



## Nuevas Propuestas para Nuevos Tiempos

Ponencia Luis Ayala. Catedrático de Economía de la Universidad Rey Juan

Carlos

### 1. ORIGEN DEL PROBLEMA DEL PARO, POBREZA Y EXCLUSIÓN

Hay **varias cuestiones que se combinan y alimentan entre sí** y es difícil tener una idea clara del conjunto de factores. Creo que en el análisis de los problemas que ya había antes de la crisis pesan sobre todo **tres factores**. En primer lugar, tenemos un *problema económico básico que es una estructura productiva débil y poco competitiva que dificulta la creación de empleo*, a pesar de lo que pudiera parecer por la evolución de la ocupación antes de la crisis. En segundo lugar, sufrimos otro *problema estructural de desigualdad y vulnerabilidad*, que hizo que al llegar a la crisis lo hiciéramos con un segmento de población muy amplio con rentas sólo ligeramente superiores al umbral de pobreza y muy dependientes del efecto de arrastre que había tenido la expansión de determinados sectores, como construcción y hostelería. Y, en tercer lugar, *no hemos sido capaces de consolidar nuestras redes de protección* y llegamos a la crisis con un sistema de garantía de ingresos muy fragmentado, con grandes lagunas en su cobertura y con grandes desigualdades territoriales.

El primer problema, la *creación de empleo*, no lo van a resolver las reformas del mercado de trabajo. Tiene su raíz en una *estructura productiva muy débil*, en un contexto de creciente competencia, donde se hace difícil competir sólo con estrategias basadas en bajos salarios. En las últimas décadas, la creación de empleo ha estado muy ligada a *sectores cíclicos*. Tenemos evidencia que muestra que *necesitamos tasas relativamente altas de crecimiento del PIB para crear empleo*. Algunos autores las sitúan en torno al 2%.



Pero, sobre todo, tenemos un **problema estructural de desigualdad**. España ha sido y es un país muy desigualitario en el contexto comparado. Lo ha sido históricamente, lo era antes de la crisis y lo es más con el desarrollo de ésta. Y lo es por varias razones:

**1.-** Por un lado, por la *desigualdad que hay en las rentas primarias* o, en otras palabras, en los resultados de los mercados de trabajo o de capital. El nivel de concentración de las rentas de capital es uno de los más altos del mundo y nuestras desigualdades salariales son también elevadas en el contexto comparado, con una alta incidencia del trabajo de bajos salarios. Ya antes de la crisis habíamos alcanzado nuestro máximo histórico en las tasas de pobreza de los ocupados. En esa etapa, además, hubo ciertamente un proceso muy importante de creación de empleo, pero acompañado de subidas salariales muy moderadas.

**2.-** En segundo lugar, tenemos un *problema importante de movilidad social*, caracterizado por una alta movilidad en la parte baja de la distribución de la renta y muy limitada en la parte alta. Antes de la crisis se redujeron las distancias entre las rentas más bajas y la media, mientras que apenas hubo transiciones en la otra mitad. La razón es, básicamente, un alto grado de rotación entre empleos precarios.

**3.-** En tercer lugar, la desigualdad en las rentas primarias no se ha comportado de manera distinta a la de otros países de nuestro entorno, pero, sin embargo, la desigualdad final o *desigualdad con la renta disponible se ha ido alejando de la media de los países más ricos*. ¿Por qué? Fundamentalmente, por la debilidad de las políticas redistributivas, con una *inversión de recursos insuficiente y un diseño inadecuado*. Tenemos un déficit histórico en de gasto social.



Pero, sobre todo, lo que sucedió antes de la crisis fue una *pérdida de capacidad redistributiva de nuestro sistema de prestaciones e impuestos*. En relación al primero de esos dos ámbitos, hay que recordar que la década anterior a la crisis estuvo caracterizada por un *menor crecimiento tanto del número de prestaciones sociales como de sus cuantías*, salvo en determinadas prestaciones. Pero habría que subrayar, sobre todo, lo que pasó con los ingresos porque es lo que hoy constituye una de nuestras principales restricciones: hubo *reformas encaminadas a la reducción de los tipos impositivos (1998, 2007)*, que supusieron una caída de la recaudación. Menor recaudación equivale a menor capacidad de redistribución y, sobre todo, menor recaudación significa la posibilidad de que en tiempos de caída de la actividad económica se disparen las cifras de déficit. El problema de los ajustes actuales no nace sólo, por tanto, de tener que cumplir unos compromisos europeos de estabilidad presupuestaria sino también porque *nosotros mismos elegimos en su momento (también lo hicieron otros países) rebajar el nivel de los impuestos*.

