

De la crisis del empleo al desmantelamiento del Estado de bienestar

Muchas son las cosas que han cambiado en la sociedad española desde que la crisis financiera hiciera añicos el sueño de nuevos ricos de los primeros años del siglo XXI. El autor centra su análisis en dos de los aspectos que pueden tener una mayor incidencia sobre el futuro de la sociedad española. Junto a la enorme destrucción de empleo y el brutal crecimiento del desempleo correspondiente, probablemente el segundo factor que más incidencia va a tener en la transformación (en negativo) de la sociedad española en el futuro más próximo sea el ataque al que se está sometiendo al escasamente desarrollado y tardío Estado de bienestar.

Mesmerizados por el jaleo (de jalear) mediático, el dinero (para algunos) fácil asociado a la burbuja inmobiliaria y la impresionante capacidad de generar empleo de la economía española desde mediados de la década de 1990, la crisis económica de 2009 pilló por sorpresa a legos y expertos por igual. Las palabras del ministro de Economía Pedro Solbes o del propio presidente de Gobierno, primero negando la crisis (tan tarde como comienzos de 2008), luego minusvalorando su intensidad y, por último, anunciando la pronta recuperación (los famosos brotes verdes de la ministra Salgado) es muestra de ello. Pero el brillo y los oropeles de los años de crecimiento no sólo escondieron su fragilidad, sino su incapacidad para resolver algunos de los problemas de la economía española. Entre ellos destacamos la comparativamente desigual distribución de la renta, el alto riesgo de pobreza o el alto desempleo, por centrarnos en aquellos con mayores implicaciones sociales, o el enorme desequilibrio exterior, por sus efectos sobre las necesidades de financiación de nuestra economía.

Las próximas páginas tienen como objetivo narrar hasta qué punto la crisis económica y financiera, y el proceso de consolidación fiscal puesto en marcha desde que en mayo de 2010 cambiara radicalmente la política eco-

Rafael Muñoz de Bustillo es catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Salamanca

nómica hasta entonces seguida por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, está generando cambios en materia de cohesión social y programas del Estado de bienestar que corren el riesgo de ser irreversibles en el corto-medio plazo. Con esa finalidad se analizarán las principales decisiones tomadas desde esa fecha y sus implicaciones cara al futuro.

Los grandes cambios

Muchas son las cosas que han cambiado en la sociedad española desde que la crisis financiera hiciera añicos el sueño de nuevos ricos de los primeros años del siglo XXI, tan espléndidamente relatado en las obras de Rafael Chirbes.¹ De entre todos esos cambios en esta sección repasaremos dos que creo pueden tener una mayor incidencia sobre el futuro de la sociedad española.

De la máquina de crear empleo a la gran fábrica de parados de Europa

Sin duda alguna, el cambio más radical y con mayores implicaciones en términos de involución social acontecido en España es su transformación de considerarse la «gran máquina de creación de empleo» de la Unión Europea que fue desde la crisis de 1994 hasta 2007, aportando el 30% del empleo generado en la UE(15), a pasar a ser la gran pesadilla de destrucción del mismo, aportando el 80% del empleo destruido (3 millones de los 3,7 millones de caída total de empleo) dentro de la UE(15). Lo desproporcionado de ambas magnitudes, tanto en el ascenso como en la caída de la economía española, se pone en evidencia cuando se considera que en 1994 España suponía tan sólo el 8,2% del empleo de la UE (15). Esta destrucción masiva de empleo, junto, no lo olvidemos, con el alto nivel de desempleo existente antes de la crisis –ya que a pesar del fuerte crecimiento del empleo experimentado en 2007 España tenía una tasa de desempleo del 8,3%–, explican que en 2012 el desempleo en España aportara el 28% del desempleo total de los países de la UE (27). En lo que a esto respecta merece la pena resaltar dos hechos. El primero, que podemos considerar positivo dados los tiempos que corren, es que, a pesar de la intensidad de la destrucción de empleo, mucho mayor que la caída del PIB (cuadro 1, p. 43), en 2013 el empleo total se mantenía por encima de los 16 millones, en un nivel similar al existente en 2003. Ello significa que si bien se habría producido un retroceso en términos de empleo equivalente a una década, la economía española todavía muestra un nivel de empleo que, si lo comparamos con los 12-13 millones de empleo que con altibajos hubo en España desde los años sesenta hasta los años noventa del pasado siglo, se puede considerar elevado en términos históricos. Tal es así que incluso teniendo el cuenta el aumento de población, la tasa de empleo

¹ Véase, por ejemplo, *En la orilla*, Anagrama, 2013.

