

España en el entorno internacional



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. El influjo del entorno internacional en la evolución socioeconómica española

Desde hace décadas, la inserción de España en la economía mundial ha sido relativamente precaria, acorde con su menor nivel de desarrollo respecto al entorno europeo y a la carencia de recursos naturales estratégicos. Desde el punto de vista de la especialización productiva, España ocupa un lugar intermedio en la división internacional del trabajo. Dado el predominio de las pequeñas y medianas empresas y el contenido tecnológico medio de nuestros procesos productivos, España ha tenido dificultades para ampliar su presencia en los mercados internacionales de bienes con mayor valor añadido, aunque en los últimos años haya conseguido avances relevantes en este campo.

Por otra parte, los salarios, sensiblemente menores al promedio de la UE15 antes del establecimiento del euro, eran y son, al mismo tiempo, muy superiores a los de las economías emergentes con las que resulta imposible competir por la vía de los costes laborales.

Estas circunstancias sitúan la competitividad de la economía española en una zona intermedia del panorama internacional. A esta situación solo escapan unos pocos sectores en los que España se ha especializado en los últimos años, pero que no constituyen el grueso de la producción de nuestro país. De ahí, la permanente llamada de numerosos economistas a impulsar un nuevo modelo productivo basado en la mejora de la calidad, la diferenciación de los productos, la sostenibilidad ecológica, el cuidado de las personas, la mejora y ampliación de los servicios públicos y la incorporación de conocimientos.

El influjo de la crisis para la economía española fue más intenso que para la mayoría de la Europa comunitaria por la confluencia de varios factores:

- El *shock* financiero internacional redujo drásticamente el acceso al crédito externo del que los bancos y las empresas españolas eran muy dependientes.
- La recesión en Europa tuvo un efecto inmediato en la ralentización de la demanda de las exportaciones españolas y en el turismo.
- El cuestionamiento de la solvencia de muchas entidades crediticias del país.
- La contracción radical del crédito interno.
- La agudización de la pérdida relativa de competitividad.
- La progresiva disminución de fondos europeos que se reorientaron a los nuevos estados miembros y la creciente competencia de estos últimos por la captación de inversión extranjera directa.
- La incapacidad para absorber más mano de obra inmigrante.
- La pérdida relativa de dinamismo del sector turístico.
- La paulatina desindustrialización o la falta de una modernización suficiente del tejido productivo nacional.

Existen **dos interpretaciones alternativas de la crisis en Europa**. La primera dice que la crisis actual es resultado de una triple falta de rigor por parte de los gobiernos de las economías periféricas. En primer lugar, estos han permitido que, desde el establecimiento del euro, los salarios y los precios hayan crecido por encima del promedio de la eurozona generando unos desequilibrios insostenibles. En segundo término, las naciones más gravemente afectadas por la crisis habrían aprovechado la abundancia de crédito muy barato para endeudarse mucho más allá de lo necesario y utilizar esos recursos para pagar las exportaciones y financiar operaciones especulativas vinculadas al mercado inmobiliario y a la realización de megaproyectos públicos de infraestructuras, sin mejorar la capacidad productiva y la eficiencia de sus economías. Por último, los gobiernos del Sur, incluyendo aquí a Irlanda, habrían adoptado una política económica laxa, derrochando recursos públicos y evitando hacer las reformas necesarias para flexibilizar sus mercados.

De la concepción precedente se siguen dos consecuencias. En primer lugar: que la gravedad del deterioro económico debería atribuirse, fundamentalmente, al comportamiento irresponsable de las naciones del sur de Europa; y en segundo lugar, que los costes del necesario ajuste tendrían que recaer sobre los culpables de los desequilibrios presupuestarios y el endeudamiento externo y no sobre los acreedores.

*Este resumen ha sido elaborado por el Comité Técnico de la Fundación FOESSA.

La segunda plantea que existe un desequilibrio estructural en el comercio interior a la zona euro, pero que no se debe solo a la elevación de los salarios y los precios de la periferia, sino también a la estrategia de desarrollo de Alemania, que ha confiado a la demanda externa sus posibilidades de crecimiento económico, conteniendo de una manera desmesurada los salarios de sus propios trabajadores y manteniendo una inflación mínima. Probablemente, el muy modesto crecimiento económico de la eurozona desde el año 2000 tenga mucho que ver con la falta de demanda efectiva resultante de una distribución de la renta que elevaba la participación del capital frente al trabajo y mantenía como principio estratégico la moderación salarial. El déficit comercial de la periferia europea y su creciente endeudamiento externo no serían sino la otra cara de la política contractiva de Alemania y de su estrategia de crecimiento.