El **resultado de todo esto fue que la desigualdad y la pobreza dejaron de disminuir en España desde principios de los años noventa**, rompiéndose una tendencia histórica tanto de reducción continuada de ambos fenómenos como de acercamiento a los niveles medios de la Unión Europea. En lo cualitativo, la consecuencia fue el mantenimiento prolongado de situaciones de vulnerabilidad relativamente ocultas bajo la ola expansiva, mientras se iba reduciendo la capacidad de los principales instrumentos para transformar esas situaciones.

¿**Qué ha pasado en la crisis?** Se han dado una serie de *procesos perfectamente compatibles con lo anterior*. Al agotarse la ola expansiva, esos altos niveles de vulnerabilidad se han transformado, en un porcentaje importante, en situaciones de pobreza y exclusión social. No hay un antes y un después: se trata de un mismo proceso, aunque por supuesto sí lo hay en



cuanto a las cifras y la magnitud de los problemas. La caída de la actividad económica y el empleo han dado lugar a *resultados que no por conocidos son menos alarmantes: el incremento de la desigualdad ha sido mucho mayor que en la UE-27, sobre todo cuando la desigualdad la medimos como distancia entre los más ricos y los más pobres. Y, sobre todo, los mayores costes han recaído en los hogares con menos recursos.*

Esto lo podemos medir a través de un instrumento muy sencillo que son las curvas de incidencia del crecimiento: tenemos el comportamiento más regresivo de los principales países de la UE ("curva de manual"), con una explosión de los hogares excluidos del empleo y el crecimiento de la pobreza monetaria (como muy bien queda reflejado en el documento de EAPN). No obstante, hay también **rasgos nuevos** en este proceso que me gustaría destacar también:

- *incremento sin parangón de los hogares con sustentador principal parado (en lo que ha sido importante la presencia de la inmigración, que ha disparado su demanda de prestaciones)*
- *situación de alarma social respecto a los jóvenes (no sólo por sus tasas de desempleo superiores al 40% sino, sobre todo, por las perspectivas tan negativas para los jóvenes sin formación)*
- *hundimiento de las rentas más bajas (muy distintivo en la perspectiva comparada), que rompe con los logros sociales de varias décadas: la red de seguridad económica se ha roto por varias partes*

Procesos que, lógicamente urgen a **revisar no sólo las actuaciones que podrían dar respuesta a las necesidades impuestas por la crisis sino también aquellas que podríamos calificar como estructurales** en nuestro modelo social.



## 2. CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD

Voy a empezar diciendo **algo muy básico**: las *políticas de austeridad generan desigualdad y pobreza*. Lo hacen a través de *dos vías*: una directa, que es el posible recorte de prestaciones y servicios básicos, y otra más indirecta, relacionada con la caída de la producción y el empleo como consecuencia del recorte del gasto público. Creo que es un punto de partida importante porque no está tan asumido que esta idea de austeridad no es neutral en términos distributivos.

Dicho esto, me atrevería a reconvertir la cuestión en *cuáles son las consecuencias del aumento de la desigualdad y la pobreza en un contexto de recortes*. Digo esto porque *si echamos la mirada atrás emerge una realidad que introduce muchas sombras sobre la crisis actual*: los  **aumentos de desigualdad y la pobreza no son transitorios** y las expansiones y las recesiones tienen un **efecto asimétrico** sobre la desigualdad y la pobreza.

Podemos hacer un rápido repaso al proceso de las últimas décadas para entender ambas afirmaciones. Y para ello me gustaría partir para ello comentando un *hallazgo empírico* que me dejó bastante confuso. Desde mediados de los años noventa tenemos muchas encuestas pero pocas nos permiten conocer cuál ha sido la evolución de la desigualdad. Disponemos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que aunque no nos dice nada de lo que ha pasado entremedias nos permite saber qué ha ido pasando durante amplios intervalos de tiempo. Trabajando con las EPFs e intentando reconstruir qué había pasado entre 1990 y 2008 encontré que la desigualdad había disminuido, aunque mucho menos que entre 1980 y 1990. La disminución se repetía con una batería muy amplia de indicadores y con opciones metodológicas muy distintas. Tal resultado no cuadra con lo que otros autores han encontrado, e incluso, con mis propias estimaciones con otras fuentes que cubrían los períodos intermedios. Me puse a indagar qué podía explicar esa



*inesperada reducción* y me encontré con una serie de *resultados perfectamente compatibles* con ese hallazgo.