(ocupados sobre población total) en 2013 se situaba próxima al 36% (al nivel de 1999) y seis puntos por encima de la existente tras la crisis de 1993 y durante toda la década de 1980. Este factor, sin duda, explica que las altas tasas de desempleo no hayan provocado una situación todavía más dramática que la existente.

Cuadro 1. Tasas de variación del PIB y del empleo

	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa de variación del PIB	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6
Tasa de variación del empleo	-0,48	-6,76	-2,28	-1,91	-4,54	-0,48	-6,76	-2,28	-1,91	-4,54

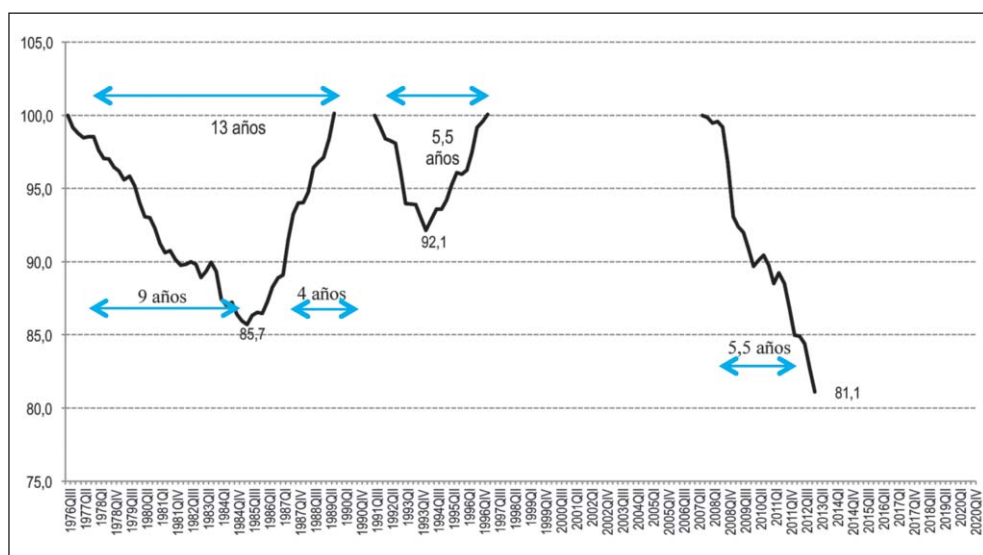
Fuente: INE y elaboración propia.

El segundo hecho, indudablemente negativo, hace referencia a la profunda intensidad de la crisis de destrucción de empleo incluso comparada con las muy profundas crisis de finales de la década de los setenta, coincidiendo con la transición política y la crisis de 1993. Como se puede ver en el gráfico 1, la caída en el empleo no sólo ha sido más intensa, sino que se ha producido de una forma mucho más súbita, ya que mientras que en la crisis de 1976 fueron necesarios 9 años para destruir algo menos del 15% de los empleos existentes, en la actualidad han bastado poco más de cinco para destruir casi el 20% de los empleos existentes, y eso que según los economistas orgánicos estamos en un mercado de trabajo “poco flexible”. El gráfico también recoge información sobre el tiempo que tuvo que transcurrir en las dos crisis anteriores hasta recuperar el nivel de empleo de partida, que en los dos casos fue relativamente rápido. Todo indica, sin embargo, que en esta ocasión se van a necesitar más años para recuperar el nivel de empleo existente antes de la crisis (cerca de 20,5 millones). Por dar una idea, suponiendo un crecimiento anual medio del 2% del PIB, sin ganancias de productividad de forma que todo el crecimiento del PIB se traduzca en crecimiento del empleo, dicha recuperación no se produciría hasta 2024. Si por el contrario se produce el, tan deseado, cambio de modelo productivo y como consecuencia del mismo un crecimiento de la productividad, pongamos por ejemplo del 1% anual, la recuperación del nivel de empleo de 2008 se atrasaría hasta 2034. Esto significa que la recuperación del empleo, salvo que se produzca un inesperado e intenso proceso de crecimiento que hoy por hoy no hay ninguna razón para esperar en el corto-medio plazo, probablemente se alargue mucho en el tiempo.