Estas consideraciones no pretenden anular por completo la crítica al excesivo endeudamiento de algunos países como Grecia o España, que sin duda fue más allá de lo razonable, pero sí ponen énfasis en el hecho de que ese proceso tiene causas estructurales y que las responsabilidades morales están muy repartidas entre los prestatarios y los prestamistas. Y una última pero importante precisión: el exceso de endeudamiento se produjo, sobre todo, en el sector privado de la economía.

Con esta constatación se pretende poner de relieve que no es cierto que hubiera un descontrol generalizado de las cuentas públicas en los países que están padeciendo la crisis con mayor severidad. Los déficits públicos se dispararon más por el desplome de los ingresos que por la elevación de los gastos y este hecho debería haberse puesto en el centro del diagnóstico sobre la salud de las cuentas públicas sin aprovechar una coyuntura excepcionalmente adversa para socavar el apoyo generalizado al Estado de bienestar. Si finalmente se produjo un ascenso vertiginoso del déficit público ello se debió, en buena medida, al aumento del gasto por desempleo, al coste de los rescates bancarios y a la conversión en pública de una parte de la deuda privada, no tanto por haber aplicado una intensa política expansiva como quizá la situación hubiera requerido.

Resultaría injusto atribuir a la Unión Europea en general o a algún país como Alemania en particular la responsabilidad única de esta catástrofe. A la vista de lo sucedido, España tiene que hacer una fuerte auto-crítica respecto a numerosas cuestiones. Entre ellas destacarían las siguientes: cómo transformar la estructura económica para hacerla más productiva y eficiente; a qué se debe que la economía española —incluso en periodos de bonanza— cree empleo mal remunerado y precario; de qué manera podemos reducir el gap en materia de educación e investigación con nuestro entorno europeo; por qué se permitió la creación de nuestra propia burbuja inmobiliaria; cuáles han sido los principales defectos en la supervisión bancaria; cómo puede conseguirse una reducción de la corrupción, el fraude fiscal y la economía sumergida; qué consecuencias ha tenido la reducción de los impuestos y el aumento de su regresividad; de qué modo se puede garantizar la sostenibilidad de las pensiones y de la sanidad; cómo puede recobrase el empleo de calidad, la estabilidad en el trabajo y la concertación social; cómo reducir y compartir del modo más equitativo los costes sociales de la crisis, etc. Esta larga —e inacabada— lista de cuestiones relevantes se refiere a realidades económicas que han estado bajo el influjo potencial de nuestros gobiernos y de los agentes sociales nacionales. Ha sido su comportamiento más o menos acertado el que explica muy buena parte del deterioro que estamos padeciendo y no las influencias externas.

Actualmente, los síntomas de recuperación que se anuncian, además de ser muy débiles, presentan, objetivamente, dos incertidumbres de fondo. La primera es que sobre ellos penden varias inseguridades como el endeudamiento global de los estados europeos que se realimenta solo, el hecho de que los tipos de interés están a unos niveles bajísimos (que podrían alimentar nuevas burbujas y que, si se elevaran, dispararían la morosidad iniciando otra espiral de insolvencia), la atonía de la inversión productiva, una posible deflación, etc. La segunda, es que resulta perfectamente imaginable un escenario en el que la recuperación del equilibrio de ciertas variables macroeconómicas en la periferia europea (déficit público, inflación y balanza comercial) e, incluso, el crecimiento del PIB, fuera compatible con un alto desempleo, la caída en la renta disponible de los hogares, el deterioro de los servicios públicos, el aumento de la desigualdad y la exclusión de amplios sectores sociales. En este caso —sumamente plausible—, a la economía le iría bien y a la población no.

2. El comportamiento español respecto a la Unión Europea-15 en materia de equidad y pobreza

Antes de acometer esta tarea, resulta oportuno subrayar que, con anterioridad a que la crisis diera sus primeros pasos, la economía europea ya había dado muestras de ser incapaz de reducir la desigualdad y la pobreza relativa. Dicho esto, lo que llama poderosamente la atención es el comportamiento tan dispar de los países, que resulta independiente de la gravedad del deterioro macroeconómico que hayan experimentado. Los datos muestran que la evolución de la desigualdad no ha dependido tanto de la gravedad de la recesión como de las particularidades nacionales que influyen en el modo de padecerla y gestionarla.

Por lo que respecta a la población en riesgo de pobreza, los datos desagregados por países muestran situaciones muy plurales. Sorprendentemente, Italia, Portugal e Irlanda han sido capaces de reducir sus tasas de pobreza durante la recesión, mientras España y Grecia las incrementaban, lo que implica que los primeros han repartido los costes de la crisis de un modo mucho más equitativo que estas últimas.

Teniendo en cuenta que la caída de la renta media en España ha sido muy superior a la del conjunto de la UE, tiene mucha mayor relevancia comparar los valores de la pobreza «anclada en 2008». En este caso, la diferencia de cuatro puntos y medio de partida se transforma, nada menos, que en nueve puntos, de modo que ese nivel de pobreza es un 50% superior al del promedio de la UE15.

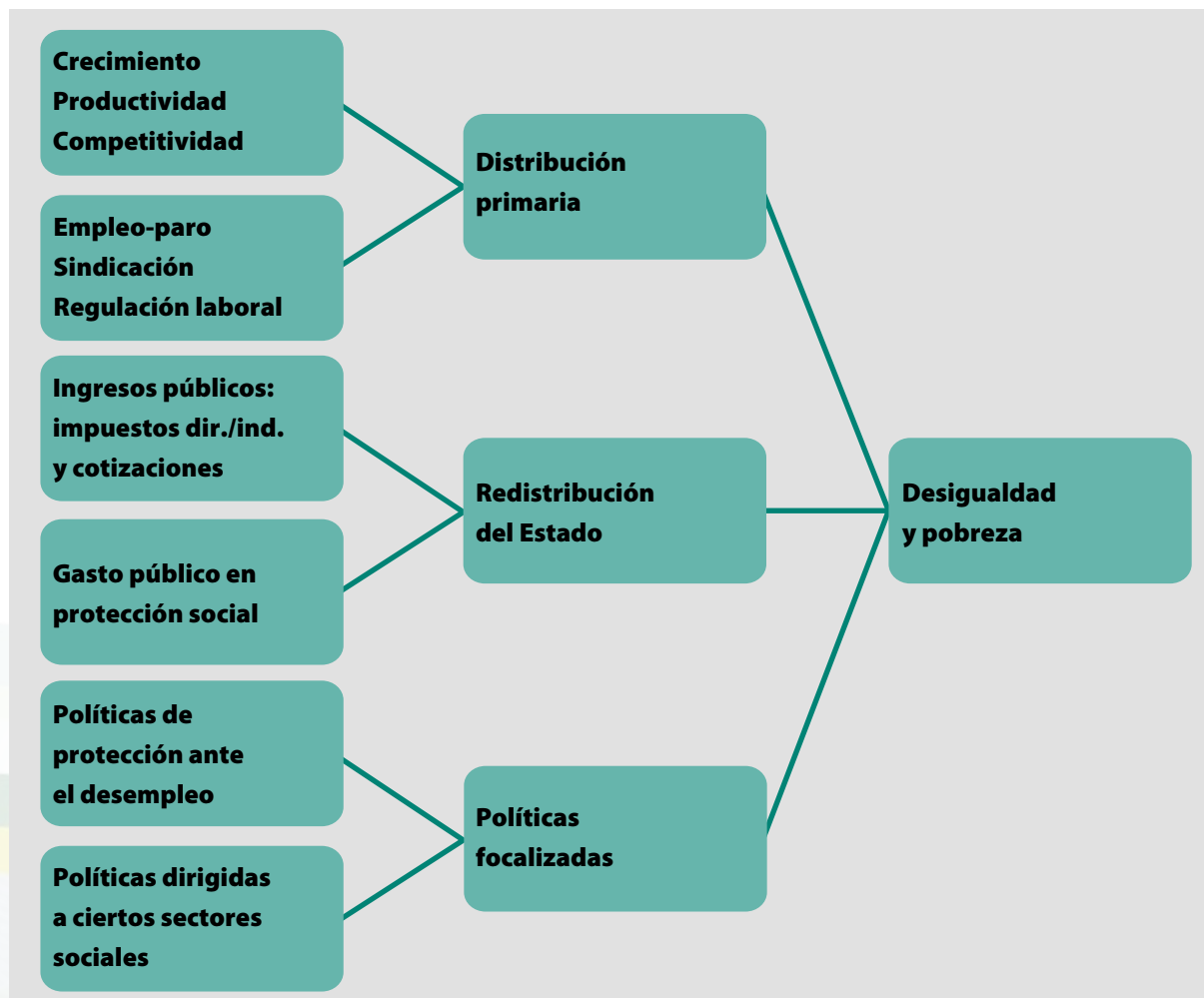
TABLA 1. Indicadores de pobreza para la Unión Europea-15 y España (2007-2012)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población en riesgo de pobreza monetaria (%)	España	19,9	20,8	20,1	21,4	22,2	22,2
	Europa 15	16,0	16,3	16,2	16,3	16,7	16,9
Población con nivel de pobreza anclado en el año 2008 (%)	España	—	20,8	21,2	22,9	26,4	28,1
	Europa 15	—	16,3	16,9	17,0	18,4	19,0
Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	España	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2
	Europa 15	21,6	21,6	21,3	21,8	22,6	23,1

Fuente: Eurostat.

¿Cuáles han sido los factores determinantes en las diferencias? Los dos factores, dentro del conjunto de variables explicativas de la desigualdad y la pobreza, que explican en mayor medida el aumento de la desigualdad y la pobreza en Europa a partir de 2007 y su diferenciado impacto en los países de la UE15 son la incidencia relativa del desempleo y la disminución de los salarios en ciertos sectores económicos.

GRÁFICO 1. Variables que inciden en la desigualdad y la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál ha sido entonces el papel protector de los Estados de bienestar europeos durante la crisis?

En el conjunto de la OCDE, la intervención pública ha permitido reducir la desigualdad de un modo significativo, minorando el índice de Gini entre un 10% y un 30% respecto a sus valores de mercado. En promedio, tres cuartos de esa reducción se debe a las transferencias monetarias y un cuarto al efecto neto de los impuestos. Esta mejora de la equidad es, de hecho, mucho más intensa en los países desarrollados de lo que reflejan las estimaciones convencionales, dado que estas excluyen el impacto redistributivo de los servicios públicos, por no ser instrumentos de carácter monetario. Algunas investigaciones sostienen que estos servicios públicos (sanidad y educación especialmente) reducirían un 20% adicional la desigualdad registrada por el índice de Gini de la renta disponible, que ya toma en consideración la incidencia de los impuestos y las transferencias

Si prestamos atención al gasto social no *per cápita*, sino por destinatario real de las prestaciones, el panorama se vuelve más negativo en los estados que ha sufrido una degradación económica mayor. Entre 2009 y 2013 en España, Italia, Grecia y Portugal las restricciones presupuestarias han disminuido significativamente, en términos reales, el gasto en salud por habitante, la cuantía de las transferencias que perciben los desempleados, el apoyo a las personas con discapacidad y, en menor medida, el valor individual de las pensiones.

A nivel comparativo, constatamos, una vez más, que el esfuerzo realizado en el gasto social por los países de la UE no guarda relación con la profundidad de su recesión económica, ni con su capacidad financiera, ni con la magnitud de sus problemas sociales.

Un análisis de las medidas aplicadas por diferentes países a raíz de la crisis puede arrojar luz sobre la pregunta que nos hacemos. Las siete medidas que los gobiernos de todo el mundo han considerado adoptar como

forma de atajar los problemas ocasionados por la crisis económica (eliminación de ciertos subsidios, recortes salariales, aumento de los impuestos al consumo, reformas laborales, **reforma de las pensiones, reforma de los sistemas sanitarios y racionalización de la protección social**), han sido también llevadas a cabo en el seno de Europa. De ellas, las tres últimas entroncan directamente con los Estados de bienestar.

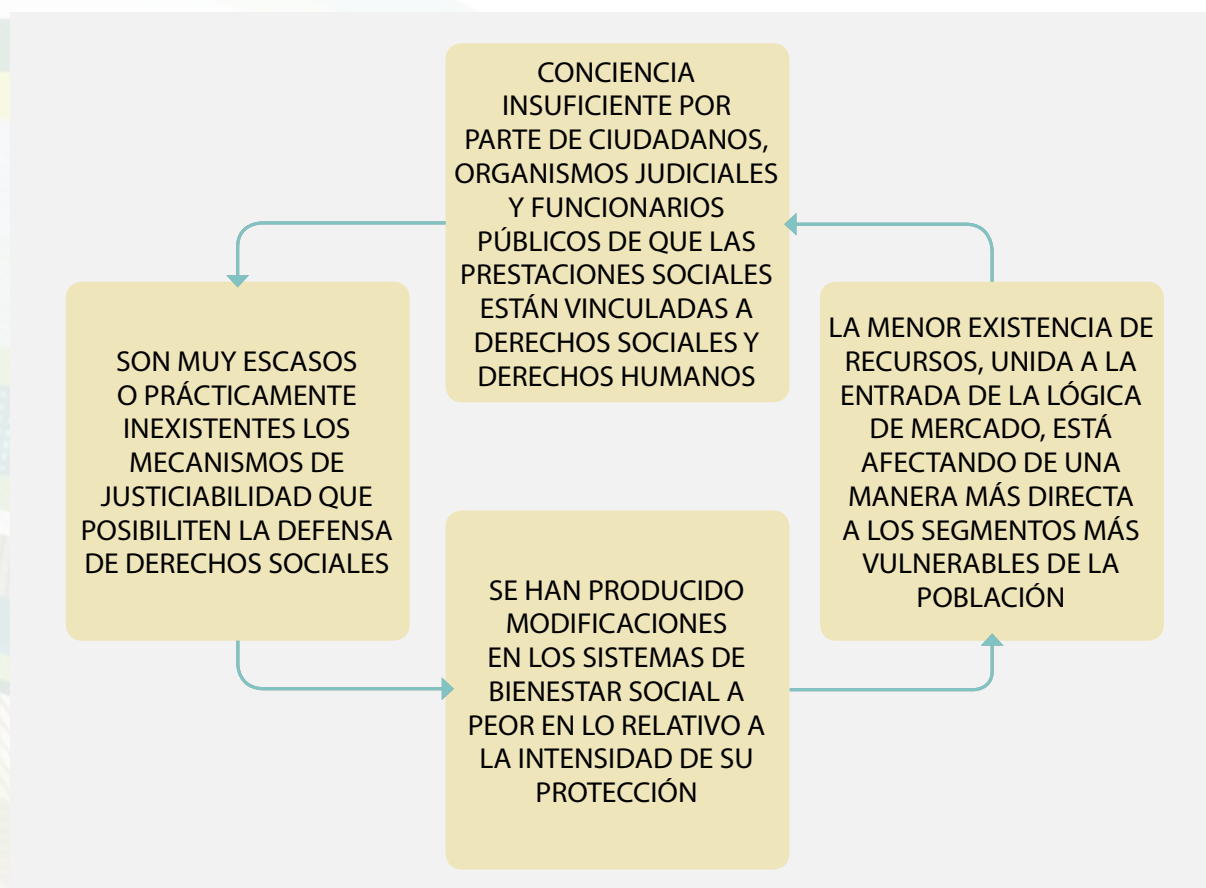
Los datos reflejan que todos los países europeos han acometido en el periodo 2010-2013 reformas de las pensiones: han incluido el aumento de la edad de jubilación, la reducción de las prestaciones, el aumento de las contribuciones o la eliminación de las exenciones fiscales. En España, Grecia o Italia se han puesto en marcha reformas de hondo calado que han tenido como consecuencia que, para un jubilado estándar, la tasa de reemplazo (que mide el porcentaje que la pensión supone respecto al sueldo medio anterior) pase del 72,4% de 2011 al 57,6% estimado para 2040.

Una amplia mayoría (incluyendo todos los miembros de la en su día UE15, salvo el Reino Unido) han aplicado reformas a sus sistemas sanitarios que han ido desde el ajuste de los precios de los medicamentos hasta la introducción de copagos de diferente índole.