Así, diversos estudios confirman que *la desigualdad disminuyó en el primer tercio de los años noventa* debido al efecto de arrastre del proceso anterior, con un importante efecto redistributivo de las políticas de impuestos y transferencias. Según mis propias estimaciones con datos del PHOGUE, *la desigualdad permaneció constante, sin embargo, entre 1993 y 2000*, mientras que los índices resultantes de la explotación de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares revelan que *la desigualdad también permaneció estable en el trienio 2001-2003*. Finalmente, los resultados con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para el período 2004-2008 también muestran la ausencia de cambios significativos en los indicadores de desigualdad en dicho intervalo temporal. Esta evolución parece confirmar, por tanto, la idea señalada de reducción de la desigualdad al inicio del período de análisis (1990-1993) y de estabilidad en los años posteriores, que podría ser compatible con la leve reducción observada de la desigualdad en la comparación de las EPFs de 1990-91 y 2008. En un contexto en el que no había políticas de austeridad, por tanto, no fue posible reducir la desigualdad.

*Pero la pobreza sí que aumentó en los primeros años noventa*. Lo hizo como consecuencia de la breve recesión de 1992-94 y el problema es que en los años posteriores se mantuvo esa tasa a pesar del incremento del empleo. ¿Qué quiere decir esto? Pues simplemente que *aumentos transitorios de las necesidades sociales se pueden convertir en crónicos con el paso del tiempo*. Y en un contexto como el actual, *si se prolonga el desarrollo de políticas de ajuste, el aumento inevitable de la pobreza podría dar al traste con buena parte de los avances sociales que tanto costó conseguir en la democracia*. El crecimiento de las tasas de pobreza durante los últimos tres años es, de hecho, el mayor desde que tenemos encuestas anuales y exige respuestas que la contención de las políticas de gasto está imposibilitando. *Nos arriesgamos a*



*pasar a tener durante varias décadas tasas muy altas no sólo en el contexto comparado sino en lo que ha sido nuestra trayectoria en los últimos 40 años.*

Me gustaría añadir algo más. Existe una *creencia generalizada*, sobre todo entre la clase política, en que la recuperación del crecimiento económico supondrá la reducción de la desigualdad y la pobreza. La ecuación es sencilla: *a mayor crecimiento, menor pobreza*. Cabría esperar, por tanto, que cuando crezca la economía y se reduzca el desempleo la pobreza y la desigualdad disminuirán. Del relato anterior no se deduce eso, pero es que, además, cuando trabajas directamente con los datos tampoco se obtiene ese cuadro. En un *trabajo reciente*, con un grupo de colegas, hemos intentado medir cómo evoluciona la pobreza con los cambios de ciclo. Encontramos que no se da en la realidad esa relación aparentemente tan simple. Hemos utilizado como indicador de pobreza el porcentaje de hogares sin ingresos que nos da la EPA y lo hemos cruzado con indicadores representativos del ciclo, ya sea la tasa de desempleo, la tasa de paro de los cabezas de familia o el porcentaje de hogares en los que todos los miembros activos están en desempleo. Nuestros resultados, para más de cien trimestres y todas las CCAA, son bastante concluyentes: *la sensibilidad de la pobreza al descenso del desempleo es mucho mayor que a aumentos de éste. Hay, por tanto, un efecto asimétrico del ciclo*. Y lo mismo nos sale cuando tratamos de identificar el efecto no sólo de estar en una etapa de expansión o recesión sino de la duración de ambas.

¿Cómo interviene en esto la política de recortes? Vuelvo a lo que comentaba antes: la austeridad presupuestaria *no reduce la pobreza y crea más desigualdad*, especialmente si la reducción de servicios o la pérdida de intensidad protectora afectan más a aquellos especialmente relacionados con el bienestar de los hogares. La severidad, además, de las nuevas formas de pobreza **exige no sólo mantener** lo que había antes de la crisis, que ahora es insuficiente, **sino aumentar los niveles de gasto**.



De esto último vamos a hablar después y respecto a lo primero creo que hay una serie de **líneas rojas** que no se pueden traspasar si queremos evitar que la pobreza perdure durante las próximas décadas y son las que afectan, sobre todo, a las *pensiones mínimas*, la extensión de la *protección a los desempleados* y los recortes en *sanidad, educación y dependencia*. Me gustaría referirme también en este ámbito a un proceso que se ha analizado desde distintas ópticas pero muy poco desde la perspectiva de la igualdad y es el recorte en el **empleo público**. Tanto la Administración Central como las CC.AA. han recortado el volumen de empleados públicos. Con independencia de la mayor o menor eficiencia de los funcionarios o de la posibilidad de que algunos servicios estuvieran sobredimensionados se olvida que el empleo público juega en España un importante papel redistributivo. Su comportamiento, en algunos casos *contracíclico*, la *menor dispersión de las remuneraciones* y la *tendencia a igualar las rentas de los individuos que cuentan con la misma antigüedad y cualificación* en un determinado puesto de trabajo, son algunas de las razones que explican la capacidad niveladora de las remuneraciones por parte del sector público.

Y, por último, creo que habría que enfatizar también **otro tipo de costes** que están aumentando debido a las políticas de austeridad. Se trata de los que emanan de la *ruptura del pacto social*. Nuestro sistema de protección social es el resultado de un pacto social y los derechos asociados son conquistas sociales. Estamos viendo en varios servicios, como sanidad, dependencia, becas, etc., que *las condiciones de acceso se están volviendo cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados*. Parece que **la política social se introduce por la puerta de atrás** y el acceso a algunos de estos servicios cada vez es más estigmatizante. ¡Cuidado! Ya no se trata tan sólo de menores o mayores gastos o ingresos sino que *estamos rebajando el principio de ciudadanía* a la hora de diseñar el acceso a esos servicios.



### 3. ¿QUÉ ALTERNATIVAS PODRÍAN PLANTEARSE A ESTA POLÍTICA DE AUSTRIDAD?

Es *difícil discernir* cuáles deberían ser las líneas estratégicas e innovadoras de actuación. Obviamente una *respuesta muy sencilla* sería pasar a una política de no austeridad, pero esta contestación además de simplista impide proponer lo que podría ser una política más solidaria, incluso dentro de esta línea de austeridad. Me gustaría plantear **dos escenarios**: uno, en el que se considere que es inevitable que la estrategia política en España es la política de austeridad, que me sigue pareciendo un eufemismo ya que ser austero no es lo mismo que recortar gastos, y otro, en el que se apuesta por una intervención pública activa y solidaria, que es en el que creo que se sitúa el documento de la EAPN. Todo apunta a que vamos a tener que convivir bastante tiempo con el primero de esos escenarios, por lo que me gustaría centrarme inicialmente en la idea de cómo acompañar esas duras medidas de contención del gasto público con otras actuaciones que sin elevar sustancialmente el gasto sean favorecedoras de una mayor inclusión social.

Y querría comenzar utilizando un principio que utilizan mucho los especialistas en salud cuando hablan de “salud en todas las políticas”. En mi caso, creo que sin justificar las políticas de contención del gasto, que voy a decirlo otra vez aumentan la desigualdad y la pobreza, una primera estrategia sería un planteamiento de **equidad o inclusión en todas las políticas**. En todas las reformas que se han emprendido y en las que quedan por llegar hay amplios márgenes de mejora en términos de equidad. En el ámbito del **sistema financiero**, por ejemplo, no se puede negar que ha habido *algunos avances*, como la contención de las remuneraciones de directivos o, aunque muy tímidamente, en la dación en pago. *Los márgenes de mejora, sin embargo, siguen siendo muy amplios*. Se puede seguir regulando y prestando más atención al crédito a proyectos emprendedores de colectivos en exclusión, por ejemplo.



¿O qué decir de la **reforma laboral**? Esta reforma está *plagada de desigualdades y de asimetrías*. Hay multitud de vertientes en las que se podían haber añadido mayores componentes de equidad. Valga un *ejemplo muy concreto*: como es conocido, uno de los aspectos más criticados de la reforma es la posibilidad de alterar las remuneraciones si los ingresos caen durante tres trimestres consecutivos; no hay nada, sin embargo, que establezca que si las ventas crecen a un ritmo notable durante tres trimestres los trabajadores puedan beneficiarse del incremento de facturación y de beneficios. O, por ejemplo, si de verdad se quiere aumentar la estabilidad del empleo aumentemos la *brecha entre las cotizaciones de los temporales, más caras, y las de los indefinidos*, con un saldo total que no suponga cambios.

Y lo mismo puede decirse de la **reforma fiscal**. *¿Por qué no traer la pobreza y la exclusión al IRPF?* Podría parecer un planteamiento absurdo porque los trabajadores con ingresos más bajos no están obligados a declarar, pero en otros países el uso de *incentivos para trabajadores con salarios bajos* ha sido una de las líneas dominantes de la reforma fiscal.

Lo que quiero decir es que **a cualquier política se le pueden añadir objetivos de mejora de la equidad por muy austera que sea**, que sean, además, con todos los límites, evaluables. Si no se hace así nos estamos jugando mucho. *Las políticas de austeridad nos pueden condenar a convivir durante muchos años, incluso aunque se recupere la actividad económica, con niveles muy altos de desigualdad, pobreza y exclusión*. Lo mínimo, por tanto, que podría exigirse a los decisores públicos en este momento es incorporar criterios de equidad y de reducción de la pobreza a sus actuaciones.

Pero podemos **ir mucho más allá como hace el documento y plantear una verdadera política global de inclusión social**. No puedo entrar, lógicamente, en los detalles del documento pero sí reforzar algunas líneas específicas o incluir otras. Y lo primero que he de señalar es que es *imposible*



*pensar en mejoras sustanciales sin aumentar el gasto redistributivo. Y creo que es bueno poner referencias cuantitativas que nos ayuden a orientar las políticas. En el documento se cita, por ejemplo, como objetivo alcanzar el gasto social medio de la UE. A mí la verdad no me gusta, como principio, esta referencia. Creo que hay que elevar el gasto al nivel propio que corresponde a nuestra estructura demográfica y a nuestro nivel de renta: si así procediéramos, tal vez la cifra fuera más alta que la media de la UE.*

Y si diéramos ese paso deberíamos marcarnos una serie de **objetivos muy concretos**. En mi opinión, destacan entre ellos dos como prioritarios: la *implementación de actuaciones dirigidas a los jóvenes sin formación y la redefinición casi total de los sistemas de garantía de rentas*. En relación al primer aspecto, creo que también aquí hay muchos márgenes para actuar sin elevar los costes, a través de *bonificaciones mucho más específicas* que las que introduce la reforma laboral. Y en relación al segundo aspecto, nos tenemos que plantear, sin duda, *qué nos falta para definir una red de seguridad económica coherente y cómo reducir las desigualdades de los subsistemas actuales*.

Mejoremos también, por qué no decirlo, la *eficiencia de los programas de mantenimiento de rentas*. Hay que mejorar la estructura de incentivos evitando el riesgo de políticas muy específicas para los más desfavorecidos para evitar la precarización de algunos colectivos. **Pero, sobre todo, reforcemos esa red de protección** ahora claramente insuficiente para contener el aumento de la pobreza severa, que me parece uno de los aspectos más amenazantes de nuestro desarrollo social.

Lógicamente, creo que estas reivindicaciones hay que ligarlas a una reforma *fiscal agresiva*, utilizando una terminología bastante común en estos tiempos. Creo que por la fuerza de las circunstancias se ha dado un paso adelante, no muy distinto por cierto del de la mayoría de los países europeos, pero todavía se puede seguir avanzando. La propuesta sería, por tanto, muy



simple: **redes más sólidas de protección a cambio de detraer mayores recursos a los hogares más ricos**, lo que no sólo pasaría por aumentar los tipos del IRPF sino por un mayor gravamen de la riqueza. *Para todo ello necesitamos ese pacto social al que antes me refería.*

Y me gustaría citar una última cuestión, que es el riesgo que supone para la inclusión social la tendencia al **desprestigio de lo público**. Tal vez sea un planteamiento demasiado ideológico para cerrar esta intervención, pero creo que hay una clara estrategia, consciente o inconsciente, de abandono o por qué no decirlo de dejar morir, en algunos casos, servicios públicos fundamentales. La reforma laboral, por ejemplo, abre más la mano con el tema de las ETT y la formación o las bonificaciones en la contratación. ¿Por qué no se elige, en lugar de esto, reformar unos servicios públicos de empleo cada vez más deteriorados? **Sólo con un sector público fuerte y, por supuesto, con una iniciativa social más intensa será posible salir del peligroso pozo** en el que nos encontramos.