Este proceso de destrucción de empleo ha dado lugar a cambios de gran calado en España, algunos de forma directa y otros de lógica indirecta. Entre los primeros directos: (a) la concentración de las tasas de desempleo en los estratos de población más vulnerable económicamente ha puesto en marcha un proceso de aumento de la desigualdad sin parangón en las últimas décadas. De este modo, han sido suficiente cuatro años de crisis

económica para que se dé marcha atrás en las tímidas mejoras en la distribución de la renta asociadas al aumento del empleo de los años de auge económico. En la actualidad España, con un índice de Gini de desigualdad de la renta de 0,34 (en una escala que va del 0 al 1) es tras Letonia, Bulgaria y Portugal el país de la UE con mayor desigualdad de renta. (b) La práctica exclusión de la población joven del mundo laboral. Con una tasa de desempleo juvenil del 57% a comienzos de 2013, la segunda más elevada de la UE después de Grecia, aquella parte, por fortuna no mayoritaria, de la población joven que no está en proceso de formación y cursando estudios, cuenta con escasas oportunidades de empleo. Ello puede tener implicaciones en un futuro si con el paso del tiempo y el alargamiento de la crisis se le impide a este colectivo tener experiencia laboral. Este escenario significaría menores posibilidades de conseguir un empleo, incluso cuando se recupere la economía. (c) Aumento del número de hogares en donde todos los activos están parados con las implicaciones que ello tiene en términos de aumento de la pobreza, especialmente cuando se entra en una dinámica de desempleo de larga duración.

Gráfico 1. Destrucción de empleo en las 3 últimas crisis. España, 1976-2013



Fuente: INE y elaboración propia.

Entre los efectos indirectos del desempleo destacan las sucesivas reformas laborales realizadas tras el inicio de la crisis, con Gobiernos de distinto signo y distinta intensidad, pero compartiendo un mismo diagnóstico. De forma sucinta, desde la perspectiva de las reformas laborales aprobadas, el problema del desempleo en España está asociado a la

existencia de una legislación laboral sobreprotectora de los trabajadores que da lugar a un mercado rígido y con insuficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios en la economía. Independientemente de que, como hemos visto en el cuadro 1, lo que caracteriza al mercado de trabajo español es justo lo contrario, su alta flexibilidad que permite crear y destruir empleo muy rápidamente, las últimas reformas, tanto al eliminar la ultra-actividad de los convenios, como al dar prioridad a los convenios de empresa y facilitar la denuncia unilateral de éstos y el cambio de condiciones de trabajo por parte de las empresas, junto la reducción de los costes de despido al facilitar la consideración de despido procedente en circunstancias que antes no habrían entrado en este supuesto y por lo tanto habría estado sujeta a una mayor indemnización, han alterado de forma radical el equilibrio de poder entre empresa y trabajadores a favor de la primera. Ello, junto con la pérdida de poder de los trabajadores que supone tener un desempleo masivo (el *ejército de reserva* del que hablara Karl Marx) y el deterioro del poder sindical, objeto también de una feroz campaña denigratoria, ha dado lugar a un escenario en el que los trabajadores tienen cada vez más problemas para mantener sus condiciones laborales y salariales, como demuestra la pérdida de peso de la masa salarial en el conjunto de las rentas generadas.

El ataque frontal al Estado de bienestar

Junto a la enorme destrucción de empleo y el brutal crecimiento del desempleo correspondiente, probablemente el segundo factor que más incidencia va a tener en la transformación (en negativo) de la sociedad española en el futuro más próximo sea el ataque al que se está sometiendo al escasamente desarrollado y tardío Estado de Bienestar. Aunque por razones expositivas trataremos esta cuestión de forma separada al aumento del desempleo es importante tener presente que, como veremos más adelante, ambos fenómenos están fuertemente interconectados, ya que, al menos desde mediados de 2010, el aumento del desempleo y la destrucción de empleo son en grandísima parte resultado de la política de consolidación fiscal y reducción del déficit público que supuso la vuelta a la recesión cuando, gracias a la política contracíclica aplicada hasta el momento, España (y Europa) habían sido capaces de poner de nuevo en marcha a la economía. Este cambio de política dio lugar a una segunda recaída de la economía de la que todavía está intentando salir nuestro país. Puesto que el gasto social y la educación son componentes principales del gasto público, el proceso de consolidación fiscal ha recaído, y probablemente seguirá recayendo de forma muy importante en los principales programas del Estado de Bienestar. Un Estado de Bienestar, es necesario decirlo, que antes de la crisis figuraba entre los menos desarrollados y generosos de la UE (15), y que en términos de gasto no había aumentado su peso sobre el PIB durante los años del *boom*, en los que se pusieron en marcha tan solo algunas ligeras mejoras en materia de dependencia o escolaridad de 0-3 años.

Pues bien, partiendo de un Estado de Bienestar moderado en términos de gastos y poco ambicioso en términos de programas, el ajuste fiscal y los recortes de gasto público en los que se ha materializado éste han puesto en marcha una dinámica que bien pudiera afectar a la propia naturaleza del Estado de Bienestar tal y como lo conocemos en la actualidad.

Las actuaciones sobre los principales programas del Estado de bienestar que revisaremos más adelante tienen en común una reducción muy significativa del empleo público, cercana a los cuatrocientos mil puestos de trabajo, convirtiendo al sector público en uno de los sectores que más ha contribuido a la destrucción de empleo en el último año. Asumiendo que el empleo público no es una finalidad en sí misma, y que por lo tanto puede tener sentido proceder a ajustar las plantillas de empleo a las necesidades de la Administración, es importante preguntarnos, como punto de partida, si España destaca por tener un alto nivel de empleo público comparado con los países de nuestro entorno. La respuesta es un rotundo no. De acuerdo con los datos comparativos de empleo público suministrados por la OCDE, España tiene un nivel de empleo público muy inferior a otros países europeos, próximo, pero por debajo, de la media de la OCDE. Como ejemplo, mientras que en 2008 en Noruega o Dinamarca el empleo público según la definición de la OCDE prácticamente alcanzaba el 30%, en España era ligeramente superior al 12%, por debajo incluso de EEUU.² Eso significa que, en términos globales es difícil pensar que una reducción de empleo como la señalada más arriba pueda efectuarse sin que repercuta en la calidad y cantidad de los servicios públicos.

La reducción del gasto público, que se ha convertido en la única guía de la política económica desde mayo de 2010, especialmente del gasto público social que suponía al comienzo de la crisis, incluyendo educación, la cuarta parte del PIB, tiene dos efectos sobre el bienestar claramente negativos. El primero de ellos, al que se ha aludido más arriba, es de naturaleza macroeconómica. Al reducirse el gasto público en un contexto de caída de la demanda privada, tanto por la reducción del consumo fruto del aumento del desempleo y la caída de renta como por el hundimiento de la inversión (con una caída del 32% entre 2008 y 2012), el ajuste fiscal profundiza la intensidad de la crisis. De hecho, el cambio de rumbo de la política fiscal en 2010 es el responsable del cambio de trayectoria de la economía Española en 2011 y de la segunda entrada en recesión. La fundamentación teórica de la política de consolidación fiscal alentada por las autoridades europeas y aplicada en España desde 2010 se basaba en la conocida como *hipótesis de austeridad expansiva* que defiende que bajo determinados supuestos el ajuste fiscal podía poner en marcha, por distintas vías, entre ellas por el aumento de la “confianza” en el país, un proceso virtuoso de relanzamiento de la actividad económica que neutralizara los efectos contractivos de la reducción del gasto público y

² Datos disponibles en OECD, <http://www.oecd.org/gov/pem/publicemploymentkeyfigures.htm>.

el aumento de los impuestos.³ Lamentablemente, esta teoría, que tiene unos fundamentos ya de por sí débiles, se ha probado falsa en el caso español (y en otros países como Grecia y Portugal), provocando una intensificación de la recesión. De hecho, atendiendo a las estimaciones del FMI, una institución nada sospechosa de alentar comportamientos fiscales irresponsables, la recesión de 2011-2013 en España sería el resultado del proceso de consolidación fiscal,⁴ sin el cual, *caeteris paribus*, la economía española no habría entrado en la segunda recesión. Ese es precisamente el primer y terrible legado de la reducción del gasto público, la profundización de la crisis con su bagaje de más desempleo y pérdida de renta.

El segundo efecto tiene que ver con el impacto *per se* de la reducción del gasto público. Puesto que, al menos hasta 2013, la reducción del gasto se ha centrado en políticas no monetarias (las pensiones han salido hasta ahora más o menos indemnes, salvo la congelación de 2011 y los aumentos inferiores al IPC de 2013 y lo mismo se puede decir de las prestaciones por desempleo, exceptuando la caída del 60% al 50% de la “generosidad” de las mismas a partir del sexto mes de desempleo), lo que se observa es una reducción del gasto en los principales programas de gasto social (sanidad, dependencia y educación), así como un aumento en la parte de los mismos cofinanciada por los usuarios. Aunque hoy tales cambios no supongan una alteración de la naturaleza de las prestaciones, no por ello se puede minusvalorar sus efectos. En primer lugar, porque estamos hablando de programas con un fuerte efecto nivelador de la capacidad de consumo. El gasto público, tanto en lo que se refiere a sanidad como educación, tiene una gran fuerza niveladora puesto que posibilita el acceso a servicios de sanidad y educación de calidad a toda la población, independientemente de su nivel de renta. Es más, al menos en lo que se refiere a sanidad, cuando consideramos que la salud está normalmente inversamente relacionada con el nivel de renta, de forma que, por múltiples razones, la población económicamente más vulnerable tiene también peor salud, la capacidad redistributiva de los sistemas de salud públicos de calidad se muestra con toda su intensidad. Solo en países con una salud pública universal de calidad puede la población económicamente vulnerable acceder a una atención sanitaria de calidad, ser igual en el dolor a la población de mayor renta. Este principio todavía no se ha roto en nuestro país salvo en lo que respecta a: los inmigrantes irregulares (alrededor de ochocientos mil según algunas estimaciones) que se habrían vistos desprovisto del acceso al SNS del que disfrutaban hasta 2011; y la reducción presupuestaria, y la correspondiente reducción de personal, que se habría dejado sentir en un aumento de las listas de espera, con la correspondiente pérdida de bienestar para los pacientes pendientes de intervención quirúrgica y sus familias, cierre de servicios de urgencias en zonas rurales, etc. Lo

³ Para una revisión crítica de la fundamentación teórica de esta perspectiva véase, por ejemplo, Rafael Muñoz de Bustillo: «La construcción de un mito: la Hipótesis de Austeridad Expansiva», en A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.), *Los retos de Europa: democracia y bienestar social*, Editorial Sistema, Madrid, 2012, pp. 115-147.

⁴ IMF, *Regional Economic Outlook: Europe. Strengthening the Recovery*, May 2011, Washington, International Monetary Fund, 2011.

mismo se puede decir de los recortes en educación, que sin duda tendrán mayor impacto en aquéllos que, por circunstancias personales o familiares, necesitan de un mayor apoyo y seguimiento en su proceso formativo. O del aumento de las tasas universitarias y endurecimiento del acceso a becas, que hará todavía más difícil que la universidad llegue a ser una institución abierta de forma efectiva a todas las clases sociales, haciendo más difícil su acceso a los jóvenes, precisamente en un momento en el que prácticamente no hay alternativas al estudio para la juventud.

Pero los recortes pueden tener efectos indirectos en el medio plazo todavía más negativos para el mantenimiento del Estado de bienestar. En la actualidad las principales políticas de este: salud, pensiones y desempleo cuentan con un alto apoyo ciudadano en todo el mundo y especialmente en España. Como se puede ver en el gráfico 2 (p. 49) la inmensa mayoría de la población considera que las actuaciones en estos campos son responsabilidad del Gobierno. Pero como señala el investigador inglés Peter Taylor-Gooby⁵ la crisis puede generar cambios contradictorios en la intensidad de este apoyo, ya que, por un lado, al aumentar la inseguridad es de esperar que aumente el apoyo de la población (y las clases “medias”) a estas políticas protectoras, pero, simultáneamente, los recortes pueden hacer desconfiar a esa misma población de la capacidad futura del Estado de atender sus compromisos, lo que incentivaría respuestas individuales de aquéllos que puedan permitírselo, mediante la contratación de seguros privados o el ahorro. Este comportamiento derivaría con el paso del tiempo en una pérdida de apoyo al Estado de Bienestar por parte de la población de rentas medias, y recordemos, que hasta ahora el masivo apoyo a esta institución ha sido el elemento central que ha impedido su desmantelamiento incluso en aquellos países, como en el Reino Unido de Margaret Thatcher, con ideologías más beligerantes hacia esta institución.

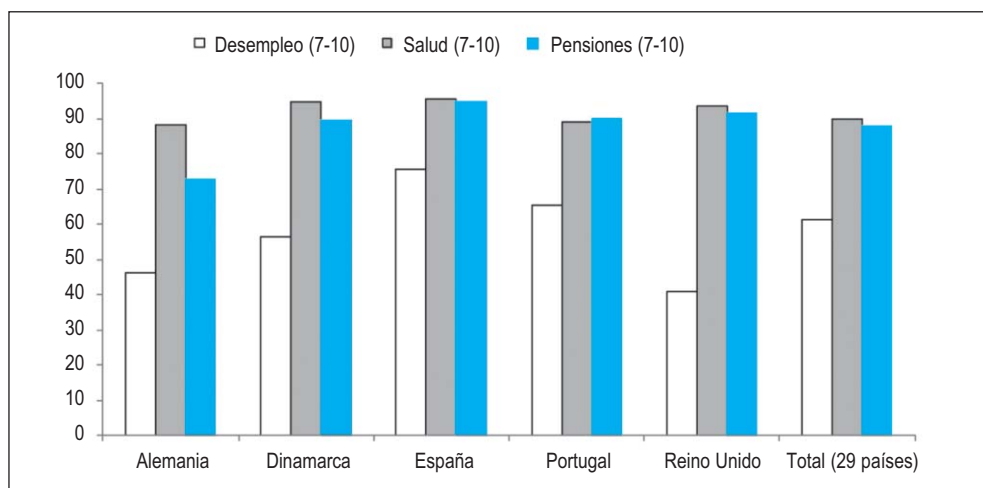
Sin duda, ese es uno de los posibles peligros que entraña la reforma de las pensiones que se está fraguando en el momento de escribir estas páginas. Un cambio sistémico que supondrá que los pensionistas, en el momento de su jubilación, no van a tener certeza de cuáles van a ser sus ingresos durante su vida de pensionista ya que éstos van a pasar a depender de la situación económica de la Seguridad Social y la evolución de la inflación. Una reforma ésta que traiciona la naturaleza del sistema hasta el momento (posibilitar un mantenimiento del nivel de vida no muy diferente del que tenía el pensionista en sus años de trabajador en activo).

Los resultados

No hace falta ser economista o científico social para saber cuáles son los resultados sociales de la crisis y su gestión, ya que estos se dejan ver en nuestros pueblos y ciudades en

⁵ P. Taylor-Gooby, «Security, equality and opportunity: attitudes and the sustainability of social protection», *Journal of European Social Policy*, vol. 21(2), 2011, pp. 150-163.

Gráfico 2. Población (%) que considera (de 7 a 10 en una escala de 0-10) la que es responsabilidad del Gobierno: la salud y el nivel de vida los jubilados y desempleados



Fuente: International Social Survey Programme 2006 (Role of Government IV) y elaboración propia.

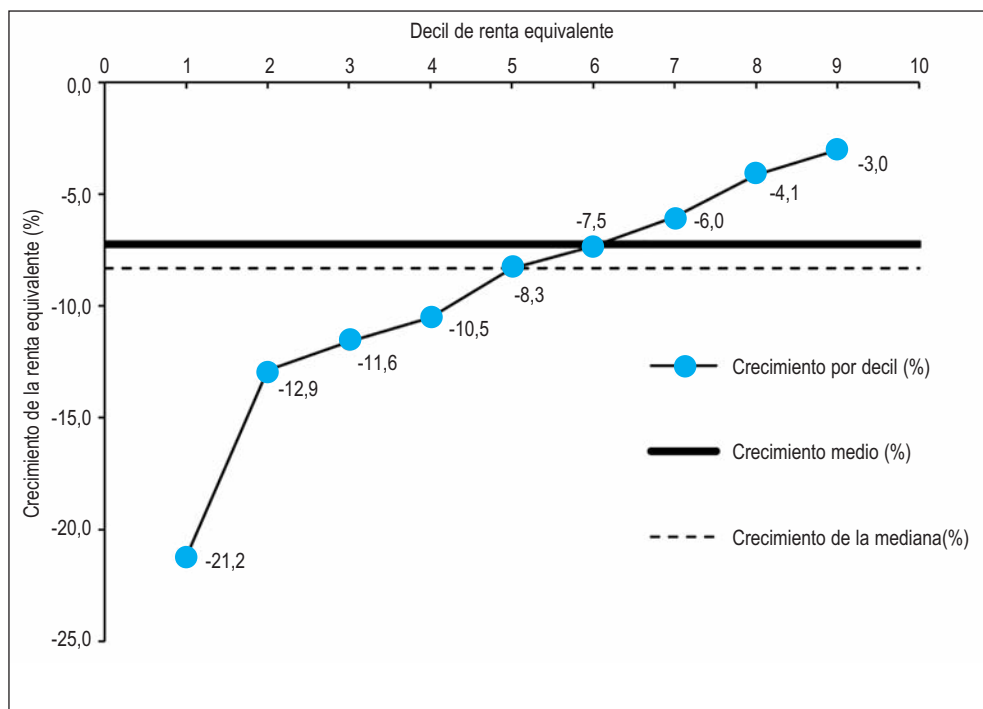
términos de aumento de la pobreza y mayor recurso a organizaciones de apoyo social como Cáritas, la Cruz Roja o los Banco de Alimentos, por parte de segmentos de población que hasta el momento habían sido capaces de resolver de forma privada sus necesidades de subsistencia. En todo caso, el análisis de la información disponible permite concluir que la sociedad española no sólo va a salir de la crisis más pobre, sino que va a ser, y ello es mucho más grave desde mi punto de vista, una sociedad más desigual y con una peor cobertura de las necesidades sociales en materia de pensiones, salud, educación o dependencia. Como se ha señalado, la crisis ha dado al traste con las pequeñas mejoras en materia de reducción de la desigualdad que se habían alcanzado tras más de 10 años de crecimiento del empleo. Así, con los últimos datos disponibles España aparece como el cuarto país más desigual de la UE, a la par de Portugal y tan solo por detrás de dos países con un mucho menor nivel de renta y desarrollo institucional como son Bulgaria y Letonia. Triste récord.

Por último, es posible que, como ha señalado recientemente Emilio Botín, esté “llegando dinero de todas partes”,⁶ pero este dinero claramente no llega a todos por igual. En el gráfico 3 (p. 50) se representa cuál ha sido la reducción de la renta en España en el período 2003-2010, último año disponible, de acuerdo a las decilas de renta, donde la primera

⁶ <http://www.publico.es/dinero/475415/botin-dibuja-una-espana-irreal-vivimos-un-momento-fantastico-llega-dinero-de-todas-partes>.

decila se corresponde al 10% de población con menor renta de España, la segunda al siguiente 10%, etc. El gráfico muestra que mientras que la pérdida media de renta en el período ha sido de poco más del 7%, su distribución ha sido muy desigual: en el caso de la población con menor renta, la caída ha sido del 21%, mientras que tan sólo ha sido del 3% para la penúltima de las decilas. Resumiendo, este gráfico refleja una vez más la conocida admonición bíblica de la *Parábola de los talentos* según la cual: «al que tiene, le será dado, y tendrá más; y al que no tiene, aún lo que tiene le será quitado» (Mateo 25: 29). Sin ninguna duda, esta dinámica se verá todavía más acentuada cuando se conozcan los datos correspondientes a 2011-2012.

Gráfico 3. Evolución de la desigualdad absoluta y relativa en España (2003-2010)



Fuente: J. I. Antón: *Avance del Proyecto de Investigación: Las Consecuencias Sociales de la Gran Recesión en España*, a partir de los Microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida, 2013.