En relación a las prestaciones monetarias existentes en las economías europeas, muchos gobiernos han optado por restringir los supuestos de acceso, focalizando dichas prestaciones en las franjas de población más necesitadas, pero dejando fuera a gran cantidad de personas que también deberían haber sido beneficiarias en un contexto de endurecimiento social como el acaecido. Así, de la UE15, solo Austria, Finlandia y Reino Unido han evitado tomar este tipo de medidas.

Finalmente y como indicadores de que se intuye un cambio de modelo en nuestros sistemas de bienestar social, un balance del estado actual de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la Unión Europea tendría los siguientes rasgos:

GRÁFICO 2. Balance de estado de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2014

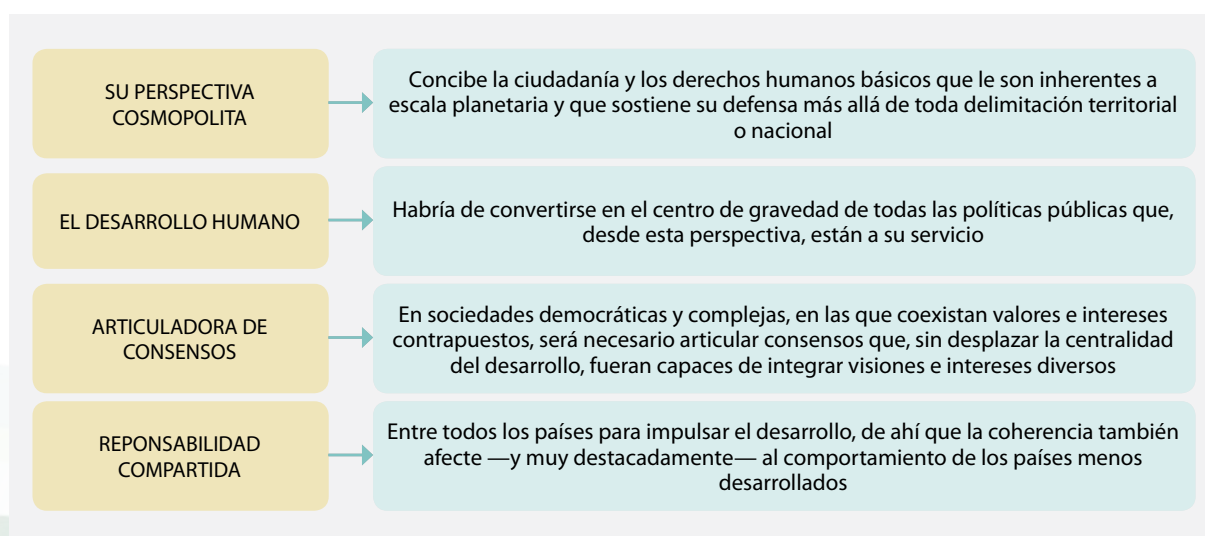


Fuente: Elaboración propia.

3. La contribución de España a un mundo más equilibrado y estable

España no es una gran potencia geopolítica, pero su peso en la economía mundial y su presencia en la Unión Europea permiten que pueda realizar una aportación positiva a la gestión de los problemas globales.

GRÁFICO 3. Rasgos de una adecuada conformación de las políticas de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál ha sido la coherencia de la política exterior española desde el inicio del presente siglo?

- *En relación a la política comercial*

Se encuentra transferida a la Unión Europea. España no fija ni los aranceles, ni otras medidas proteccionistas, ni la política cambiaria, aunque puede hacer oír su voz en los ámbitos donde se formulan las políticas comunitarias intentando preservar los intereses de sectores particulares como la agricultura, la pesca o algunas ramas industriales. Los países en desarrollo han criticado repetidamente la existencia de barreras arancelarias escalonadas, medidas de protección no arancelarias y, especialmente, las subvenciones agrícolas.

- *En relación a la política de inversiones*

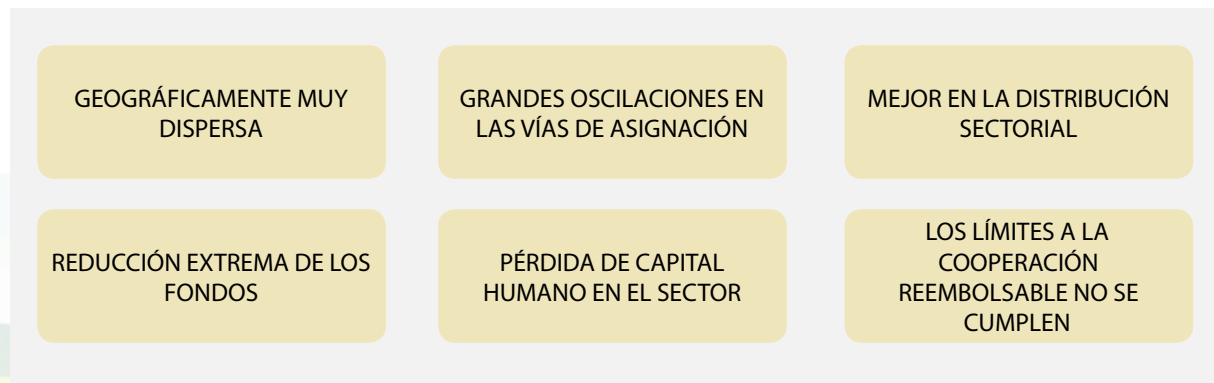
En este terreno, la prioridad de los gobiernos españoles recientes radica en fomentar la internacionalización de las grandes empresas garantizando que sus derechos de propiedad serán preservados y promover «la marca España». A pesar de que esa estrategia se encuentra respaldada con fondos públicos no se evalúa el impacto social, económico y medioambiental de la actuación de las empresas españolas en el exterior que ha sido cuestionado en varios sectores como el energético o el turístico.

- *En relación a la política pesquera*

Al margen de cuál fuera el partido en el gobierno, la defensa del sector ha guiado la postura del ejecutivo en Bruselas sobre cualquier otro tipo de consideración. Desde 2011, la Comisaría Europea de Pesca está intentando redefinir el sector con criterios de sostenibilidad a largo plazo, pero se encuentra con fuertes presiones nacionales. Desde la perspectiva de la coherencia de las políticas de desarrollo, resulta particularmente cuestionable que España se desentienda completamente de las consecuencias que tienen los acuerdos pesqueros vigentes para el desarrollo de los países más pobres.

- *En relación a la política medioambiental*
Constituye un ámbito de competencias compartidas ente la Unión Europea y sus estados miembros. Se da la paradoja de que España se ha convertido en una potencia en el desarrollo de fuentes de energía alternativas, y, al mismo tiempo, continúa padeciendo una aguda dependencia externa y ha avanzado muy poco en el cumplimiento de sus compromisos medioambientales internacionales.
- *En relación a la política de cooperación al desarrollo*
Para el Gobierno actual que, justo es reconocerlo, ha tenido que gestionar los difíciles tiempos de la crisis financiera, resulta claro que la ayuda al desarrollo se ha convertido en moneda de cambio frente a otros recortes muy sensibles que podían tener un coste político mayor.
Presenta una evolución de crecimiento y desplome tan intensos que no tiene comparación posible con ninguna de las demás políticas de la administración, ni tampoco con el comportamiento de ningún otro país donante. La cooperación al desarrollo ocupa un lugar marginal en la estrategia internacional de España.

GRÁFICO 4. La política de cooperación española 2005-2012



Fuente: Elaboración propia.

España que al iniciarse el siglo XXI se encontraba entre los países menos comprometidos con la cooperación internacional, protagonizó una transformación vertiginosa de sus políticas pasando a ser una referencia estimulante a mediados de la pasada década tanto por lo que se refiere al intento de acercarse al mítico desembolso del 0,7% de la Renta Nacional Bruta como de la Ayuda Oficial al Desarrollo como, lo que es más importante, porque intentó mejorar sus instituciones y sus prácticas. Aunque, cuando se desencadena la crisis, la cooperación española presentaba una situación manifiestamente mejorable, los progresos en muchos ámbitos eran incuestionables, con la significativa excepción de la evaluación que, precisamente, constituye una de las prioridades para el Gobierno actual, preocupado por mejorar la eficiencia de la cooperación en un contexto de reducción de recursos. Sin embargo, la excepcional reducción del presupuesto de cooperación, con el consiguiente descalabro para muchos proyectos en curso, ha conducido a esta política pública a la irrelevancia y ha dilapidado el modesto liderazgo internacional que nuestro país había conseguido en la pasada década.

- *En relación a la política migratoria*
En la actualidad, la realidad de la migración se enfrenta a cuatro problemas. En primer lugar, el modelo vigente resulta rígido y atomizado. Incluso en comparación con otras áreas en las que la integración es aún muy parcial (como defensa, relaciones exteriores o fiscalidad), la gestión de las migraciones destaca como un reducto de la soberanía de los Estados miembros de la UE. En segundo lugar, el sistema que regula la inmigración es ineficiente. La gestión actual de los flujos migratorios, además de implicar una abusiva instrumentalización de seres humanos vulnerables, genera ineficiencias económicas muy claras como la pérdida de ingresos fiscales por la proliferación de la economía sumergida vinculada a la falta de documentación, la posibilidad de elevar la explotación laboral de los trabajadores irregulares y, de rebote, empeorar las condiciones del resto, o la imposibilidad para los países menos adelantados de aprovechar las oportunidades de la globalización. En tercer lugar, el estrabismo ético caracteriza las políticas migratorias de la Unión Europea

que hace considerar de una manera el peligro que amenaza la vida de las personas cuando son objeto de persecución política o armada y de otra cuando sus existencias están igualmente amenazadas por el hambre, la pobreza económica severa o la imposibilidad de acceder a la atención médica. Por último, desde un punto de vista estratégico, ha de reflexionarse sobre las migraciones con una perspectiva de medio y largo plazo en la que concurrirán el aumento de las presiones migratorias y las necesidades de los países desarrollados de acoger más población.

Una visión de conjunto a la política exterior española en los últimos años no parece haber contribuido positivamente a hacer de nuestro mundo un lugar más inclusivo y equitativo. Sea el repliegue generado por la crisis, sea el cambio de orientación política, el hecho cierto es que España no está impulsando un cosmopolitismo solidario ni la coherencia entre sus políticas.

4. Una ciudadanía en movimiento

Habida cuenta que el *statu quo* se asienta en una conformación del poder que no tiene ningún interés en la modificación del modelo económico vigente, resulta necesario saber si existen en la sociedad global grupos interesados en transformarlo. Y lo cierto es que en los últimos años hemos asistido a un aumento muy notable de las movilizaciones sociales en lugares del mundo muy diversos.

¿Nos encontramos ante un simple desahogo de una parte de la sociedad ante la frustración generada por la desigualdad y la crisis económica o ante el nacimiento de un amplio movimiento capaz de modificar sustancialmente las instituciones económicas y políticas?

El proceso mundial de «igualación a la baja» (los países del Norte disminuyendo su crecimiento económico y los del Sur incrementándolo), no impide que, paradójicamente, el gran rasgo constitutivo, tanto de las sociedades del Norte como las del Sur, sean los grandes niveles de desigualdad social interna que existen y, en definitiva, el grave problema de redistribución de la riqueza.

La mayor parte de los analistas coinciden en destacar una serie de elementos compartidos por casi todas las manifestaciones sociales de nuevo cuño. Por un lado presentan nuevos repertorios de acción (gestos, lemas, procedimientos...) y nuevas formas de movilización en las que destaca la hibridación entre la calle y la red y el papel, fundamental, de Internet y las redes sociales. Por otro, por su carácter descentralizado, no violento y transparente, así como su carácter autogestionado, la horizontalidad y autorrepresentatividad. Están protagonizadas fundamentalmente por una base social común compuesta, esencial pero no exclusivamente, por un perfil de jóvenes pertenecientes al precariado y al ámbito urbano. Por último, parece clara la existencia de unos marcos rectores y de una agenda común en los que predominan la aspiración de resignificar la democracia y avanzar hacia nuevas formas de cuidado de lo común.

En definitiva, nos encontramos frente a un proceso original y abierto que manifiesta el alto grado de malestar de una amplia franja de la población de muchos países del mundo. Unos movimientos que prefieren la participación a la delegación. ¿Serán capaces de transformarse en un programa positivo de cambio sociopolítico? **Es posible que sus logros tangibles sean limitados, pero resulta indudable que han dinamizado a una parte de la sociedad.**



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas