de la buena salud, y de la calidad de vida ligada a ella, una de las grandes prioridades de todas las políticas públicas.

Sector público y sector privado. El sistema sanitario del futuro se deberá caracterizar por una mayor colaboración entre los sectores público y privado en relación de complementariedad.

Acceso universal. El derecho a la asistencia sanitaria pública en España está fundado en el aseguramiento obligatorio desde el Real Decreto 16/2012 y ya no alcanza a toda la población residente. Los grupos que no tienen derecho a la asistencia sanitaria pública y tampoco recursos financieros han quedado en una situación muy comprometida, que las CC. AA. tratan de paliar de diversas maneras. Hay CC. AA. que simplemente han ignorado la norma y garantizan el derecho a la asistencia, otras que han asignado fondos de sus presupuestos de ayuda internacional para hacer frente a los gastos sanitarios de los inmigrantes ilegales, etc. Estas diferencias afectan a derechos ciudadanos, así como a la movilidad geográfica en busca de trabajo, etc. Sería recomendable que hubiera un tratamiento común del SNS hacia estas cuestiones, en vez de soluciones asimétricas por comunidad autónoma.

Equidad como acceso a la asistencia sanitaria pública. Hay cinco ejes de acceso que el Sistema Nacional de Salud debería alcanzar para ser equitativo. Acceso físico, legal, financiero, cultural, y acceso a la calidad, que requiere minimizar las variaciones en la práctica médica (VPM) no explicadas por las diferencias en morbilidad que puedan llevar a diferente potencial de salud. Cuanto más comprensivo y uniforme en la calidad, más justo será el sistema sanitario. Se hace imprescindible completar la información sobre las VPM en España para poder implantar políticas de acceso a una calidad similar, tanto a escala individual como geográfica.

Coordinación del Sistema Nacional de Salud. Las CC. AA. han de coordinarse con el Gobierno para garantizar la equidad del SNS, evitando desigualdades inaceptables en el acceso. La gestión del SNS descentralizado requiere un sistema de información integrado, facilitar la movilidad de recursos y pacientes cuando sea preciso, y el intercambio de conocimiento. Esto se hace especialmente relevante en materia de salud pública.

LA FINANCIACIÓN SANITARIA

Financiación estable. La incertidumbre en la financiación atenaza la acción de los gestores y dificulta la innovación. En cualquiera de los escenarios financieros posibles, sea el de reducción del gasto sanitario, congelación o crecimiento, la estabilidad financiera debería ser la norma a fin de facilitar la labor de los agentes tanto públicos como privados.

Fuentes de financiación. En el escenario de recursos limitados que se espera para la sanidad pública en España, la incorporación de financiación finalista al presupuesto sanitario a las fuentes ya existentes, como el céntimo sanitario de las gasolineras, impuestos adicionales sobre el tabaco y el alcohol, tasas sobre las grasas y sobre el azúcar, o sobre otros consumos que se consideran perjudiciales para la salud, podrían contribuir a completar la financiación, además de ir alineadas con la política de salud de fomento de hábitos de vida saludables. Además, la contribución de los usuarios puede atenuar la carga financiera de la sanidad pública.



Participación de los ciudadanos en la financiación sanitaria. El copago puede ser eficiente como instrumento para combatir el azar moral en servicios de demanda elástica. Siguiendo el principio de que el copago y otras formas de contribución no deben empobrecer, deberíamos considerar la introducción de copagos en las visitas y en las urgencias y en prestaciones actualmente no cubiertas, y modulándolos en función de criterios clínicos y de coste-efectividad.

Financiación autonómica. La desaparición de la financiación finalista para la sanidad en el modelo vigente de financiación autonómica puede estar en la base de las desigualdades en los presupuestos per cápita de las CC. AA. Se hace necesario un debate nacional sobre la idoneidad de establecer mínimos de gasto sanitario per cápita en las CC. AA. suficiente para poder ofrecer la cartera de servicios básica y complementaria en condiciones de igualdad efectiva.

Financiación de proveedores sanitarios. Hay que ensayar métodos de pago a proveedores que estimulen la eficiencia y la coordinación entre niveles asistenciales, es decir, *pago por resultados* en vez de pago por actividad. La financiación por episodios de enfermedad y los presupuestos capitativos ajustados pueden facilitar el desarrollo del sistema orientado hacia la cronicidad.

LAS ORGANIZACIONES SANITARIAS

Las organizaciones sanitarias públicas muestran signos de agotamiento debido a que su tradicional rigidez dificulta la utilización de incentivos para el comportamiento eficiente. La estructura funcionarial de su personal, el sometimiento al derecho público en la contratación y a la estructura administrativa de los gobiernos, no facilitan la flexibilidad necesaria para el desarrollo de la actividad sanitaria.

Integración de niveles asistenciales. La estructura actual de separación entre Atención Primaria y Especializada hace muy difícil el tratamiento integrado de los pacientes crónicos. El modelo asistencial de crónicos requiere una integración de niveles asistenciales sanitarios y de servicios sociales, en su caso. Los mecanismos contractuales y de financiación han de diseñarse para que se pueda integrar los niveles asistenciales en el nuevo modelo.

Autonomía. Habría que dotar a las organizaciones sanitarias de toda la autonomía que precisen para responder adecuadamente a su misión y poder prestar sus servicios con la mayor calidad y eficiencia, ir virando con prudencia hacia formas organizativas que permitan un funcionamiento más ágil de las distintas organizaciones de servicios y que esta revisión se base en la experiencia, en el día a día que se vive en cada institución, así como en la implementación de experiencias piloto que permitan calibrar y escalonar adecuadamente el alcance y los efectos del cambio de modelo.

Órganos colegiados de gobierno. Para ensanchar la capacidad de decisión autónoma de los centros sanitarios, habría que implantar en todas las organizaciones sanitarias órganos colegiados de gobierno, –consejos de gobierno–, con funciones de consejos de administración, máxima autoridad de la organización ante la que responde el director gerente, y con el mandato de cumplir la misión de la organización y velar por los intereses de los ciudadanos en relación al servicio sanitario público, cumpliendo y haciendo cumplir la normativa vigente, los presupuestos y las indicaciones de las autoridades sanitarias.

Profesionalización de la gestión. La eficacia, legitimidad y autoridad en la gestión requieren la profesionalización y estabilidad contractual de los gestores, diferenciando su papel del de los políticos responsables últimos de la sanidad pública. Para ello, la sanidad pública debería dotarse, en sus diferentes niveles y especializaciones, de directivos profesionales para la gestión de todas sus organizaciones y servicios, seleccionando y nombrando a los directores gerentes y a todos los cargos ejecutivos, de alta dirección, de responsabilidad clínica o gestora,

por procedimientos en los que haya concurrencia pública, participación de los respectivos órganos colegiados de gobierno y, en su caso, el asesoramiento profesional correspondiente.

Conflictos de interés. La regulación explícita de los conflictos de interés es un instrumento imprescindible en una organización que quiera ofrecer a la sociedad garantías de transparencia, integridad y buenas prácticas. Por ello, la sanidad pública debería dotarse de una normativa sobre conflictos de interés, obligatoria para todo su personal, que defina los diversos tipos de conflictos de interés y establezca pautas claras de conducta al respecto.

Códigos de conducta. Los códigos de conducta son instrumentos cada vez más utilizados en todo tipo de organizaciones por su contribución a adecuar los comportamientos y decisiones, individuales y colectivos, a buenas prácticas y estándares éticos, favoreciendo la cultura de integridad. Por ello, la sanidad pública debería dotarse de un código de conducta general, obligatorio para todo su personal, e impulsar códigos de conducta más específicos para las actividades profesionales o responsabilidades de gestión que así lo requieran.

LOS PROFESIONALES SANITARIOS

No es posible llevar a cabo una reforma sanitaria sin contar con los profesionales sanitarios. Sus contratos son necesariamente incompletos, de manera que queda en su mano buena parte de la capacidad de decisión.

Régimen laboral. La estructura actual estatutaria no promueve la eficiencia. Aunque es posible encontrar argumentos en favor de la funcionarización, el resultado del debate frente a la laboralización otorga clara superioridad a esta. Hay que revisar el sistema de contratación y sustituir gradualmente el funcionariado por los contratos laborales. Habría que propiciar los cambios en la regulación a la mayor brevedad porque sus efectos solo se producirán a medio y largo plazo. Paralelamente, es posible avanzar en propuestas de cambio voluntario en el régimen de contratación incentivando el trabajo cooperativo con renuncia al régimen estatutario (cooperativas de profesionales, unidades de base asociativa, etc.).

Incentivos a los profesionales sanitarios. Con el objetivo de rescatar o potenciar la motivación intrínseca de los profesionales, proponemos realizar cambios en el sistema de incentivos de los profesionales del sistema sanitario público con la inversión en una nueva clase de capital –capital motivacional– que complemente los incentivos monetarios con inversiones en otros ámbitos de interés para los profesionales.

Participación de los profesionales. Es necesario implicar activamente a los médicos y a todos los profesionales sanitarios en la sostenibilidad de la sanidad pública, en la elaboración de políticas de salud, en la gestión y en la toma de decisiones, potenciando o creando estructuras efectivas de participación y asesoramiento profesional, así como buscando la revitalización de las organizaciones profesionales para que respondan a las necesidades y a los retos de la medicina del siglo XXI.

LOS CIUDADANOS, RESPONSABLES DE SU SALUD

Participación ciudadana. La participación ciudadana en la sanidad requiere la existencia de amplias posibilidades de elección dentro de la sanidad pública y, sobre todo, la existencia en la misma de una cultura organizativa y profesional en la que el paciente tenga en todo momento la información que precisa para tomar sus propias decisiones y el control de todo aquello que concierne a la atención a su salud. Además, en una sanidad centrada en la persona-paciente, el papel activo y la participación del ciudadano en la misma tiene que incluir la potenciación del autocuidado y la autonomía del paciente, la responsabilidad de su propia salud, pero también de la sostenibilidad del conjunto del sistema sanitario.

EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

Medir el valor. El objetivo de la provisión sanitaria debería ser lograr un valor elevado para los pacientes, entendiendo por valor los *resultados en salud por unidad de coste*. Esto es lo que importa a los pacientes y puede aunar los intereses de todos los actores del sistema – pacientes, financiadores, clínicos y proveedores–, pues la mejora en el valor beneficia a todos y mejora la sostenibilidad del sistema (76).

Cultura de evaluación económica. El reto para nuestro sistema sanitario es la incorporación de una cultura de evaluación económica. Para ser eficiente, una prestación debe ser efectiva y segura, pero además debe haber demostrado que vale, desde un punto de vista social, lo que cuesta. Tanto la financiación como la adquisición y utilización de un servicio sanitario deberían apoyarse en criterios transparentes guiados por el concepto de la eficiencia.

Desinvertir puede ser eficiente. Esta norma general no es únicamente susceptible de ser aplicada a nuevas prestaciones, sino también a las ya existentes. Es decir, tendremos que ser capaces de utilizar la información ya disponible, y si fuera necesario generar nueva, para identificar los servicios y situaciones en los que desinvertir suponga un ahorro de recursos sin merma de la calidad asistencial, o incluso con ganancia de la misma.

Medida de la efectividad para la evaluación económica. Recomendamos a las agencias de evaluación de tecnologías sanitarias la utilización de las medidas tipo AVAC o QALY, ya disponibles en España, para medir la efectividad de las tecnologías objeto de evaluación.

Costes unitarios. Es también necesario contar con una relación de costes unitarios aplicable a la evaluación económica de tecnologías sanitarias en España. Las bases de datos existentes no son suficientes. Hay que desarrollar una base de datos de costes unitarios siguiendo criterios de contabilidad analítica avanzados (costes basados en procesos).

REFERENCIAS

- Dávila CD, González López-Valcárcel B. Crisis económica y salud. *Gaceta Sanitaria* 2009; 23 (4): 261-265.
- Cabasés JM, Oliva J. El gobierno de la sanidad frente a la crisis económica. Notas sobre economía de la salud y sostenibilidad del sistema sanitario. Cuadernos Económicos, FUNCAS, 2011.
- López Fernández LA, Martínez Millán JI, Fernández Ajuria A, March Cerdá JC, Suess A, Danet Danet A, Prieto Rodríguez MA. ¿Está en peligro la cobertura universal en nuestro Sistema Nacional de Salud? *Gac Sanit* 2012; 26 (4): 298-300.
- Beltrán Aguirre JL. Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. Análisis crítico en relación con los derechos ciudadanos y las competencias autonómicas (2013) (Mimeo).
- Asociación de Economía de la Salud (2012). Posición de la Asociación de Economía de la Salud sobre la reforma del derecho subjetivo a la asistencia sanitaria universal introducido por el Real Decreto Ley 16/2012. Disponible en www.aes.es
- Asociación de Economía de la Salud (2008). Aportaciones al diagnóstico sobre el SNS español para un Pacto por la Sanidad. Disponible en www.aes.es.
- Bernal E, Campillo C, González B, Meneu R, Puig-Junoy J, Repullo JR, Urbanos R (2011). La sanidad pública ante la crisis. Recomendaciones para una actuación pública sensata y responsable. Disponible en www.aes.es
- Beauchamp T, Childress J. *Principles of Biomedical Ethics*. 3rd edition. Oxford University Press 1989.
- Gracia D. *Fundamentos de Bioética*. Madrid: EUDEMA 1989.
- Daniels N, Light D, Caplan RL. *Benchmarks of Fairness for Health Care Reform*. New York: Oxford University Press 1996.



Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE martes 24 de abril de 2012.

Porter ME. What is value in Health Care? N Engl J Med 2010; 363: 2477-2481.



EDUCACIÓN PARA TODOS

Introducción

Han pasado 23 años desde que UNESCO, en 1990, celebrara la Conferencia de Jomtien y diez menos desde la celebración Foro Mundial sobre la Educación de Dakar. A pesar de los esfuerzos y de los avances, hoy todavía constatamos que la educación sigue siendo un derecho humano inalcanzable para millones de personas en el mundo. El reconocimiento legal está presente, tanto en los tratados internacionales como en las legislaciones nacionales, pero la realidad es otra. En todos estos años la “Educación Para Todos” ha sido un horizonte, una meta a la que llegar y que, aunque se acerca, queda todavía muy lejos.

En este texto partimos de lo evidente, de la afirmación que la educación es un derecho humano, aunque incumplido, y de los compromisos firmados por los distintos países a escala internacional, para, en un segundo apartado, centrarnos en algunos indicadores sobre lo que ocurre en Europa, España y País Vasco. Para ello hemos elegido los indicadores más significativos (obligatoriedad escolar, permanencia en el sistema, ratios alumno/profesor, movilidad intergeneracional, etc.) lo que nos va a permitir acercarnos a la situación en nuestro entorno más cercano. Finalmente, en el tercer apartado, nos centramos en algunos datos que nos van a servir para la reflexión, la situación actual de los compromisos que se recogían en el marco de acción de Dakar, cuando falta poco más de dos años y medio para que termine el plazo para su cumplimiento y la situación en la que se encuentra actualmente la educación en nuestro entorno como consecuencia de la crisis económica. Con ello pretendemos mostrar que la realidad y las palabras, parecen caminar por senderos no siempre coincidentes.

1. Partimos de lo evidente

El punto de partida es claro y evidente: “La educación es un derecho humano”, reconocido por los tratados internacionales, especialmente a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Posteriormente otros tratados y acuerdos internacional lo han ratificado: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (que entró en vigor 1976), la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la iniciativa Educación Para Todos, los Objetivos del Milenio, etc. Todo este reconocimiento formal del derecho a la educación en los tratados internacionales es paralelo a su incumplimiento. En este momento cerca de 800 millones de adultos son analfabetos (de los cuales dos tercios son mujeres) y 61 millones de niños siguen sin escolarizar². Este hecho es tanto más grave en cuanto que, como planteaba quien fuera relatora de Naciones Unidas para el derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, “el derecho a la educación opera como multiplicador. Cuando se garantiza, mejoran todos los derechos humanos; cuando se niega, anula el disfrute no de la

¹ Miembro del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 603-13 y responsable de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU.

² UNESCO (2012): *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Los jóvenes y las competencias. Trabajar con la educación*. París: UNESCO, p. 40.



mayoría, sino de todos”³. En esta cuestión estriba una de las razones fundamentales por la que hay que hacer realidad este derecho fundamental.

En este sentido, la iniciativa Educación para Todos, tal y como recoge UNESCO, es un compromiso mundial para dar educación básica y de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. En el año 2000, 164 gobiernos se comprometieron a hacer realidad la Educación para todos y acordaron la puesta en marcha de seis objetivos que alcanzarse para el año 2015, que constituyen el marco de acción de Dakar⁴:

- **Objetivo 1:** Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- **Objetivo 2:** Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
- **Objetivo 3:** Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
- **Objetivo 4:** Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
- **Objetivo 5:** Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
- **Objetivo 6:** Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.

2. Algunos datos sobre lo que ocurre en Europa, en España y en el País Vasco

Si nos acercamos a nuestro entorno más cercano podemos ver luces y sombras, no sólo en lo relativo al cumplimiento de estos objetivos, sino también en otros aspectos que la iniciativa Educación Para Todos no tiene en cuenta. En líneas generales podemos decir que gran parte de esos objetivos se están cumpliendo en Europa. Para analizar estas cuestiones hemos elegido varios indicadores que nos pueden ayudar a ver mejor la situación: la prolongación de la escolaridad obligatoria, la incorporación temprana al sistema educativo, la ratio alumno/profesor, la permanencia en el sistema educativo, la cantidad de jóvenes que ni estudian ni trabajan, la población con formación terciaria y la movilidad intergeneracional.

En el viejo continente una de las tendencias que se evidencia más claramente en los últimos 20 años es una permanencia más larga del alumnado en el sistema educativo, esto se hace realidad mediante dos vías: la prolongación de la escolaridad obligatoria y el inicio más temprano de la educación formal⁵. En relación con la primera de estas vías, la prolongación de la escolaridad obligatoria, si analizamos la evolución de los diferentes sistemas educativos de

³ Tomaševski, K. (2004): *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermon Oxfam, p. 13.

⁴ Para obtener más información se puede consultar directamente su página Web: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/> (consultada el 10 de abril de 2013).

⁵ EACEA/Eurydice/Eurostat (2012): *Key data on Education in Europe 2012*. Brussels: Eurydice, p. 12 y ss.

Europa en los últimos 30 años, podemos ver que desde el curso 1980/81 al 2010/11, un país ha adelantado dos años el inicio de la escolaridad obligatoria (Letonia) y otros diez lo han hecho en un año (Bulgaria, Dinamarca, Grecia, Chipre, Hungría, Malta, Países Bajos, Irlanda del Norte, Islandia y Noruega); asimismo nueve países la han alargado en un año (Bélgica, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Eslovaquia), tres lo han hecho en dos años (España, Italia y Hungría) y uno en tres años (Portugal). Este hecho también se puede analizar como una forma de hacer frente a las importantes tasas de abandono escolar que están afectando a los diferentes países de Europa, y especialmente a España, como veremos posteriormente.

La segunda vía, también muy importante, es el comienzo de la educación formal a edades más tempranas. En el último decenio la tasa media de escolarización de los niños de 3 años ha aumentado un 15,3%, alcanzando un 77%; la de los de 4 años un 7% llegando a un 90% y la de los de 5 años un 6,3%, con lo que el 94% de los niños y niñas de esa edad estaban ya dentro del sistema educativo formal. Es de destacar, por ejemplo, que más de un 95% de los niños de tres años estaban inscritos en la enseñanza preprimaria en Bélgica, Dinamarca, España, Francia e Islandia.

En lo que concierne a la ratio alumno/profesor podemos ver que desde el año 2000 ésta ha disminuido en dos alumnos por profesor en primaria y en uno en secundaria. La media en Europa en 2009 era de 14 alumnos/profesor en enseñanza primaria y de 12:1 en secundaria. Aunque existen grandes variaciones entre países, en educación primaria la ratio más baja (9:1) la encontramos en Dinamarca, Lituania, Malta, Islandia y Liechtenstein y la más alta en Turquía (22:1), encontrándose la mayoría entre 10:1 y 15:1 (España 13:1). En educación secundaria inferior la ratio más baja la encontramos en Malta (6:1) y en Luxemburgo la más alta (18:1) (España 10,1:1).

Por lo que respecta específicamente a los datos sobre España, podemos decir que este panorama de luces y sombras se remarca más todavía. Una primera cuestión que debemos constatar es que España alcanzó el 100% de escolarización en los años 80⁶, a pesar de que diferentes legislaciones ya establecían previamente la obligatoriedad escolar (hasta los 14 años con la LGE de 1970 y, posteriormente, hasta los 16 con la LOGSE de 1990). Como hemos visto previamente, en la actualidad podemos decir que más del 95% de los niños y niñas de 3 años asisten a la escuela, mientras el promedio de la OCDE es del 66%⁷, lo cual es un dato, evidentemente, positivo.

En este momento, uno de los principales problemas que tiene el sistema educativo español no es el del acceso al mismo, sino el de la permanencia en él y, asimismo, el de la inserción de los titulados en un mercado de trabajo en serias dificultades. El talón de Aquiles del sistema es el abandono escolar temprano⁸. Uno de los objetivos principales acordados por el Consejo Europeo para el año 2020 es reducir el porcentaje de personas que abandonan prematuramente los estudios hasta menos del 10 % y garantizar que, como mínimo, el 40 % de los jóvenes obtengan una cualificación universitaria o equivalente⁹. Paradójicamente, mientras que España está cerca de alcanzar el segundo objetivo, como veremos posteriormente, en relación con el primero las cifras son escandalosamente más altas. Tal y como recogemos en

⁶ Cabrera, L. (2006): "Educación y cambio social en la España autonómica" en VV.AA.: *El cambio social en España. Visiones y retos de futuro*. Sevilla: Consejería de la presidencia, centro de estudios andaluces, p. 258.

⁷ OECD (2012): *Panorama de la Educación – OCDE – Indicadores 2012*. Madrid: Santillana, p. 346.

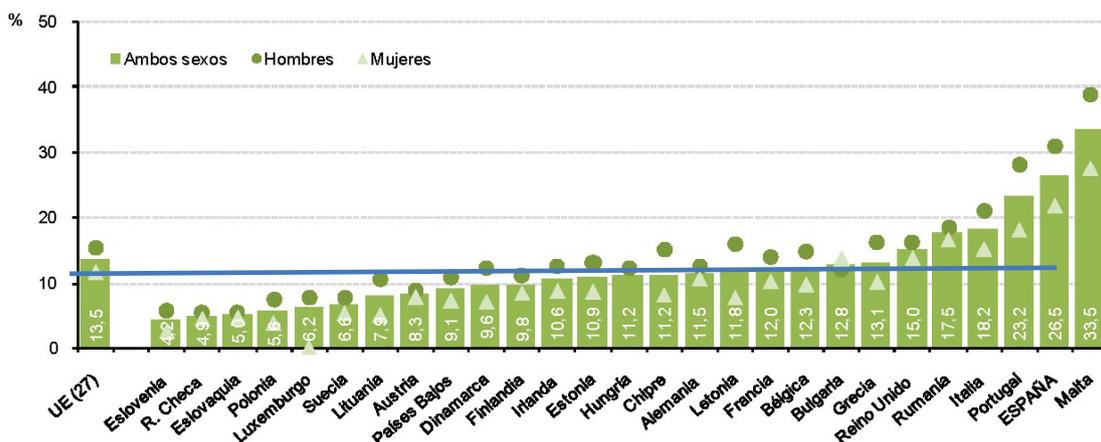
⁸ Para la Comisión Europea el «abandono escolar prematuro» incluye todas las formas de abandono de la educación y la formación antes de concluir el segundo ciclo de enseñanza secundaria o su equivalente en formación profesional. Comisión Europea (2011): *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*. COM(2011) 18 final.

⁹ Comisión Europea (2010): *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020 final.

la siguiente ilustración¹⁰, la tasa de abandono escolar en España es una de las más altas de toda la Unión Europea (tan sólo superada por Malta) y está muy lejos de poder reducirlo hasta el 10% en los próximos siete años, como marca el objetivo europeo.

Ilustración 1:

Porcentaje de población de 18 a 24 años que abandona de forma temprana el sistema educativo por sexo en países de la Unión Europea. 2011.



Nota: De Luxemburgo no hay datos de abandono femenino.

Fuente: Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2012), p. 52.

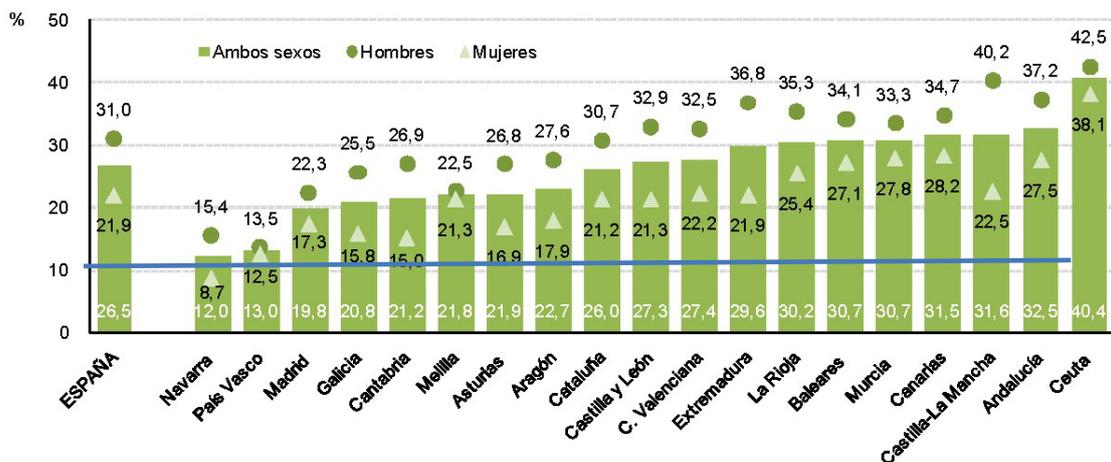
Pero si las analizamos viendo cuál es la distribución territorial de este indicador, observamos que hay un desequilibrio interregional muy importante ya que, mientras Comunidades Autónomas como Navarra o el País Vasco, se encuentran muy cerca de alcanzar este objetivo, tan sólo a 2 o 3 puntos y con un plazo de siete años para llegar a él; otros muchos territorios lo triplican. Evidentemente, no se puede achacar este hecho a una estructura inadecuada del sistema educativo, ya que en todas las CC.AA. el sistema educativo es el mismo, el marcado por la Ley Orgánica, lo que las diferencia son los modos de gestión, la relación del sistema educativo con el sistema productivo y la implicación de la sociedad.

¹⁰ Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2012): *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012*. Madrid: 2012, p. 52.



Ilustración 2:

Porcentaje de personas de 18 a 24 años que han abandonado de forma temprana el sistema educativo por sexo y Comunidad Autónoma. 2011.



Fuente: MECD (2012), p. 52.

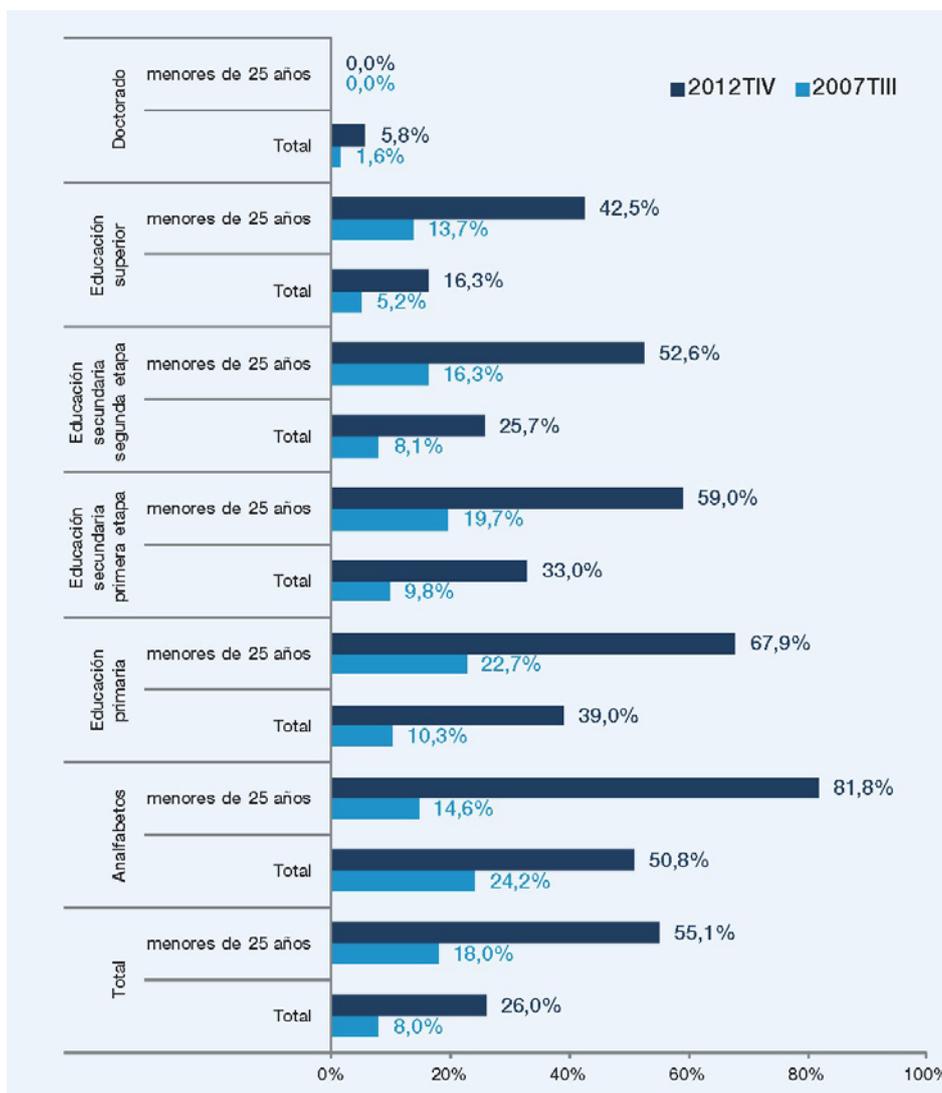
Unido a este indicador de abandono escolar, otros dos indicadores que muestran que la situación española es preocupante son la cantidad de jóvenes que no están ni empleados ni inmersos en procesos formativos, la tan nombrada generación NI-NI y la tasa de paro por niveles de estudio. En España en 2010 un 23,75% de los jóvenes de entre 15 y 29 años se encontraba en esta situación¹¹, un 8% más que en la media de los países de la OCDE, siendo España el segundo país de la OCDE con peores resultados, detrás de Israel. Este indicador ha subido en un punto desde 2009 y en 2,3 puntos desde 1997. Además, hay que tener en cuenta que si ha habido un sector en el que se ha cebado especialmente la crisis económica es en el de los jóvenes y aquellos con menores cualificaciones la están sufriendo especialmente. Según el último informe de Asempelo¹² en Euskadi hay un total 29.400 menores de 25 años que están ocupados, mientras que en el tercer trimestre de 2007, al inicio de la crisis, los jóvenes ocupados eran 66.500, es decir, han desaparecido 37.100 empleos, el 55,8%, por debajo de la media nacional situada en el 63,8%. De todos modos, si hay algo claro, tal y como podemos ver en el siguiente gráfico, es que el nivel de empleo asciende según sube la cualificación, otra cuestión muy diferente es si los jóvenes están ocupando un puesto de trabajo acorde a su nivel de cualificación.

¹¹ OCDE (2012): *Op. Cit.*, p. 388.

¹² Asempelo (2013): *Informe Regional Asempelo del Mercado Laboral. 4º trimestre de 2012*. Abril de 2013. http://www.asempelo.com/servicio/informes/Informe%20Regional_IVTR12.pdf (consultada el 10 de abril de 2013).

Ilustración 3:

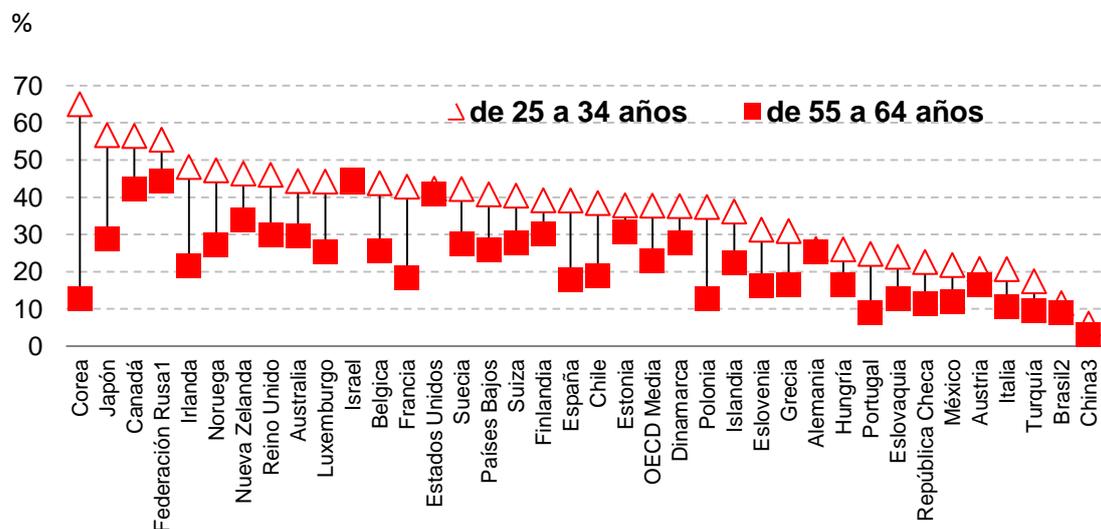
Tasa de paro por nivel formativo alcanzado por los menores de 25 años. 2007-2012.



Fuente: Aempleo (2013), p. 22. A partir de datos INE (EPA).

Pero no todo pueden ser datos desesperanzadores. Hay dos indicadores, ambos unidos a la educación superior, que permiten ver luz entre las sombras. Los niveles de educación terciaria en España han aumentado considerablemente. Un 39% de personas de entre 25 y 34 años han alcanzado un nivel de estudios terciarios, frente a un 18% en el tramo de edad de entre 55 y 64 años. La cualificación de los jóvenes en España a nivel terciario está un poco por encima de la media de los países de la OCDE (39% frente a un 38%), mientras que en el tramo 55 a 64 es cinco puntos inferior (18% frente a un 23%), lo cual no da una imagen del esfuerzo educativo realizado y de los logros obtenidos, al menos en lo relativo a cualificación.

Ilustración 4:
Población con, al menos, educación terciaria. 2010.



1. Año de referencia, 2002.
2. Año de referencia, 2009.
3. Año de referencia, 2000.

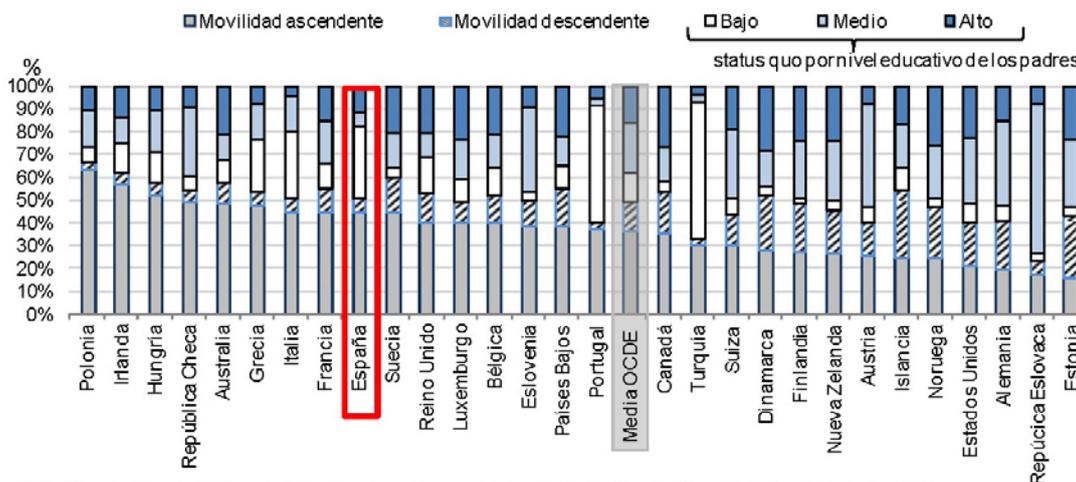
Los países están clasificados en orden descendente del porcentaje de personas de 25 a 34 años que han alcanzado la educación terciaria.

Fuente: OCDE, (2012), p.26

Junto con el indicador anterior, también es importante señalar que España se encuentra entre los diez países de la OCDE con mayor movilidad social intergeneracional en la educación. Tal y como podemos ver en el siguiente gráfico: el 45% de los jóvenes ha alcanzado un nivel educativo superior al de sus padres, mientras que la media de la OCDE es del 37% y tan sólo un 6% queda en un nivel educativo inferior (en la OCDE es el 13%). Si analizáramos, además, esta movilidad intergeneracional en relación al género veríamos que en las mujeres existe una probabilidad que supera en 10 puntos a la de los hombres de alcanzar un mayor nivel educativo que el de sus padres (50% para las mujeres y 40% para los hombres).

Ilustración 5:

Movilidad intergeneracional en Educación. 2009.



Nota: No se incluyen todos los estudiantes en educación superior para Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos en comparación con otros países ya que estos países solo incluyen los que han alcanzado CINE5A, mientras que los otros países incluyen los que han alcanzado CINE5A y/o 5B. Por lo tanto la omisión de datos sobre las cualificaciones en el nivel 5B puede subestimar la movilidad intergeneracional en estos países.

Fuente: OCDE (2012), p. 111.

3. Algunos elementos para la reflexión

La Educación para Todos, aunque sea el horizonte, no tiene el mismo significado en todos los países del mundo, mientras para unos supone responder al derecho a la educación, para otros supone responder a los derechos en educación¹³.

Pero, cuando quedan poco más de dos años y medio para que finalice el 2015, ¿En qué situación se encuentran los objetivos del marco de acción de Dakar tras más de 10 años desde su adopción? La respuesta es clara, aunque indudablemente ha habido avances, la tendencia actual nos indica que los objetivos fijados no se alcanzarán para millones de niños, jóvenes y adultos, a no ser que los gobiernos actúen con mucha celeridad, lo cual es muy difícil, sobre todo teniendo en cuenta la coyuntura actual.

Siguiendo lo recogido en el último informe de UNESCO¹⁴, podemos ver, de forma algo más pormenorizada la situación actual:

Objetivo 1: Atención y educación de la primera infancia. Hay que tener en cuenta que el punto de partida era muy insatisfactorio. En estos años ha habido avances, la tasa de mortalidad ha pasado de 88 muertes por 1000 nacimientos en 1990 a 60 en el año 2010. De todos modos en 2010 en 28 países del mundo uno de cada diez niños moría. Además, en los países de bajos ingresos, la tasa del retraso del crecimiento fue, como mínimo, del 40%. En lo relativo a la enseñanza preescolar, y a pesar de que ha aumentado en un 46%, menos de la

¹³ Un buen análisis sobre estos conceptos se puede encontrar en Beiter, K. D. (2006): *The Protection of the Right to Education by International Law*. Lieden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers y un análisis de la situación del derecho a la educación en Europa se puede ver en: Dávila, P. y Naya, L.M. (2009): “El derecho a la educación en Europa: una lectura desde los derechos del niño”, *Bordón*, Vol. 61, num. 1, pp. 61-75.

¹⁴ UNESCO (2012): *Op. Cit.*, pp. 45-151.



mitad de los niños del planeta acuden a ella, la situación es mucho peor en los países de bajos ingresos en los que sólo acuden el 15%.

Objetivo 2: Enseñanza primaria universal. Aunque desde 1999 se ha reducido en más de 40 millones el número de niños que no reciben enseñanza primaria, en 2010 todavía quedaban 61 millones fuera de la escuela. Además, si analizamos la tendencia de estos años, veremos que durante el primer lustro (de 1999 a 2004) la disminución se produjo a un ritmo acelerado, pero a partir de esa fecha comenzó a ralentizarse y nos daremos cuenta de que desde 2008 no se han registrado progresos significativos, incluso en el África Subsahariana en este periodo han aumentado los niños sin escolarizar. A falta de cinco años para cumplir el plazo, 29 países registraban una tasa de neta de escolarización inferior al 85%, lo que hace muy improbable que alcancen el objetivo antes de la fecha límite. Los niños en edad oficial de ingresar por primera vez en la escuela, y que no lo hicieron en 2010, no van a poder terminar el ciclo de la enseñanza primaria en 2015. En 2010, de los 98 países sobre los que se disponía de datos, 16 registraban una tasa neta de ingreso inferior al 50% y, en 71 países, ésta se situaba por debajo del 80%. Finalmente, la deserción escolar que, como veíamos en los apartados precedentes, es un problema serio en Europa, también lo es en los países de bajos ingresos, donde, en 2009, tan sólo el 59% de los niños que ingresaron en la escuela llegaron al último grado. Esta situación se agrava con los niños que se incorporan tardíamente al proceso de escolarización.

Objetivo 3: Atender las necesidades de educación de los jóvenes y adultos. El número de adolescentes sin escolarizar en edad de cursar el primer ciclo de la enseñanza secundaria disminuyó de 101 millones en 1999 a 71 millones en 2010, pero esta tendencia también se ha estancado desde 2007. Un 75% de los adolescentes sin escolarizar vive en el Asia Meridional y Occidental y en el África Subsahariana. Todo ello tiene como consecuencia que millones de jóvenes se tengan que enfrentar a la vida sin dominar las competencias básicas imprescindibles para la obtención de un empleo digno.

Objetivo 4: Mejorar los niveles de alfabetización de los adultos. A escala mundial, la tasa de alfabetización de adultos ha aumentado durante los dos últimos decenios y ha pasado del 76% en 1985-1994 al 84% en 2005-2010, pero el número de adultos sin alfabetizar ha disminuido moderadamente, de 881 a 775 millones, de los que dos terceras partes aproximadamente son mujeres. La tasa mundial de alfabetización de jóvenes adultos fue del 90% en 2005-2010, lo que significa que el mundo no va a estar en condiciones erradicar el analfabetismo antes de que finalice el año 2015 o poco después de esa fecha.

Objetivo 5: Evaluar la paridad y la igualdad de género en la educación. Actualmente 68 países no han logrado alcanzar la paridad de género en la educación primaria, a pesar de que se están produciendo avances significativos. En el primer decenio del siglo XXI, el número de países en donde había menos de 9 niñas por cada 10 niños en la escuela primaria se redujo de 33 a 17. La situación en la educación secundaria varía considerablemente, de los 97 países que no han logrado la paridad de género, en 43 las niñas se encuentran en condiciones de inferioridad. En gran parte del África Subsahariana, el Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes, las disparidades entre los sexos afectan a las niñas, mientras que en muchos países de América Latina y el Caribe, así como del Asia Oriental y el Pacífico, son los niños quienes las sufren. Por otra parte también podemos ver que en las diferentes evaluaciones internacionales las niñas obtienen mejores resultados que los niños en lectura tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, y que tal desigualdad se está acrecentando, mientras que los niños obtienen mejores resultados en matemáticas en la mayoría de los países, pero algunos indicios llevan a pensar que la disparidad quizás esté disminuyendo.

Objetivo 6: Calidad de la educación. Este es un elemento también capital, ya que muchos niños y niñas, a pesar de acudir a la escuela, no adquieren los conocimientos básicos. Casi un



40% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria no llega al cuarto grado y, en caso de que lo hagan, no alcanzan unos niveles mínimos de aprendizaje. Además, una parte importante de los docentes siguen careciendo de la formación necesaria. En un tercio de los países de los que disponen datos sobre enseñanza primaria, menos del 75% de los maestros había sido formado con arreglo a las normas nacionales.

Ciertamente el panorama que hemos dibujado no es alentador, pero lo peor es que no estamos describiendo un mundo irreal. Millones de personas en el planeta se encuentran en esta situación. Para poder alcanzar todos estos objetivos hay un elemento que es imprescindible: el mantenimiento de una financiación constante, hecho que no está ocurriendo en la actualidad. La situación es muy diferente en los diferentes lugares del planeta.

La educación, como plantea la OCDE, no fue para muchos de los países que la componen “una víctima temprana de la crisis, ya que entre 2008 y 2009, el gasto en todos los niveles educativos en conjunto aumentó en 24 de los 31 países de los que se dispone de datos, mientras que el PIB disminuyó en 26 de estos 31 países”¹⁵, pero en estos momentos la dirección está cambiando profundamente y hay gran cantidad de gobiernos que están reduciendo los recursos destinados a la educación.

La educación está siendo tratada como un gasto que hay que reducir en vez de como una inversión. El desarrollo de competencias es esencial para reducir el desempleo, las desigualdades y la pobreza, y para promover el crecimiento. Es también una inversión acertada: por cada dólar gastado en la educación, se pueden generar entre 10 y 15 dólares de crecimiento económico. Si un 75% más de jóvenes de 15 años de edad en 46 de los países más pobres del mundo alcanzara el nivel de referencia más bajo de la OCDE para las matemáticas, el crecimiento económico podría mejorar en un 2,1% con respecto a su nivel básico y 104 millones de personas saldrían de la pobreza extrema¹⁶. Como nos recuerda Irina Bokova, Directora General de la UNESCO, en el mundo “un joven de cada ocho está buscando empleo (...). El bienestar y la prosperidad de los jóvenes dependen más que nunca de las competencias que la educación y la capacitación pueden ofrecerles. No satisfacer esta necesidad es una pérdida de potencial humano y de poder económico. Las competencias de los jóvenes nunca han sido tan vitales”¹⁷, especialmente en momentos en los que la crisis económica está impactando tan directamente en nuestra sociedad.

Por otra parte, siempre hay quien puede decir que no hay más remedio, vista la coyuntura económica actual, pero nuevamente informes de UNESCO¹⁸ desmienten esta afirmación. A escala mundial, 21 de los países más pobres del mundo destinan más recursos a gastos militares que a financiar la educación primaria, si estos países redujeran este presupuesto en un 10% podrían escolarizar a 9,5 millones de niños (una sexta parte de los que quedan fuera de la educación en el mundo). Por ejemplo, en el caso de Pakistán, que es un caso extremo, la quinta parte de su presupuesto militar bastaría para financiar la enseñanza primaria universal en este país. A escala mundial, las cantidades destinadas a gastos militares en 6 días serían suficientes para enjugar el déficit presupuestario de la educación para todos en el mundo. ¿Es posible? ¿No hay otro remedio?

Si venimos al entorno más cercano, en España, desde 2011, los recortes en Educación han llegado a la nada despreciable cantidad de 5.212 millones de euros (487 millones en diciembre por el acuerdo de no disponibilidad en 2011, 663 millones menos en los presupuestos de 2012, 3.736 millones por el Real Decreto Ley 14/2012 de medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y 326 millones de menos en los presupuestos 2013)¹⁹.

¹⁵ OCDE (2012): *Op. Cit.*, p. 240.

¹⁶ UNESCO (2012): *Op. Cit.*, p. 22.

¹⁷ UNESCO (2012): *Op. Cit.*, p. i.

¹⁸ UNESCO (2011): *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. París: UNESCO, p. 169 y ss.

¹⁹ Imbernón, F. (2012): *¡Levántate y quéjate, educación!* <http://firgoa.usc.es/drupal/node/50984> (consultada el 10 de abril de 2013).

Evidentemente los recursos materiales y humanos son imprescindibles para poder asegurar la calidad de la educación. Los materiales cada vez menguan más y los humanos están siendo reducidos de forma muy significativa en muchas comunidades autónomas. Asimismo es necesaria una mínima estabilidad institucional y estructural de la que, en ningún modo, ha gozado el sistema educativo español en los últimos 30 años.

La coyuntura económica actual y las decisiones que están tomando los gobiernos van a hacer que la calidad de la educación se resienta profundamente, esperemos que no lo sea de forma irreversible. ¿Puede alguien pensar que la reducción del dinero destinado a la educación no va a tener consecuencias negativas? ¿Puede alguien pensar que el aumento del número máximo de alumnos por aula en un 20%, el aumento de horas lectivas de los profesores, la no sustitución de las bajas por enfermedad, etc. van a contribuir a aumentar la calidad de la educación? La respuesta es clara y contundente: si no invertimos en educación estamos descapitalizando nuestro futuro. Es imprescindible que encaremos el futuro con un modelo educativo que tenga como eje principal la inclusión²⁰ y con medios suficientes para responder a los nuevos retos a los que se va a enfrentar nuestra sociedad. Los gobiernos tienen la respuesta en sus presupuestos.

²⁰ La 48ª Conferencia Internacional de Educación, celebrada en Ginebra en noviembre de 2008, definió la educación inclusiva como “un proceso permanente, cuyo objetivo es ofrecer una educación de calidad para todos, respetando la diversidad y las distintas necesidades y aptitudes, características y expectativas de aprendizaje de los educandos y de las comunidades, eliminando toda forma de discriminación”, Oficina Internacional de Educación - UNESCO, *Conclusiones y recomendaciones ‘La educación inclusiva: el camino hacia el futuro’*, ED/BIE/CONFINTED 48/5 párrafo 1, http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-5_Conclusions_spanish.pdf (consultada el 10 de abril de 2013).



PENSIONES DIGNAS

Análisis crítico del Libro Blanco sobre "Pensiones adecuadas, seguras y sostenibles" y propuestas para un sistema vasco de pensiones

Índice: 1. Introducción: pensiones y mantenimiento de los ingresos de las personas mayores. 2. La Unión Europea y las pensiones. 2.1. *El Libro Blanco sobre "pensiones adecuadas, seguras y sostenibles": un análisis cuestionable...* 2.2. *Unas propuestas absolutamente rechazables.* 3. El Fondo de Reserva, ¿solución para las pensiones? 4. ¿Es sostenible y deseable un sistema vasco de pensiones? 4.1. *La reciente evolución del sistema español de pensiones.* 4.2 *Distribución competencial entre Estado y CAV en protección social y fiscalidad* 4.3 *Las pensiones profesionales en la CAPV.* 4.4 *Los condicionantes demográficos, económicos y de empleo para un sistema propio de pensiones* 4.5. *Posibilidad y necesidad de un sistema vasco de pensiones.*

1. Introducción: pensiones y mantenimiento de los ingresos de las personas mayores

Como se acredita en las estadísticas de Eurostat sobre distribución de la renta, en la Unión Europea las pensiones públicas han contribuido de forma decisiva a evitar la pobreza en la ancianidad. Los sistemas de pensiones dan lugar a importantes efectos redistributivos y de prevención de la pobreza. Un informe de 2006 de la Comisión Europea constataba que uno de los grandes éxitos de la política social del siglo XX ha consistido en que gracias a las pensiones públicas el envejecimiento ya no es sinónimo de pobreza o de dependencia de las personas mayores respecto a las ayudas que les aporten sus hijos¹. En la mayoría de los países de la Unión Europea las pensiones de la Seguridad Social constituyen la principal fuente de ingresos de las personas mayores, por lo que la pobreza y la desigualdad entre las mismas depende de la mayor o menor generosidad de los sistemas de pensiones. Gracias a las pensiones las personas de más de 65 años disponían en el 2009 de unos ingresos del 94% aproximadamente de la media del total de la población. Sin embargo, la tasa de riesgo de pobreza de las mujeres mayores de 65 años alcanzaba en el 2011 el 18,1% en la UE-27 y el 21,8% en el Estado Español, frente a un 19,5% y un 13,2% para los hombres².

La reducción de la pobreza de las personas mayores inducida por los sistemas públicos de pensiones ha dado lugar a que en numerosos países las tasas de pobreza de esa cohorte de población se han mantenido constantes en las últimas décadas, mientras que la pobreza ha aumentado para el conjunto de la población, especialmente entre los parados, pero también en un sector de trabajadores perceptores de bajos salarios (los *working poors*).

Especialmente importante es el papel de las transferencias sociales, y particularmente de las pensiones públicas, para reducir la pobreza de las mujeres. Según un informe del Parlamento Europeo del año 2008, en ausencia de transferencias sociales el riesgo de pobreza del conjunto de las mujeres pasaría del 16% al 40%, o al 25% sin contar las pensiones de jubilación, riesgo que para las mayores de 65 años se incrementa en cinco puntos en relación

¹ Comisión Europea, *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, p. 23.

² Los datos están extraídos de la Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida EU-SILC, de Eurostat, de 2009.



con los hombres (21% frente al 16%) por las más cortas, más lentas y menos remuneradas carreras profesionales de las mujeres³. La elevada proporción de mujeres que trabajan a tiempo parcial (el 31%, frente a un 7,4% de los hombres en el 2008), al estar asociado a salarios reducidos y protección social insuficiente, contribuye a un aumento del riesgo de pobreza, “especialmente las de edad avanzada, ya que las pensiones correspondientes a empleos a tiempo parcial no suelen ser suficientes para llevar una vida independiente”⁴.

Este trabajo tiene por objetivo realizar un análisis preliminar del papel de un sistema vasco de pensiones. Previamente se examina la política de pensiones de la Unión Europea, de los Fondos de Reserva, una de las instituciones de los sistemas que la caída de la recaudación está haciendo aparecer en primer lugar de la actualidad de los sistemas y de la crisis protectora del sistema español, que justamente manifiesta esa necesidad de un sistema propio.

2. La Unión Europea y las pensiones

La intervención de la Comunidad Europea durante mucho tiempo en materia de Seguridad Social y pensiones ha estado ligada con el primer tema social en que ha intervenido de forma sistemática, la libre circulación de los trabajadores cuyo derecho está consagrado en los Tratados y ha sido objeto de un amplio desarrollo. Desde los inicios de la Europa comunitaria, la opción por la imposición de un sistema único o incluso la armonización de los sistemas nacionales de Seguridad Social fue descartada a favor de una solución de mera coordinación de los sistemas nacionales existentes, a través de Reglamentos.

La competencia sobre los sistemas de seguridad social (de los que las pensiones constituyen un subsistema) corresponde a los Estados miembros, pero en el art. 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se establece que la UE apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores. Desde el inicio de los años dos mil se ha producido una creciente “intromisión” de la Unión Europea en esta cuestión, que en buena parte ha sido provocada por factores exógenos a los debates ligados a la Seguridad Social. En los regímenes públicos, la forma de intervención comunitaria ha sido la aplicación del “método abierto de coordinación” (MAC) a los procesos de reforma de esos regímenes mediante la definición de líneas directrices, el establecimiento de indicadores y criterios de evaluación y el seguimiento, evaluación y examen de esas políticas. Los sucesivos informes de las instituciones europeas concluyen en la insostenibilidad de los sistemas de pensiones si no se emprenden reformas radicales que reduzcan la cuantía del gasto en pensiones. Aunque los documentos incluyen el objetivo de adecuación de las prestaciones para que proporcionen ingresos adecuados y que la gente mayor disfrute de un nivel de vida digno y goce de independencia económica, la fijación por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento del equilibrio de las finanzas públicas como objetivo de primer nivel y la constitucionalización de los límites de los déficits públicos refuerzan las propuestas de tipo económico-financiero en relación con las que afecten a la mejora y/o adecuación de las prestaciones.

Entre las propuestas económicas no se contempla, ni siquiera como hipótesis, la necesidad de incrementar las cotizaciones sociales para hacer frente al aumento del número de pensionistas derivado del envejecimiento demográfico, lo que económicamente es factible pero exige una modificación de la distribución de los ingresos que ha tenido lugar en las últimas décadas a favor de los beneficios y en detrimento de los salarios. A pesar del aumento de pensionistas, el gasto en cotizaciones a cargo de los empleadores ha aumentado sólo en 0,5 puntos entre 2000 y 2009 en la UE-15, pasando del 10,8% al 11,3% del PIB. El Estado Español gastaba ese mismo porcentaje del 11,3% en el mismo año, pero con la diferencia que no ha tenido lugar

³ Parlamento Europeo, *Informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales sobre el futuro de los sistemas de seguridad social y de pensiones: financiación y tendencia a la individualización*, 2008, p. 6.

⁴ Ídem, p. 31.

ningún aumento entre esos años⁵. Teniendo en cuenta que los salarios directos son notablemente inferiores que en la UE-15, hay margen suficiente, sin afectar a la competitividad en relación con los Estados de la Unión Europea, para un aumento de las cotizaciones sociales para compensar la diferencia en el gasto en pensiones y evitar las nuevas reducciones que pretenden las “reformas” en curso.

2.1. El Libro Blanco sobre “pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”⁶: un análisis cuestionable...

El Libro Blanco sobre “pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” aprobado el 16 de febrero de 2012, recoge que para el año 2060 la esperanza de vida de los hombres aumentará en 7,9 años respecto al 2010 y la de las mujeres en 6,5 años. Asimismo recoge que la población en edad de trabajar empieza a disminuir, lo que se refleja en un aumento anual de dos millones de personas que superan los 60 años, casi el doble que a finales de los noventa. Por otro lado, durante las próximas décadas disminuirá el número de personas que se encuentran en la edad laboral “principal” (20-59 años). Como resultado de estas evoluciones la tasa de dependencia de las personas mayores, que mide la relación entre la población de 65 o más años respecto a la de 15-64 años, pasará del 26% en el 2010 al 50% en 2050 (llama la atención que se señale la edad de 15 años como edad de inicio al trabajo). Sin embargo, el Libro Blanco no considera en la *ratio de dependencia demográfica* a los menores de 15 años. Si se “ajusta” esa tasa en función de los costes relativos de las personas mayores de 64 y menores de 15, incluso considerando que el coste global para la sociedad de una persona mayor es superior a la de un niño –lo que no está probado empíricamente–, el cambio demográfico implicaría un coste aún menor⁷.

Estas previsiones a largo plazo tienen un margen de incertidumbre y obvian las modificaciones que se pudieran producir como resultado de las políticas públicas, por ej., cómo podría repercutir en la tasa de natalidad el desarrollo de servicios de guardería y escuelas y medidas de apoyo a la natalidad.

El Libro Blanco rompe con una tradición en los documentos de la Unión de obviar el componente del empleo en los estudios sobre los sistemas de pensiones. Ahora, el Libro Blanco señala que más importante que la tasa de dependencia demográfica es la tasa de dependencia económica, definida como el porcentaje de personas desempleadas y pensionistas con respecto a las personas que trabajan. Si se alcanzara el objetivo del 75% de empleo para el grupo de 20-64 años establecido en la Estrategia 2020, en el 2050 la tasa de dependencia sólo llegaría hasta el 79% desde el 65% actual. En todo caso, la consecución de ese objetivo de empleo exige la equiparación de la tasa de ocupación femenina a la masculina, el combate contra la discriminación en el empleo de los trabajadores mayores y la penalización del despido de los mismos –cuya tasa de empleo ha caído fuertemente con la crisis–, a fin de favorecer su permanencia en las empresas y así elevar su tasa de empleo y la conversión de los contratos a tiempo parcial no voluntarios en contratos a tiempo pleno. En este sentido hace

⁵ Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Anexo al Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2013*, <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174630.pdf>, p. 393 (cuadro IV 3.1).

⁶ Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final, 2012.

⁷ En los términos que empleaba en otro trabajo: “Esta relativización de la magnitud de las repercusiones económicas del cambio demográfico no implica que no se produzcan modificaciones de envergadura en la organización de las transferencias sociales, ya que mientras las transferencias entre activos y pensionistas se realizan mediante contribuciones obligatorias (cotizaciones sociales e impuestos) las correspondientes a personas de edad y jóvenes se producen en el interior de la familia. En resumen, el lugar que ocupa el problema de las pensiones en el debate público resulta menos del cambio demográfico y el envejecimiento de la población y más de la disimetría en el tratamiento social de las personas jóvenes y las mayores” (de la Fuente Lavín, M., *Reparto y capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*, CES España, 2007, p. 132).



ya unos años se calculó que para la estabilidad del sistema de pensiones se requiere una aportación suplementaria de unos 4,2 millones de personas de media en cada Estado miembro del grupo de edades comprendido entre los 15 y 64 años, lo que plantearía la cuestión de la inmigración. Como señalaba la profesora López Cumbre, esa cifra era inferior –y lo es mucho más en la actualidad– en la mayor parte de los Estados miembros al de personas en situación de inactividad, por lo que existían y existen muchas posibilidades de cambio desde la inactividad a la actividad en grupos tales como jóvenes, desempleados, trabajadores a tiempo parcial, trabajadores mayores y mujeres⁸.

Por su importancia, merecen destacarse los resultados a que conduciría la equiparación de las tasas de empleo de mujeres y hombres. A pesar del importante incremento de la tasa de empleo de las mujeres en la Unión Europea todavía sigue habiendo margen importante para la equiparación con las tasas de actividad y ocupación masculinas: según un informe de Eurostat de 2012 la tasa de empleo de las mujeres en 2011 era en la UE-27 del 58,5% frente a un 70,1% de los hombres.

2.2. Unas propuestas absolutamente rechazables

Así, en el Libro Blanco se plantea que, además de los ya realizados, “numerosos Estados deberán realizar nuevos ajustes del gasto” y ello a pesar de reconocer que esas reformas darán lugar a “tasas de reemplazo más bajas (pensiones comparadas con la retribución anterior)”. En otro informe de 2010, la Comisión Europea planteaba que la reducción de las tasas de reemplazo de las pensiones públicas, que están creciendo más débilmente que los salarios, implica que los pensionistas están sufriendo un deterioro de sus niveles de vida en relación con los trabajadores en activo, *a menos que prolonguen su vida laboral* (subrayado del autor)⁹. Otro elemento para compensar esa caída de ingresos, el discurso de la Unión Europea es desarrollar las pensiones privadas basadas en la capitalización y ello aunque se reconozca que la actual crisis “ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización frente a las crisis financieras y los recesos económicos”, ya que, como puntualizaba el Libro Verde antecedente del Libro Blanco, “Las pensiones de capitalización también podrían verse afectadas por el envejecimiento demográfico. Las sociedades envejecidas reducirían la tasa potencial de crecimiento económico y ello implicaría unas menores tasas reales de rendimiento, lo cual podría afectar a los precios de los activos financieros”¹⁰.

Las pensiones privadas, todas en el caso de las individuales y una mayoría creciente en el caso de las profesionales o de empleo, están organizadas en base al método de cotizaciones definidas en el que las pensiones dependen de las aportaciones recaudadas y del rendimiento de las inversiones en que se inviertan esas cotizaciones. A la vez las aportaciones empresariales experimentan una tendencia hacia la disminución, no sólo en el sector privado, sino también en el sector público. A fin de elevar la rentabilidad de las inversiones, tiene lugar una evolución hacia un destino de las mismas hacia la renta variable, con el grave riesgo de que las inversiones sufran los efectos de las crisis y burbujas financieras. Así, en el año 2008 los fondos de pensiones de los países de la OCDE, que agrupa a los países más ricos del mundo, tuvieron una caída del 20%, siendo particularmente afectados los países en los que la parte de las pensiones privadas es más importante, especialmente cuando son obligatorias, como Australia, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Holanda y el Reino Unido¹¹. La publicación más

⁸ López Cumbre, L., “Jubilación flexible en la Unión Europea”, *RMTAS*, nº extraordinario, 2003, pp. 99-100.

⁹ Comisión Europea, *Report on Pensions, Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*, European Economy, Occasional Papers, nº 71, 2010, pp. 59-60.

¹⁰ Comisión Europea, *Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos, adecuados, sostenibles y seguros*, COM (2010) 365 final, 2010, p. 5.

¹¹ Ídem. La Comisión Europea añade que “varios patrocinadores de fondos de pensiones ocupacionales se vieron en la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones” (p. 8).

reciente de la OCDE dedicada al estudio de las pensiones privadas recoge que, tras unos años de recuperación en los años 2009 y 2010, durante el año 2011 la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones de países como Italia, Japón, España, el Reino Unido y Estados Unidos, ha sido negativa en umbrales comprendidos entre el -2,2% y el -3,6%¹². Es cierto que –todavía– la rentabilidad a largo plazo de los fondos de pensiones es positiva, alcanzando porcentajes en cuarenta años del 2,8% en Japón, del 4,2% en Alemania, del 4,4% en Estados Unidos y del 5,8% en Estados Unidos. Sin embargo, quienes accedan a la pensión privada en un momento de caída del patrimonio de los fondos de pensiones, sufrirán una pérdida de la pensión irreparable. Además, el aumento de la esperanza media de vida, en el caso de las pensiones privadas, da lugar irremediamente a una disminución en la cuantía de las pensiones. Por otra parte, la rentabilidad neta de las pensiones se encuentra mediatizada por los gastos de gestión y comisiones de depósito, los gastos de intermediación por las operaciones de compra y venta de los valores de la cartera y los gastos que se cobran por la auditoría o administración del fondo, así como los que resultan de la transformación de las aportaciones y sus rendimientos en pensiones. El conjunto de esos gastos, que se mide con la ratio conocida como *total expense ratio* (TER) y que resulta del cociente entre los gastos totales y el patrimonio del fondo, puede alcanzar porcentajes que reducen significativamente la cuantía de las pensiones netas. En el Estado Español esos costes son de los más elevados de la OCDE: sobre 17 países estudiados, ocupaba el segundo lugar, con un porcentaje del 1,3% sobre el patrimonio gestionado, sólo superado por Chequia con el 1,4%, mientras que en Dinamarca ese coste es sólo de 0,1% y en Islandia y Bélgica del 0,2%¹³.

Según un estudio realizado por tres investigadores del IESE, que se viene repitiendo durante los últimos años, en el periodo diciembre 2002 - diciembre 2012, mientras que la rentabilidad del IBEX 35 fue de 113% (media anual 7,86%) y la de los bonos del Estado a 10 años 52% (media anual 4,3%), entre los 573 fondos de pensiones con 10 años de historia, sólo 2 fondos superaron la rentabilidad del IBEX 35; sólo 32 superaron la rentabilidad de los bonos del Estado a 10 años, 16 tuvieron rentabilidad promedio negativa y 446 tuvieron una rentabilidad media anual inferior al 3%. Los autores destacan que una de las razones del “decepcionante resultado global de los fondos” se debe a las elevadas comisiones, siendo otras la composición de la cartera y la deficiente gestión. Concluyen que “No es razonable la discriminación fiscal a favor de los fondos (y no existente si una persona construye una cartera para su jubilación). En muchos casos, los inversores perdieron (en comisiones gestión activa...) la desgravación fiscal con la que el Estado les indujo a invertir en fondos de pensiones en menos de 5 años”¹⁴.

El que a pesar de estos defectos de las pensiones privadas, buena parte de ellos estructurales, el Libro Blanco defienda su extensión y generalización, muestra la subordinación absoluta en la política de la Unión Europea, de la adecuación de las pensiones, no sólo a la reducción del déficit público, sino al desarrollo de las pensiones privadas. Si las inversiones en que se materializan los activos depositados en los Fondos de Pensiones y EPSVs van mayoritariamente destinadas a los mercados de capitales, además de que los riesgos asociados a estos mercados pueden poner en situación de grave riesgo a las pensiones, producen efectos económicos y sociales contrarios a los intereses de la mayoría de la población, al contribuir a la presión por la reducción de los salarios y el empeoramiento de las condiciones laborales. Con la actual crisis monetaria y financiera que recorre a la zona euro, tampoco son seguras las inversiones en renta fija, como ha quedado acreditado con la crisis de Chipre en 2013.

Por otra parte, partiendo del aumento previsible de la esperanza media de vida –aunque puede que la enorme involución social que estamos sufriendo afecte a esa evolución en un sentido negativo– el Libro Blanco propone aumentar la edad de jubilación, lo que según el mismo, al

¹² OECD, *Pension markets in Focus*, nº 9, 2012, p. 3.

¹³ OECD, “Pension...”, cit., p. 12.

¹⁴ Fernández, P., Aguirremalloa, J. y Linares, P., “Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España, 2002-2012 (Pension Funds in Spain, 2002-2012)”, *Social Science Research Network-Working Papers Series*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2214903 (consultado el 2-5-2013).



aumentar la duración de las cotizaciones contribuiría a compensar la caída de las tasas de reemplazo. Esta propuesta obvia la desigual distribución de ese aumento de la esperanza de vida entre las diversas clases sociales y categorías profesionales: la esperanza media de vida es mucho más elevada entre el personal directivo que entre los y las trabajadoras manuales, siendo un factor muy importante la autonomía en la organización del trabajo. Según todos los estudios, las personas más instruidas, las categorías profesionales más cualificadas y los hogares más ricos se benefician de una esperanza de vida más larga y de un mejor estado de salud.

Los primeros resultados de un programa de investigación europeo (de once países) revelan fuertes desigualdades sociales de mortalidad prematura entre los hombres de 45-65 años de edad en el período 1985-1992. Aunque la mortalidad general disminuyó de forma importante durante los años 1980 y han cambiado los motivos de fallecimiento, no solo se han mantenido las diferencias de mortalidad entre los grupos y clases sociales, sino que incluso ha tenido lugar una agravación de las desigualdades en el curso del tiempo, observándose una disminución menos marcada de la mortalidad en los grupos de profesiones manuales y para las personas con menor nivel de instrucción. V. Navarro indica que la distancia entre burgueses y trabajadores no cualificados asciende en España a diez años, mientras que el promedio de la UE-15 es de 7 años. En resumen, el aumento de la esperanza media de vida, que habitualmente se presenta como justificación para el aumento de la edad legal de jubilación, es muy diverso según los grupos socioprofesionales.

Además, el aumento de la esperanza media de vida no va acompañado de una evolución similar de lo que se denomina esperanza de vida libre de discapacidad (EVLI), existiendo investigaciones según las que el aumento de la esperanza de vida va acompañada de un retroceso de la duración de la vida saludable, ya que las causas que inciden en el aumento de la esperanza de vida son diferentes que las que determinan la vida saludable, aunque también ésta depende de la clase social, por lo que el aumento de la edad de jubilación a 67 o incluso más años como se pretende en las nuevas propuestas del gobierno español sobre el “factor de sostenibilidad” dejará pocos años para disfrutar del “derecho al descanso”, que es uno de los objetivos de la jubilación¹⁵.

Como se acredita en la “Encuesta de Salud” del Gobierno Vasco, con datos de 2007, la población mayor de 64 años manifiesta una sensación subjetiva de empeoramiento de la salud conforme aumenta la edad, que se corresponde con las tasas de discapacidad funcional de las personas mayores de 64 años, que superan en 12 puntos a las del conjunto de la población, alcanzando un porcentaje de casi el 20% entre los hombres y de un 22% entre las mujeres. Son especialmente destacables las tasas relacionadas con la movilidad, el autocuidado y las actividades de la vida doméstica, como se aprecia en el cuadro siguiente.

¹⁵ Véase sobre esta cuestión de la Fuente Lavín, M., “La flexibilidad en la jubilación”, en AA.VV (Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A., Dir. y Coord.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pp. 445-458.

Cuadro 1.

Estimación de la población mayor de 64 años de la CAPV afectada por problemas de movilidad, autocuidado y vida doméstica (1)

	2007	2020	Incremento
Población mayor de 64 años	401.200	501.400	100.200
Con problemas de movilidad	78.114	97.623	19.509
Con problemas de autocuidado	61.464	76.814	15.351
Con problemas en la vida doméstica	68.645	85.790	17.144

(1) Una misma persona puede estar en las tres situaciones, en dos o sólo en una.

Fuente: CES Vasco en base a INE-INEBASE y Eustat-Indicadores demográficos

El Libro Blanco propone aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad, penalizando para ello las jubilaciones anticipadas. Pero, cuando esa propuesta va acompañada de la de flexibilización a ultranza del mercado laboral, de la facilitación de las causas de despido y de reducción de las indemnizaciones, no tiene ningún efecto para contrarrestar la tendencia de la dirección de las empresas de despedir a los trabajadores mayores y sustituirlos por otros más jóvenes con menores salarios. Lo que si va a producir es una reducción de las pensiones de quienes pierden el trabajo, sobre todo si empeoran las prestaciones de prejubilación. Además, las políticas de envejecimiento activo consistentes en la reducción progresiva de la jornada, de adecuación de los trabajos a las condiciones psico-físicas de los mayores, etc., no se llevan a cabo. Al revés, se dificulta la jubilación parcial como se acaba de fijar en el Estado español.

Las reformas de los sistemas de pensiones van a atenuar sus efectos redistributivos y a aumentar la pobreza de las personas jubiladas. Este riesgo es especialmente grave en los países sujetos a la intervención de la Comisión Europea por déficit excesivo, que exige la profundización de los recortes en la cuantía de las pensiones y el aumento continuo de la edad de jubilación. En algunos casos, dada la aplicación progresiva en el tiempo de los recortes, los efectos se van a sentir a medio y largo plazo, pero en otros casos la presión de la Troika para acelerar los recortes va a traer consigo una aceleración de sus efectos.

3. El Fondo de Reserva, ¿solución para las pensiones?

Como medida preventiva para hacer frente al incremento previsto de los gastos en pensiones, un cierto número de Estados miembros de la Unión Europea y otros países de la OCDE han creado Fondos de Reserva Capitalizados, cuyo capital e intereses se destinarían en el futuro a hacer frente a una parte de los mayores gastos en pensiones derivados del envejecimiento demográfico. En el cuadro que sigue se puede observar que frente a algunos Estados que disponen de reservas importantes medidas en proporción al PIB (Corea, Suecia, Japón y Estados Unidos, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Luxemburgo), la cuantía de los Fondos de Reserva en otros Estados apenas alcanza para pagar unos meses del importe de las pensiones.

Cuadro 2.

Tamaño de los fondos de reserva capitalizado en países seleccionados de la OCDE

PAÍS	PATRIMONIO		
	Billones dólares EE.UU.	% del PIB	% de incremento
Estados Unidos	2 609.0	17.9	2.7
Japón	1 312.8	25.9	n.d
Corea	280.4	27.6	16.7
Canadá	136.0	8.6	13.0
Suecia	124.7	27.2	8.1
España	85.3	6.1	7.3
Francia (1)	71.7	2.7	n.d
Irlanda	32.3	15.9	9.3
Bélgica	23.3	5.0	4.3
Noruega	23.1	5.6	16.9
Portugal	12.8	5.6	2.5
Nueva Zelanda	11.2	7.9	17.1
Chile	3.8	1.9	12.2
México	3.6	0.3	-6.7
Polonia	3.4	0.7	39.1
Total	4 848.1	19.6	5.0

Fuente: OECD Global Pension Statistic.

También los Fondos de Reserva experimentaron en el 2008 el impacto de la caída del valor de las acciones, especialmente aquellos que tienen una parte importante de sus activos en renta variable: los Fondos de Suecia e Irlanda llegaron a perder un cuarto de su patrimonio¹⁶. Estas caídas pueden ser un grave problema si los sistemas de pensiones se ven obligados a utilizar los Fondos de Reserva en momentos de estallido de la burbuja financiera.

El importe del Fondo de Reserva español ascendía el 31-12-2012, a poco más de 63 mil millones, cifra que alcanza para pagar siete meses de pensiones (seis más una paga), habida cuenta de que el importe anual en 2012 de las pensiones contributivas era de 102 mil millones. Al ritmo de las disposiciones realizadas durante el año 2012, siete mil millones, para hacer frente al déficit de las cuentas de la Seguridad Social derivado de la caída de cotizantes, el Fondo de Reserva se agotaría en el plazo aproximado de nueve años, o algo más, si se tiene en cuenta los rendimientos que producen sus inversiones (que irían reduciéndose si la cifra del Fondo va reduciéndose a su vez).

Las inversiones del Fondo están materializadas en el 97,24% en deuda pública española (60.313 millones de euros), que da mucho más rendimiento que la alemana y otras extranjeras (1.712 millones), con lo que se da la paradoja de que el Fondo de Reserva hace “negocio” con el precio de la deuda pública, pero el Estado paga mucho más por lo que sobrepaga por la misma, al ser el principal de la deuda mucho más elevado que el Fondo de Reserva. Por otra parte, teniendo en cuenta el aumento creciente de la deuda pública española, existen bastantes posibilidades, tal como advierten numerosos analistas, de que la imposibilidad de hacer frente al pago de la misma de lugar a un “default” de la deuda o a una quita importante

¹⁶ Conseil d'Orientation des Retraites (COR), *La lettre du Cor*, nº 4, 2010, p. 3.

de la misma, con lo que el Fondo de Reserva perdería una parte de sus haberes en deuda pública.

Se puede afirmar que no es necesaria la constitución de reservas a través de fondos *ad hoc* para afrontar las exigencias del gasto en pensiones derivado de un envejecimiento que demanda un incremento continuado y estable de los recursos. Su única función es la de permitir la suavización temporal o la demora en el incremento de los ingresos. Si las cotizaciones necesarias para asegurar el equilibrio financiero en el futuro son juzgadas como “insostenibles” desde el punto de vista de la competitividad de las empresas, ¿qué sentido tiene anticipar su aumento para destinarlo a un Fondo de Reserva?

A mi entender, los actuales excedentes del Fondo de Reserva deberían ir destinados al incremento de las pensiones, especialmente –pero no sólo– de las más reducidas y evitar las suspensiones y limitaciones a la revalorización de las pensiones que han tenido lugar en los dos últimos años.

4. ¿Es sostenible y deseable un sistema vasco de pensiones?

4.1. La reciente evolución del sistema español de pensiones

Las sucesivas reformas del sistema español de pensiones están dando lugar a recortes drásticos de su papel de sustitución de rentas y de protección contra la vejez en la ancianidad. De las mismas se deduce que aumento del gasto en pensiones previsto para España en el horizonte del año 2060 se ha reducido en 1,4 puntos, como se puede apreciar en el cuadro.

Cuadro 3.

Evolución demográfica y gasto en pensiones (% sobre el PIB)

	Año 2010		Año 2060	
	España	UE-27	España	UE-27
Esperanza de vida a los 65 años (media de ambos sexos)	20,15	18,95	24,6	24,0
Tasa de dependencia demográfica 65+20-64	27%	28%	61%	58%
Gasto en pensiones sobre el PIB (<i>2009 Ageing Report</i>)	8,9%	10,2%	15,1%	12,5%
Gasto en pensiones sobre el PIB (<i>2012 Ageing Report</i>)	10,1%	11,3%	13,7%	12,9%

Fuente: Comisión Europea - *Ageing Report* 2009 y 2012

Las previsiones del *Ageing Report* 2012 sólo tomaban en cuenta las medidas establecidas en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación, modernización del sistema de Seguridad Social, principalmente en materia de aumento de la edad de jubilación (con carácter general a los 67 años, manteniéndose los 65 años sólo para quienes tuviesen 38,5 años cotizados), de aumento del período necesario para alcanzar el porcentaje del 100% de la pensión (de 35 a 37 años) e incremento del período de cálculo de la base reguladora (de 15 a 25 años), medidas todas ellas de implantación progresiva. Sin embargo, es muy posible que los cálculos hayan subestimado el impacto del desempleo masivo, con lo que entraña de falta de cotizaciones, y de otras medidas de la Ley 27/2011 o anteriores, menos “visibles”, pero que van a contribuir a la reducción del gasto, como, entre otras, la supresión por la Ley 40/2007, de los llamados “días-cuota” para alcanzar los 15 años necesarios para la pensión de jubilación, equivalentes a casi 26 meses, lo que supone que un cierto número de personas no podrá acceder a esa pensión; la exigencia de años completos de cotización a efectos del porcentaje

aplicable a la pensión, en lugar de la equivalencia anterior de cualquier fracción de año a un año; y el cambio a peor de las bases aplicables a los períodos sin cotizar que se tomen en cuenta la base reguladora. El impacto de todas estas medidas va a afectar de forma especial a la gente más precarizada y especialmente a las mujeres¹⁷.

Posteriormente a la Ley 27/2011 se han aprobado otras disposiciones restrictivas y de reducción del gasto. Un claro ejemplo es la reforma del subsidio de desempleo para mayores de 55 años (antes 52) que ha tenido lugar en marzo de 2013¹⁸, que entre otras restricciones para su acceso incluye que el límite de ingresos, “de cualquier naturaleza”, para su percepción, pasa a establecerse no de forma individual para sus potenciales beneficiarios, sino conjunta por la unidad familiar (que incluye al cónyuge y a los hijos menores de 26 años o mayores incapacitados y menores acogidos), de forma que cuando la media por componente de la unidad familiar supere el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, no podrá accederse al mismo¹⁹. La denegación implica la pérdida de un ingreso, ciertamente reducido pero que para la mayoría de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas que pierden su empleo puede constituir su única fuente de ingresos hasta la jubilación, ya que, en general, en este tipo de empresas no se acuerda mantener un porcentaje de salarios cuando se procede a despidos y que, a su vez, van a percibir indemnizaciones reducidas, tanto en los despidos individuales como en los colectivos, por las reformas laborales de 2010 y 2012. Además, de esa pérdida de ingresos directos, la reforma de este subsidio afecta de forma muy importante a la jubilación, por varias razones:

- 1) la base por la que el sistema de seguridad social cotizaba para la jubilación de quienes están percibiendo el subsidio, pasa del 125% de la base mínima de cotización al 100%;
- 2) se requiere cumplir 55 años de edad cuando finalice la prestación por desempleo, lo que implica no solo una pérdida de tres años en la cobertura, sino la pérdida absoluta si esa finalización se produce antes del cumplimiento de esa edad, lo que no ocurría con la regulación anterior, con la que era posible acceder a la prestación cuando se cumpliera la edad de 52 años;
- 3) el citado condicionamiento “familiar” de los ingresos tendrá la consecuencia no sólo de la pérdida del subsidio, sino del mantenimiento de la cotización hasta la jubilación;
- 4) puede impulsar a colectivos como el del empleo doméstico a la economía sumergida para que el otro cónyuge acceda al subsidio, lo que perjudicaría el acceso a las pensiones por derecho propio.

Aunque la Ministra de Empleo afirmó que el porcentaje que perdería el subsidio como consecuencia de esta medida ascendería al 20%, tal estimación parece escasamente creíble y, en todo caso, será muy superior en la CAPV habida cuenta de los más elevados salarios y pensiones medias en relación con el Estado español.

Finalmente, la puesta en marcha del “factor de sostenibilidad” de las pensiones, en proceso de aprobación cuando se escribe este artículo, puede traer consigo, además del aumento en la edad de jubilación, la ampliación del período de cálculo de la pensión a toda o casi la vida laboral, una nueva ampliación del periodo requerido para alcanzar el 100% de la pensión y la desaparición de la revalorización conforme a la inflación (que se empieza a llamar “desindexación”).

¹⁷ Véase un detallado análisis de los efectos “macro” y para los colectivos más precarios de la Ley 27/2011, en Sáenz, L.M., “Pensiones, capitalismo y desigualdad”, *Lan Harremanak*, nº 24.

¹⁸ Además de la edad, se requiere haber cotizado por desempleo al menos seis años a lo largo de su vida laboral y reunir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la jubilación contributiva de la Seguridad Social, lo que especialmente exige haber cotizado al menos durante 15 años (art. 215.3 de la Ley General de Seguridad Social).

¹⁹ En una unidad familiar de dos miembros los ingresos compatibles con el subsidio no podrán superar la cantidad de 968 euros mensuales brutos.

En una estimación a mi juicio muy conservadora, se estima que las pensiones van a sufrir una reducción del 20-25% (sin tomar en cuenta lo que resulte del mencionado factor de sostenibilidad). La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones estaría preparando la implantación de un sistema general y obligatorio para los trabajadores por cuenta ajena de planes de pensiones de empleo. Esta política de sustitución teórica parcial de las pensiones públicas, cuyo importe se recorta, por las pensiones complementarias, es apoyada por las organizaciones empresariales por tres tipos de razones. La primera consiste en que mientras las cotizaciones a la Seguridad Social por contingencias comunes –que incluyen a la jubilación– son a cargo de las empresas y los trabajadores en proporción aproximada de cinco a uno, se pretende que las pensiones de empleo se financien mediante aportaciones iguales de ambas partes. La segunda razón está relacionada con los intereses de las empresas financieras (bancos y compañías de seguros) que se benefician de las comisiones y de las inversiones asociadas a las pensiones complementarias. La tercera es de tipo político e ideológico²⁰, consistente en el desarrollo de una ilusión individualista que se encuentra en el centro del discurso neoliberal sobre las pensiones y que tiende a hacer creer que la pensión de cada persona depende exclusivamente de sus propias opciones, tanto en relación con la duración de su esfuerzo contributivo como del importe de las cotizaciones o primas que abone, asimilando las mismas a un ahorro que permite constituir un capital, del que la pensión constituiría la recuperación, aumentada con los intereses acumulados²¹.

4.2. Distribución competencial entre Estado y CAV en protección social y fiscalidad²²

A fin de determinar las posibilidades de soslayar la aplicación de un sistema que está evolucionando de forma tan regresiva, se va a examinar sintéticamente la regulación constitucional y estatutaria de las competencias en materia de protección social, entre las que está incluida la de pensiones. En el Estado español es competencia exclusiva del Estado “la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.17ª de la Constitución). El art. 18 2 del Estatuto de Autonomía de1 País Vasco establece que en materia de Seguridad Social le corresponde al País Vasco:

- a) “El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma”; y
- b) “La gestión del régimen económico de la Seguridad Social”.

Para la transferencia del régimen económico, la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto prevé que tras “los oportunos convenios”, la CAPV “asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios”. Estas normas del Estatuto de la CAPV no han sido aplicadas. En relación con el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, el Tribunal Constitucional, utilizando un concepto muy expansivo de las materias a las que se otorga la calificación de “básicas”, ha dejado sin espacio al desarrollo autonómico, con lo que la gestión se ha mantenido centralizada en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes. La gestión del régimen económico se ha mantenido centralizada, con el argumento de la “caja única” y ello a pesar de la claridad de la expresión estatutaria. En todo caso, incluso aunque

²⁰ Como señala REYNAUD (1995, p 50), cuando se pone el acento en el aspecto técnico de la financiación se oculta que la cuestión fundamental de la alternativa entre reparto y capitalización es de orden político y cultural, de elección de un “sistema social”.

²¹ Véase de la Fuente Lavín, M., “Reparto y capitalización en la financiación de las pensiones (España en el contexto europeo),

²² Este apartado y el siguiente se basan, actualizados, en De la Fuente, M., “Análisis y propuestas para una política diferente de pensiones”, AA.VV (Zallo, R., Coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Ttartalo, Donostia, 2008, pp. 395-413.



tuviera lugar la transferencia de la gestión del régimen económico, los elementos esenciales que configuran los sistemas de Seguridad Social y de pensiones, seguirían siendo competencia del Estado, tanto para la fijación de los ingresos, por ejemplo, las bases y tipos de cotización, como los requisitos y cuantía de las prestaciones.

El art. 148.1.20ª de la misma Constitución prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "Asistencia Social", a cuyo amparo el apartado 12 del art. 10 del Estatuto de Autonomía de la CAPV ha establecido como exclusiva esa competencia. Esos sistemas de asistencia social actúan como complementarios o suplementarios del sistema estatal de Seguridad Social, sistema que, por otra parte, incluye elementos asistenciales. La Ley General de Seguridad Social, permite un amplio margen a las Comunidades Autónomas, eso sí a cargo de sus presupuestos y en el marco de su autonomía financiera, para complementar, al amparo de su título competencial de Asistencia Social, las prestaciones de la Seguridad Social. En este sentido, una de las modalidades de la Renta de Garantía de Ingresos de la Comunidad Autónoma consiste en la garantía de rentas mínimas a las personas pensionistas en cuantía más elevada que la general, de forma que se complementan los ingresos de los pensionistas (de pensiones u otros) hasta alcanzar el 100%, el 125% o 135% del salario mínimo interprofesional, según que el número de personas de la unidad de convivencia sea de 1, 2 o 3 o más miembros. En el 2010 el complemento de pensiones de la RGI era aproximadamente de cerca el 40% del total de perceptores. Sin embargo, del gasto total de la RGI, que en los últimos años alcanza unos 320 millones de euros/año, el complemento de pensiones representa una partida bastante inferior a su número, ya que la diferencia entre las pensiones mínimas y el máximo de RGI es escasa para las pensiones de jubilación e invalidez sin cónyuge a cargo (si hay cónyuge a cargo, al ser mayor la pensión mínima de la Seguridad Social, no hay derecho al complemento de pensiones), aunque esa diferencia es mayor en el caso de las pensiones mínimas de viudedad.

Por otra parte, en su art. 10.23, el Estatuto de Autonomía de la CAPV establece la competencia exclusiva de la CAPV en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social, es decir, de unas entidades aseguradoras de carácter voluntario que instrumentan las prestaciones que conceden mediante el seguro privado. Al amparo de esa competencia, el Parlamento Vasco promulgó la Ley 25/1983, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSVs), definidas como entidades sin ánimo de lucro cuya finalidad esencial es la de ejercer una modalidad previsora de carácter voluntario y social encaminada a proteger a sus miembros contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible. Esa ley ha sido sustituida por la Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, con la finalidad declarada de "generalizar la previsión social complementaria entre la ciudadanía del País Vasco, fomentando especialmente los sistemas colectivos y los de empleo, y clarificar y actualizar la normativa reguladora, incorporando conceptos y regulaciones que el acervo legislativo más próximo, tanto europeo como estatal, ha venido creando" (Exposición de Motivos de la Ley). Por otra parte, como recoge la misma Exposición de Motivos, la mencionada competencia exclusiva de la CAPV sobre el mutualismo no integrado en la Seguridad Social "ha sido modulada desde el momento en que la normativa estatal de bases de la ordenación de los seguros ha regulado las bases de las mutualidades de previsión social al considerarlas como entidades que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria". A ello ha contribuido la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que ha puntualizado que cuando se lleve a cabo una actividad aseguradora fuera del ámbito regulado en la Directiva 2003/41/CE, se les aplicarán, en cuanto a aquella actividad, los preceptos que en cada momento tengan tal naturaleza básica de la ordenación de los seguros. Entre ambas leyes el Gobierno Vasco aprobó el 10 de enero de 2006 el Plan de Previsión Social Complementaria de Euskadi.

4.3. Las pensiones profesionales en la CAPV

En la CAPV, las EPSVs desplazan a los Planes de Pensiones en el sistema de la previsión social complementaria y alcanzan más del 90% de la actividad del conjunto de ese sistema. Como los Planes de Pensiones, las EPSVs existen en los sistemas individual –promovidas por las entidades financieras–, asociado –promovidas por las asociaciones, sindicatos u otros colectivos– y de empleo –promovidas por cualquier entidad, corporación. El patrimonio de las EPSVs del País Vasco a finales de 2012 superaba los veinte mil millones de euros, equivalentes al 30,7% del PIB de la CAPV, porcentaje muy superior al de la media del Estado (8,2%) e igual al de la media del UE-15. Se encuentra repartido de forma similar entre las entidades de la modalidad de empleo y las individuales. El número de personas asociadas asciende a 1.173.674, mientras que el porcentaje sobre la población ocupada era del 47,25%, si bien una parte de las mismas participa en varias EPSVs a la vez y otra puede estar en suspenso en el pago de las aportaciones²³.

Al amparo de sus competencias fiscales, normativas y recaudatorias, la CAPV aplica un amplio sistema de desgravaciones fiscales a favor, no sólo de las EPSVs, sino también de los Planes de Pensiones, y tanto en la modalidad de empleo como también en la modalidad individual gestionada por las instituciones financieras. Justamente el desarrollo de las EPSV en la CAPV se debe en gran parte a los estímulos fiscales, no sólo a través del IRPF para los partícipes, sino también del Impuesto de Sociedades ya que las contribuciones empresariales a las EPSV constituyen un gasto deducible en la Base Imponible, así como una deducción en la cuota líquida de la aportación por trabajador con un límite máximo de 6.000 euros por trabajador. Los servicios de gestión y depósito quedan exentos en el IVA y disponen de un trato muy favorable para las operaciones de constitución, disolución, aumentos y disminuciones de capital y fusiones.

Según el informe del Órgano de Coordinación Tributaria de la CAPV correspondiente al año 2010, en ese año el importe de las desgravaciones fiscales por este concepto alcanzó la cifra de 1.200 millones de euros y fueron realizadas por el 42,8% de los contribuyentes. La frecuencia de las aportaciones y las desgravaciones fiscales que resultan de las mismas son de cuantía muy desigual según los tramos de renta. La aportación media ascendió a 2.391 euros, variando entre los 1.650 euros como aportación media de los niveles bajos de renta (hasta 30.000 euros de base liquidable), con una frecuencia de aportaciones del 35,5% de los contribuyentes, pasando por los 3.400 euros de aportación media de contribuyentes con bases entre 30.000 y 90.000 euros, donde el 69,2% de los contribuyentes realizan aportaciones y hasta los 9.200 euros de aportación media en los niveles altos de renta, donde el porcentaje de contribuyentes es del 69,7%.

Conforme a la modalidad de gravamen en vigor en la CAPV, las aportaciones a los Planes de Pensiones y EPSVs se consideran no como ingreso salarial actual, sino como ahorro finalista o salario diferido. Implica que tanto las cantidades aportadas como las plusvalías resultantes quedan exentas inicialmente y son las prestaciones las sujetas a gravamen. Esta regulación implica un coste fiscal equivalente a la suma de los ingresos perdidos por la exención de contribuciones y rendimientos, menos los ingresos fiscales obtenidos en el momento de percepción de las prestaciones. Sin embargo, aunque aparentemente neutro, este sistema de tributación es ventajoso para los aportantes ya que las deducciones fiscales que se conceden a los partícipes por las cantidades aportadas resultan gravadas a tipos superiores a los que serán aplicables cuando perciban pensiones y en ese período vital su renta será habitualmente menor y de la exención parcial de las percepciones que se perciben en forma de capital (el 40%), lo que supone un tratamiento más favorable que las pensiones de la Seguridad Social. Este aspecto es especialmente importante entre quienes realizan aportaciones muy elevadas.

²³ Información proveniente de la Federación de Entidades de Previsión Social Voluntaria de Euskadi, “Nota de prensa. El patrimonio de la Previsión Social de Euskadi supera los 20.000 millones de euros”, www.epsv.org/noticias/notaoharra31122012.pdf (consultado el 30-4-2013).



En un estudio sobre los efectos redistributivos de los incentivos fiscales a planes de pensiones complementarias en España basado en la Muestra de Declarantes del IRPF 2002, que no incluye a las Comunidades Autónomas de Navarra y del País Vasco, pero que, con precauciones, sus resultados serían trasladables a la CAPV, se ha concluido que ese gasto, que representaba ese año el 0,16% del PIB, es regresivo, ya que el 20% de las unidades fiscales de mayor renta concentran el 70% de los beneficios fiscales²⁴. Además, las aportaciones empresariales a las EPSV y a los Planes de Pensiones están exentas de cotización a la Seguridad Social, lo que produce dos efectos: en primer lugar, al reducir las bases de cotización contribuye a fragilizar la base financiera del régimen público, dando lugar a su “canibalización”; en segundo lugar, se reduce el coste para la empresa, en relación con el salario abonado bajo forma monetaria: por cada euro aportado a Planes de Pensiones se produce una “discriminación positiva” desde el coste de 1,31 euros que supone el salario directo a 0,90 euros la aportación al Plan de Pensiones²⁵.

En la modalidad individual, los y las partícipes en las ESPVs y Planes de Pensiones no son los beneficiarios más importantes de los beneficios fiscales, ya que esos beneficios son una forma de subvención estatal directa al sector financiero que incita a la gente a ahorrar para la jubilación. Si se pretende la generalización de las pensiones complementarias una fórmula alternativa sería declararlas obligatorias y, en este caso no tendría justificación alguna seguir fomentándolas fiscalmente. Así pues, más que para complementar las pensiones públicas de reparto la eficacia de la promoción de los Planes de Pensiones y EPSVs consiste en la transferencia de rentas desde quienes disponen de menores rentas a las personas de más renta y desde el conjunto de la ciudadanía a las instituciones financieras que perciben ingresos crecientes a través de las comisiones de depósito y gestión, especialmente en el caso de la modalidad individual.

4.4. Los condicionantes demográficos, económicos y de empleo para un sistema propio de pensiones²⁶

Eustat prevé que la CAPV conozca un proceso importante de envejecimiento: frente al crecimiento global de la población del 3%, en el periodo 2008-20, se prevé que la población de más de 64 años crecerá un 22% y alcanzará el medio millón de personas, casi 100.000 más que en 2008. Según las previsiones de Eustat, la tasa de dependencia aumentará en la CAPV desde un 48% en 2008 a casi un 59% en 2020. La población potencialmente activa (16-64 años) pasará de un 65% a un 60% en 2020. Mientras tanto, las personas mayores de 64 años representarán un 22% del total (frente al 18% en el Estado Español y el 19,5% en la Unión Europea), con un 7% correspondiente a personas de más de 79 años. Así pues, el proceso de envejecimiento es más elevado en la CAPV que en el Estado Español, donde sólo la Comunidad Autónoma de Asturias tendría previsiones de población más envejecida.

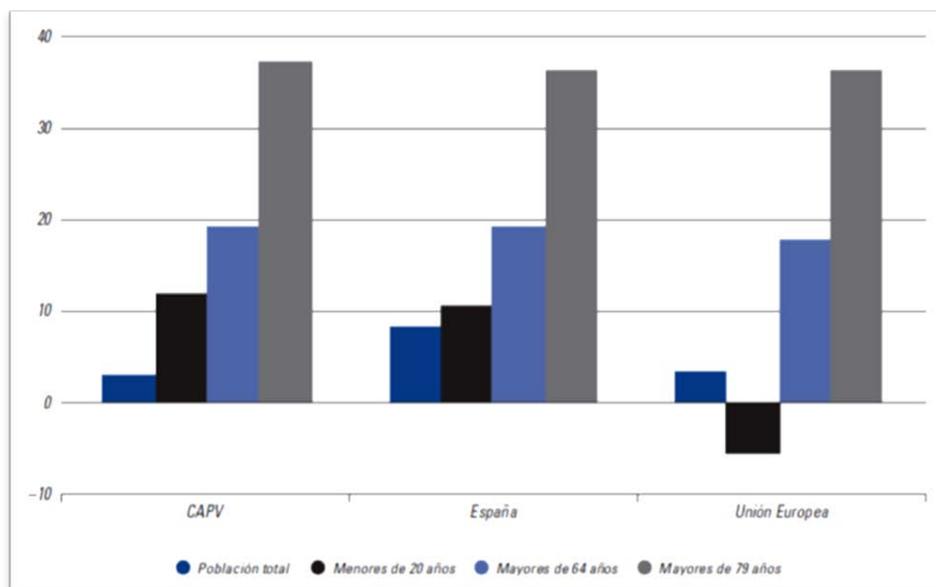
²⁴ Antón Pérez, J.I., *Ensayos sobre Seguridad Social y desigualdad*, CES España, 2009, p. 158.

²⁵ Serrano Pérez, F., García Diez, M.A. y Bravo Fernández, C., *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*, Ariel, Barcelona, 2004, p 183.

²⁶ Los datos demográficos y de empleo, salvo excepción expresa, provienen del Estudio del CES-País Vasco, *El impacto Económico y Social en la CAPV de la Evolución Demográfica Prevista*, CES, Bilbao, 2011.

Gráfico 1.

Incremento previsto (%) de la población vasca y comparación con España y UE-27. 2008-2018



Fuente: CES Vasco, en base a EUSTAT: Proyecciones demográficas 2020; INE: Proyecciones de población a corto plazo; EUROSTAT: Population Projections.

Derivada de las previsiones demográficas, la CAPV podría acusar una importante reducción de la oferta de trabajo, más aguda incluso que la de la UE y el Estado, tal como se recoge en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.

Proyección de los cambios de la población en edad de trabajar (16 a 64 años) a 2050.

Comparación CAPV, Estado, Unión Europea

	Tasa de variación 2004-2050
CAPV ¹	-23%
CAPV ²	-16%
España	-21%
UE-25	-16%

¹ EUSTAT Escenarios demográficos (centrales) al horizonte 2050.

² Caja Laboral, Población, Empleo y Pensiones.

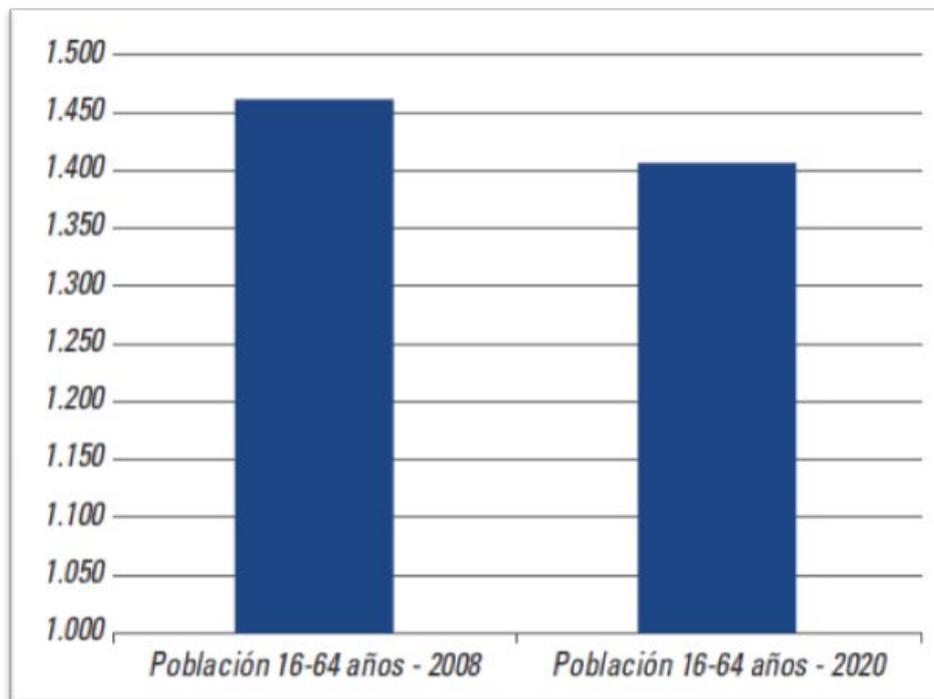
Fuente: CES Vasco.

Para un horizonte más cercano, el 2020, la reducción prevista por Eustat de la cifra de la población de edades comprendidas entre los 16 y los 64 años es de unas 60.000 personas en

relación con la cifra de 2008. Esa cifra se basa teniendo en cuenta una previsión elevada sobre inmigración, ya que en otro caso la contracción en el mercado laboral sería de 120.000²⁷.

Es cierto que el tamaño de la población en edad de trabajar supone la existencia de un límite máximo en el tamaño de la población activa y, con ello, de la población ocupada y desempleada, siendo especialmente relevante este aspecto cuando se produce en una sociedad que, como la vasca, experimenta un proceso de envejecimiento de la población, en el que tiene lugar una probable disminución del tamaño de la población en edad laboral, o población potencialmente activa²⁸, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Evolución de la población de 16 a 64 años en la CAPV a 2020. Miles.



Fuente: CES Vasco a partir de las Proyecciones Demográficas 2020 de Eustat.

Sin embargo, existe un amplio margen para aumentar la población activa y, especialmente, la población ocupada, si se impulsan las políticas públicas que favorezcan esos objetivos. La tasa de población activa, ha crecido de forma importante a partir del año 2000, llegando a un máximo del 56,6% en el segundo trimestre de 2011, pero tras haber sido muy superiores a las del conjunto del Estado Español son inferiores en la actualidad a la media de la UE-27 y del Estado Español. En el cuadro no se refleja la caída reciente de la actividad (según la EPA de abril 2013, 22.700 personas en la CAPV entre los primeros trimestres de 2012 y 2013).

²⁷ CES Vasco, *El impacto...*, cit., p. 38.

²⁸ Ferreiro, J., "Mercado de trabajo", en EUSTAT, *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2012/ Euskal AEko Txosten Sozioekonomikoa 2012*, Vitoria-Gasteiz, Eustat, 2012, p. 34.

Cuadro 5. Evolución de las tasas de actividad (%) de la CAPV, España y la UE-27

Período	CAPV	España	Unión Europea UE-27
1985-1987	52,45	49,44	-
1988-1993	52,46	50,76	-
1994-1999	52,97	51,54	-
2000-2005	54,49	55,01	-
2006-2011T3(*)	55,41	59,48	57,38

(*) Para la UE-27 el período finaliza el segundo trimestre de 2011.

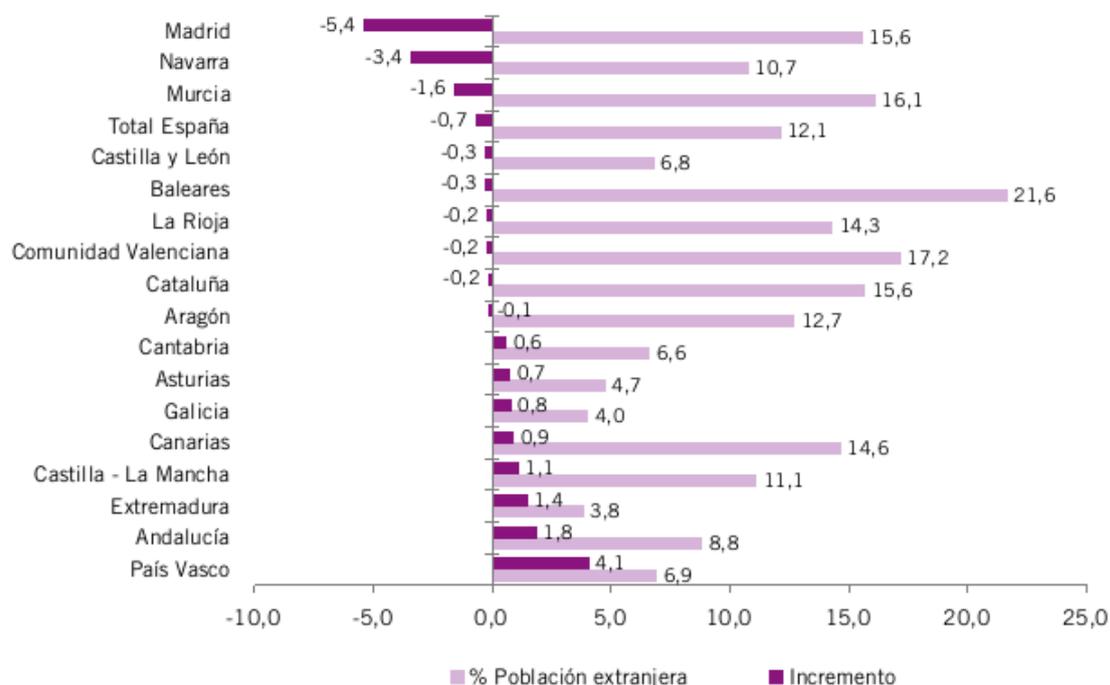
- : No disponible

Fuente: Ferreiro en base a Eustat, PARA; INE, EPA; Eurostat, LFS.

Según Eustat, la tasa de ocupación, aunque casi siete puntos superior a la española, ha caído cinco puntos entre 2008 y 2012, pasado al 62,6%. Finalmente, la ampliación de la población ocupada es posible mediante el aumento de la inmigración. Aunque en la CAPV ha conocido entre 2011 y 2012 el incremento más elevado, el 4,1%, dispone de una tasa (el 6,9% en el 2012) inferior a la de doce Comunidades Autónomas.

Gráfico 3.

Porcentajes de población extranjera en 2012 y evolución entre 2011-2012 por Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración a partir de los datos del INE

Fuente: Ikuspegi en base a datos del INE

4.5. Posibilidad y necesidad de un sistema vasco de pensiones²⁹

En la pasada campaña electoral la sostenibilidad de un sistema vasco de Seguridad Social, del que las pensiones constituyen su elemento más importante (representan el 90% aproximado del gasto), se ha debatido entre los diferentes partidos y se ha reflejado en varios medios de comunicación, si bien con escasa claridad sobre las cuestiones en juego.

Es cierto que el gasto del sistema de la Seguridad Social en la CAPV es mayor que los ingresos por cotizaciones sociales. Como se ha apuntado en un medio de prensa³⁰, las razones son varias: pensiones más altas por el pasado predominio en el empleo industrial, que venía acompañado de salarios más elevados que los del sector servicios; esperanza de vida ligeramente más elevada que en el conjunto del Estado; mayor uso que en el Estado de las jubilaciones parciales, que traen consigo de un mayor coste para la Seguridad Social... Sin embargo, algunos de estos factores están cambiando –reducción del peso del sector industrial– y otros van a casi desaparecer –utilización de las jubilaciones parciales–, ya que con la Ley 27/2011 se pasa a cotizar no por el salario percibido por la persona jubilada parcial, sino por la cantidad equivalente al 100% del salario. Por otra parte, a partir de 2013 los complementos de mínimos, cuya cuantía prevista es de 7.895,33 millones en el 2013, dejan de financiarse por las cotizaciones sociales y pasan a ser financiadas íntegramente por aportaciones del Estado provenientes de la fiscalidad general, lo que va a mejorar el saldo de la CAPV entre gastos en prestaciones e ingresos por cotizaciones, ya que frente a un 27,75% de pensiones con complementos de mínimos en España, en la CAPV el porcentaje se reduce al 13,49%, que además son de cuantía más reducida. Finalmente, no hay que olvidar que la menor tasa de desempleo en la CAPV en relación con la media del Estado Español da lugar a que el coste de las prestaciones por desempleo es y va a seguir siendo considerablemente más reducido en la CAPV.

La explicación de esas cifras y de su previsible evolución en el futuro requiere un estudio detallado, que no se está en condiciones de realizar en este momento. Pero lo más relevante desde el punto de vista de los intereses sociales no es la cuestión de si el sistema de Seguridad Social origina déficit en el marco de la CAPV y de Navarra, que en todo caso parece claramente asumible por la economía vasca, eso sí con una redistribución de la renta a favor de los salarios, sino la posibilidad de que en un sistema propio de Seguridad Social y de pensiones se ponga en práctica una política diferente que no dependa de las pensiones privadas para mejorar la cuantía de unas pensiones públicas que, bajo la política de los sucesivos gobiernos españoles, caminan hacia una caída continua y prolongada de su cuantía y ámbito de las personas protegidas. Obviamente el ámbito vasco no garantiza *per se* que se vaya a mejorar sustancialmente el sistema de pensiones, pero sí parece que la mayoría social vasca está en condiciones de conseguir una mejor protección, que incluya, entre otras, medidas como las siguientes: la reducción de la edad de jubilación a 60 años para favorecer el empleo de los más jóvenes; la ampliación de los supuestos de jubilación anticipada por trabajos penosos e insalubres y por períodos muy largos de cotización (como ocurre en Francia); la elevación de los topes de los ingresos sujetos a cotización y, con ello, de las pensiones; el cálculo de la pensión, no sobre los 25 últimos años, sino sobre un período más reducido de los “mejores años”... Estas medidas permitirían reducir la tendencia de las personas de salarios más elevados hacia las pensiones privadas basadas en la capitalización, tanto individuales como profesionales. Por cierto, la reducción de este tipo de pensiones permitiría reducir el importante coste fiscal que para las haciendas forales vascas suponen las desgravaciones fiscales a los planes de pensiones, detrayendo fondos tan necesarios para atender las necesidades educativas, sanitarias y de servicios sociales.

²⁹ Aunque sólo se hace referencia en este escrito a la CAPV, un sistema vasco de pensiones debe incluir a Navarra.

³⁰ Galende, J.L., “El agujero en la ‘caja de las pensiones’ vascas supera ya los 800 millones al año”, *El Correo*, 23-4-2012. Otro artículo del mismo autor en el mismo medio de 17-4-2013, incorpora datos del 2011 (“El déficit de la Seguridad Social crece por sexto año y supera los 1.400 millones”).

Un sistema vasco de pensiones decente exigiría aumentar el gasto en pensiones mediante una elevación de los ingresos, lo que se enfrenta a la política de la Troika y de los gobiernos pasados y presentes de reducir el peso de las pensiones en la riqueza producida. Este aumento se puede realizar de dos formas: 1) aumentando el tipo de cotización de las cotizaciones a cargo de las empresas; o 2) ensanchando la base de las cotizaciones al conjunto del valor agregado. De una forma u otra ese aumento de 3 o 4 puntos es inferior a lo que han ganado los beneficios sobre los salarios en las últimas décadas. La elevada productividad laboral en la CAPV permite elevar los costes laborales y, entre ellos, las cotizaciones sociales, sin que se afecte gravemente la posición competitiva de la economía de la CAPV, en relación con la Unión Europea, área económica con la que se realiza el grueso de los intercambios comerciales. En efecto, esa productividad, calculada en base al cociente entre el PIB (en paridad de poder de compra) y el empleo, era superior el año 2010 en el 30,9% en la CAPV en relación con la media de la UE, siendo sólo superada por Luxemburgo (el 71,6%) y ligeramente por Irlanda (36,7%), siendo muy superior a la del Estado Español (el 10,4%). Esa posición competitiva ha mejorado en relación con años precedentes (en el período 1995-2003 la diferencia era del 25,7%)³¹. Además, siempre es posible que la modificación de los tipos de cotización se haga a precios constantes mediante el control de los beneficios empresariales.

Para que sean posibles, las medidas señaladas del sistema de pensiones deben ir acompañadas de una política de pleno empleo a través de la reducción del tiempo de trabajo que ensanche así la base de las personas cotizantes, y de redistribución de la renta y la riqueza. Mientras se alcanza un sistema vasco de pensiones, que obviamente exige cambios político-legislativos y constitucionales de envergadura, tocará oponerse a las medidas de desmantelamiento del sistema español de pensiones que intenta el Gobierno español, estimulado por la Comisión Europea y las otras organizaciones de la Troika.

³¹ CES Vasco, *Memoria...*, cit., p. 124, que se basa en las Cuentas Económicas Trimestrales de Eustat.



SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD

Las limitaciones de tiempo no permiten más que bosquejar someramente las ideas (a las que, además, cuando van en contra de la sabiduría convencional, se les exige una más rigurosa argumentación).

Defendiendo la existencia de los servicios públicos

Los recortes presupuestarios han impulsado el debate sobre los servicios públicos. Precisemos primero, ¿qué incluimos en servicios públicos? En principio los servicios sociales: sanidad, educación, pensiones, asistencia social¹. Pero habrían de considerarse también otros muchos que son a su vez importantes para el bien común, como el agua, la energía, las carreteras, los cementerios, los terrenos comunales, el transporte público, la vivienda social y un sin número de otros como el registro civil, etc. etc. que en parte son ya privados o se están privatizando rápidamente. No obstante, hoy haremos referencia principal a los servicios sociales², pero los demás no dejan de ser esenciales y tendrían que tenerse en cuenta igualmente. Hay que partir también de que en las sociedades modernas los servicios públicos no son añadidos adicionales concedidos voluntaria y graciosamente a la población por los poderes públicos, sino estrictos derechos fundamentales de ciudadanía.

Aunque el tema se inició ya hace más tiempo, recientemente, la provisión de estos bienes sociales se está poniendo en cuestión, utilizando el argumento del déficit público y la deuda. Aparentemente no se pueden mantener los servicios sociales al nivel que se están desarrollando porque no hay dinero suficiente para financiarlos. A este argumento principal se le añaden otros distintos según los diversos servicios –la prolongación de la vida para las pensiones, el exceso de universitarios para la educación, el abuso que se hace de los mismos, en sanidad, o la existencia de la utilización ilegítima, como en el caso del subsidio de paro, que aumenta innecesariamente el coste de dichos servicios. Se considera, también, que los servicios públicos, dado que no se paga por ellos directamente, son utilizados sin medida y que su gestión en la mayoría de los casos es menos eficiente que la organización privada.

Se argumenta que el paso a la provisión privada de estos servicios permitiría eliminar estas ineficiencias y, sobre todo, facilitar la financiación de los mismos. De forma más o menos explícita se incluye también una evaluación acerca de la calidad de los servicios, sugiriendo que los servicios proporcionados por la iniciativa privada son de mejor calidad y responden a una gestión más eficiente. La privatización de los servicios sociales, por lo tanto, sería útil y favorable para casi todos los implicados: el erario público y la ciudadanía. Sólo las personas y familias muy pobres habrían de ser *asistidas* por los servicios públicos.

¹ En este apartado incluiremos también la percepción del subsidio de paro que con frecuencia se tiende a no considerarlo entre los servicios sociales, pero en las condiciones actuales de la economía del Estado nos parece imprescindible incluirlo.

² En este comentario utilizaremos como sinónimos las expresiones servicios públicos y servicios sociales, pero, obviamente, el párrafo anterior muestra que la consideración de los primeros es mucho más amplia.

Estos argumentos han sido desmontados repetidas veces por muchos autores, tanto en el Estado español como en el exterior³. No obstante se repiten insistentemente como si la repetición los convirtiera en verdades. El tiempo no permite reproducirlos aquí y, además, nos parece que dichos buenos y legítimos argumentos quedan englobados por el siguiente en el que brevemente nos vamos a detener: la insuficiente financiación para los servicios sociales surge porque el tema está mal enfocado de raíz.

Hay que partir de un enfoque diferente: una sociedad tiene un determinado nivel de riqueza que es el que permite suministrar unos productos y servicios a la sociedad. Es éste nivel de riqueza el que fija el límite de los bienes que pueden proporcionarse. Por ejemplo en tiempo de guerra o de escasez causada por un desastre natural no hay suficientes bienes y servicios, y se racionan. Pues es lo mismo con los servicios públicos: una sociedad tiene capacidad o no de suministrar unos bienes y servicios. *Como son financiados en principio es totalmente irrelevante*: hay o no hay riqueza social para servicios educativos, de sanidad, pensiones, asistencia social etc., etc. Y no hay ninguna razón **económica** para que los que los financian con fondos privados dispongan de estos servicios mientras que para los que tiene que financiar el sector público no hay fondos. Es así de sencillo. Lo demás es floritura. Argumentos para disfrazar el tema de fondo. La financiación de los servicios sociales es un tema político acerca de **la distribución de la riqueza social** de un país o una comunidad.

Los argumentos convencionales establecen un esquema fijo de la estructura social y económica y cómo dentro del mismo se generan cierto tipo de problemas y se proponen determinadas soluciones. Pero esto no supone enfrentar los problemas verdaderamente, sino perpetuar sus causas dentro de un status social determinado. Cuando se argumenta que no hay dinero para los servicios sociales se está afirmando que si no se privatizan, dirección que los dirigentes sociales económicos y políticos desean, el problema es irresoluble. Lo que supone que existen los recursos necesarios para producirlos si se financian de forma privada: se construyen escuelas y hospitales privados, se supone que se pagarán las pensiones privadas, las personas con buen nivel económico pueden disfrutar de los servicios personales necesarios. Estos servicios existen, no faltan los recursos. Pero ni siquiera se plantea la posibilidad de cambiar algunas cosas a fondo para resolver lo que se presenta como problema de los servicios públicos.

En el caso de los derechos sociales, en el Estado español muchos de los problemas de falta de financiación podrían resolverse con un sistema fiscal más adecuado, con una posición más enérgica respecto al fraude fiscal, con un aumento de las cotizaciones, con una mejora sustancial del mercado de trabajo, con una recomposición del gasto público –el gasto militar se acerca a los 17.000 millones de euros al año, las subvenciones a las iglesias supera los 10.000 millones, por no referirnos al volumen del fraude fiscal estimado en torno a los 80.000 millones al año y otros–, es decir, con un aumento de los ingresos; probablemente también con una racionalización del gasto – como medicinas genéricas dispensadas en las dosis necesarias– pero no basado meramente en reducirlo, sino en mejorar su eficiencia. Si no hay fondos para financiar los servicios, no los hay para nadie, independientemente que sean financiados pública o privadamente. Quienes plantean la insuficiencia de fondos se sitúan en un espacio fijado previamente y extremadamente reducido y en él quieren hallar una solución. Además de las falacias que los argumentos suponen a las que ya hemos hecho referencia, es en las limitaciones en las que voluntariamente se sitúan. Como animales enjaulados que giran incansablemente en su reducto, sin querer percibir que la puerta está abierta.

¿Por qué sucede esto? Porque en el periodo ideológico y político que estamos viviendo la estrategia de los grandes poderes económicos del mundo, asistidos por los respectivos

³ Algunos ejemplos de estos argumentos se pueden encontrar en los trabajos de Juan Torres, 1996, *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?* Ariel; Miren Etxezarreta et al., 2009 *Qué pensiones, qué futuro*. Icaria/Antrazyt y múltiples trabajos de otros autores como Ignacio Zubiri y CAS Madrid, y en trabajos en el exterior pueden consultarse las obras: *Economic policy for a social Europe*, 2005. Ed. By J. Huffschnid. Palgrave, London y *Privatisation against the European Social model*. 2009. Ed. by M. Frangakis et. al. Palgrave/Macmillan, que proporcionan amplia bibliografía al respecto.

aparatos políticos, se orienta a lograr al debilitamiento, y si fuera posible la desaparición, de los derechos sociales adquiridos por la ciudadanía (lo que denominamos el Estado del Bienestar). La búsqueda del beneficio para unos capitales cada vez más concentrados y especulativos conduce a buscar que el gasto dedicado a la población (a su reproducción) sea cada vez menor –reducir el gasto público– y que, por ello, cada vez más, la vida de la misma vaya convirtiéndose en una fuente de negocios para el capital privado por el paso del gasto social a gasto individual privado dirigido a las empresas privadas. Ambos aspectos van estrechamente unidos: si se disminuye el servicio público, aquellas personas que puedan permitírselo pasarán a satisfacerlos a través de empresas privadas que obtendrán con ello un beneficio. Las dificultades económicas que supone la crisis proporcionan en bandeja de plata los argumentos necesarios para legitimar esta transformación, deseada hace ya muchos años. Sin embargo, no es un problema de financiación de los servicios, sino de distribución de los recursos y la riqueza del país de lo que se está tratando.

Defendiendo que los servicios públicos no son de peor calidad que los privados

Probablemente por razones históricas existe el mito que los servicios públicos son de menor calidad que los privados. Idea particularmente acentuada en educación y sanidad. Grandes sectores de la población han sido inducidos a creer que si pagan directamente por unos servicios al sector privado, estos son mejores que los proporcionados (y pagados) a través del sector público. Cuando si se mira en detalle el servicio proporcionado y la totalidad de los aspectos que éste implica, esta posición se debilita sustancialmente. ¿Por qué es más eficiente la distribución mediante financiación privada que pública?

Por un lado habría que precisar qué se entiende por calidad: muchas familias que consideran que las escuelas privadas son mejores que las públicas, ¿es la calidad de la enseñanza y la educación lo que están ponderando o más bien la disciplina que esperan que se imponga a su hijos o las relaciones personales que suponen establecerán para toda su vida? En sanidad, se valora muchas veces la ‘calidad del servicio’ por la amabilidad del personal o la intimidad que permite una habitación individual en la atención hospitalaria, pero también es sabido que cuando la enfermedad es realmente grave, los servicios públicos no tienen parangón. Asimismo muchas personas temen por el futuro de las pensiones públicas, sin ocurrírseles siquiera considerar que sus pensiones privadas pueden sufrir fuertes pérdidas y ser muy inferiores a lo que se planearon. Las preferentes es un buen ejemplo, pero también las pensiones obtenidas de las aseguradoras después de muchos años de cotización. Seguro que habrá buenas escuelas, hospitales y pensiones privadas, pero la calidad real de la atención pública ha mejorado muchísimo y no es tan seguro que sea siempre superada por la privada si se comparan adecuadamente⁴. Por otra parte, en muchas ocasiones hay que tener en cuenta que la menor calidad es debida a la falta de los recursos necesarios. Esto se pone de manifiesto en las largas listas de espera en sanidad, o los problemas de la enseñanza en las escuelas que ahora se están viendo obligadas a funcionar con más niños o jóvenes por aula, o en las universidades a cargo de profesores maltratados en sus condiciones de trabajo y totalmente desmotivados. Y finalmente, si así fuera, se mostraría claramente que en el país quienes se pueden permitir pagar más por servicios esenciales son privilegiados frente a los que no disponen de los recursos para los mismos. Se puede argumentar que así ha sido siempre en nuestras sociedades, pero ello dice muy poco de la calidad democrática y ética de nuestras estructuras sociales y políticas.

Es curioso que cuando se señala la falta de fondos para financiar los servicios sociales, prácticamente nunca se comenta acerca de las consecuencias de los recortes que se proponen. En poquísimas ocasiones, excepto en los discursos de propaganda, se mencionan

⁴ Es curioso que muy pocas veces los padres que llevan a sus hijos a una escuela privada o los usuarios de la medicina privada pongan en cuestión su calidad, sino que las dan por supuestas, mientras que si son usuarios de la pública están constantemente verificando y comparando su calidad.



las consecuencias de la disminución de los servicios sociales. El único objetivo de las políticas sociales actuales parece ser la disminución del gasto en los mismos. Es notable que el capitalismo convierta en problemas los logros positivos más importantes del sistema: un aumento de población puede convertirse en desempleo, una mejora en los sistemas de salud se convierte en financieramente insostenible, y un progreso en la esperanza de vida transforma a los pensionistas en un grave problema financiero... Ya hemos visto que el primer ministro de Japón ha puesto palabras a lo que otros muchos ministros no se atreven a decir, cuando ha aconsejado a los ancianos de su país que no insistan en vivir y crear problemas a su erario público. Pero ya hemos dicho que los problemas financieros residen en la distribución de la riqueza y el gasto social del país.

Pero si, a pesar de todo lo dicho, se quieren reconocer diferencias en la calidad de los servicios públicos y privados, ello debe ser un argumento más para exigir que esta calidad mejore en el futuro. Es decir, no sólo debemos mantener los servicios sociales existentes, sino que es preciso plantearse seriamente su mejora. En España, durante el franquismo el gasto social era muy bajo; la transición y las contiendas electorales llevaron a aumentar bastante el gasto social, pero estamos todavía muy por debajo del gasto social en el resto de los países de Europa occidental o la zona euro, con los que nos queremos comparar. En el Anexo 1 se puede observar que existe todavía, pese a los problemas que implica la crisis de la deuda, un amplio campo para la mejora de los servicios si se aumenta el gasto en ellos hasta aproximarnos al de los países de nuestro entorno, ya que hasta que la crisis reciente nos ha hecho descubrir la verdadera naturaleza de la UE, todo el objetivo social residía en aproximarnos a los países ricos de la UE. Estamos bien lejos de ellos en cuanto a la proporción de la renta social que se dedica al gasto social (lo mismo que la carga fiscal en la que estamos también muy por debajo de los países de la eurozona). Vuelvo a mi argumento clave: si hay dinero para construir 18 nuevos hospitales en la capital, o para que una empresa privada compre los hospitales ya construidos y funcionando perfectamente en Cataluña, ¿Cómo se puede afirmar que el país no puede financiar su sanidad pública? No es un problema de falta de recursos, sino de quién dispone de ellos.

Por lo tanto, el objetivo no debe ser sólo de mantenimiento de los derechos sociales, sino de lograr servicios sociales universales, eficientes y satisfactorios. La obsesión por minimizar el gasto lleva a generar unos servicios sociales de mínimos, de los que cuando la población puede permitírselo, huye con rapidez. Pero esto supone aumentar la desigualdad de la población, que no sólo afecta a los servicios sociales, sino a toda la estructura social y a la actitud de la población frente a dichos servicios. Cuando desde Euskadi me trasladé a vivir a Barcelona y tuve que utilizar los servicios médicos me sorprendió la diferencia en los pacientes de los hospitales: en aquellos años –años setenta del siglo XX– en Euskadi eran personas como yo, de la clase media; por el contrario en Barcelona, una gran proporción eran personas manifiestamente pertenecientes a clases sociales más modestas. Me pregunté durante mucho tiempo a qué era debido y creo que la causa reside en que en Cataluña, por razones históricas, hay una gran tradición de existencia de mutuas privadas, que los trabajadores fundaron antes de la existencia de la Seguridad Social. Ello provocaba que la población trabajadora recurriera menos a la S.S. y el ambiente de los hospitales correspondía realmente a gente más modesta y muy distinta de la que yo había visto en Euskadi. Esta diferencia ha disminuido, pero diría que es perceptible todavía.

No, los servicios sociales que necesitamos y los que tenemos que ampliar, son servicios adecuados al nivel de la riqueza del país y no aquellos que van justamente a cubrir las necesidades de los más desfavorecidos. No queremos ni necesitamos servicios para pobres, sino que hemos de mantener y desarrollar aquellos servicios para la mayoría de la población que le permite sentirse adecuadamente cubierta de las necesidades que se pueden cubrir mejor de forma colectiva. Es parte del salario –salario diferido se ha llamado durante largo tiempo– y este debe permitir vivir con buenos servicios y utilizarlos con dignidad. Que muchas veces se puede pensar que está ausente de muchos pasillos de urgencias sanitarias ocupados por pacientes en camas provisionales o en las condiciones de vida de muchas personas mayores que no pueden cobrar la asistencia a la dependencia.

Quizá con ese objetivo y garantías de que se avanzará para lograrlo, a una gran parte de la población tampoco le importaría pagar algo más para asegurarlos. Es curioso que muchas familias aceptan el argumento de que tendrán que pagar por una mutua, una escuela o una pensión privada para disfrutar de unos servicios adecuados y, sin embargo, se resistirían con todas sus fuerzas a aumentar las cotizaciones a la Seguridad Social, aunque es bien evidente que si hay una institución que funciona adecuadamente en este país, es ésta. Sabemos que la sanidad pública española está entre las mejores del mundo, con un gasto considerablemente inferior a la mayoría de los países de la eurozona, por no hablar de Estados Unidos, nos dicen que las pensiones públicas son 'demasiado altas' y sin embargo el Fondo de Garantía de Pensiones ha reunido una suma importante en pocos años desde el Pacto de Toledo (estaba en 2010 alrededor de los 68.000 millones de euros) y sólo ha tenido un pequeño déficit (5.000 millones) a pesar de los 6 millones de parados, que hacen que disminuyan fuertemente las cotizaciones para financiarlas. Quizá es en las escuelas donde el nivel se distancia más. No estamos muy brillantes en el sistema educativo del país. Pero es muy posible que ello sea debido a que los planes educativos cambian con cada gobierno y a que las condiciones de las escuelas públicas y la profesión de los enseñantes nunca ha merecido una atención prioritaria en este país. Además, ya que una parte importante de los fondos dedicados a la educación, y algo menos pero en forma creciente la sanidad, van a financiar las instituciones concertadas, ¿dónde se computan los resultados de estas entidades concertadas? ¿Su calidad se debe a su carácter privado o a los fondos públicos que reciben? ⁵ Porque, además, si tanto problema hay con la financiación de los servicios sociales, ¿cómo es que se permite proporcionar financiación a colegios concertados que acogen a capas de población que podrían cubrir fácilmente sus propios gastos?

La defensa de la calidad actual de los servicios sociales, y, sobre todo de la necesidad de la mejora en la calidad de los mismos, no es contradictoria con reconocer que dentro de su situación actual hay amplio campo para una mejora en su gestión y su organización. No pretendo aquí sostener que no hay deficiencias en la gestión, en la organización, en la eficiencia de los servicios públicos. Que hay amplias posibilidades de mejora es evidente. Y que es muy importante que la ciudadanía no permanezca pasiva frente a esta situación, sino que adopte una actitud cooperativa y al mismo tiempo exigente frente a ellos. Y aquí tiene mucho que ver la percepción de la población del derecho a estos servicios. Si se entiende que estos servicios son **derechos** debidos a la ciudadanía, que son una parte del salario y de los impuestos que se satisfacen, la actitud frente a ellos es de participación, cooperación y exigencia (inteligente). Si, como por desgracia es frecuente, se perciben como una dádiva generosa que viene 'del Estado', es mucho más fácil que se trate de abusar de ellos, de no preocuparse por su operatividad, de protestas a veces irrazonables. Unos servicios públicos de calidad necesitan una pedagogía que los sustente y desarrolle, a la que no se dedica ningún esfuerzo. Tal como se presentan ahora los servicios públicos se plantean exclusivamente como un gasto excesivo y en muchos casos ilegítimo que está requiriendo de unos recursos que sólo causan problemas financieros en las administraciones públicas y que *hay que reducir*. Ignorando totalmente, además, que si se reduce el gasto público habrá de aumentar el gasto privado si no se quiere que se deteriore el nivel de vida de la población. Con unos salarios decrecientes, un mercado laboral en precario, una economía sumergida hipertrofiada, ¿cómo se puede esperar que la población pueda recurrir a los servicios privados ante la disminución de los públicos? ⁶

Es necesario añadir otro aspecto a este breve comentario: el que los servicios sociales sean privatizados de forma creciente tiene consecuencias importantes en los servicios públicos. Los dos ámbitos del sector comunican, pero no como los vasos comunicantes en que llegan al

⁵ No he podido aclarar si los informes PISA sobre la educación que se elaboran regularmente toman en cuenta sólo la educación pública o el conjunto de las escuelas, pues la documentación que he consultado no lo precisa, pero si, como parece, toma toda la población escolar sería la demostración de que la calidad de la enseñanza no mejora con su privatización.

⁶ Parece que las mutuas privadas sanitarias esperaban una ampliación de sus clientes ante los recortes a la sanidad pública, pero que éstos no se están produciendo debido a las dificultades económicas de las familias en la actualidad.



mismo nivel, sino en facilitar el suministro a distintos niveles. En primer lugar, si la población percibe que el sector privado proporciona más y mejores servicios va a intentar obtener esos servicios mediante un esfuerzo económico individual. En ningún momento planteará la conveniencia de esfuerzos colectivos para resolver estos problemas. Ni en sanidad –pagar por la mutua facilitará el tratamiento— ni en educación –llevaré mi niño a otra escuela mejor– y en pensiones, donde la única vía para mejorar la pensión es el ahorro privado individual. Por no mencionar el transporte público, donde el coche particular sustituirá al transporte público Y la población con medios para ello no se molestará en reivindicar la provisión de derechos, debilitando la exigencia ciudadana, y, sobre todo, se resistirá al pago de los impuestos necesarios para financiar lo público, haciendo de paso, que la reducción de impuestos sea el punto principal de cualquier programa electoral. Dificultando todavía más la financiación pública. Si todos los españoles tuviéramos que operarnos en la sanidad pública, quizá no habría tantas listas de espera en nuestros hospitales; si muchos niños no pudieran ir a escuelas de élite, es muy posible que los colegios públicos no tendrían tantas deficiencias como dicen. La adecuada y suficiente provisión de servicios públicos universales debe de ser el objetivo de cualquier sociedad moderna, los servicios privados realmente no deberían existir pues son la muestra del distinto trato que recibe la población según su capacidad económica. La financiación privada de los derechos sociales deteriora la provisión de los públicos y conduce a dividir la población.

Consecuencias

Las consecuencias del deterioro de los servicios públicos y el avance de la privatización de los servicios está claro que tiene graves consecuencias económicas, sociales y políticas.

Si el objetivo es reducir el gasto se tiende a degradar la calidad de los servicios o a eliminarlos (como en situaciones de la dependencia); junto con la consiguiente privatización, que lleva a alejar de los mismos las capas medias de la población, acaba convirtiendo los servicios públicos en servicios ‘para pobres’ y se degrada la calidad de los mismos.

Tener que pagar por unos servicios anteriormente públicos conduce a que la población de menor capacidad adquisitiva reduzca el uso de los mismos. De hecho es uno de los objetivos que se espera lograr con la privatización. Pero una población que disminuye sus servicios esenciales –educación, sanidad, asistencia social, pensiones– ¿hacia dónde camina? ¿Cuál es el futuro de una sociedad que degrada su sistema educativo o permite que se deteriore la salud de su población o es indiferente ante los numerosos ancianos que no pueden cubrir sus gastos de alimentación, pagar por sus medicinas o disponer de alguna calefacción? No es sólo en la calidad de vida inmediata, sino que la falta de servicios sociales adecuados puede llevar a graves consecuencias para el futuro de nuestras sociedades. Recordemos que la esperanza de vida de los ciudadanos de la antigua Unión Soviética disminuyó sustancialmente cuando desapareció el sistema. Una sociedad con carencias educativas y sanitarias es una sociedad empobrecida para el futuro. ¿Es hacia esa sociedad hacia donde queremos dirigirnos? ¿Estamos seguros que no tendrán consecuencias similares los ‘recortes’ que se están llevando a cabo en varios países europeos, entre ellos el nuestro? ¿No estamos hipotecando las posibilidades de una sociedad eficiente, tecnológicamente avanzada y más justa en el futuro?

La privatización conduce a reforzar la división de la población en función de la capacidad económica de la misma. La escuela pública de calidad es un gran instrumento de igualdad social, al asistir los niños juntos al aprendizaje y a compartir sus experiencias vitales. Pero cada vez más se estratifican los niños en escuelas según el nivel económico de sus padres o el prestigio de las universidades en las que estudien de jóvenes dependerá del importe de la matrícula y otros requisitos de entrada establecidos para aumentar la diferenciación. Si se puede pagar una operación privada no se habrán de sufrir años, y digo años, de dolores de rodillas o cadera antes de ser operado. Las familias pobres que han de sostener sus enfermos o ancianos sin ayudas arrastrarán situaciones miserables, por no mencionar a los parados que se quedan sin subsidio y no perciben ningún ingreso. Cada vez se pone más de relieve y

aumenta la desigualdad entre las clases sociales. Es imposible mantener o impulsar la cohesión de las sociedades si las situaciones son tan dispares. ¿Qué consecuencias tendrá esta evolución en nuestra calidad de vida? Estamos caminando directamente a la ‘americanización’ de nuestras sociedades, que son lugares donde los que disponen de los medios necesarios pueden vivir bien, pero se está degradando fuertemente el nivel de vida de las clases medias y condenando a la miseria a los más vulnerables.

Otra consecuencia de esta privatización es el mal uso (incluso la pérdida) del patrimonio público. El gran esfuerzo hecho en este país por mejorar la escuela pública, resulta que queda ahora eliminado de un plumazo añadiendo más y más niños a las aulas, mientras se subvenciona a escuelas concertadas con estupendas instalaciones. Y todavía es menos comprensible que se recurra al cierre de importantes instalaciones sanitarias –quirófanos, por ejemplo– para ahorrar. Sería necesario conocer bien los cálculos que corresponden a estas decisiones, ¿realmente se ahorra con ellas o es porque de esta forma se pueden alquilar a los médicos privados que los utilizarán?

Y aunque no corresponde estrictamente al tema de hoy no puedo dejar de mencionar la multitud de problemas que genera y generará más en el futuro la ‘nueva’ fórmula que se está utilizando para muchas inversiones vinculadas a los servicios públicos del ‘partenariado público privado’ (PPP) por el cual, a través de muy variadas formas se establecen acuerdos a largo plazo (habitualmente de 30 a 50 años) por los cuales una gran empresa privada realiza una inversión en principio dedicada a constituir la base para la provisión de un servicio público, y el erario público se compromete a pagar una renta por dicha inversión. Generalmente este tipo de contratos en muchas ocasiones conllevan, además, el aprovisionamiento privado de una gran parte de lo que constituye el ‘servicio público’. Son conocidos los hospitales construido por grandes empresas privadas constructoras y proveedoras de servicios que como parte del pacto de construcción no sólo percibirán una renta garantizada por 30-50 años, sino que dispondrán del monopolio de todos los servicios no estrictamente médicos (desde la limpieza y la restauración hasta los laboratorios), y que están llevando a que muchos servicios antes proporcionados gratuitamente en estos hospitales tienen ahora que ser pagados⁷. Estas grandes empresas en muchos casos, además, no tienen ninguna especialización sanitaria, sino que son empresas de capital riesgo cuyo único objetivo es la obtención de un alto beneficio para sus capitales, lo que lleva a que el mantenimiento de las instalaciones sea mínimo, o al desinterés por la calidad de los servicios, o a que abandonen rápidamente la inversión si encuentran un mejor campo de actuación.

Los servicios públicos requieren ser considerados y planteados desde el punto de vista del bienestar de la ciudadanía y no exclusivamente como un gasto que casi se habría de evitar. Han de alcanzar el nivel adecuado **para todos** que permite la riqueza social que se produce y no ahorrar cuando son para unos y estimular que sean muy satisfactorios para otros (escuelas, universidades, hospitales, atenciones y residencias privadas). Tienen que ser de calidad (lo que no quiere decir lujo), universales y a disposición de toda la población. Y si se quiere que funcionen satisfactoriamente, creo que deberían ser utilizados por la inmensa mayoría de la población y no sólo por los más pobres. Esto es lo que daría lugar a unas sociedades más eficientes, más cohesionadas, más justas. Por supuesto no se pueden ignorar las consideraciones económicas pero en lugar de que sean sus usuarios directos los que paguen por ellos han de ser financiados por unos sistemas fiscales redistributivos progresistas. El copago de un euro de una pobre viuda anciana, no va a resolver el problema de la sanidad pública, ni se debería pensar que lo hiciera, ni el ahorro en unas comidas escolares o en maestros o médicos. Si no hay recursos para los servicios públicos no se puede entender que disfruten de ellos quienes puedan pagar unos servicios privados. O hay o no hay camas de hospital, maestros o médicos en el país. En el Estado español en particular, no hay escasez de nada de esto. El problema es si solamente quien tiene dinero privado para pagarlos puede

⁷ En algunos hospitales catalanes cobran ahora por disponer de una silla, articulada, eso sí, para que el acompañante de un paciente pueda dormir en el hospital. Hay planes de cobrar a los pacientes por su alimentación y hospedaje pues los quieren considerar independientes de la atención médica.



disfrutar de ellos, mientras son negados a los que carecen del mismo. No es, desde luego, un problema de financiación, es un problema de distribución de la riqueza social, de equidad, en último término.



ANEXO 1: Algunos datos sobre el gasto social

1.- Gasto Público como porcentaje del PIB en la UE

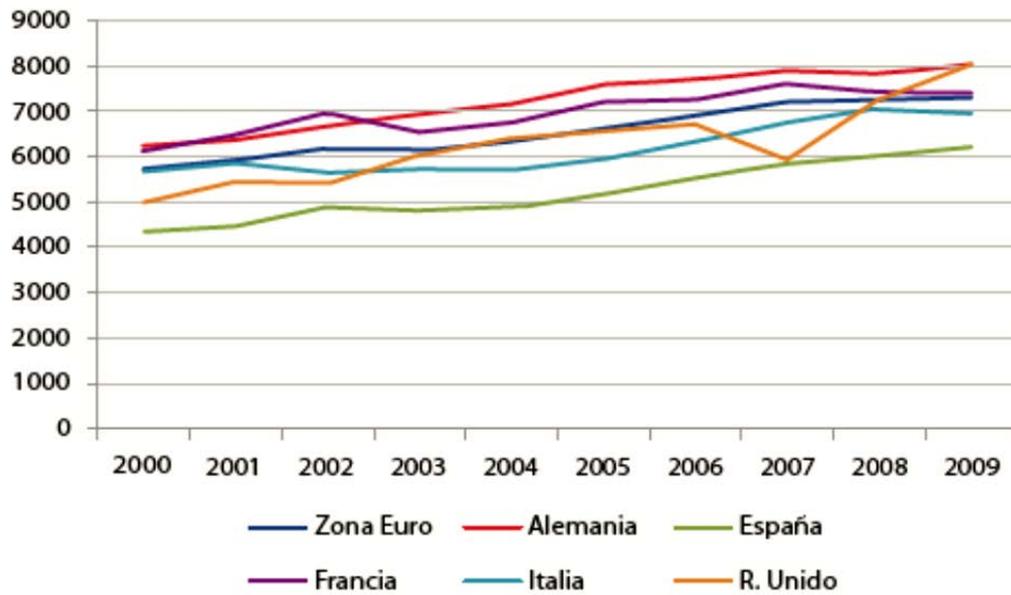
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variación 2006-2011	Variación 2009-2010	Variación 2010-2011
Alemania	45,6	43,5	44,0	48,1	47,9	45,6	0,0	-0,4	-4,8
Austria	49,1	48,6	49,3	52,9	52,6	50,4	2,6	-0,6	-4,2
Bélgica	48,6	48,3	49,9	53,8	52,9	53,5	10,1	-1,7	1,1
Bulgaria	23,4	15,6	15,5	15,6	16,7	17,0	27,4	7,1	1,8
Chipre	43,3	41,4	41,7	45,8	46,6	47,5	9,7	1,7	1,9
Dinamarca	51,2	50,8	51,4	57,9	56,2	56,0	9,4	-2,9	-0,4
Eslovaquia	36,5	34,2	35,0	41,7	41,1	38,4	5,2	-1,4	-6,6
Eslovenia	42,5	40,3	41,4	46,4	47,1	47,7	12,2	1,5	1,3
España	38,3	39,2	41,3	46,1	45,4	43,6	13,8	-1,5	-4,0
Estonia	34,6	34,9	41,0	47,7	44,7	43,1	24,6	-6,3	-3,6
Finlandia	49,2	47,4	49,3	56,1	55,5	54,0	9,8	-1,1	-2,7
Francia	52,9	52,6	53,3	56,7	56,7	56,3	6,4	0,0	-0,7
Grecia	44,7	46,7	49,7	53,0	40,6	49,7	11,2	-6,4	0,2
Hungría	65,9	67,0	72,9	79,7	80,3	80,4	22,0	2,0	-1,1
Irlanda	33,4	36,2	42,3	47,9	65,6	44,1	32,0	37,0	-32,5
Italia	48,5	47,6	48,6	51,9	50,5	50,0	3,1	-2,7	-1,0
Letonia	9,9	7,5	17,2	32,9	32,9	37,8	281,5	21,3	-5,9
Lituania	17,9	16,8	15,5	29,4	36,0	39,0	117,9	29,3	2,6
Luxemburgo	35,6	36,2	36,9	42,2	41,2	39,9	3,4	-2,4	-3,2
Malta	44,3	42,5	43,5	43,0	42,8	41,2	-7,0	-0,5	-3,7
Países Bajos	45,7	45,1	46,1	50,8	50,6	50,0	9,4	-0,4	-1,2
Polonia	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9	55,4	16,1	7,9	0,9
Portugal	44,4	44,4	44,8	49,9	51,4	48,7	9,7	3,0	-5,3
Reino Unido	40,6	40,3	43,1	47,3	46,3	45,7	12,6	-2,1	-1,3
Rep. Checa	42,0	41,0	41,1	44,9	44,1	44,5	6,0	-1,8	0,9
Rumania	12,6	12,7	13,6	23,8	31,2	33,0	161,9	31,1	5,8
Suecia	50,8	49,0	49,6	52,8	50,6	49,1	-3,3	-4,2	-3,0
UE 15	46,6	46	47,5	51,4					
UE 25	46,4	45,7	47,1	51,1					
UE 27	46,3	45,6	47	50,9					

Fuente: EUROSTAT. Proporcionado por Observatorio Social de España. Datos extraídos el día 15 de enero de 2011.

2.- Gasto público por habitante en la zona euro

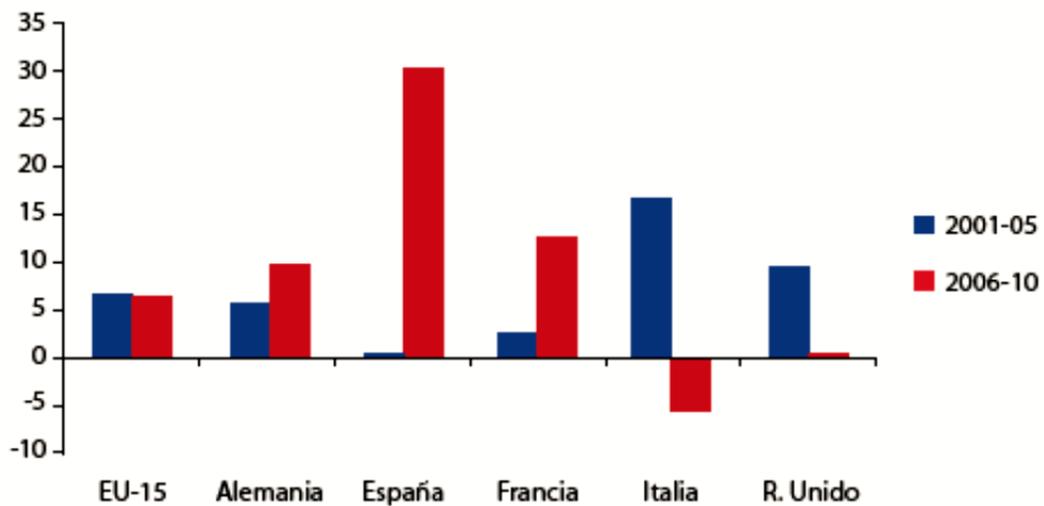
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2011-2016
Alemania	-2,2%	-1,8%	-1,4%	-0,7%	-0,5%	-0,5%	-77,3%
Austria	-5,2%	-6,2%	-5,0%	-4,1%	-3,3%	-2,7%	-48,1%
Bélgica	-8,5%	-5,5%	-4,1%	-2,4%	-0,8%	-0,6%	-92,9%
Chipre *	-16,2%	-10,8%	-9,8%	-8,4%	-7,9%	-7,8%	-51,9%
Eslovaquia	-17,1%	-12,5%	-11,3%	-11,7%	-12,0%	-12,0%	-29,8%
Eslovenia	-13,6%	-11,2%	-9,8%	-9,3%	-8,8%	-8,6%	-36,8%
España	-24,2%	-16,7%	-15,8%	-14,4%	-13,2%	-12,0%	-50,4%
Finlandia	-1,5%	-2,6%	-1,5%	-0,6%	-0,4%	0,0%	-100,0%
Francia	-10,4%	-8,8%	-7,6%	-5,8%	-4,3%	-2,5%	-76,0%
Grecia	-22,7%	-17,3%	-11,0%	-5,0%	-4,0%	-4,0%	-82,4%
Holanda	-11,1%	-9,8%	-11,1%	-10,4%	-8,8%	-7,0%	-36,9%
Irlanda	-28,6%	-24,9%	-21,1%	-14,1%	-8,4%	-7,0%	-75,5%
Italia	-8,7%	-5,0%	-3,1%	-3,3%	-3,1%	-2,8%	-67,8%
Luxemburgo *	-1,7%	-3,0%	-3,6%	-3,3%	-4,7%	-5,5%	223,5%
Malta *	-7,5%	-7,6%	-6,5%	-6,1%	-6,1%	-6,2%	-17,3%
Portugal	-8,9%	-10,7%	-7,0%	-5,5%	-4,8%	-4,5%	-49,4%

Gráfico 3. Gasto social por habitante (en paridades de poder adquisitivo)



Fuente Eurostat.

Gráfico 4. Evolución de la desigualdad (p80/p20)



Fuente Eurostat.



Gráfico 5

El Estado de Bienestar en Europa
Clasificación de los países de la UE-15 según 5 indicadores



Fuente: Alternatives Economiques.

INICIATIVAS CIUDADANAS SOLIDARIAS

Reflexiones sobre los movimientos sociales en su encrucijada actual

Resumen: Tras el estallido de la última fase de la crisis (2008) se ha producido un notable incremento del interés hacia las nuevas formas de acción colectiva y, en especial, hacia el importante auge experimentado por los llamados movimientos sociales. Este auge va en paralelo a la pérdida de confianza en la política por parte de la ciudadanía y a la difusión de nuevos valores. En este contexto, los movimientos sociales se convierten, tanto para sus seguidores como en un entorno cada vez más amplio, en generadores de ideas y sentido de la colectividad.

Los agravios e injusticias sociales, más o menos objetivos, no son suficientes por sí mismos para el inicio de la movilización o acción política. Tiene que existir una conciencia de esas situaciones y un discurso social o una interpretación que los relacione con determinadas políticas ejercidas desde el poder. Los movimientos sociales son creadores de significado con el objetivo de desafiar los discursos sociales dominantes y exponer una forma alternativa de definir e interpretar la realidad (*el relato alternativo*) y, en base a ello, movilizar a sus miembros.

No hay ninguna sociedad moderna que permanezca absolutamente inmutable. En ese sentido, la existencia de "multitud", de "movimientos sociales", visibles o no, claramente organizados o enmascarados, cristalizados en torno a un programa de objetivos definidos en términos políticos o ideológicos o indiferentes a los "discursos" o a la "política de los políticos", unidos o fragmentados, no es nada nuevo. Lo que sí es "nuevo" y caracteriza al movimiento actual, es que los movimientos sociales (o la "multitud") están fragmentados y menosprecian la ideología y la política (bajo el lema "no nos representan").

"Todo para el pueblo y con el pueblo", este sería el lema de La Participación Social Activa, PAS, que se vuelve imprescindible si se quiere avanzar hacia la construcción de una democracia en la que la participación social sea un elemento básico a favor del bienestar de la comunidad. Hay que superar las actuales coordinadas de la democracia delegada, cuyos máximos exponentes son el Parlamento y los partidos políticos. El juego de los partidos políticos no es suficiente para dar cauce a la defensa de los intereses populares. Hay que completarlo con los movimientos sociales, tan ricos en Euskal Herria, debiendo estar los partidos políticos dispuestos a ceder parte de su protagonismo. La participación de la sociedad en su conjunto en el proceso de planificación ha sido una constante preocupación en el quehacer cotidiano de la izquierda y es un elemento básico del nuevo modelo económico.

Bajo el término Auzolan Euskalherria están confluyendo e intentando germinar toda una serie de experiencias autogestionarias que se están comenzando a desarrollar a nivel europeo, no solamente para dar respuesta a las situaciones de exclusión que está generando el modelo económico actual (exclusión en el acceso a la vivienda, en el derecho a los cuidados, al empleo digno, a la cultura popular, etc.), sino también para dar respuesta a una crisis de valores que se hace insostenible en muy diversos ámbitos de la existencia (crisis medioambiental, energética, de salud mental, de género...).

En el centro del debate, AUZOLAN EUSKALHERRIA pretende situar dos elementos cuasi tabú: ¿qué es el empleo? y ¿qué valor real tiene el dinero? No son dos elementos tomados al azar, son los ejes centrales del modelo del capitalismo financiero que hoy se cuestiona por doquier con más fuerza que en cualquier otro momento del último siglo.

Índice: 1. Conceptualización de movimiento social. 2. La globalización de la lucha social. 3. Nuevas formas de acción colectiva. 4. El impacto de los movimientos sociales. 5. Lucha de clases, movimientos sociales, multitud: la búsqueda del cambio. 6. Combinar la expansión de "la multitud" y la reconstrucción de movimientos sociales. 7. La Participación Social Activa: Avanzando en la democracia participativa en Euskal Herria. 8. ¿Qué hacer cuando el Producto Interior Bruto, PIB, ya no sirve para medir? *PozAzkundera*. 9. Iniciativas ciudadanas solidarias: AUZOLAN EUSKAL HERRIA.

Nuestra mente normal (moldeada por el sistema capitalista) siempre intenta convencernos de que no somos más que bellotas, y que nuestra mayor felicidad sería convertirnos en unas bellotas más grandes, gordas y relucientes, pero esto sólo les interesa a los cerdos. Nuestro YO interior nos brinda el conocimiento de algo mucho mejor: que podemos convertirnos en robles. (E.F. Schumacher).

1. Conceptualización de movimiento social¹

Los movimientos sociales como estructuras de cambio social tienen su origen en las crisis de las organizaciones de izquierda y del socialismo, tanto socialdemócrata como marxistas, principalmente partidos políticos y sindicatos. Surgen como modos de organización de colectivos, fundamentalmente marginales, que luchan dentro de un campo político más o menos concreto. En esta primera época se entiende por movimiento social, básicamente, una aspiración de sectores sociales (clases) de lograr influencia sobre las instituciones públicas que ejercen el poder, incluido el propio Estado, debido a las desigualdades en la economía. Es una forma instantánea y continuada de insertarse en el ámbito político sin pertenecer a él, con inicialmente poco esfuerzo organizativo, pero sí con fuerza de cambio político.

Así los movimientos sociales se incluyen en la categoría de los “actores políticos colectivos” ya que a pesar de las grandes diferencias que éstos mantienen con los partidos políticos y los grupos de presión o interés, los actores políticos colectivos comparten: una relativa estabilidad organizativa; una comunidad de objetivos, ideas e intereses entre sus miembros; una línea de acción coordinada y organizada; y, finalmente, la voluntad de intervenir en la política incidiendo así en la gestión de un conflicto social.

Con todo, es obvio que los movimientos sociales se distinguen de partidos y grupos en muchos rasgos, entre los que cabría destacar: su débil estructuración orgánica; su discurso, generalmente temático o transversal; su ámbito preferencial de intervención, que suele ser la política no convencional o contenciosa; su orientación hacia el poder, que suele ser conflictiva; y la naturaleza de sus recursos, que no suele ser mayoritariamente de carácter material, sino de carácter simbólico –como la cohesión emocional, la disciplina y el compromiso de sus miembros.

En base al expuesto, a la hora de realizar una definición operativa de los movimientos sociales, podríamos decir que éstos son actores políticos colectivos de carácter movilizador (y, por tanto, un espacio de participación) que persigue objetivos de cambio a través de acciones. Sin olvidar que, aunque clásicamente se han relacionado los movimientos sociales con propuestas de cambio, a partir de la década del ochenta aparecieron manifestaciones colectivas –fácilmente encuadrables en la definición de movimiento social– que proponían medidas conservadoras y reaccionarias. En esta dirección cabe encuadrar la base social de la “nueva derecha” norteamericana o española durante la “revolución conservadora”.

Resumiendo: El concepto de movimiento social se refiere a una forma de acción colectiva: 1) que apela a la solidaridad para promover o impedir cambios sociales; 2) cuya existencia es en sí misma una forma de percibir la realidad, ya que vuelve controvertido un aspecto de ésta que antes era aceptado como normativo; 3) que implica una ruptura de los límites del sistema de normas y relaciones sociales en el que se desarrolla su acción; 4) que tiene capacidad para producir nuevas formas y legitimaciones en la sociedad.

2. La globalización de la lucha social

“La economía es ideología disfrazada”, esta frase marca claramente la realidad actual, donde el pensamiento neoliberal no es sólo un pensamiento económico, sino que es primordialmente un pensamiento político en todo el mundo industrializado. Sus objetivos, así como su

¹ Este trabajo es un resumen de la aportación que la autora realizó en la obra colectiva “Mediación y participación en conflictos para transformar la sociedad” publicado por Ikusbide (2012).

reproducción, exigen un discurso y una práctica política que niega lo político. Sostienen que los condicionantes económicos internacionales determinan un camino único a seguir, al margen del país y de las ideas políticas del partido que gobierne. Se sigue un determinismo económico, donde se supone que las políticas neoliberales marcadas por los “mercados” son las únicas posibles, postura que es aceptada con mucha frecuencia incluso por sectores de “izquierdas”.

Esta “desaparición” de lo político se está traduciendo en una crisis de gobernabilidad sin precedentes en el mundo occidental, con un alto grado de alienación de grandes sectores de la población hacia las instituciones políticas, lo que a su vez es grave para la reproducción de los derechos democráticos. Queda claro que el diseño de la globalización no tiene que ver únicamente con la industria y las finanzas, sino también con otras formas de control económico, social y político: el control de la tecnología, reforzado por prácticas abusivas de propiedad industrial e intelectual, el acceso a los recursos naturales del planeta, la posibilidad de influir sobre las opiniones controlando la información, la centralización extrema de los medios para intervenir financieramente desestabilizando países enteros, el monopolio de la violencia en muy pocos Estados. etc.

El sistema económico globalizado necesita que todo sea global, incluidas las estructuras psíquicas. Para ello se exige romper cualquier seña de identidad de los diferentes pueblos de la tierra, para sustituirlas por “personalidades estandarizadas” que respondan a las mismas necesidades creadas por él (en la producción, el consumo y las relaciones) y mundializadas con los mismos eslóganes publicitarios.

En este contexto hay que enmarcar la relación entre economía, Estado y movimientos sociales, relación que siempre ha sido un juego de poder, para Ulrich Beck, **el poder de la impotencia**.

En los últimos veinticinco años, los movimientos sociales, ayudados por las nuevas redes sociales, han saltado las barreras nacionales y se han “globalizado”, dejando al descubierto ante la opinión pública la contradicción que existe entre la maximización del poder económico mundial y la minimización de la legitimación del poder económico mundial.

Cada vez más intensamente, tanto para los movimientos sociales como para las redes sociales, se trata de cuestiones esenciales para la humanidad: la destrucción del medio ambiente, los peligros económicos a nivel mundial, los derechos humanos, los derechos de los ciudadanos y la pobreza global no son “asuntos internos” de los Estados nacionales o de los consorcios internacionales. La lucha contra la globalización hace ya mucho que se convirtió en una lucha globalizada. Existe la idea cada vez más extendida que sólo su actuación dentro de una red mundial puede hacer que los movimientos sociales se conviertan en la única oposición política a tomar en serio dentro del ámbito del dominio de la economía mundial.

Para este enfrentamiento el único instrumento de poder del que se pueden servir estos movimientos sociales es la honestidad y la puesta en valor de la verdad. En un mundo en el que se miente por principio, y no sólo ocasionalmente, siendo la “manipulación de la verdad” uno de los elementos más usados en el debate político, todo aquél que diga lo que realmente hay es peligroso. Los Estados y consorcios suelen tener un trato estratégico con la verdad, es decir, solapan las realidades que les perjudican, y propagan aquellas con las que se prometen obtener ventajas. Para este cometido se sostiene un aparato enorme y costoso. En su contra, el “poder de legitimación” de los movimientos sociales no solamente se basa en su credibilidad como productores de informaciones fiables, sino en plantear objetivos claros que creen sinergias de ida y vuelta entre lo local y lo global y lo global y lo local.

3. Nuevas formas de acción colectiva

Tras el estallido de la última fase de la crisis (2008) se ha producido un notable incremento del interés hacia las nuevas formas de acción colectiva y, en especial, hacia el importante auge experimentado por los llamados movimientos sociales. Ello se evidencia en la relectura de



interesantes publicaciones que desde diversas perspectivas intentaron en la década de los años 90 dar explicación a este fenómeno sociopolítico contemporáneo². Se ha profundizado y desarrollado un enfoque explicativo propio, entroncado netamente en el análisis cognitivo y/o construccionista (o análisis de marcos y la construcción de identidades colectivas). Así partiendo de la psicología social, tanto en sus variantes estructural-funcionalistas (S. N. Smelser, T. Parsons) como en la interaccionista simbólica (R. Park, E. Gofmann, etc.), se interpretan los movimientos sociales como “instancias generadoras de marcos de referencia”.

Estos estudios defiende la teoría pluralista del poder, y por tanto el modelo social de democracia pluralista, en donde los movimientos sociales tienen una importante capacidad de intervención en un sistema político más o menos abierto y flexible a las demandas. En otras palabras, la expresión del comportamiento colectivo está en la base del orden social.

Aparecen así, los movimientos sociales como sistemas o redes de individuos y organizaciones, creadores de narraciones y discursos, lo que los convierte a la vez en productores y producto de modernidad. Son, por tanto, elementos de producción simbólica y generadores de cambios de valores y nuevas identidades culturales. El auge de los movimientos sociales va en paralelo a la pérdida de confianza en la política por parte de la ciudadanía y a la difusión de nuevos valores. En este contexto, los movimientos sociales se convierten, tanto para sus seguidores como en un entorno cada vez más amplio, en generadores de ideas y sentido de la colectividad.

Es cierto que los movimientos sociales surgen como respuesta a oportunidades para la acción colectiva que el medio ofrece, pero es necesario apuntar también que su desarrollo se ve firmemente determinado por sus propias acciones. Unas acciones que se inscriben y se transmiten culturalmente. En base a ello existe una escuela que analiza los movimientos sociales a partir de la forma en que éstos intervienen o inciden en la política. Para esta escuela la acción colectiva forma parte de la cultura pública de una sociedad donde cada grupo tiene una historia –y una memoria– propia de la acción colectiva, es decir, como una especie de abanico de formas familiares de acción conocidas tanto por los activistas como por sus oponentes. Estas formas de acción, que son productos culturales que evolucionan lentamente, se han calificado como el “repertorio de confrontación”.

En el pasado la mayor parte de formas de acción colectiva estaba vinculada a grupos y a determinadas situaciones conflictivas, pero con la creciente difusión de la información se produjo un cambio radical: se empezaron a difundir y a extender determinadas rutinas de acción colectiva y éstas se empezaron a aplicar a gran variedad de situaciones, aportando convenciones que ayudaron a los movimientos sociales a aglutinar grupos grandes y dispares.

A su vez, el estudio de la acción colectiva es útil para el análisis de los movimientos sociales debido a que como estos, rara vez disponen de incentivos selectivos o constreñimientos sobre sus seguidores, la acción colectiva suele ser el instrumento en base al que estimular la movilización y el apoyo de la gente. En este sentido es preciso exponer que la acción colectiva se emplea para:

- *comunicar y transmitir* las exigencias de los movimientos sociales, pues supone una exteriorización de demandas que, de otro modo, quedarían silenciadas
- *generar solidaridad* e identidad entre los miembros y para vincular a los líderes con sus seguidores

² *Política, cultura y movimientos sociales* (J. Casquette, Bazeak, Bilbao, 1998), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural* (P. Ibarra/B. Tejerina, Trotta, Madrid, 1998), *Movimientos Sociales: Perspectivas comparadas* (D. McAdam/ J. D. McCarthy/M. N. Zald, Istmo, Madrid, 1999), además de publicaciones de autores como S. Tarrow, R. Inglehart, etc., entre otros.

- *convencer* a los participantes que son más fuertes de lo que son y generar cierto simbolismo del que emana una determinada identidad
- desafiar a sus adversarios y *generar incertidumbre* debido al desafío que supone las acciones que organizan.

En cuanto a las estrategias y el repertorio de los movimientos sociales pueden ir desde la acción colectiva violenta hasta a la utilización de acciones convencionales –como huelgas, cartas a medios de comunicación y manifestaciones–. Entre estos dos extremos existe un abanico de propuestas indefinidas y cambiantes que utilizan la “disrupción”. En este sentido, la historia de la acción colectiva es la historia de cómo se incorporan al repertorio formas nuevas de acción colectiva al ser aprendidas, experimentadas, vividas y asimiladas tanto por los movimientos como por los oponentes y las elites. Por ello, a largo plazo, el repertorio evoluciona incorporando las innovaciones que funcionan y rechazando las que no. A la vez que con el paso del tiempo muchas de las formas originalmente disruptivas se vuelven convencionales, tal como ha ocurrido con la huelga, que ha pasado de ser delito a derecho fundamental, o la manifestación.

Debido a que la acción colectiva es el principal activo con que cuentan los movimientos sociales para obtener visibilidad social, solidaridad y fuerza, estos –a la hora de lograr visibilidad de sus protestas– se enfrentan en la actualidad a determinados desafíos, como son:

- diseñar acciones de protesta eficaces que atraigan la atención de los medios;
- tratar de que éstos no oculten o distorsionen sus objetivos
- generar simpatía e involucrar en esas acciones el mayor número posible de personas.

❖ **Las redes organizativas**

Desde esta perspectiva se estudian las llamadas *estructuras de movilización*, es decir “los canales colectivos –tanto formales como informales– a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse a la acción colectiva” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999). La forma en que los teóricos se han aproximado a las estructuras de movilización ha sido a través de la teoría de la movilización de recursos, la cual ha puesto su interés en el análisis comparado de las *infraestructuras organizativas* de los actores con el objetivo de comprender mejor los patrones históricos de movilización y predecir cuáles facilitan la emergencia, eficacia y consolidación de los movimientos.

Pero la globalización de las tecnologías y del ideario economicista único (FMI; BM; GATT...) ha supuesto tal cambio en la forma de organización y movilización que estamos ante una nueva época y urgen nuevos análisis.

❖ **Los relatos**

Otra línea de análisis de los movimientos sociales es la que se centra en cómo éstos producen y extienden discursos y significados. En esta línea, hay quienes afirman que para que exista algún tipo de movilización es imprescindible que la gente se sienta agraviada y crea que la acción colectiva pueda contribuir a solucionar la situación.

Aquellos que han dirigido su interés en la tarea que realizan los movimientos sociales en la producción simbólica se han centrado en cómo éstos son capaces de crear “cosmovisiones” compartidas entre sus miembros (Snow y Benford, 1988; Eyerman y Jamison, 1991). Según estos autores estas cosmovisiones actúan como “marcos cognitivos” o lentes a través de las cuales se perciben las oportunidades, generando metáforas específicas, representaciones simbólicas e indicaciones cognitivas que se utilizan para representar conductas y eventos de forma evaluativa y para sugerir formas de acción alternativas. Así, los “marcos cognitivos” pueden definirse como los discursos culturales para describir significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva.

Los agravios e injusticias sociales, más o menos objetivos, no son suficientes por sí mismos para el inicio de la movilización o acción política. Tiene que existir una conciencia de esas situaciones y un discurso social o una interpretación que los relacione con determinadas políticas ejercidas desde el poder. Y, a la par de ello, es necesario un discurso que justifique, dignifique y anime la acción colectiva. En esta dirección, la ideología dignifica el descontento, identifica un blanco para los agravios, forma un paraguas sobre las reivindicaciones concretas y encuentra símbolos capaces de movilizar a la gente. Es por eso que generalmente se han definido los movimientos sociales como actores políticos colectivos creadores de significado con el objetivo de desafiar los discursos sociales dominantes y exponer una forma alternativa de definir e interpretar la realidad y, en base a ello, movilizar a sus miembros. Y es que el discurso de los movimientos sociales debe incidir sobre tres aspectos que son esenciales para la acción colectiva:

- definir ciertas condiciones sociales como injustas y problemáticas;
- construir una identidad, un sentido de pertenencia entre los miembros del movimiento, un "nosotros" y un "ellos" sobre los que recae la responsabilidad por las condiciones adversas que se pretenden modificar;
- convencer a los miembros y simpatizantes que asuman que sus acciones pueden ser eficaces para conseguir los objetivos propuestos.

Este discurso social es lo que se denomina "relatos alternativo", que busca actuar con cierta continuidad, a través un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables.

Por todo ello, también se podría afirmar que un movimiento social es un agente de influencia y persuasión que desafía las interpretaciones dominantes sobre diversos aspectos de la realidad, incidiendo así en todos los ámbitos de la política:

- *en el ámbito simbólico* porque es un sistema de narraciones que pretende crear nuevos registros culturales, explicaciones y prescripciones de cómo determinados conflictos son expresados socialmente y de cómo el statu quo "debería" ser rediseñado;
- *en el ámbito interactivo* porque es un actor político que incide en el conflicto social y pretende cambiar la correlación de fuerzas existente en un ámbito concreto de conflicto;
- *en el ámbito institucional* porque incide e impacta en (transformando o tensionando) los espacios que regulan y canalizan las conductas de los actores a través de acciones no convencionales y contenciosas;
- *en el ámbito sustantivo* porque es un instrumento de cambio de la realidad.

4. El impacto de los movimientos sociales

En cuanto al estudio del impacto de los movimientos sociales en las instituciones y en la provisión de bienes (vivienda, renta básica, educación, sanidad, servicios sociales, etc.) los investigadores han utilizado mayoritariamente las herramientas propias del análisis de las políticas públicas, si bien en este caso siempre es difícil inferir relaciones causales directas y claras. A pesar de esta dificultad, sin embargo, es necesario preguntarse cuáles son los rendimientos de los movimientos sociales y por qué a ellos se les atribuyen múltiples transformaciones.

Este tema es importante, pues sabemos muy poco sobre el impacto de los movimientos sociales en el cambio social. En parte porque es muy difícil demostrar la cantidad y la calidad del cambio que produce un movimiento social y, en consecuencia, relacionarlo con las

características particulares del movimiento. Y también porque, a pesar de los grandes avances teóricos en esta área, todavía no se ha construido una teoría sobre el éxito de los movimientos aunque haya ejemplos relativamente exitosos³.

Sin embargo, a los movimientos sociales se les atribuye el impacto en los cuatro ámbitos en que se puede diseccionar la actividad política:

- el *simbólico*, con cambios en los sistemas de valores, opiniones, actitudes y conductas sociales e individuales; y la formación de nuevas identidades colectivas;
- el *interactivo*, con la capacidad de hacer emerger nuevos actores políticos o de generar cambios en la estructura de representación política y en los sistemas de alianzas;
- el *institucional*, con la habilitación de nuevos procedimientos administrativos y la creación de nuevos espacios y mecanismos estables de negociación con autoridades; y
- el *sustantivo*, empujando el cambio de ciertas políticas gubernamentales en marcha; obteniendo derechos individuales, civiles y sociales; y, en definitiva, creando nuevas oportunidades para la movilización.

5. Lucha de clases, movimientos sociales, multitud: la búsqueda del cambio

La sociedad de 2013 busca el cambio, necesita el cambio, se moviliza por el cambio, y mientras tanto la “izquierda” trabaja con conceptos que, aunque teóricamente sean muy validos para definir y clasificar, son sobrepasados en la actual práctica social.

El concepto “**lucha de clases**” no sirve para integrar la totalidad de lo que está “en lucha” en nuestras calles y en la plaza virtual de las redes de comunicación social.

Hace tres años, escribía⁴: “Nos encontramos con una sociedad en rápida evolución estructural hacia los servicios de consumo de alta rotación, sobre todo a partir de 1980, en la que sus componentes colectivos tienen grandes dificultades para reconocerse en toda su realidad “de clase”, de situación y características comunes o compartidas de cara a estos procesos productivos, reproductivos y sociales, con las consiguientes dificultades para organizarse coherentemente en estos momentos de crisis”.

Se observa que el mundo laboral sufre el cambio que se está dando en todos los ámbitos de la vida social; han desaparecido los esquemas absolutos y los discursos se fragmentan y se individualizan. El mundo laboral se está convirtiendo en un mundo de individuos; la desaparición de los discursos globales relacionados con la igualdad y los derechos de los trabajadores han tenido un efecto sobre los discursos de las personas vinculadas al mundo laboral. Fundamentalmente se evita el término trabajador, y se sustituye por el de ciudadanos que trabajan o están en desempleo, y se habla de experiencias y situaciones personales. La ausencia de auto-reconocimiento de este proletariado metropolitano (en general), no permite, o dificulta en extremo, el desarrollo de iniciativas en contra del sistema.

Desde el poder y sus medios de transmisión se apela a los derechos individuales, sobre todo derechos de los consumidores, y ese hecho se convierte en el elemento central del discurso de la resistencia para el cambio. La inercia; que se refleja en un cierto conformismo y en una cierta impotencia a la hora de creer en posibilidades de cambio. Existe una solidaridad con respecto a

³ Como el movimiento de defensa de Derechos Civiles en los estados sudistas de Norteamérica, las campañas antinucleares como *Campaign of Nuclear Disarmament*, las movilizaciones contra la guerra del Viet-Nam o el movimiento para la supresión del servicio militar obligatorio en España.

⁴ Independencia: de Reivindicación histórica a necesidad económica (Nekane Jurado. Edit. Txalaparta, 2010).



los que están excluidos del ámbito laboral y del de consumo, pero esa solidaridad tiene grandes dosis de estética.

Por otro lado, la pertenencia de Euskal Herria al reducido grupo de países que están construyendo su consumo, su riqueza, su estructura productiva y social, y en general su modelo de desarrollo y de sostenibilidad sobre la espalda de la mayor parte de los demás países, pueblos y ecosistemas “periféricos”, puede determinar una resistencia a reconocer objetivamente el propio papel, función, situación (y también responsabilidad objetiva) en el conjunto de una maquinaria capitalista ya definitivamente globalizada”.

En la segunda parte del siglo XIX y la primera del siglo XX, la gran industria reunía en un mismo entorno a los obreros: lugares de producción, de hábitat y de consumo solían coincidir en un mismo espacio geográfico, este espacio servía así mismo como vertebrador de organizaciones de lucha y resistencia. A partir de la crisis de 1973, el postfordismo y el auge de la producción inmaterial genera un nuevo tipo de proletariado, un proletariado difuso, al que ya no agrupa la mera proximidad y que es obligado a vivir la explotación socio-económica como si fuera un asunto privado. Un nuevo proletariado al que no solamente se le explota en el lugar del trabajo, sino que descubre que es en su propia existencia, en todas las facetas de su vida (no solo el tiempo dedicado al trabajo remunerado) donde se desarrolla la lucha de clases.

Ante todo esto, hablar de sujeto de clase trabajadora ceñido al sujeto trabajador de la industria (el que obtiene un producto material), y hacer una clasificación en función del sector económico al que se presta la fuerza de trabajo (primario, industrial-construcción o servicios públicos-privados) es no conocer la realidad socio-laboral del siglo XXI. Por una parte la producción industrial ya no es la principal forma de creación de riqueza (inferior al 25% en Euskal Herria) y por otra parte los trabajadores industriales no son los únicos explotados ni los únicos que pueden cambiar las relaciones de explotación.

Tampoco sirve ya el supuesto central que consistía en asignar a la clase trabajadora el papel de vanguardia de los movimientos contra la explotación del capital... ello significaba que los partidos políticos de izquierdas asumían el papel de vanguardia de los movimientos. Es decir, la clase trabajadora, junto con los movimientos sociales, pasan a ser actores secundarios que juegan su papel en el ámbito de la no-política o la sub-política y donde los partidos políticos son los sujetos que racionalizan su actuación.

Afirma J.P. García del Campo⁵ “Quizá la mayor de las derrotas que hemos sufrido deriva precisamente de no habernos sabido dar cuenta del cambio. Y así... militantes mirando de reojo a los nuevos movimientos sociales... y viéndolos sólo como movimientos desclasados, sin una “verdadera conciencia de clase”. Y así... movimientos sociales sin tradiciones de lucha de las que aprender: todo por inventar, pues lo ya inventado se revela (aunque solo fuera por parcial) inútil”.

Los **movimientos sociales**, por sí mismos, tampoco se están ajustando a una realidad que avanza y se reconstruye cada día. Para muchos, igual que sucede con el concepto sexo-género, parece justificada la adopción de una deconstrucción del concepto de movimiento social. Esta propuesta está fundamentada en la crítica de una visión tradicional de los movimientos sociales “fundada en una concepción historicista, lineal y objetivista de la acción colectiva y que los consideraba como un agente clave del cambio social a través de los conflictos que suscitaba”. La deconstrucción de esta definición tendría así como finalidad desvelar los elementos que de esta concepción permanecen en las teorías vigentes en este campo. Concepciones como la de oportunidad política o movilización de recursos albergan en su seno la búsqueda de la causalidad entre los movimientos y los cambios estructurales que se producen en el contexto en que surgen aquéllos.

⁵ Spinoza y la multitud (El resto falta). Juan Pedro García del Campo. Editorial Hiru, 2012.

La relativización del contenido de esta concepción determina el proceso de transformación que se establece desde una visión del cambio social finalista e historicista hacia otra basada en la concepción de los movimientos sociales como creadores de significado que, más que transformaciones, lo que crean son “focos de conflicto social y controversia pública”.

El presente, tras la irrupción de “la multitud” en las llamadas “primaveras árabes” o el 15-M, plantea a la idea de los movimientos sociales nuevos interrogantes que requieren nuevas perspectivas para su análisis.

La multitud⁶. En las últimas décadas, precisamente para pensar las nuevas formas de existencia y de lucha de ese proletariado difuso emergente, buena parte de los teóricos de la resistencia posible y necesaria, de la transformación irrenunciable, del enfrentamiento al modelo capitalista depredador, han encontrado en la noción de “multitud” un modo de acercarse a la nueva realidad de las luchas.

El concepto de multitud es el que permite pensar ese nuevo sujeto, ese nuevo agente que ya no es sólo el proletariado clásico, aunque le incluye, que produce toda la riqueza social de la que se apropian los que se benefician del orden existente. Es esa multitud, donde en un momento dado se unen personas de diferentes procedencias y diferentes experiencias de lucha, sin seguir consignas cerradas, buscando nuevas formas de enfrentamiento y lucha, la que encierra en sí misma la potencia del cambio.

Este concepto es clave a la hora de intentar analizar en profundidad el 15-M y sus aportaciones posteriores. No podemos negar que el 15 de Mayo de 2011 supone un punto de inflexión. De un día para otro, sucede un estallido de rabia contenida. A partir de ahí no se sabía bien cuál sería el siguiente paso. En Madrid se tomó la puerta del Sol como símbolo, en Barcelona se tomó la Plaza de Cataluña y poco a poco –también en Euskal Herria– muchas plazas fueron ocupadas. Se resistió, se reocupó mientras se empezaban a crear asambleas, grupos y comisiones en los que participaban cientos de personas, aumentó la presión policial y comenzó la represión y las detenciones. La solidaridad y el apoyo mutuo empezaban a calar dentro de un movimiento frágil y sin mucha experiencia organizativa. En las grandes ciudades se extendió la lucha a los barrios dándole una forma más local. No es que antes del 15M no existiera nada en el Estado español, pero de alguna manera se ha dado un salto adelante en algunas luchas, aún con un discurso débil, inconcluso y en ocasiones poco directo. La solidaridad, el apoyo mutuo, la horizontalidad han sido valores trasversales a todo el 15M.

La indignación ha dejado de permanecer por fin en el ámbito personal (fruto del enroque sobre uno mismo derivado del modelo de sociedad neoliberal individualista y competitiva) para hacerse finalmente pública. La multitud, conocedora de su poder como tal, socializa y comparte la indignación, y de esta forma se crea un estado de conciencia colectiva que toma conciencia de sí misma y de sus posibilidades, la plataforma Stop desahucios es una expresión de esta toma de conciencia colectiva ante un tema concreto y parcial.

6. Combinar la expansión de “la multitud” y la reconstrucción de movimientos sociales

No hay ninguna sociedad moderna que permanezca absolutamente inmutable. En ese sentido, la existencia de “multitud”, de “movimientos sociales”, visibles o no, claramente organizados o enmascarados, cristalizados en torno a un programa de objetivos definidos en términos políticos o ideológicos o indiferentes a los “discursos” o a la “política de los políticos”, unidos o fragmentados, no es nada nuevo.

Lo que sí es “nuevo” y caracteriza al movimiento actual, es que los movimientos sociales (o la “multitud”) están fragmentados y menosprecian la ideología y la política (bajo el lema “no nos representan”). Eso es al mismo tiempo causa y (más aún) efecto de la erosión de la batalla

⁶ El concepto de multitud es el que desarrolla en su obra el filósofo holandés Baruch SPINOZA (1632-1677).



social y la política en el período anterior, y a ello se debe el debilitamiento de la eficacia política y por ende de su credibilidad y legitimación. El capital dominante se ha aprovechado de este vacío, sometiendo a los pueblos y sociedades a la lógica exclusiva de sus exigencias, proclamando la eternidad de su “reinado” y pretendiendo que éste es racional e incluso beneficioso. Esta coyuntura se manifiesta en absurdos tales como “no hay alternativa a la globalización” o en la concepción de un “movimiento social” con la capacidad para transformar el mundo sin definir sus objetivos y planes.

Existen movimientos de la sociedad –en plural–, y van reforzando su presencia y sus acciones: luchas de clase, movimientos por la democracia, derechos de las mujeres, de los pueblos, campesinos, ecologistas, 15-M...son sólo algunas de sus expresiones. La transformación sólo puede tener lugar mediante la implicación activa en estos movimientos, pero también exige que sepamos pasar progresivamente de la defensiva a la ofensiva, de la fragmentación a la convergencia en la diversidad, a fin de convertirnos en agentes decisivos de proyectos innovadores y eficaces para construir estrategias políticas populares.

Nuestro adversario es el capital oligárquico y globalizado, el imperialismo dominante y la totalidad de los poderes políticos, que por el momento están por entero a su servicio ya que la derecha y la izquierda institucionalizada comparten la misma inclinación por el “liberalismo”. Este adversario despliega una estrategia económica, política, ideológica y militar que utiliza todas las instituciones establecidas para servirle⁷ (OCDE, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, OTAN, etc.). Tiene sus centros de “reflexión” y sus lugares de encuentro (en particular Davos, pero también universidades con sus departamentos de economía tradicionales). Controlan las “modas” y deciden qué palabras promocionar, qué discursos difundir: “democracia”, “derechos humanos” (entendido como término manipulador), “guerra contra la pobreza”, “disolución de las naciones” y promoción paralela de “comunidades”, la “guerra preventiva”, etc.

La mayoría de los movimientos sociales van hasta ahora siempre un paso por detrás, respondiendo con retraso –mejor o peor– a la estrategia o el discurso del poder. Debemos liberarnos de esas posiciones reflexivas y defensivas, creando nuestro propio discurso, nuestras estrategias, nuestros objetivos, nuestro lenguaje. Tenemos un largo camino por hacer.

Frente a esa urgente necesidad, los movimientos sociales parecen todavía muy débiles, ya que aún no hemos reconocido la importancia de esa reflexión ni hemos extraído como conclusión la necesidad de unidad, por lo que permanecemos fragmentados, a la defensiva, blandos en nuestros discursos y propuestas (algo que el adversario conoce y de lo que se aprovecha). Debemos por tanto avanzar a niveles que hagan posible la cristalización de contra-estrategias de las fuerzas populares, en su visión e interdependencia global y en sus expresiones locales y segmentadas. Sólo cuando los principios de la alternativa sean definidos y consistentes, y puedan concretarse en programas y acciones ricos en diversidad y convergencia en cuanto a su impacto sobre la sociedad, podrá convertirse el “movimiento social” en “multitud”, en una fuerza históricamente transformadora.

En palabras de Émilie Durkheim: “El conjunto de creencias y sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad, forma un sistema determinado que tiene vida propia: podemos llamarlo conciencia colectiva o común. Es, pues, algo completamente distinto a las conciencias particulares aunque sólo se realice en los individuos”.

⁷ Es interesante en este punto profundizar sobre la composición, y los objetivos del CLUB BILDERBERG, conocido como los “amos del mundo”. Existen muchas menciones en la red, y periódicamente se informa en prensa de su lugar de reunión anual, pero nada más, excepto las obras publicadas de los investigadores en periodismo, Cristina Martín (El Club Bilderberg. Los amos del mundo) y Daniel Estulin “La verdadera Historia del Club Bilderberg” quien en septiembre de 2013 publica “El Club de los Inmortales”.

7. La Participación Social Activa: avanzando en la democracia participativa de Euskal Herria⁸

El pensador vasco Santi Duñaiturria acuñó el término Participación Social Activa (en adelante PAS) como sustitución de la actual “democracia formal” por una democracia participativa y activa, en este sentido es un derecho el ejercicio pleno de la participación activa.

Con el lema “Todo para el pueblo y con el pueblo”, hay que superar las actuales coordinadas de la democracia delegada, cuyos máximos exponentes son el Parlamento y los partidos políticos. El juego de los partidos políticos no es suficiente para dar cauce a la defensa de los intereses populares. Hay que completarlo con los movimientos populares, tan ricos en Euskal Herria, debiendo estar los partidos políticos dispuestos a ceder parte de su protagonismo. La participación de la sociedad en su conjunto en el proceso de planificación ha sido una constante preocupación en el quehacer cotidiano de la izquierda y es un elemento básico del nuevo modelo económico.

En este sentido, han de establecerse cauces para la intervención directa de los organismos sociales implicados, en función de las cuestiones sobre las que trabajen. La organización autónoma de la sociedad en diversos movimientos populares es una de las claves para el impulso de la participación directa, que han de aportar desde su trabajo nuevos enfoques y propuestas.

El papel que desempeñan los movimientos populares es más importante si cabe, si tenemos en cuenta que muchas decisiones que se toman en el ámbito económico están rodeadas de incertidumbres. En otros casos, como por ejemplo, en los grandes proyectos de infraestructuras, las consecuencias de una u otra decisión no están sujetas a una única valoración, lo que hace necesario buscar amplios consensos en la sociedad, y fundamentalmente, con los movimientos sociales.

Por todo ello, en el ámbito institucional, comenzando desde lo local hasta llegar a lo nacional, es más urgente si cabe poner en marcha mecanismos de planificación participativa, puesto que es en las diferentes instituciones, junto a ámbitos asociativos y populares, donde se toman decisiones sobre la forma de solucionar las necesidades sociales planteadas en diferentes campos, desde el urbanismo o la ecología, pasando por la protección social y las inversiones productivas hasta la educación y la cultura.

La planificación participativa requiere una participación social activa y contribuirá a la redistribución de la renta, al reparto del trabajo, a la cobertura social, al desarrollo cultural, a la recuperación lingüística y de la conciencia social.

La PAS es un concepto directamente vinculado con el de ciudadanía, y ésta con el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales que toda estructura social denominada democrática debe asegurar al conjunto de su población.

El conjunto de derechos básicos que permiten el ejercicio de la participación activa de la sociedad en las decisiones colectivas que afectan a sus condiciones de vida han sido reconocidos en diversas convenciones internacionales. Por ello, en primer lugar recordaremos las convenciones que apuestan por estos derechos para poder observar el largo camino que queda por recorrer para que lo aceptado en el papel por la mayoría de los Estados del mundo sea puesto en práctica. La aplicación de los acuerdos con un fuerte componente social siempre requiere el establecimiento de mecanismos de seguimiento y control por parte del movimiento social activo de cada comunidad, puesto que estos acuerdos siempre corren el riesgo de quedarse en derechos formales sin una aplicación práctica coherente y sistemática. Además, en el caso de las naciones sin estado, como es el nuestro, el riesgo es mucho mayor al no

⁸ Todo lo recogido en este punto proviene del libro “Independencia: de reivindicación histórica a necesidad económica” (Nekane Jurado, Edit. Txalaparta 2010).



disponer de capacidad de decisión propia en algunos de los asuntos fundamentales de la organización social, económica, política y cultural de nuestro pueblo.

Además no debemos de olvidar las barreras de género que estructuran las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, es decir, las relaciones de poder y orden social que limitan el acceso de las mujeres a la esfera pública, consideramos fundamental hacer hincapié en la necesidad de superarlas para poder estructurar un colectivo social en el que tanto mujeres como hombres cuenten con las mismas posibilidades de participar activamente en la articulación de relaciones más igualitarias y equitativas, donde las relaciones de género, clase, edad, origen y orientación sexual no constituyan un obstáculo para una gran mayoría social.

Así, consideramos que la PAS requiere de una ciudadanía con derechos económicos plenos. Esta ciudadanía económica es un concepto que vincula las connotaciones de sujeto de derechos civiles y políticos, originarios del término ciudadanía, y los derechos sociales y económicos que han complementado a los primeros.

Los derechos sociales y económicos que dan lugar a la ciudadanía económica están directamente relacionados con el derecho a recibir una educación que potencie nuestras capacidades, a una vivienda y un medio ambiente que nos permitan vivir con calidad, a un trabajo que posibilite la autonomía financiera, una calidad en el empleo que permita desarrollar nuestro potencial personal, una seguridad social pública que garantice el disfrute de la salud, el ocio y el descanso, y, en suma, una estructura social que se preocupe por asegurar que estos derechos sean efectivos en las diferentes etapas de la vida, y se adapten a las necesidades de las mujeres y los hombres de la comunidad, contribuyendo a superar los obstáculos discriminatorios que puedan existir en el camino.

Este conjunto de derechos están protegidos internacionalmente, puesto que junto con el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles, la ONU adoptó en 1966 un Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que entró en vigor en 1976, y que recoge los derechos de todas personas en el marco de la ciudadanía económica. Se considera entonces que si no se garantizan los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos no podrán ser respetados ni protegidos.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) se declaró, precisamente, la indivisibilidad, interconexión e interdependencia de todos los derechos humanos. La comunidad internacional se comprometió allí a no desmembrar la universalidad de estos derechos, y en 1996 se creó un órgano encargado de controlar las obligaciones de los estados firmantes (Comité de DESC). Todavía, sin embargo, no se han implementado mecanismos efectivos de exigibilidad y seguimiento de estos acuerdos. Esto debilita los acuerdos firmados, para cuyo cumplimiento el papel de los movimientos sociales es fundamental.

Asimismo, en las diferentes Conferencias internacionales de la ONU sobre la Mujer organizadas desde 1975, y especialmente en la celebrada en Pekín en 1995, se presta especial atención a las actividades económicas como un factor central en la calidad de vida y en la posición que ocupan las personas en la sociedad. Se hace en estos acuerdos un hincapié especial en la situación de las mujeres, ya que el grado de acceso de las mujeres y los hombres a las estructuras económicas y las respectivas oportunidades de influir y participar en las decisiones colectivas son considerablemente diferentes. “En la mayor parte del mundo es escasa o nula la presencia de las mujeres en los diversos niveles de adopción de decisiones económicas, incluida la formulación de las políticas financieras, monetarias, comerciales y de otra índoles, así como los sistemas fiscales y los regímenes salariales, etc. La evolución real de las estructuras y políticas económicas incide directamente en el acceso de las mujeres y los hombres a los recursos económicos, en su poder económico, y por ende, en su situación recíproca en el plano individual y familiar, así como en la sociedad en su conjunto (Naciones Unidas, 1995:82).

La ciudadanía se expresa como el ejercicio personal y social de los derechos políticos, sociales, culturales y económicos en un marco de corresponsabilidad, que debe permitir crear y re-crear los vínculos de pertenencia a la unidad de convivencia elegida libremente, a la comunidad y a una estructura política, en un momento histórico determinado. No obstante, el ejercicio de la ciudadanía está matizado por los sesgos de género sobre los que se construyen los modelos políticos de convivencia social en los que participamos. Por ello, es imprescindible tener en cuenta las vivencias de las mujeres a la hora de estructurar los contenidos prácticos de la ciudadanía y con ella de las posibilidades de participación social activa de las mismas.

En este ámbito, un instrumento muy interesante a desarrollar en el camino hacia una sociedad más corresponsable con las necesidades sociales y las de colectivos específicos consiste en la **puesta en práctica de procesos presupuestarios participativos y con perspectiva de género.**

Como sabemos, el presupuesto público es uno de los principales instrumentos con los que cuentan las administraciones públicas para ordenar sus prioridades en la actividad pública. Por ello, el que los movimientos sociales puedan participar en el diseño de estas prioridades y en la configuración del peso relativo de las políticas públicas a financiar por las administraciones, es un elemento fundamental para superar las carencias de un sistema de representación en el que la clase política convencional entiende que se le da un cheque en blanco cada cuatro años, sin considerar necesaria la realización periódica de consultas y contraste de las medidas concretas a implementar a lo largo de la legislatura. Los procesos puestos en práctica, en este sentido, principalmente en Latinoamérica, reflejan la complejidad de estos procesos, pero a su vez sus potencialidades para que la denominada democracia vaya avanzando hacia un “gobierno del pueblo” de forma efectiva.

La voluntad política y la transparencia en el quehacer público son dos condiciones que resultan a menudo citadas por los propios políticos como bases necesarias, diríamos incluso que imprescindibles, para poder realizar un proyecto de análisis de presupuestos. Pero cuando los grupos sociales en sus diferentes manifestaciones se implican directamente en el control de las finanzas públicas y manifiestan su voluntad de contribuir en la actividad pública por medio de sus propuestas y evaluación de las políticas públicas, la actitud real, democrática o dictatorial, de la Administración ante ellas va a ser fundamental.

La PAS se vuelve imprescindible si se quiere avanzar hacia la construcción de una democracia en la que la participación social sea un elemento básico a favor del bienestar de la comunidad.

8. ¿Qué hacer cuando el Producto Interior Bruto, PIB, ya no sirve para medir? PozAzkundera

Una mujer de corazón indígena me preguntaba: ¿Por qué los economistas consideráis a mi pueblo no desarrollado si en mi comunidad compartimos lo que la vida nos regala todos los días, y nadie, ni niño ni anciano conoce el desamparo ni la soledad del alma? Y al reflexionar me di cuenta que tenía que hablarle del Producto Interior Bruto, del PIB, y de la cohesión social.

El PIB es un indicador monetario que acaba reflejando todo el quehacer que es negociado en el mercado. Cuanto más insegura es una sociedad desarrollada más gasta en defensa, protección interior, y esto sube el PIB, o cuanto más enferma está consume más elementos farmacológicos y esto sube el PIB. La calidad de vida, la felicidad y el PIB no tienen por qué seguir la misma dirección, y la realidad nos demuestra que pocas veces siguen la misma dirección.

En 1968, R. Kennedy señaló que el PIB puede ser un medidor del nivel de destrucción: “Nuestro PIB tiene en cuenta en sus cálculos producciones que contaminan, pero no la contaminación atmosférica, incluye la publicidad del tabaco y las ambulancias que van a



recoger los heridos de nuestras carreteras (no la seguridad de las mismas). Registra los costes de seguridad que instalamos para proteger nuestros hogares y las cárceles en las que encerramos a los que irrumpen en ellos. Conlleva la destrucción de bosques y su sustitución por urbanizaciones caóticas. Incluye la producción de armas nucleares y vehículos blindados que utiliza nuestra policía para reprimir las manifestaciones de descontento social (...)."

En este sentido hay que recordar que existen múltiples factores que en Euskal Herria están llevando a una degradación continuada de la calidad de vida, a pesar de su elevado nivel de PIB, de esperanza de vida o de nivel educacional (medidores actuales del Índice de Desarrollo Humano).

Una nueva concepción de desarrollo debe de hacer frente a los actuales modelos de crecimiento económico a ultranza, con su inevitable secuela de impactos ambientales (degradación de ecosistemas, agotamiento de recursos...) y sociales (paro, marginación, dualización, guerras,...). Para ello, es imprescindible "lograr un cambio en los procesos actuales de desarrollo y, sobre todo, en el concepto que hasta ahora se tiene de la economía, estableciendo unas nuevas pautas de actuación a nivel internacional y un nuevo modelo de desarrollo que, superando las desigualdades Norte-Sur, hagan posible un mundo ecológicamente viable y socialmente justo" (Conferencia de Río -1991).

El concepto de "Desarrollo humano" responde en parte a este sentido, ya que abarca un nuevo método de medir el nivel de desarrollo y pone el énfasis en el desarrollo de las capacidades, tales como un mejor estado de salud y conocimientos, pero deja de lado indicadores claves como el reparto de la riqueza o del acceso y la calidad del trabajo, la calidad medioambiental, la integración cultural, la cobertura de las necesidades de vivienda, o de las necesidades psíquico-afectivas.

Pero el desarrollo humano no terminaría ahí: otras oportunidades, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo disfrutando de la garantía de derechos humanos. Posibilitar el desarrollo humano en Euskal Herria supondría ahondar en la verdadera democracia y desde ella buscar y materializar un modelo económico que prime la utilización racional y armónica de los recursos propios disponibles, humanos y naturales, para satisfacer las necesidades individuales y colectivas de todos sus miembros, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para hacerse cargo de sus propias necesidades.

Para que una sociedad sea realmente sostenible hace falta que lo sea tanto en el plano físico (utilización sostenible de los recursos) como en el plano social (superadora de desigualdades sociales y territoriales). No puede haber sustentabilidad sin equidad.

Una sociedad que realmente es sostenible da prioridad al desarrollo frente al crecimiento, lo cualitativo (calidad de vida) a lo cuantitativo (nivel de vida), la solidaridad a la competitividad. La democracia económica desplegándose en la suficiencia, justicia y equidad de toda la comunidad posiblemente sea el más grande y pleno valor social, y este no es medido por el PIB ni por su corrector, el actual Índice de Desarrollo Humano. Debemos de avanzar hacia el *PozAzkundera*.

La crisis no es solamente crisis económica, es crisis ecológica, de soberanía alimentaria, de salud, de relaciones de género, y de valores; es una crisis del paradigma de civilización desarrollado por el capitalismo, en definitiva del modelo ideológico en el que este se sustenta.

Estos valores en crisis han conducido a que Euskal Herria, sea al día de hoy una sociedad precaria a golpe de ley. La precarización general de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población: inmigrantes, mujeres, jóvenes y personas mayores, se ha dado con la intervención activa del Sector Público, a través de leyes que desregulan y desprotegen el mercado laboral y la protección social. Pero esta realidad se enmascara en las medias

estadísticas de toques triunfalistas, que no nos hablan de los extremos, de la desigualdad.⁹ Por eso se impone analizar los indicadores estructurales de Euskal Herria desde su trastienda.

9. Iniciativas ciudadanas solidarias: AUZOLAN EUSKALHERRIA

El “proyecto social” de la economía actual se basa en el sacrificio del verdadero progreso social a las exigencias unilaterales del beneficio a corto plazo de los sectores dominantes del capital. A través de esa sumisión unilateral de los trabajadores, los seres humanos, los pueblos, el medioambiente, etc. a la lógica del mercado, se expresa sin duda la utopía permanente del capital (según la cual todos los aspectos de la vida deben adaptarse a las exigencias de la obtención de beneficios), una utopía, sin ninguna base científica ni ética. Es a través de esa sumisión como el progreso social y la democracia se han visto vaciados de toda realidad.

La crisis estructural actual nos coloca como pueblo ante el reto de construir un nuevo modelo económico, social y político, “Ya que para salir de un agujero hay que dejar de cavar en él. Para construir este nuevo modelo como pueblo desde los principios comunitarios, tenemos la suerte de poder utilizar la brújula de nuestro modelo cultural, que tanto esfuerzo a costado mantener, y en donde el norte se llama burujabe”.

Bajo el término Auzolan Euskalherria están confluyendo e intentando germinar toda una serie de experiencias autogestionarias que se están comenzando a desarrollar a nivel europeo (Cataluña está siendo pionera dentro del Estado español, si exceptuamos la mítica Marinaleda) no solamente para dar respuesta a las situaciones de exclusión que está generando el modelo económico actual (exclusión en el acceso a la vivienda, en el derecho a los cuidados, al empleo digno, a la cultura popular, etc.), sino también para dar respuesta a una crisis de valores que se hace insostenible en muy diversos ámbitos de la existencia (crisis medioambiental, energética, de salud mental, de género....).

En el centro del debate AUZOLAN EUSKALHERRIA pretende situar dos elementos cuasi tabú: ¿qué es el empleo? y ¿qué valor real tiene el dinero? No son dos elementos tomados al azar, son los ejes centrales del modelo del capitalismo financiero que hoy se cuestiona por doquier con más fuerza que en cualquier otro momento del último siglo.

Su objetivo no es el de buscar actuar parcialmente en una u otra faceta de la economía, si no que pretende desarrollar un modelo económico sostenible localmente que incluya todos los elementos esenciales de cualquier modelo socioeconómico, como son:

- dar respuesta a las necesidades básicas materiales y no materiales de la colectividad (el equilibrio psíquico-afectivo se perfila como necesidad básica a satisfacer) a través de la **autogestión del trabajo socialmente necesario**. Además este trabajo se extenderá en la puesta en valor, dentro del ámbito comunitario, del gran capital humano que acumula la generación del cambio.
- **desarrollar un elemento de cambio, el TRUK** independiente del euro y de cualquier institución financiera actual. Se parte de que actualmente las monedas no están sujetas al patrón oro y que su valor es meramente fiduciario, que puede ser alterado unilateralmente por “las fuerzas del mercado”; ante ello Auzolan Euskalherria está debatiendo la posibilidad de una moneda propia basada en el patrón unidad de tiempo.
- utilizar los bienes comunales existentes y crear un banco con nuevos comunales, si es necesario, para **desarrollar la soberanía alimenticia, la soberanía de salud** (más unida a la tierra y sus recursos que a las farmacéuticas) y **la soberanía energética**.

⁹ Para un análisis crítico a los Indicadores económicos de Euskal Herria, ver la aportación de la autora, publicada en el anuario 2011 de Gaindegia.



Para el desarrollo de este nuevo modelo socioeconómico no partimos de la nada, por el contrario existe una tradición de economía sostenible desarrollada durante siglos. Es el capitalismo financiero el que está improvisando y dando un salto hacia destrucción, este modelo no ha demostrado su sostenibilidad, por el contrario está destruyendo ecosistemas enteros, condenando a la miseria a la generación actual, y despilfarrando los recursos naturales del planeta.

El modelo Auzolan Euskalherria avanza

- recuperando la memoria histórica del Auzolan, que aún sobrevive en el derecho pirenaico¹⁰,
- aprendiendo de los pueblos indígenas que actualmente siguen con modelos endógenos integrales y autogestionados,
- aprendiendo de las consecuencias catastróficas para el planeta Tierra y para más del 80% de sus habitantes en las que han abocado las ansias de crecimiento ilimitado.

Estamos construyendo una oportunidad para profundizar en la democratización del sistema, para fortalecer la conciencia colectiva cooperadora. Tenemos el deber y la obligación moral con nosotros mismos y, especialmente, con las generaciones futuras, de no desperdiciarla.

¹⁰ Fueron necesarios dos guerras: la 1ª y la 2ª guerra carlista para destruir la propiedad comunitaria en Euskal Herria que era la base de nuestro último poder político y lugar privilegiado de biodiversidad natural y cultural. Nuestro desarrollo capitalista no ha sido como el de Holanda, Inglaterra o Francia. Ha sido destructor de nuestra tierra, colonizador de nuestra sociedad y genocida de nuestro pueblo.

ACCIONES INSTITUCIONALES

Índice: I.- Introducción. II.- Las actuaciones del Parlamento Vasco en la presente legislatura. III.- Recapitulación de las actuaciones llevadas a cabo por el Parlamento en pasadas legislaturas. IV.- Conclusiones.

I. Introducción

(Limitaciones en la actuación de los poderes públicos)

Mi ponencia se enmarca dentro del apartado al “Rescate del Estado de Bienestar”, y la verdad es que se me plantea una dificultad metodológica a la hora de enmarcar qué acciones institucionales se están adoptando o pueden adoptarse para hacer frente a tamaño reto porque, evidentemente, las acciones institucionales están íntimamente relacionadas con los criterios políticos de los Gobiernos y de las mayorías parlamentarias sobre las que se sustentan y delimitadas por dos elementos cruciales: los recursos económicos disponibles y las directrices de las instituciones europeas derivadas del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria y las diversas reglamentaciones y mandatos para solucionar la crisis de deuda y déficits de los países de la eurozona.

Si miramos al panorama actual vemos que la diversidad de medidas que se han ido implantando por los diversos gobiernos, especialmente en estos cuatro últimos años, parten siempre de un leitmotiv: todas ellas se adoptan para solucionar la crisis y generar las condiciones que permitan el crecimiento económico, mantenimiento y sostenibilidad del estado del bienestar tal y como lo concebimos los europeos. De hecho, empezamos a girar la cabeza y mirar a las medidas que se están adoptando al otro lado del Atlántico incluso en Asia, por si pudiéramos encontrar en ellas una especie de bálsamo de fierabrás o piedra filosofal que nos facilite encontrar el camino de salida. A veces, en esta mirada transoceánica, no se suele reparar en las grandes diferencias culturales y de visión sobre el papel de la sociedad y de los gobiernos que existen entre aquellas sociedades y la sociedad europea.

La realidad es que no parece, por lo menos a corto plazo, que se vislumbre ni siquiera una leve luz al final del túnel. A veces, a pesar del tiempo que nos separa, uno empieza sentirse como un europeo del s. XVII, en donde la crisis interminable, unida a guerras sin fin por el dominio del espacio y los bienes naturales, y cómo no, junto con una situación de cambio climático, (en aquella época se produjo una mini-glaciación) generó por un lado una visión pesimista de la naturaleza humana; pero por otra, dio origen a obras cumbres de la cultura y el pensamiento, preludio ineludible de lo que conocemos como el siglo de las Luces.

II. Las actuaciones del Parlamento Vasco en la presente legislatura

La actual legislatura acaba de comenzar y por tanto todavía es pronto para analizar con perspectiva suficiente las acciones que, en relación con el estado del bienestar, se están adoptando.

Por su parte, el programa de Gobierno ha visto la luz el 8 de abril. En él se recoge como compromiso I “El empleo y las personas”, que a su vez se desglosa en dos ejes. El eje 1



denominado “crecimiento sostenible” engloba las áreas de actuación en materia de desarrollo económico y competitividad, empleo, hacienda y finanzas, administración pública y medio ambiente. El eje 2 “desarrollo humano” se corresponde con salud, educación, seguridad, políticas sociales y justicia.

A su vez se ha presentado el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2013, que ha recibido 4 enmiendas de totalidad y más de 1000 enmiendas a las partidas¹.

Por lo tanto, será preciso esperar al desarrollo de las medidas contempladas en los citados documentos que se vayan adoptando a lo largo de la presente legislatura, tanto a nivel legislativo como reglamentario, para poder analizar su impacto en el mantenimiento del Estado del Bienestar.

Aun así, el Parlamento Vasco no ha permanecido estático a la espera de la actuación del ejecutivo, prueba de ello, es que ya han habido múltiples iniciativas y debates sobre las áreas íntimamente ligadas con el objeto de esta Jornada.

Sin ánimo de ser exhaustivos, y a modo meramente orientativo, dentro de las funciones de impulso y de control de la labor del Gobierno hasta la fecha, se han tramitado por los Parlamentarios en las siguientes áreas un número importante de iniciativas:

– educación	30
– sanidad	26
– empleo	46
– políticas sociales	58

Debemos hacer especial referencia a dos debates monográficos que se han celebrado en este periodo de sesiones. Uno sobre medidas fiscales a adoptar en Euskadi (pleno celebrado el 15 de febrero de 2013) y el segundo sobre medidas de crecimiento económico y lucha contra el paro (pleno de 8 de marzo de 2013).

En el pleno dedicado a la política fiscal se aprobaron 72 propuestas de resolución, de las cuales vamos a citar algunas por su interés en relación con la materia que estamos tratando, remitiéndonos a la página web del Parlamento, para todos aquellos que quieran profundizar en su lectura y conocimiento. En estas propuestas el Parlamento Vasco ha planteado lo siguiente:

- *“Manifiesta su compromiso inequívoco con el Estado de Bienestar, con el mantenimiento de los servicios públicos esenciales, con los mecanismos de protección social solidaria y con el impulso de la actividad económica generadora de empleo que proporciona los recursos a los ciudadanos vascos. Por ello, considera que estos servicios públicos, de protección y de impulso de la economía y del empleo deben quedar garantizados por los poderes públicos desde la suficiencia de ingreso.”.*
- *“Estima que los servicios públicos y los servicios sociales que oferta una sociedad indican el desarrollo de dicha sociedad; que, además, el desarrollo del Estado de Bienestar social reduce el desempleo y ofrece una mejor calidad de vida”.*
- *“Insta a las Diputaciones Forales a que procedan a la reforma fiscal a fin de mantener y desarrollar el Estado de Bienestar social. El sistema fiscal reformado debe asentarse sobre dos principios: la equidad, que las rentas de orígenes distintos paguen igual; y la progresividad, que pague más quien más tiene”.*
- *“Insta a las Diputaciones Forales a que establezcan un recargo sobre las viviendas que no son domicilio habitual, para impulsar el uso de las viviendas vacías, con objeto de aliviar el*

¹ El proyecto fue retirado por el Gobierno días después de la jornada organizada por EUROBASK.

efecto que las consecuencias que la explosión de la burbuja inmobiliaria tiene en las familias”.

- *“Insta al Gobierno Vasco a defender una política fiscal basada en la progresividad, la justicia y la solidaridad de los ciudadanos, para hacer posible un sistema de servicios públicos y de impulso de la actividad económica generadora de empleo que ofrezca igualdad de derechos y oportunidades para el conjunto de los ciudadanos”.*

Por su parte, en el pleno sobre medidas de crecimiento económico y lucha contra el paro se aprobaron 106 propuestas de resolución que, como en el caso precedente, nos remitimos a la página web del Parlamento, si bien citaremos algunas de ellas a modo de ejemplo de las cuestiones que se han aprobado por el legislativo:

- *“En un contexto de destrucción de empleo, las políticas activas de empleo deben ser el eje fundamental que permita articular un proceso de activación de las personas desempleadas, con el fin de lograr su inserción o reinserción laboral. Estas políticas deben dirigirse también a la población ocupada, para garantizar el mantenimiento o la mejora del empleo así como la promoción profesional de las personas empleadas y el favorecimiento del espíritu de emprendimiento.*

Las políticas activas de empleo son una parte, esencial, de la acción de gobierno que debe encaminarse en el momento presente con todas sus energías a la reducción del desempleo y a garantizar un nivel de vida adecuado a la ciudadanía. Las políticas activas son una expresión del Estado del bienestar del que nos hemos dotado. El Gobierno debe poner todo su empeño en políticas activas de empleo que sirvan para que los desempleados puedan encontrar un puesto de trabajo adecuado lo antes posible.

Por ello, insta al Gobierno Vasco a que en los Presupuestos de 2013 no se produzca una reducción de la dotación presupuestaria destinada a las políticas activas de empleo.

Insta al Gobierno Vasco a elaborar unos presupuestos para el año en curso cuyos principales objetivos sean, además de mantener los servicios públicos básicos de calidad y sin recortes, la generación de actividad económica; el apoyo a los emprendedores, los autónomos y las empresas, y la creación de empleo estable y de calidad.”

- *“La prioridad de la política económica es la creación de empleo y el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas para toda la población. Por eso, insta al Gobierno Vasco a adoptar como un eje principal de su actuación la intensificación y la creación de políticas de crecimiento y de empleo, así como la garantía de que nadie que lo necesite quedará sin la cobertura de unos ingresos mínimos. A tal fin, se mantendrá en políticas sociales para el año 2013, como mínimo, la misma dotación presupuestaria que la del año 2012”.*
- *“El Parlamento Vasco establece como principios generales que deben inspirar un plan integral de empleo y guiar la actuación del Gobierno en materia de empleo:*

Declara la prioridad de la creación de empleo, la lucha atendiendo especialmente a la inserción de los colectivos de desempleados con mayores dificultades, como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los parados de larga duración o las personas con discapacidad o personas que están en situación o riesgo de exclusión.

Declara necesario avanzar conjuntamente hacia una mayor integración de la economía, el empleo y las políticas sociales, priorizando la inversión en las personas y modernizando las políticas laborales y los sistemas de protección social.

A tal efecto, el Gobierno Vasco mantendrá la dotación presupuestaria para la renta de garantía de ingresos, prestación complementaria de vivienda y ayudas de emergencia social”.

En definitiva podemos ver que en el Parlamento ha venido adoptando una serie de iniciativas en relación con el mantenimiento del Estado del Bienestar, que forman parte de la función de impulso y control de la labor del Ejecutivo, pero que corresponde a este y, en su caso, a otras instituciones citadas, llevar a efecto las propuestas parlamentarias.

III. Recapitulación de las actuaciones llevadas a cabo por el Parlamento en pasadas legislaturas

Junto con este análisis coyuntural, creo que merece la pena hacer una visión retrospectiva sobre la labor que ha realizado el Parlamento Vasco, en estos más de 30 años de actividad legislativa, para el desarrollo del autogobierno en materia de sanidad, empleo, educación y políticas sociales. Esta revisión nos puede ayudar a comprender y a entender los servicios y prestaciones que actualmente se desarrollan por los poderes públicos vascos y cuál ha sido su itinerario hasta el momento presente. Para ello vamos a tener en cuenta no solo la acción legislativa, función primigenia del Parlamento, sino también los programas y planes que se han ido debatiendo en sede parlamentaria.

SANIDAD

En materia de sanidad es preciso mencionar las dos leyes nucleares del sistema público de salud. Mediante la primera, en el año 1983, se creó el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza, unificando en una sola estructura los diversos servicios sanitarios existentes en manos de las instituciones públicas y preparando la reorganización antes de recibir la transferencia de los entonces servicios sanitarios de la Seguridad Social (INSALUD), que se produjo en el año 1988.

Posteriormente, este sector tan trascendental en la gestión pública ha tenido su principal fuente de reflexión en el Plan Estratégico Osasuna Zainduz, mayoritariamente respaldado en el Parlamento Vasco el 23 de junio de 1993. Sin duda, este documento fue la base principal del presente marco jurídico plasmado en la Ley de ordenación del sistema sanitario de Euskadi del año 1997.

Además en el Parlamento Vasco se han discutido sendos planes, el “Plan de Salud de Euskadi 2002-2010” y el “Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco 2005-2008”.

EDUCACIÓN

En materia de educación, se ha actuado tanto a nivel de la enseñanza general como universitaria, bien con carácter organizativo bien sustantivamente. Así sin ánimo de ser exhaustivos podemos citar la Ley de escuela pública vasca, la Ley de confluencia de las ikastolas y la escuela pública, la Ley del sistema universitario vasco, la Ley de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco.

EMPLEO

En este ámbito la actividad parlamentaria se ha canalizado principalmente a través de la discusión de planes y propuestas de resolución. Los debates monográficos sobre políticas de empleo han sido reiterados en la Cámara, así en 1986 en plenos efectos de la problemática suscitada por la desindustrialización se planteó el “Debate sobre política de empleo”. Posteriormente, en los años 1997, 1998, 1999 la “Comunicación relativa al empleo”; el “Plan interinstitucional de empleo 2003-2006”; el “Plan de empleo 2007-2010” o la “Estrategia vasca de empleo 2011-2014”.

En el plano legislativo cabe mencionar la Ley sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que se aprueba a partir de una proposición de Ley y que supone la puesta en marcha de la

organización encargada de gestionar la transferencia de las políticas activas de empleo y de intermediación en el mercado de trabajo.

BIENESTAR SOCIAL

El sistema de asistencia social y servicios sociales constituye uno de los pilares del Estado del Bienestar que más se han desarrollado en la Comunidad Autónoma. En este sentido, **es el área competencial donde más intensa ha sido la actividad legislativa del Parlamento.**

Las características generales de la legislación en esta área son las siguientes:

1. Carácter expansivo: se utiliza la acepción más amplia de los títulos competenciales.
2. Acción globalizadora y universal: las políticas aplicadas pretenden el desarrollo de la persona, su participación social y abarcan a toda la ciudadanía.
3. Sistema jurídico: las normas que se dictan no son una mera agrupación de las mismas, sino que conforman un entramado coherente y sistemático sometido al derecho público.
4. Si inicialmente tenían un carácter subsidiario o complementario respecto de la Seguridad Social, con el tiempo han conformado un espacio de protección y desarrollo político propio y distintivo.
5. Pretenden la participación multinivel de todas las administraciones públicas.

Una vez más sin ánimo de exhaustividad, podemos citar las sucesivas leyes de Servicios Sociales de los años 1982, 1998 y 2008; la Ley de atención y protección a la infancia y a la adolescencia; la Ley para la igualdad de mujeres y hombres; la Ley de mediación familiar; la Ley de apoyo a las familias; la Ley del Voluntariado; la Ley de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales; etc...

Pero el Parlamento Vasco no solo se ha limitado a tramitar los proyectos enviados por los sucesivos Gobiernos o las proposiciones de los grupos parlamentarios, sino que también ha atendido las iniciativas impulsadas por la ciudadanía. Recordemos las iniciativas legislativas populares que dieron lugar respectivamente a la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, o a la Ley 14/2007, de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los países empobrecidos.

Precisamente la Carta de Derechos Sociales en su artículo 3 proclama como derechos sociales básicos de toda la ciudadanía del País Vasco:

- a) La protección social suficiente.
- b) La protección de la salud y a la atención y prestaciones sanitarias adecuadas.
- c) Una educación de calidad.
- d) Una vivienda digna y adecuada.
- e) Un medio ambiente protegido.

Es decir, con un carácter avanzado y con anterioridad a los listados de derechos introducidos en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, en la Carta de Derechos Sociales, se contemplan una serie de derechos de configuración legal de la ciudadanía que, conforme a la Ley, tienen un carácter dinámico que les permite adaptarse a los cambios sociales y económicos, para lo cual se mandata al Gobierno a llevar a cabo los análisis y evaluaciones correspondientes.

Especial análisis del mecanismo de protección social Renta de Garantía de Ingresos (RGI). Quisiera hacer una especial referencia a la Renta de Garantía de Ingresos, como ejemplo de acción institucional en la que el Parlamento adopta un papel proactivo en la puesta en marcha



de una legislación, encargando al Gobierno que presente un proyecto a fin de cumplir el mandato del legislativo y en el que también la ciudadanía participa en su conformación jurídica de forma directa a través de la Iniciativa Legislativa Popular.

En este momento se cumplen 25 años del inicio de un proceso que, una vez consolidado, ha dado lugar a un sistema público de protección social singular, al margen del régimen de la Seguridad Social, que constituye una de las fortalezas en la prestación de servicios públicos y un rasgo distintivo del modelo de bienestar social del País Vasco.

El Parlamento Vasco en el año 1987 acordó que se elaborara un informe sobre la pobreza y para ello se constituyó una ponencia parlamentaria para estudiar la materia. El debate surgió mediante una Proposición No de Ley del Grupo Parlamentario de Alianza Popular y la posterior presentación de propuestas alternativas por parte de los Grupos Socialista; Euskadiko Eskerra; Eusko Alkartasuna y Nacionalistas Vascos, dando lugar a la constitución de la Ponencia.

El 24 de marzo de 1988 el Parlamento por unanimidad aprobó un documento con recomendaciones. Es decir los representantes de la ciudadanía plantean la necesidad de una explícita intervención del ejecutivo por criterios de justicia y solidaridad y a fin de ofrecer nuevas medidas políticas. En concreto, los miembros del legislativo expresaron que:

“La lucha contra la pobreza implica, entre otras actuaciones, el crecimiento de las transferencias hacia los sectores más desfavorecidos, que difícilmente puede obtenerse sin la aplicación de una política fiscal progresiva que elimine las bolsas de fraude e incremente la solidaridad social, la articulación de una política global de Servicios Sociales, así como la garantía de que por las diferentes entidades públicas de la CAE se llegue a asegurar a todos los ciudadanos la percepción de un nivel mínimo de ingresos y consiguientemente la subsistencia en condiciones de dignidad”.

Esta iniciativa, era coetánea en el tiempo con sendos programas de la entonces CEE de lucha contra la pobreza que, a su vez, daban respuesta al llamamiento del Parlamento Europeo que instaba a los gobiernos a instaurar un programa de rentas mínimas.

En el debate de política general de septiembre de 1988 el Gobierno enunció las líneas de un Plan de Lucha contra la pobreza (PLCP). El PLCP estuvo unido en su fase inicial con el Plan extraordinario Euskadi en la Europa de 1993 el cual, como su nombre indicaba, estaba íntimamente unido a la creación del mercado único europeo en dicha fecha emblemática.

En definitiva, los ejes sobre los que pivotaba el PLCP eran el reto de la integración en la Europa del 93 y la atención a la situación de marginación social de un número considerable de ciudadanos como consecuencia de la profunda crisis económica y procesos de reconversión que afectaban a Euskadi (sector industrial, siderúrgico, naval, etc...)

Con el PLCP se sentaron las bases jurídicas y conceptuales para la puesta en marcha de un sistema global para:

1. Garantizar unas prestaciones económicas básicas a las personas que carecieran de ingresos por debajo de un umbral (Ingreso Mínimo de Inserción –IMI– hoy RGI) con carácter de derecho subjetivo y no meramente subvencional o de subsidio.
2. Dotar a los hogares de medios para situarse dentro de los estándares básicos de calidad de vida.
3. Desarrollar actuaciones políticas coordinadas que posibilitaran la reducción de desigualdades y la incorporación al mundo laboral, formación para la empleabilidad, el acceso a la sanidad, a la educación, etc...

El IMI, ya que no existía nada parecido en el Estado, de entre los modelos existentes en aquel momento en el derecho comparado, (*Minimex* belga; el *Supplementary benefit* del Reino Unido)

se inspiró en el *Revenu Minimum d'Insertion* puesto en marcha por la administración Mitterrand por la Ley de 1 de diciembre de 1988, con las lógicas diferencias –por ejemplo la prestación por alojamiento familiar contemplada en el sistema francés–. Además atendió a la literatura científica y al debate ya existente en aquel momento en el mundo anglosajón respecto del *Basic Income*.

No podemos olvidar las críticas que se generaron sobre la idoneidad de este tipo de ingresos, especialmente por parte del Gobierno central y, por ello, las bases jurídicas sobre las que se planteó el sistema del IMI debían tomarse con sumo cuidado para eludir cualquier tipo de conflicto jurídico que bloquease su puesta en marcha.

Como clave de bóveda del engranaje jurídico se acude al art. 9.2 del Estatuto de Autonomía, que encomienda a los poderes públicos vascos:

- a. Velar y garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.
- b. Impulsar particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- c. Adoptar aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.
- d. Adoptar aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.
- e. Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Este artículo del Estatuto de Autonomía no es una mera declaración de intenciones o un puro ejercicio programático sin consecuencias prácticas, sino que constituye una explicitación de los valores superiores del ordenamiento jurídico e igualmente implica un compromiso de los Poderes Públicos dirigido a facilitar la igualdad sustancial entre los individuos con independencia de su situación social. Esta acción remotriz debe concretarse en las diferentes medidas que se adopten por los organismos competentes. Por ello, el IMI (RGI) se conforma como un derecho de configuración legal y sometido por tanto para su reconocimiento y concesión a las previsiones de la Ley que lo regula.

Estos rasgos iniciales de la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción, se han ido manteniendo y perfeccionando a lo largo de los años y a través de las diversas leyes que han venido regulando o incidiendo en esta materia (Ley 12/1998, de 22 de mayo, Contra la exclusión social; La Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales) hasta la normativa actual que da carta de naturaleza al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social previsto en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social y la Ley 4/2011, de 24 de noviembre.

Este sistema integral es impulsado por el Parlamento Vasco que, en su sesión de 23 de febrero de 2006, aprobó una resolución en la que instaba al Gobierno Vasco a la revisión del marco legal conformado por la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales, a través de la readecuación normativa del objeto y contenido de ambas normas.

IV. Conclusiones

En definitiva podemos ver que la actuación del Parlamento Vasco en la construcción y mantenimiento del Estado del Bienestar ha sido constante en estos 32 años.

Que su intervención no ha sido ajena a los avatares de la economía y en momentos de dificultades ha reafirmado su compromiso con el objetivo y aspiración de que la ciudadanía



vasca pudiera acceder a los estándares de bienestar social de los países desarrollados de Europa.

El Parlamento Vasco en sus funciones de impulso y control del Gobierno ha ido adoptando propuestas e iniciativas a fin de profundizar y/o consolidar el Estado de Bienestar. En la función legislativa no solo se ha limitado a aprobar los proyectos enviados por los sucesivos Gobiernos o las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios, sino que también ha atendido las iniciativas impulsadas por la ciudadanía mediante la Iniciativa legislativa Popular.

La democracia representativa y la democracia directa no son excluyentes como formas de canalización de las demandas sociales, sino que debe buscarse la forma de armonizar ambas.

En estos momentos de zozobra y de duda sobre el papel del Parlamento como legítimo representante de la ciudadanía, es labor de las parlamentarias y parlamentarios recuperar la confianza de los ciudadanos mediante el restablecimiento de los puentes y vías de comunicación, la atención a sus inquietudes y necesidades, comportamientos éticos que se correspondan con lo que la ciudadanía espera de sus representantes, etc...

Muchas gracias por su atención.

REINDUSTRIALIZACIÓN COMO GARANTÍA

Índice: 1. Antecedentes de la Industria Vasca. 1.1. De la industrialización vasca a una región industrial en declive. 1.2. Visión de los procesos de transformación de las sociedades industriales. 2. La primera reindustrialización de Euskadi 1980-2008. 2.1. Marco conceptual de la Estrategia. 2.2. Modelo Competitivo Vasco: Resultados. 3. Tendencias globales que afectan a la Industria. 4. La Industria Vasca hoy. 5. Reindustrialización como garantía: Reflexiones.

Egunon guztioi. Lehenengo eta behin nire partez mila esker EUROBASKi jardunaldi honetara gonbidatzeagatik. Buenos días, a mí también me gustaría agradecer y considerar oportuna la organización de esta jornada, como viene siendo frecuente por parte de EUROBASK.

Mi presentación va a tener un pequeño recorrido histórico para analizar cuáles han sido los antecedentes de la industria vasca; cómo llegó la industrialización a una región industrial en declive en los años 80; cómo ha sido la visión de los procesos transformadores de las sociedades industriales en el paso a la sociedad del conocimiento, según algunos estudiosos en el año 1986; la primera reindustrialización de Euskadi desde 1980 hasta 2008; cuál ha sido el Marco Conceptual de la Estrategia; qué Modelo Competitivo Vasco hemos desarrollado y qué resultados hemos tenido; cuáles son las tendencias globales que afectan a la Industria en el mundo hoy; cómo está la industria vasca hoy; y algunas reflexiones sobre esta reindustrialización como garantía.

He añadido a esta frase tan nuestra, de nuestro país el apelativo de la industria: *Industriaren alde lan sendo egin zutelako* estamos aquí, *Industriaren alde lanak egiten ari gara* izango dira beste batzuk ere bai.

1. Antecedentes de la industria vasca

1783. El Siglo XVIII, la ilustración vasca

Desde ese punto de vista voy a hacer una pequeña excursión en el tiempo. Siempre me gusta recordar en mis charlas el proceso de industrialización vasca del s. XVIII donde Euskadi fue cuna de personas emprendedoras que se atrevieron a imaginar un país mejor, impulsando instituciones científicas, atrayendo talentos europeos que impulsaron el conocimiento y la aplicación tecnológica, situando al país a la cabeza del Estado y sembrando la semilla para la incorporación vasca a la Primera Revolución Industrial con:

- La obtención en el País Vasco por primera vez en el mundo del platino maleable, por Pierre Francois Chabeneau.
- El descubrimiento también de una de las leyes de las combinaciones químicas (una de las leyes básicas de la química, de las “proporciones definidas” por Louis Joseph PROUST, profesor de la Universidad de París).
- El aislamiento de un nuevo metal: el wolframio, por los hermanos Juan José y Fausto Elhuyar de La Rioja.



De alguna forma fueron los que anticiparon ese proceso de incorporación del País Vasco a la Primera Revolución Industrial. Ese conocimiento estuvo en el País Vasco y fue similar al de instituciones del mundo europeo como la Real Academia de Ciencias de París o la Real Sociedad de Londres.

La Industria en el País Vasco

Euskadi inaugura bien entrado el s. XIX su propia incorporación al proceso de revolución industrial que había comenzado ya en Inglaterra y Bélgica casi cien años antes, con el Motor de Vapor de Watt (1775) y el Convertidor de Bessemer (1852) entre otros, siendo la primera región del Estado español en hacerlo. En ese proceso de anticipación dentro del Estado, Euskadi estaba en la vanguardia del desarrollo del Estado durante los s. XIX y casi XX en los ámbitos de la siderurgia, del acero y de la industria naval. También en aquella época en la vanguardia de la formación, con la creación de la Universidad de Deusto en 1886 y la Escuela de Ingenieros Industriales de Bilbao en 1897.

1.1. De la industrialización vasca a una región industrial en declive

Después vino todo el proceso de la dictadura. Durante todo el periodo de la postguerra, dentro de un modelo de autarquía económica, Euskadi continuó con un desarrollo industrial importante, con un **crecimiento económico** pero sin cambio tecnológico, sin renovación y creación de infraestructuras científicas y tecnológicas.

Recordemos, en el caso de Tecnalia, el deterioro de los laboratorios Leandro José de Torrontegui, luego Labein, –los únicos laboratorios de investigación que había en Bilbao anexos a la Escuela de Ingenieros– que en el periodo de transición estaban casi en la ruina.

Esto, junto con la gradiente apertura comercial del Estado, con los Planes de Estabilización y Desarrollo, la posterior crisis energética por el alza de los precios del petróleo tras la guerra del Yom Kipur y el exceso de oferta de productos sobre la demanda global hizo que Euskadi, país industrial durante casi dos centurias, en el inicio de la Transición se convierta en una **Región industrial en declive**.

Una Región Industrial en declive con un agotamiento de su industria, con una inversión en I+D en los años 80 del 0,069% sobre el PIB –un desierto tecnológico– mientras que la media de inversión en España era de 0,30%, sin universidad pública hasta 1968 cuando se crea la Universidad de Bilbao y que se constituye formalmente en la Universidad Pública en el año 80.

El Siglo XX, años 70, se dan los primeros síntomas de agotamiento:

- El País Vasco había agotado el modelo de industrialización, desarrollado a partir de la revolución industrial, entrando en crisis estructural.
- Aumenta el precio del petróleo y se impone un replanteamiento del modelo.
- En aquellos momentos, en los inicios de los 70, Euskadi carecía de las capacidades políticas para cambiar su modelo de desarrollo.

El Siglo XX, años 80, se produce el colapso económico y social. Durante ese proceso de transición Euskadi agotó hasta el final su modelo de crecimiento y no se anticipó a la crisis, pasando de ser un área dinámica a una región industrial en declive.

- Euskadi exprime el viejo modelo hasta colapsarse económicamente.
- Se explota el ecosistema de forma abusiva y se aplica una política de urbanización descontrolada. Muchos recordamos toda la situación de la margen derecha y la margen izquierda de Bilbao, la zona de Erandio y los problemas que hubo en su momento.

- Hubo un colapso social con alto desempleo y una crisis económica en el proceso de transición política.

Todas nuestras grandes empresas –Altos Hornos, Astilleros Euskalduna, Echevarría, La Basconia, Westinghouse, General Eléctrica– que tenían miles de empleados van desmoronándose

1.2. Visión de los procesos de transformación de las sociedades industriales

En aquella situación mundial, leí, en 1986, un pequeño ensayo de Jean Jacques Servan-Schreiber *“La revolución del conocimiento”* en el que afirmaba que no entendía cómo la estrategia de los EEUU era externalizar toda su industria abandonándola, para hacer todos sus productos fuera. Se expresaba de la siguiente manera en relación con la pérdida de hegemonía mundial americana en los nuevos desarrollos tecnológicos y a nivel industrial:

“Las sociedades norteamericanas han escogido una entre dos estrategias: o bien dejar los EE.UU. y establecer sus fábricas en países abrumados por la pobreza para aprovecharse de los salarios más bajos; o conservar las fábricas en los EEUU pero importar de países como el Japón la mayor parte de los componentes de los productos que ya no son capaces de fabricar. Solamente el último paso, el montaje, tiene lugar en esas estructuras norteamericanas que continúan siendo llamadas fábricas. El resultado es 'el vaciamiento' de las empresas norteamericanas. Los EEUU parecen estar abandonando la ambición de seguir siendo una potencia industrial y, con ella, la idea de que pueden o deben seguir basando su economía sobre la fabricación.

Los fabricantes ya no fabrican, se han convertido en sociedades de servicios, promoción y ventas. Todavía pueden ganar dinero de esta manera. Pero la fabricación se hace esencialmente en el extranjero y los productos son importados luego a lo que antaño fue la fábrica norteamericana. Las firmas todavía tienen una estructura empresarial. Obtienen beneficios, promueven fusiones e incluso crecen. Pero son entidades “vacías”, privadas de vitalidad, regeneración e innovación”.

Un directivo japonés, el Presidente de Toyota, decía *“nosotros no quitamos los mercados a los fabricantes norteamericanos; ellos los abandonan”*. Los líderes norteamericanos han buscado justificaciones para esta condición. Declaran que todo ello es parte de la transición inevitable desde la era industrial a la era postindustrial dominada por los servicios más que por la producción. Tal razonamiento es superficial. En Data Resources, el economista jefe ha expresado la situación real escuetamente: *“Si abandonamos la producción, toda la economía finalmente se hundirá”*.

El presidente de Toyota expuso claramente en una reunión pública de San Francisco: *“Ustedes no pueden esperar sobrevivir a base de la economía de servicios solamente. No entiendo cómo pueden considerarlo. El problema aquí consiste en una confusión grave entre la producción industrial y el empleo industrial. Si los EE.UU. no tienen una base sólida de producción industrial, no serán capaces de crear empleos bien pagados en el sector servicios, porque estos empleos van cogidos de la mano con un sector de producción industrial próspero”*.



De la deslocalización a la empresa virtual

Esto también empezó a pasar en Europa. Serge Tchuruk, Presidente de Alcatel Francia desde 1995 hasta 2006, manifestaba su intención de llegar a tener un grupo industrial sin fábricas. Pretendía externalizarlo todo

Un ensayista francés decía sobre esto *“hubiera sido suficiente que las 50 principales empresas de la industria francesa se hubieran adherido al razonamiento de Serge Tchuruk y hubiera sido la desindustrialización total de Francia”*.

2. La primera reindustrialización de Euskadi 1980-2008

2.1. Marco conceptual de la Estrategia

En cambio, en el País Vasco, hemos desarrollado durante ese proceso de los 80 un marco conceptual con una estrategia determinada valorizando la industria y unas bases en la que se asienta este proceso de estos 30 años.

- Respecto a la empresa, siguiendo las estrategias de Michel Porter:
 - Compiten las empresas, no las naciones, los Estados o los Gobiernos.
 - La innovación y la mejora continua son básicas para la ventaja competitiva.
 - No hay sectores o empresas inherentemente buenas o malas.
 - La competencia internacional surge, con frecuencia, en “clusters” de industrias geográficamente concentradas.
 - El mantener la ventaja competitiva conlleva esfuerzos de las partes implicadas, empresarios y trabajadores.
 - Las empresas no han de ser necesariamente grandes para competir. Cada sector requiere un tamaño y una cooperación inter empresarial adecuada.
- Respecto a las políticas de los Gobiernos:
 - No se puede obtener el liderazgo en todas las empresas y sectores al mismo tiempo: hay que priorizar.
 - La obtención de ventaja competitiva es una tarea a largo plazo.
 - Hay que construir dicha ventaja sobre lo que ya existe y las empresas saben hacerlo: no se pueden dar saltos en el vacío.

De esta forma durante este proceso desde los años 80 hasta 2008 el marco conceptual de la estrategia vasca ha sido valorización de la industria como base de la economía productiva, más servicios avanzados conexos con la industria dentro de un territorio en un entorno competitivo global y en un marco fiscal y financiero adecuado.

Son los pilares de la garantía, y los hemos apoyado en el presente reforzando nuestras capacidades en los sectores de manufactura, máquina herramienta, automoción, energía, TIS, naval, de acero,... Hemos diversificado, sobre la base actual de nuestra industria, sectores como la aeronáutica o las energías renovables que no existían hace 30 años. Yo sugiero que ese proceso de diversificación podía ser en energías marinas o el envejecimiento. Hemos hecho también una diversificación industrial en sectores impulsados por la ciencia tales como bio-ciencias o nano-ciencias; y también hemos valorizado que la economía productiva tiene que estar ligada al territorio, a la movilidad, al concepto de *smart cities* o al desarrollo del eje del arco atlántico.

Todo ello con un soporte científico y tecnológico, con una universidad de alto nivel, con centros de investigación y con una estrategia compartida; y ahora, en este nuevo entorno europeo, con

tecnologías habilitadoras en el ámbito de las TICs, tecnologías avanzadas, microelectrónica, materiales avanzados, nanotecnologías y biotecnologías, para impulsar más valor añadido.

Hemos desarrollado todo un proceso desde 1982 hasta el año 2013 con diversos periodos: 1980-1990, con una situación del 25% de desempleo; 1990-1994 con una nueva recesión económica; donde se puso el énfasis en el rescate, la reestructuración y reorientación laboral (el programa 3R), con un programa de competitividad desarrollado por Michel Porter, con el proceso de “clusterización” de la economía; 1994-2008; énfasis en la inversión, en el crecimiento del empleo y en la innovación; 2008-2015, con la crisis financiera y el énfasis en mejorar la productividad, diversificación de la oferta productiva, internacionalización.

2.2. Modelo Competitivo Vasco: Resultados de la Estrategia

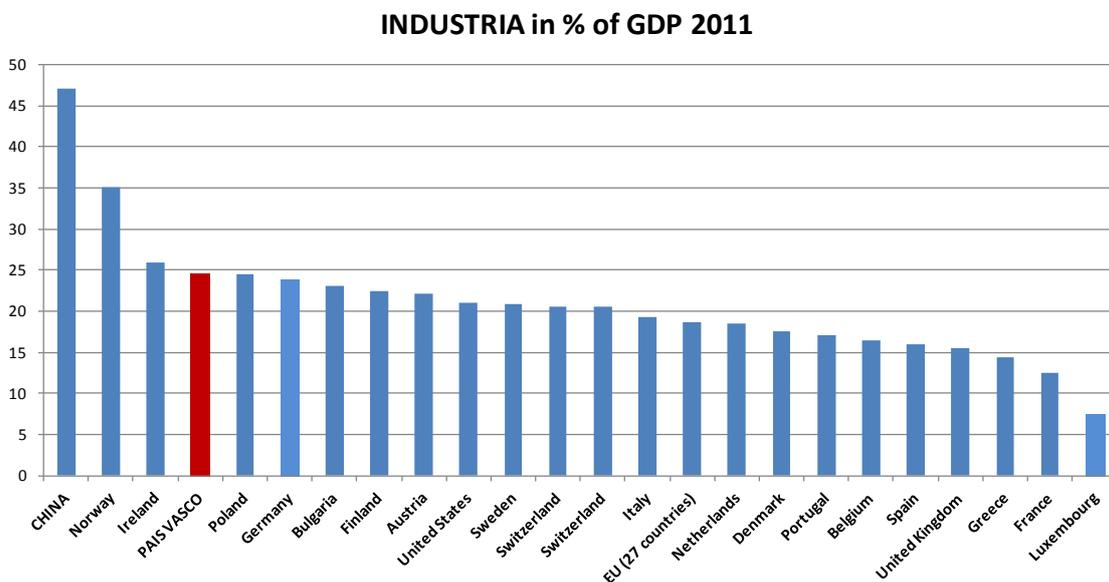
Es decir, todo un proceso de políticas industriales soportados por una industria y por los planes de ciencia, tecnología e innovación en cada momento, que nos ha hecho, de alguna forma, mantener que en nuestra estructura económica la industria siga teniendo un peso importante; aunque vaya descendiendo por ese proceso de internacionalización y externalización, desde 43,40 hasta llegar en este momento al 24,47. Un peso todavía importante de la industria comparándola con la media de Estado español que es de 15,50 y de Europa 19,50.

**Sectorial distribution of Basque GDP 1980-2011 Current prices
Base year 2005**

AUTONOMOUS REGION OF EUSKADI	1980	1986	1998	2008	2011
Agriculture & Fishing	3,40	3,00	1,80	0,70	0,69
Industry	43,40	37,00	31,60	28,00	24,47
Building	4,30	5,00	6,30	9,60	10,35
Services	48,90	55,00	60,30	61,70	64,49
SPAIN	1980	1986	1998	2008	2011
Agriculture & Fishing	7,30	6,00	4,90	2,60	2,40
Industry	28,70	28,30	21,80	17,00	15,50
Building	7,90	6,50	7,30	11,40	10,50
Services	56,20	59,20	66,00	69,00	71,60
UE-27	1980	1986	1998	2008	2011
Agriculture & Fishing			2,70	1,80	1,70
Industry			23,10	20,00	19,50
Building			5,50	6,40	6,30
Services			68,80	71,80	72,50

Fuente: Eurostat, INE, Eustat y elaboración propia.

El siguiente gráfico muestra la lista gradiente del peso de la industria en los países.



Todo esto ha tenido un impacto positivo en la generación de riqueza. Como vemos en dicho gráfico, la renta per cápita del País Vasco ha ido evolucionando desde el año 2000 desde la posición octava hasta la posición 4 en el año 2005 y hasta la segunda en 2011.

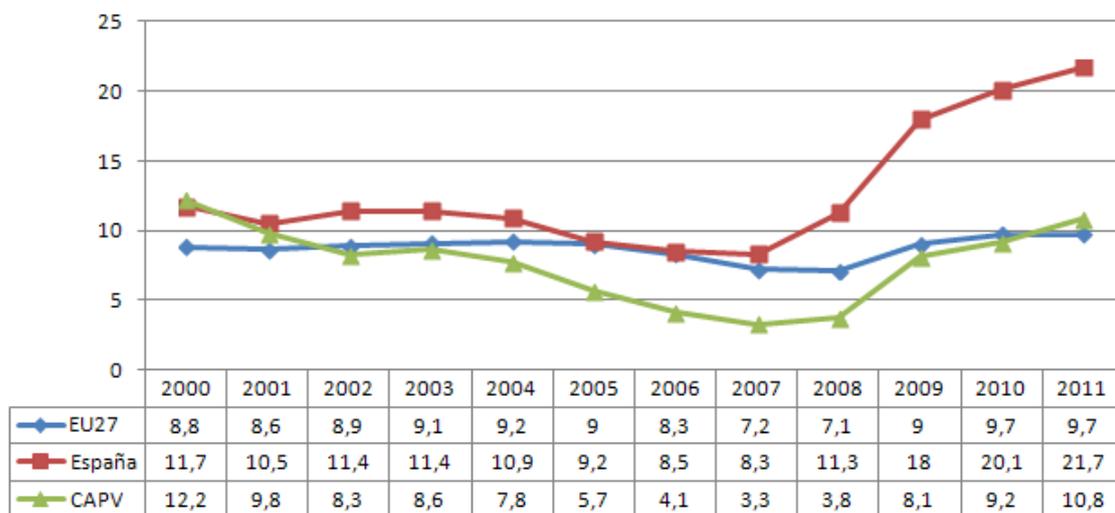
PIB Per Cápita: Ranking 10 Europa

2000		2005		2007		2008		2011	
1	Luxemburgo 243,70	1	Luxemburgo 254,50	1	Luxemburgo 275,10	1	Luxemburgo 271,40	1	Luxemburgo 274,00
2	Países Bajos 134,30	2	Irlanda 144,10	2	Irlanda 149,60	2	Irlanda 136,60	2	EUSKADI 133,20
3	Dinamarca 131,60	3	Países Bajos 130,80	3	EUSKADI 137,00	3	EUSKADI 136,00	3	Países Bajos 131,00
4	Austria 131,40	4	EUSKADI 130,80	4	Países Bajos 131,30	4	Países Bajos 135,00	4	Austria 129,00
5	Irlanda 130,90	5	Austria 124,40	5	Austria 123,90	5	Austria 123,20	5	Irlanda 127,00
6	Suecia 126,70	6	Dinamarca 123,70	6	Suecia 122,30	6	Suecia 121,50	6	Suecia 126,00
7	Bélgica 126,10	7	Suecia 120,30	7	Dinamarca 120,10	7	Reino Unido 117,20	7	Dinamarca 125,00
8	EUSKADI 119,60	8	Bélgica 119,80	8	Reino Unido 118,50	8	Dinamarca 118,40	8	Alemania 120,00
9	Alemania 118,50	9	Reino Unido 121,90	9	Bélgica 118,10	9	Alemania 116,10	9	Bélgica 118,00
10	Finlandia 117,20	10	Alemania 116,90	10	Finlandia 115,80	10	Finlandia 115,10	10	Finlandia 116,00
15	España 97,30	11	España 102,00	12	España 105,70	12	España 103,40	14	España 99,10

Fuente: EUSTAT, EUROSTAT y elaboración propia



Se alcanza en el 2008 la tasa estructural de paro del 5,57% y, en la crisis, en el año 2011 del 11,63%. Casi la mitad que el Estado y la menor tasa de desempleo del Estado.



En la siguiente tabla vemos una desviación y una situación complicada con una productividad laboral por persona.

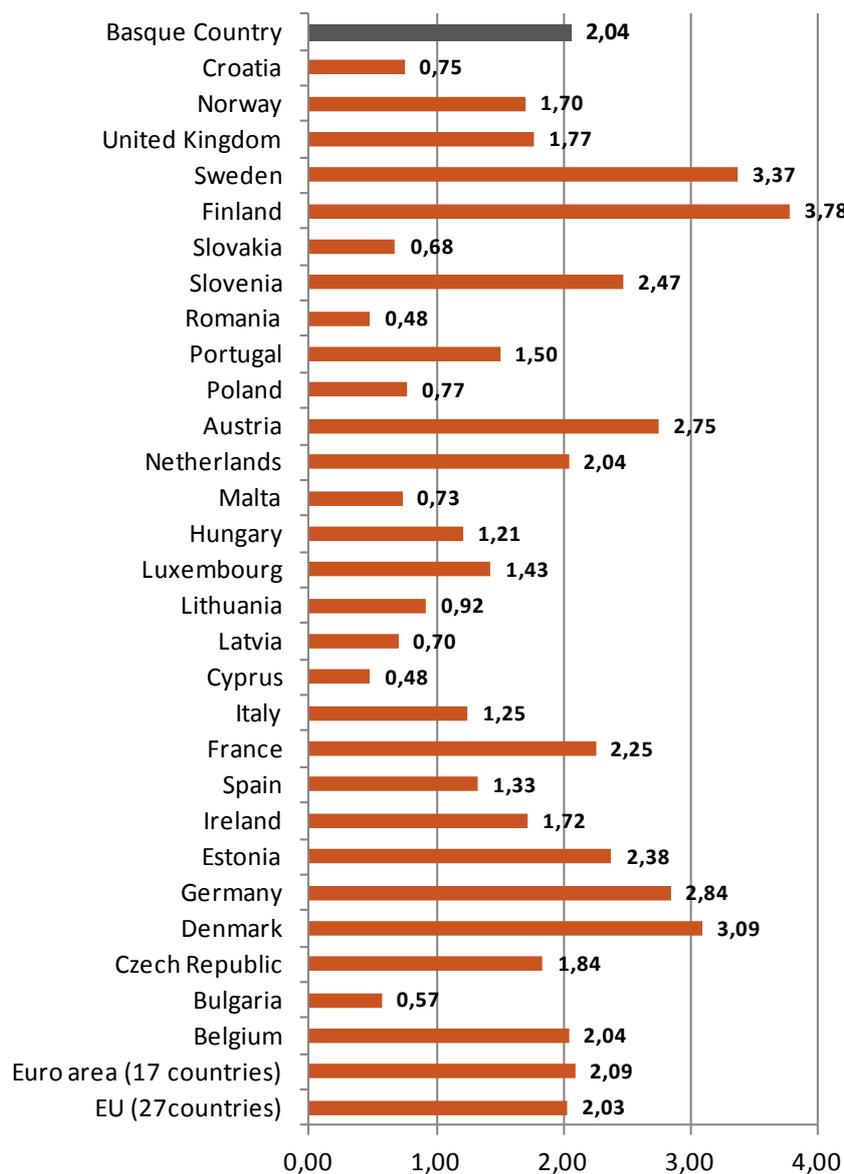
PRODUCTIVIDAD LABORAL POR PERSONA EMPLEADA

2000		2005		2008		2011	
Luxemburgo	176,8	Luxemburgo	170,3	Luxemburgo	168,6	Luxemburgo	169,0
Estados Unidos	142,5	Estados Unidos	144,4	Estados Unidos	138,1	Estados Unidos	143,6
Bélgica	137,3	Irlanda	135,7	C.A. Euskadi	131,9	Irlanda	142,7
C.A. Euskadi	133,0	Bélgica	130,5	Irlanda	127,9	C.A. Euskadi	128,0
Irlanda	129,2	C.A. Euskadi	127,8	Bélgica	127,1	Bélgica	127,6
Italia	127,5	Austria	118,5	Austria	116,6	Austria	116,7
Austria	123,5	Francia	116,5	Holanda	115,5	Francia	116,6
Francia	119,4	Holanda	114,6	Francia	115,4	Suecia	115,5
Finlandia	115,5	Italia	112,1	Suecia	114,4	Holanda	111,6
Holanda	115,0	Suecia	112,1	Finlandia	113,4	Finlandia	109,3
Suecia	114,9	Finlandia	111,3	Italia	113,0	Italia	109,0

Con una inversión en I+D donde pasamos del desierto tecnológico a multiplicar por 30 y a tener una inversión mayor que la convergencia tecnológica europea. Situándonos cerca de los países líderes.

	1979	1998	2008	2009	2010	2011
PAÍS VASCO	0,069	1,2	1,96	2,06	2,08	2,04
ESPAÑA	0,3	0,9	1,35	1,38	1,39	1,33
EU-27		1,87	1,9	2,01	2,00	2,03

Convergencia Tecnológica con Europa
% Gasto I+D total/PIB (GERD)



Estos son los retos de Euskadi: dentro de las 200 regiones que hay en Europa, está en la posición 41 –de seguidor de líder, no en las posiciones de líder– y el objetivo a conseguir es que esté entre las primeras posiciones, con máximos niveles de reconocimiento y con un



impacto positivo en la calidad de vida llegando a estar el tercero en el índice de desarrollo humano, con una evolución importante durante todos estos años como resultado de esta apuesta.

Impacto positivo en la Calidad de Vida

Ranking Mundial

Informe Desarrollo Humano 2001		Informe Desarrollo Humano 2005		Informe Desarrollo Humano 2007				
1	Noruega	0,939	1	Noruega	0,963	1	Islandia	0,968
2	Australia	0,936	2	Islandia	0,956	2	Noruega	0,968
3	Canadá	0,936	3	EUSKADI	0,955	3	EUSKADI	0,964
4	Suecia	0,936	4	Australia	0,955	4	Australia	0,962
5	Bélgica	0,935	5	Luxemburgo	0,949	5	Canadá	0,961
6	EE.UU.	0,934	6	Canadá	0,949	6	Irlanda	0,959
7	Islandia	0,932	7	Suecia	0,949	7	Suecia	0,956
8	Países Bajos	0,931	8	Suiza	0,947	8	Suiza	0,955
9	EUSKADI	0,930	9	Irlanda	0,946	9	Japón	0,953
10	Japón	0,928	10	Bélgica	0,945	10	Países Bajos	0,953
11	Finlandia	0,925	11	Estados Unidos	0,944	11	Francia	0,952
12	Suiza	0,924	12	Japón	0,943	12	Finlandia	0,952
13	Luxemburgo	0,924	13	Países Bajos	0,943	13	EE.UU.	0,951
14	Francia	0,921				14		
	�						�	
21	España	0,908	22	España	0,928	16	España	0,949

Datos referidos a 1999, 2003 y 2005 respectivamente.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y EUSTAT.

En el País Vasco se ha desarrollado en los últimos 30 años un **Modelo Vasco** caracterizado por la apuesta de la industria y servicios conexos con ella:

- Un modelo de **competitividad** en **solidaridad**.
- Promoviendo un **desarrollo económico humano inclusivo y sostenible**.

3. Tendencias globales que afectan a la Industria

Se est  produciendo un cambio al que Euskadi se anticipó apostando por la industria. La industria manufacturera vuelve a EEUU, las grandes empresas (Apple, General Electric, Ford, Google) están planteando sus nuevas empresas en EEUU, debido a:

- el incremento de los costes laborales en los países emergentes,
- el incremento de los costes del transporte, que encarece los envíos,
- el incremento de los precios de los combustibles,
- la caída de los precios del gas natural en EEUU,
- la productividad de la mano de obra, mayor que la de los países emergentes y
- la necesidad de llegar antes a los clientes y de cubrir sus gustos específicos “locales”...

Son algunos de los factores que están provocando que una parte de las empresas estadounidenses parcialmente deslocalizadas estén volviendo a EEUU. También ayuda el impulso de la administración norteamericana, que planea premiar a las empresas que regresen con deducciones de hasta el 20% en sus impuestos, o que países como China estén cambiando su modelo productivo y empiecen a eliminar los subsidios y las ventajas fiscales para atraer inversión extranjera.



Obama ha provisionado \$ 1-billion para impulsar la Industria Productiva norteamericana mediante una Red de 15 Centros de Investigación de Tecnología Industrial donde los investigadores, empresas y emprendedores puedan juntos desarrollar nuevas tecnologías de Manufacturing Avanzado con amplias aplicaciones:

- Programa **“Made in América”** para recuperar los **5 millones de empleo perdidos** en la industria **desde el año 2002**.
- Ha **desarrollado** la **National Manufacturing Innovation Network (NNMI)**, basada en el Instituto alemán Fraunhofer-Gesellschaft. El Commonwealth Center for Advanced Manufacturing, (CCAM), ha sido el primer Centro de Investigación Tecnológica en Manufacturing Avanzado de los 15 que va a generar la red NNMI creada por Obama, fue inaugurado en Octubre de 2012.

Centros de Investigación de Tecnología Industrial, parecidos de alguna forma, a la importante Red de Centros Tecnológicos que se crearon en los años 80 en el País Vasco, tomando Fraunhofer como referencia. Esta Red contribuyó a la modernización de la Industria para superar la crisis industrial y hoy se ha consolidado con dos Corporaciones referentes en Europa, los centros tecnológicos vascos Tecnalía e IK4 con más de 3.300 investigadores. Por cierto, Tecnalía, que es una de las corporaciones del País Vasco, ocupa entre más de 5.000 organizaciones de Europa, dentro del séptimo programa marco (2007-2011), la posición número 19. Primero estarían Centre National de la Recherche Scientifique, Fraunhofer Gesellschaft, Commissariat a l'Energie Atomique (CEA) o Max Planck. El resto de las del País Vasco están de la posición 300 hacia adelante.



Tenemos que mirar a Alemania. La robustez de la economía alemana se debe en gran medida al éxito de su sector industrial. Las claves de una industria competitiva que tracciona sobre la economía:

- La industria alemana descansa sobre sectores industriales de intensidad tecnológica elevada, como vehículos y maquinaria, química, electrotécnica, tecnología médica o aparatos ópticos, todos ellos articulados en torno a una variedad de grandes y medianas empresas orientadas al liderazgo en el mercado global. Durante la época de crecimiento económico, la industria alemana aprovechó para invertir en nuevos equipamientos y tecnologías, lo que ha contribuido a mantener la competitividad del país en los momentos de crisis y a sostener los niveles de empleo.
- Una de las claves de la competitividad de la industria alemana es su empeño por obtener productos y procesos que sean difíciles de copiar o de abaratar con factores de producción más económicos. Otra de las principales claves es la estrecha relación que existe entre la industria, la ciencia y la tecnología, con un eficaz sistema de transferencia desde las universidades y los centros de investigación hacia las plantas de producción

Alemania es un país de alto nivel tecnológico e industrial. A mí me duele mucho cuando dicen en Europa que van a ir 5.000 ingenieros españoles, qué buenos son los ingenieros de aquí, en lugar de pensar que van allí porque hay industria de un alto valor, y que si no somos capaces de crear una industria de alto valor añadido aquí no van a poder volver luego porque no van a tener sitio.

En la actual situación de crisis Alemania y EEUU apuestan por la ciencia y la tecnología, tal y como dijo Ignacio Cirac, físico catalán galardonado con el Premio Wolf en una entrevista: *“La crisis afecta a todos, pero son las prioridades las que cambian. Aquí en Alemania, por ejemplo, es diferente. Cuando comenzó la crisis se hizo un pacto de Estado para aumentar la inversión en ciencia un 3% cada año y durante cinco años. Y ahora que esos cinco años han pasado, el Gobierno ha decidido aumentar esa inversión aún más, hasta un 5% hasta 2015”.*

Alemania:

- Las políticas de austeridad y crecimiento no son incompatibles.
- Las reformas laborales han permitido reducir el paro.
- Se ha apostado firmemente por la I+D y por reforzar la PYME.

EEUU:

- Se apuesta por la creación de empleo y la mejora de la competitividad a través del impulso de proyectos en colaboración público – privada.
- Se apuesta por invertir en tecnología y ciencia para acelerar el desarrollo.

4. La industria vasca hoy

En el País Vasco estamos en una situación en la que necesitamos incrementar la producción de la industria vasca, ya que, como hemos visto, estamos perdiendo peso y se está descapitalizando el valor tecnológico de nuestra estructura industrial. Tenemos cada vez menos peso en los sectores de intensidad tecnológica alta y media alta. Tenemos que aumentar la exportación de las capacidades tecnológicas de nivel medio y alto.

Los últimos datos revelan que está cayendo el Índice de Producción Industrial en los sectores con mayor peso en la industria vasca.

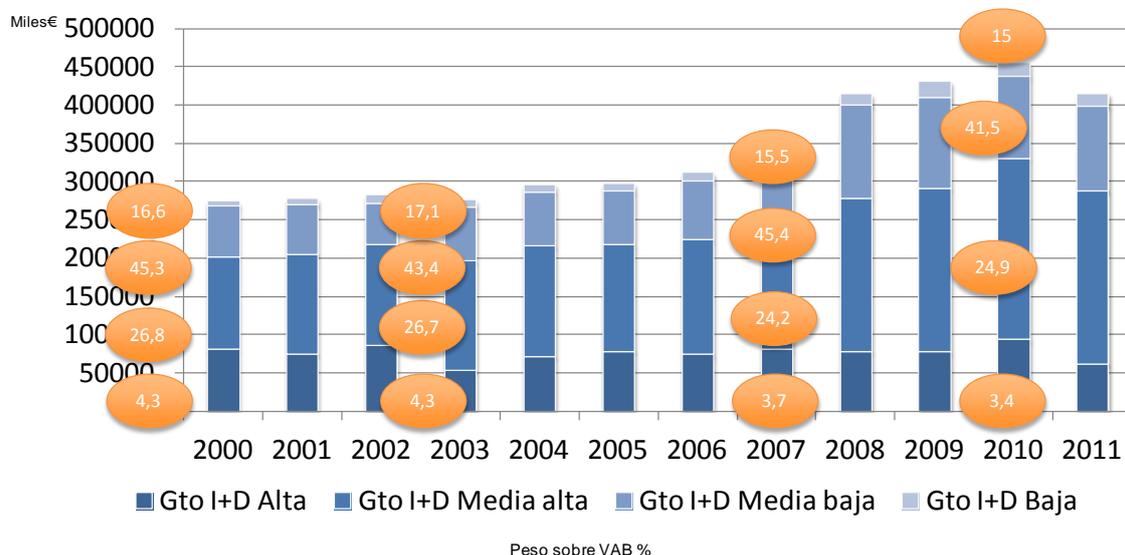
Tasas de crecimiento interanuales a noviembre 2012.

Sectores con mayor peso en la industria vasca	Tasa de crecimiento interanual del IPI
10-Metalurgia y productos metálicos	-9,5
09-Caucho y plásticos	-22,1
16-Energía eléctrica, gas y vapor	7,5
13-Maquinaria y equipo	-14,7
14-Material de transporte	-20,0
05-Madera, papel y artes gráficas	-3,2
03-Industria alimentaria, bebidas y tabaco	-3,1
12-Material y equipo eléctrico	-10,7

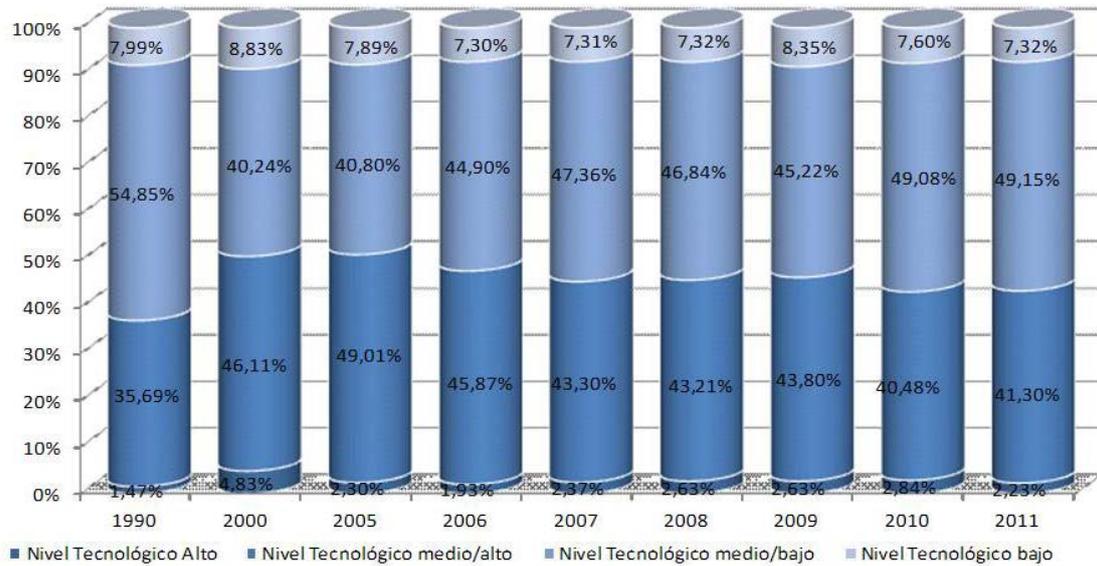
Fuente: Eustat.

Sufrimos una descapitalización del valor tecnológico alto en nuestra estructura industrial, tanto en su peso sobre el VAB como en su porcentaje de gasto en I+D. Hay que reforzar la apuesta por la industria de alto valor añadido y los servicios de apoyo a la industria.

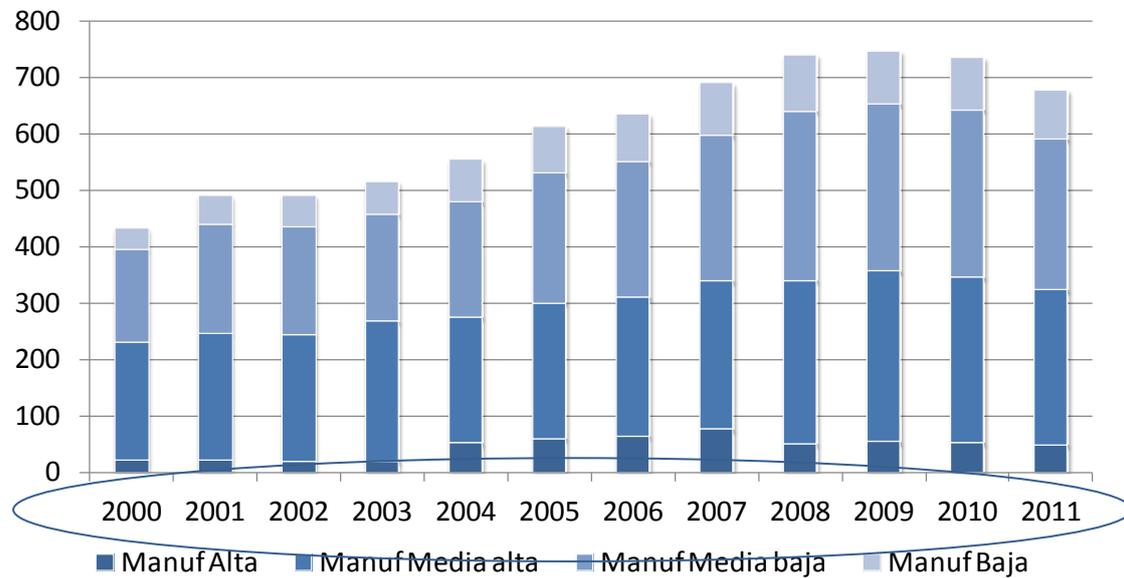
- Necesitamos incrementar el peso de la industria de valor tecnológico alto.



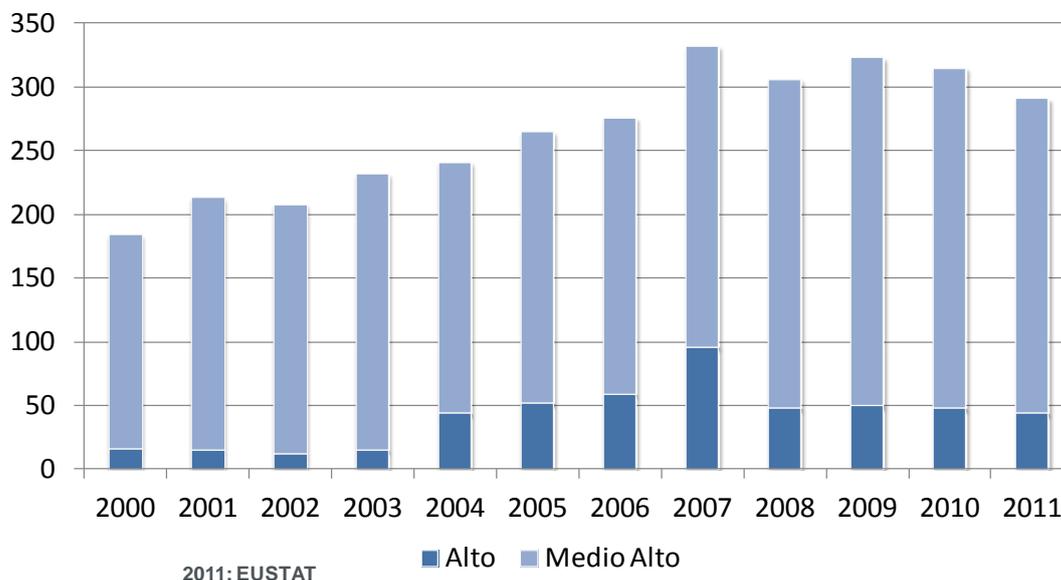
- Necesitamos incrementar el peso de las exportaciones de valor tecnológico alto.



- Necesitamos incrementar el número de empresas industriales de nivel tecnológico alto.



- Y, especialmente, el número de pymes industriales de nivel tecnológico alto y medio alto.



En definitiva, necesitamos procesos, productos y servicios que permitan a las empresas vascas competir en un mercado global. Es decir, que tenemos una serie de problemas y tenemos que reindustrializar, crear nuevos procesos y nuevos productos en nuestras empresas con tecnología para que sean capaces de vender en el mercado internacional, lo cual cada vez es más complicado y se vende a través de valor añadido.

5. La Industrialización como Garantía: Reflexiones

Los países con mayor nivel de desarrollo y de bienestar económico y social son aquellos que tienen una **base industrial sólida**.

Porque, además, muchos servicios (Consultoría Estratégica, Ingeniería, Diseño, Auditoría, Servicios de Transporte, Comunicaciones Avanzadas, Servicios Financieros y Comerciales, Infraestructuras Científico-Tecnológicas,...) existen precisamente en función de la base industrial. Si no, existirían empresas de consultoría que tendría dos personas en lugar de tener 2.000 porque no tendrían un trabajo que realizar.

La ecuación

$$\begin{aligned}
 & \text{INDUSTRIA} \\
 & + \text{servicios avanzados conexos con la industria} \\
 & + \text{conocimiento} \\
 & + \text{talento y creatividad} \\
 & + \text{marco fiscal y financiero} \\
 & = \text{éxito}
 \end{aligned}$$

Nosotros estamos trabajando en un concepto de futuro y Europa está trabajando en hacer una manufactura nueva, en la visión del horizonte 2020. Hay que pensar cómo serán las tecnologías en los próximos 20 años, con la aplicación en esa manufactura de futuro, el desarrollo de sistemas de producción inteligentes de alto rendimiento, fabricación avanzada, diseño de nuevos conceptos de arquitectura específica para este tipo de fabricas, que dé respuesta a lo que la sociedad y el medio ambiente esperan, eco-diseño, aprendizaje y enseñanza dentro de la empresa, emprendimiento, conciliación familiar.

Es decir, que se está diseñando y construyendo un nuevo modelo de empresa de futuro y estamos en un momento en el cual es importante centrar el esfuerzo.

Hace poco aparecía un trabajo de la Fundación BBVA¹ que analizaba que el uso de los factores ligados al **conocimiento** está **mejorando la productividad** de las empresas en plena crisis, y planteaba cuáles eran de esperar: una estrategia educativa, promover el uso del conocimiento e impulsar la investigación aplicada y la innovación tecnológica. El apoyo a la investigación básica es fundamental para establecer las bases del futuro (crear capacidades para el futuro) pero el apoyo a las aplicadas ahora mismo es la clave de nuestra competitividad. El Informe concluye proponiendo 15 actuaciones urgentes que deben abordar los Gobiernos y los agentes privados:

1. Creación de la unión bancaria europea.
2. Normalizar el crédito a las actividades.
3. Resolver la crisis de la deuda soberana.
4. Definir el tamaño y estructura del sector público.
5. Evaluar la capacidad fiscal y lucha contra el fraude.
6. Impulsar las políticas activas de empleo.
7. Aplicar la reforma laboral.
8. Intensificar la competencia.
9. Reducir el coste regulatorio para la empresa.
10. Impulsar un marco normativo favorable al crecimiento de la empresa.
11. Potenciar el tejido exportador.
12. **Desplegar una estrategia educativa ambiciosa.**
13. **Promover el uso del conocimiento y las sinergias entre educación y empresa.**
14. **Impulsar la investigación aplicada y la innovación tecnológica.**
15. **Facilitar el acceso a las TIC y su uso.**

En esta nueva etapa, necesitamos desarrollar, como garantía de futuro, un Marco General de Actuación Industrial y dentro de él, un Programa de Competitividad empresarial adecuado al nuevo tiempo competitivo.

En los próximos meses Euskadi tiene que desarrollar las **estrategias de investigación e innovación para especialización inteligente**, que Europa dentro del marco común está poniendo. Estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente (**RIS 3**):

- La especialización inteligente significa **identificar las características y activos exclusivos de cada país y región**, subrayar las ventajas competitivas de cada región y reunir a los participantes y recursos regionales en torno a **una visión de su futuro que tienda a la excelencia**.
- La Comisión Europea desea que las autoridades nacionales y regionales de toda Europa preparen **las estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente**, a fin de que los **Fondos Estructurales** puedan utilizarse **de forma más eficaz y puedan aumentarse las sinergias** entre las diferentes políticas de la UE, nacionales y regionales, así como las inversiones públicas y privadas.

¹ http://www.ivie.es/es/actividades/noticias/2012/informe_crecimiento_y_competitividad_2012.php



- el acceso a la financiación será exclusivo para aquellos Estados y Regiones que lo tengan **definido y aprobado por la Comisión**.

Ahí tenemos una oportunidad para diseñar y continuar diseñando esa estrategia de especialización inteligente.

El diseño de las **estrategias de investigación e innovación para especialización inteligente**, tiene que ser el primer paso para diseñar el futuro y crear las condiciones de entorno competitivo que nos hagan revitalizar, reindustrializar Euskadi sobre las bases de la especialización y diversificación inteligente para garantizar el sostenimiento del bienestar social (Educación, Salud, Cohesión Social) –si no hay generación de riqueza no se puede sostener un bienestar social– con base en la apuesta por la Industria, por la manufactura avanzada como garantía de desarrollo de una sociedad de bienestar económica y social. Muchas gracias.

CONCLUSIONES

Me corresponde a continuación la difícil tarea de elaborar las conclusiones como cierre de esta jornada sobre el Estado Europeo de Bienestar. Precisamente el principal objetivo de este encuentro, tal como lo ha planteado José María González Zorrilla, Presidente de EUROBASK, en la inauguración era servir de oportunidad para la reflexión sobre diferentes aspectos de la actual situación del Estado de Bienestar, lo que implica que cada persona asistente se llevará sus propias conclusiones a casa. Así que no esperen de mí que monte las piezas del puzzle que nos han mostrado hoy las nueve personas que han participado como ponentes; por mi parte intentaré ofrecer una breve síntesis de las ideas más significativas que hemos escuchado hoy aquí con la finalidad de contribuir a que Vds. elaboren sus propias conclusiones, mediante una especie de recordatorio de lo más relevante de entre lo que se ha dicho.

La primera idea que me gustaría destacar es la de la **gran mentira respecto a la crisis del Estado de Bienestar**. La mayoría de las ponencias han coincidido en señalar que la extendida idea de que no hay recursos para mantener el Estado de Bienestar es falsa. Esto es precisamente lo contrario que venimos escuchando por parte de las máximas representaciones políticas y económicas de Europa durante los últimos siete u ocho años. El discurso que intenta desmontar con datos fehacientes esta idea se va abriendo camino paulatinamente en nuestra sociedad; la jornada de hoy es un claro ejemplo de este lento proceso. No obstante, produce cierta inquietud, cuando no zozobra, pensar que desde los poderes públicos se nos está presentando como ineludible algo que, por lo menos, es muy discutible.

La segunda idea que ha sido un referente en esta jornada es la **defensa del Estado de Bienestar**. Todas las ponencias sin excepción han mostrado un claro compromiso por la defensa y el mantenimiento del Estado de Bienestar. La duda que me surge es si todas las personas aquí presentes nos estamos refiriendo a lo mismo, es decir, si este amplio acuerdo sobre la necesidad de apoyar el modelo europeo de bienestar significa que defendemos un mismo modelo social y económico o, por el contrario, subyace en nuestros planteamientos una heterogeneidad difícilmente compatible que obligaría a preguntarnos acerca de qué queremos defender exactamente, llegando a niveles más altos de concreción.

En esta tarea definitoria en su conferencia inaugural Gorka Moreno ha aportado la idea básica acerca del concepto de Estado de Bienestar como modelo institucional surgido en Europa después y como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial basado en un contrato social que presenta dos ejes fundamentales como cimientos del sistema:

1. Por un lado, unos altos niveles de empleo que implican un amplio acceso y un extendido mantenimiento en el mismo como una realidad estable y continua a lo largo de la vida, fundamentalmente en el caso de los hombres.
2. Por otro lado, la dimensión social del modelo, la solidaridad en la que se apoya, que supone que la colectividad se hará cargo del soporte económico y de servicios necesario para que las personas que no estén insertas en el mercado laboral puedan salir adelante.

Estos dos ejes fundamentales del Estado de Bienestar han ido perdiendo peso en las últimas décadas, no solo como consecuencia de la actual crisis financiera, sino ya desde la crisis energética de la década de los 70. Es realmente clave destacar el grave riesgo que supone



trasladar el centro de gravedad de la organización social de lo colectivo a lo individual. La metáfora planteada por Gorka Moreno en relación al puente que unía las dos orillas en las que se ubican las personas en función de su diferente posición social y que se va desmoronando y siendo sustituido por pequeñas barcas resulta muy clarificadora.

La tercera idea que ha aparecido hoy es la de que **privatizar no es la solución**. Algunas de las ponencias nos han mostrado con datos que no es cierto que la gestión privada de los servicios públicos que hasta ahora han formado parte ineludible del entramado institucional de los Estados europeos abarate costes. Se ha subrayado que la gestión privada supone en la mayoría de los casos un claro empeoramiento de la provisión de servicios, haciendo especial hincapié en la sanidad.

Lamentablemente, el debate actual acerca de las consecuencias de la privatización de los servicios públicos, por lo menos en nuestro contexto más cercano, no suele tener en cuenta la anterior oleada ocurrida en la crisis económica de las décadas de los 70 y los 80, cuando se procedió a una privatización generalizada del sector energético y de las comunicaciones en la mayoría de los Estados europeos. Sería adecuado intentar aunar los dos contextos para obtener una reflexión más profunda sobre el impacto y los efectos de la gestión privada de los servicios públicos.

La cuarta idea se refiere a la **legitimidad del sistema fiscal progresivo**. A pesar de lo que sugieren muchas opiniones en los medios de comunicación, parece que el camino de la subida de impuestos es viable, siempre y cuando tengamos en cuenta cómo ha de hacerse esto. Si la ciudadanía viera de una forma más nítida cuáles son los efectos de los impuestos que paga y si, sobre todo, tuviera una mayor oportunidad como contribuyente de expresar sus preferencias acerca del destino del gasto público probablemente habría una mayoría social favorable al aumento de los impuestos. Esto implica, indudablemente, la revisión del grado de presión fiscal que soporta y que correspondería desde una óptica de justicia redistributiva a cada sector social.

La quinta idea hace alusión a la importancia de la **juventud y la educación como oportunidad de futuro**. Podemos destacar que esta ha sido una de las cuestiones que reiteradamente ha sido subrayada a lo largo de la jornada. Diferentes ponentes han dado datos referidos a la situación social y económica de la juventud haciendo especial hincapié en la tasa de desempleo juvenil, es decir, el porcentaje de personas de entre 16 y 25 años que están en paro. Para el caso de España en la actualidad dicha tasa es del 57,6%; en la Comunidad Autónoma de Euskadi es de 46%. Son cifras extremadamente preocupantes por lo que suponen para la inserción laboral y social de las personas jóvenes.

Todas las ponencias coinciden en señalar la educación como factor fundamental de salida a la crisis y de creación de oportunidades para el futuro, en particular para la juventud de forma más inmediata y directa, pero sin duda para la sociedad en su conjunto a medio y largo plazo. Así, la educación se entiende como un derecho humano y también como una inversión social y económica, por lo que no ha de considerarse como un gasto social.

Antes de terminar, se pueden señalar algunas cuestiones que no han tenido una suficiente presencia a lo largo de las diferentes ponencias y debates desde mi punto de vista. En primer lugar, podemos destacar el tema de la vivienda. Ha sido mencionado por una de las ponentes pero habida cuenta de la especial incidencia que está teniendo esta materia, debería haber sido objeto de análisis de una forma más directa.

En segundo lugar, en la jornada no se ha abordado suficientemente la situación de las personas que no logrado insertarse en el mercado laboral en condiciones óptimas o, a lo sumo, que han accedido al empleo en condiciones desventajosas, como son por ejemplo las mujeres y las personas inmigrantes. Precisamente en la actualidad algunos de los rasgos laborales de estos sectores (precariedad, discontinuidad, parcialidad, trabajo sin contrato, etc.) se están

extendiendo a sectores más amplios. La cuestión, por tanto, es ineludible a la hora de hablar de situaciones laborales.

En tercer lugar, el tema de la corrupción es ahora mismo imprescindible para entender el desapego, la desafección y la desconfianza ciudadana hacia las instituciones, no solo hacia la clase política, sino también hacia las instituciones financieras y, aunque en menor medida, hacia el mundo empresarial. Existe, pues, una necesidad urgente de rearmar éticamente la estructura institucional en un sentido amplio.

En cuarto y último lugar, las pocas referencias al entramado institucional de la Comunidad Autónoma Vasca que han ido apareciendo a lo largo de la jornada no han afrontado adecuadamente algunos de los retos a los que se enfrenta Euskadi: por un lado, el debate en torno a la distribución interna de las competencias y la necesaria coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de la Administración Vasca y, por otro lado, la transferencia de las competencias pendientes por parte de la Administración estatal.

De hecho, se ha destacado a lo largo de las ponencias que desde su surgimiento como sistema político autonómico, la CAE ha sido referente en diferentes políticas sectoriales destacando la Política Social y la lucha contra la pobreza, las Políticas de Igualdad, Sanidad, Investigación, Política Industrial. Esto sitúa a Euskadi en una situación de ventaja en el momento de abordar la crisis pero exige también un especial esfuerzo que evite el desmantelamiento de algo que ha supuesto un gran esfuerzo social, económico y humano.

Para terminar, podemos destacar una idea mencionada por uno de los ponentes y que hace alusión a la necesidad de recuperar el debate político acerca de qué queremos defender. Otra ponente ha expresado esta idea con una pregunta clave: **¿Hacia dónde queremos ir?** Esto es precisamente lo que hemos de definir cuando hablamos de defensa del Estado de Bienestar. De forma universal, en toda sociedad, en todo grupo humano y en todo momento histórico, aparecen estas tres necesidades: elaborar procedimientos para la toma de decisiones, la gestión de los conflictos entre los miembros y de reparto de la riqueza entre los integrantes. En la actualidad la meta fundamental hacia la que tendríamos que avanzar es la definición de la distribución de la riqueza y este debate no ha de sustraerse a la ciudadanía, sino que ha plantearse de forma que la sociedad en su conjunto tenga oportunidad de pronunciarse. Esta es, sin duda, la más importante decisión que una comunidad ha de tomar.



CLAUSURA

El tema elegido en el día de hoy el “*Estado Europeo del Bienestar: retos para Euskadi en el siglo XXI*” es un asunto de máxima actualidad y preocupación en estos momentos y su mantenimiento uno de los retos políticos más importantes a los que se enfrenta la sociedad europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Tras las aportaciones que han realizado los expertos que han tomado la palabra a lo largo de la mañana, analizando el tema desde distintos puntos de vista (Hacienda Pública, Sanidad, Educación y los sistemas de pensiones) mis palabras de clausura tratarán, además de ser breves, de poner el acento en algunas claves que, a mi juicio, deberán guiar la lucha por el mantenimiento de la Sociedad Europea del Bienestar.

Al hablar del Estado europeo me refiero al Estado desarrollado hace no más de tres siglos simultáneamente con la modernidad capitalista incluyendo los conceptos de ciencia moderna, capitalismo y Estado. Me atrevo a afirmar que existe una estrecha relación entre el Estado social y el Estado moderno.

En realidad, en el mismo proceso en que se ha ido constituyendo el Estado, desde la Monarquía absoluta al Estado liberal parlamentario, se fueron desplegando los elementos propios del Estado social, que se inaugura en el último tercio del s. XIX, aunque como Estado social se expanda y consolide en la segunda mitad del s. XX.

Precisamente, la evolución del tipo de Estado con el que contemos o nos dotemos condicionará la preservación o no del actual modelo social europeo. En última instancia, la concepción de propiedad que manejemos, que como todo derecho es creación del Estado, determinará el tipo de Estado social.

El Estado social, auténtica seña de identidad del modelo organizativo europeo, atraviesa una profunda crisis que nos interpela de manera directa, puesto que afecta directamente al bienestar de nuestras propias vidas y al Pacto Social que subyace en nuestras sociedades. La creciente crispación social y la desafección hacia la clase política y hacia el espacio público que se constata entre la ciudadanía europea debe hacernos pensar que lo que está en discusión es el fundamento del orden social, tal y como lo concebimos.

Estamos ante una de las peores crisis económicas de los últimos cien años que, en Euskadi, con casi 180.000 personas en situación de desempleo, afecta de lleno a miles de hogares. El panorama que nos rodea tampoco invita al optimismo: millones de personas sin empleo, una deuda creciente que puede lastrar el bienestar de generaciones presentes y futuras y un Estado que evoluciona de manera incierta.

Es posible que nos encontremos en las puertas de un nuevo pacto social. La globalización está afectando al concepto mismo de Estado y el debilitamiento de la esfera pública, con la privatización de lo público como corolario, pone en solfa el equilibrio y desarrollo del Estado de Bienestar alcanzado en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Paralelamente, la Unión Europea se enfrenta al doble reto de lograr una mayor integración y evitar una situación de irrelevancia política en la escena internacional. Pero parece evidente



que difícilmente lograremos el objetivo de la integración económica y política si descuidamos el aspecto social. Oficialmente, la Unión Europea pretende propiciar un desarrollo económico sostenible e integrador, subrayo lo de integrador, basado en el conocimiento. El concepto de solidaridad y la apuesta por avanzar todos juntos están a la base de la construcción europea. Sin embargo, la realidad en este momento no sólo apunta a la configuración de dos Europas, la del norte y la del sur, sino también a un aumento de la brecha que separa a ricos y pobres. Por otra parte, la financiación de esta Europa social descansa cada vez más en las castigadas clases medias.

Existe, entre otras cuestiones, un verdadero problema de financiación del Estado que se muestra cada vez más impotente para prestar los servicios públicos y sociales que se le demandan y que constituyen su razón de ser. En muchos círculos de opinión se demoniza la esfera pública como culpable de todos los males. Es verdad que la gestión de lo público puede y debe ser objeto de revisión crítica y mejora; pero también lo es que una verdadera democracia se basa en la existencia de una sociedad equilibrada, cuestión esta difícil de conseguir en ausencia de un auténtico Estado social.

Desde el lado del gasto se han podido cometer excesos en el pasado, por lo que es necesario y urgente que, a futuro, actuemos en base a principios de corresponsabilidad y solidaridad. Pero estos valores apuntan no sólo al gasto, sino también, y de manera previa, al ingreso.

En este sentido la evolución de la libertad de movimientos de capitales a escala mundial durante los últimos treinta años, la desregulación y la proliferación descontrolada de paraísos fiscales suponen un obstáculo de primer grado para la propia existencia de la sociedad del bienestar en Europa.

Y no cabe duda de que este modelo público de bienestar caracteriza a Europa como a ninguna otra área en el mundo. Por eso, si hablamos de una integración en Europa, ésta habrá de hacerse sobre la base de unos valores y modelos compartidos, que constituyen parte de nuestra cultura común y que cuentan con un amplio apoyo de la ciudadanía europea. De lo contrario estaremos hablando, en vano, sobre la ansiada necesidad de legitimación del proyecto de construcción europeo. Y sin legitimación, no hay modelo democrático que valga. De ahí que de la preservación del modelo social, no exento de la necesidad de su particular *aggiornamento*, dependa la del propio Estado democrático europeo.

Es evidente que, en un entorno de globalización, Europa no puede ni debe desarrollarse al margen de los demás y que el mantenimiento de nuestro modelo social deberá buscar unos mínimos consensos en el escenario mundial. Y es precisamente en este marco donde cobra todo el sentido la regulación, el restablecimiento de la confianza e incluso, sin caer en proteccionismos propios de tiempos pasados, la gestión de comportamientos leales a escala global.

Para concluir confío en que la jornada contribuya a lanzar una reflexión que todos debemos hacer: cómo reconfigurar el nuevo orden de relaciones que caracterizará a nuestra sociedad en las próximas décadas. Y confío en que esa sociedad siga siendo la del bienestar, en el más puro sentido europeo.

Eskerrik asko.



EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobask.org



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

KANPO HARREMANETARAKO
IDAZKARITZA NAGUSIA
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO