

INFORME

EL PACTO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

Propuestas que la Fundación Alternativas aporta a la Comisión para la
Reconstrucción Social y Económica, creada en el Congreso de los Diputados.



18 de junio de 2020

COORDINADOR DEL INFORME: Diego López Garrido. Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas. Catedrático (e) de Derecho Constitucional de la UCLM

COLABORADORES EN LA REALIZACIÓN DEL INFORME:

Economía sostenible

Inmaculada Ballesteros. Directora del Observatorio de Cultura y Comunicación de la Fundación Alternativas.

Juan Manuel Andrés Jovani. Asesor Facultativo Economista de las Cortes Generales.

Rafael Bonete Perales. Profesor de Economía Aplicada. Universidad de Salamanca.

Octavio Granado Martínez. Profesor, exsecretario de Estado de Seguridad Social.

Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera. Profesor de Investigación de CSIC.

Inmaculada Ordiales Hurtado. Área de Estudios y Análisis del CES.

Jesús Rodríguez Márquez. Abogado. Profesor de Derecho Financiero y Tributario. UCM.

Jesús Ruiz – Huerta Carbonell. Profesor Emérito de Economía de la URJC y Director del Laboratorio de la Fundación Alternativas.

Carmen Vizán Rodríguez. Área de Estudios y Análisis del CES.

Reconstruir el sistema nacional de salud tras la pandemia

José Manuel Freire Campo. Profesor Emérito de la Escuela Nacional de Sanidad y portavoz de Sanidad del PSOE-M en la Asamblea de Madrid.

José Ramón Repullo Labrador. Profesor de la Escuela Nacional de Salud; Jefe de Planificación y Economía de la Escuela Nacional de Sanidad.

Política social

Bruno Estrada. Economista.

Eduardo González de Molina. Personal investigador de la Gerencia de Vivienda del Ayto. de Barcelona y Doctorando en Políticas de Vivienda por la Univ. Pompeu Fabra.

Eloísa del Pino. Investigadora del Instituto de Bienes y Políticas Públicas del CSI.

Nicolás Sartorius. Presidente del Consejo Asesor de la Fundación Alternativas.

Pau Marí-Klose. Profesor (en excedencia) del Dpto. de Psicología y Sociología FF. CC. Sociales y del Trabajo de la Univ. de Zaragoza.

España en Europa

Diego López Garrido.

Enrique Ayala. General de Brigada retirado. Miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	6
PRIMERA PARTE: ECONOMÍA SOSTENIBLE	7
I.- ¿QUÉ POLÍTICA ECONÓMICA?	8
II.- LOS CAMBIOS NECESARIOS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA: LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES	12
1. La industria: sostenibilidad y descarbonización	12
2. La construcción	17
3. Reconocimiento de la contribución de las Industrias Culturales y Creativas (ICC) a la economía española	20
4. El sector servicios	29
5. La Agricultura y el medio rural: transición verde y justa	31
III. LA PERSPECTIVA EMPRESARIAL. CAMBIOS INTERNOS Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL	33
IV. REVISIÓN DE LOS PROGRAMAS DE GASTO PÚBLICO. IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN Y LAS REFORMAS. LA EDUCACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y LA DIGITALIZACIÓN	35
V. LA FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE LA CRISIS Y DE LA RECONSTRUCCIÓN. ¿PACTOS FISCALES?	42
SEGUNDA PARTE: RECONSTRUIR EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD TRAS LA PANDEMIA	50
EL SNS TRAS LA PANDEMIA	51
Introducción	52
I.- LA SANIDAD ESPAÑOLA EN LA ENCRUCIJADA	53
II.- LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA TRAS LA EXPERIENCIA DE LA PANDEMIA	55
III.- SERVICIOS DE ATENCIÓN SANITARIA REFORZADOS Y REFORMADOS, CON BUEN GOBIERNO PARA CUIDAR DE LOS PACIENTES Y DE SUS PROFESIONALES	61
1. La transformación de la Atención Primaria ante las pandemias de COVID y de la cronicidad, y su alianza con la Salud Pública y la vigilancia epidemiológica	62
2. Los Hospitales en red, flexibles e internamente articulados, contruidos sobre la experiencia de cambio dinamizado por los profesionales en el COVID	63
3. Urgencias, emergencias, cuidados críticos y logística de red para las amenazas de rebrote y para futuras crisis de salud pública y catástrofes	64

4. La nueva frontera de la atención sanitaria a ciudadanos que residen en instituciones socio-sanitarias: las duras enseñanzas de haber externalizado y haberse desentendido de nuestros mayores	65
IV.- TRANSFORMAR LA GESTIÓN PÚBLICA, MIGRANDO DEL XIX AL XXI: DESBUROCRATIZAR PARA GESTIONAR PROFESIONALES, CONOCIMIENTOS Y SERVICIOS PERSONALES	66
1. La necesaria revisión de la regulación de compra y contratación de bienes y servicios: hacer que lo necesario y funcional sea también legal	66
2. Las políticas de personal y profesionales: la prioridad está en acabar con la temporalidad y precariedad, reteniendo el talento, y favoreciendo el desarrollo profesional dentro del SNS	67
3. Profesionalizar la función directiva y desarrollar órganos y procesos de Buen Gobierno en las redes sanitarias, los centros, los servicios, y las organizaciones colegiales y profesionales	69
4. La gobernanza de los medicamentos, productos sanitarios, tecnología y logística de insumos: asegurar la seguridad, autonomía y sostenibilidad	73
TERCERA PARTE: POLÍTICA SOCIAL	76
CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR	77
I.-INTRODUCCION A LA POLITICA SOCIAL	79
II.- PENSIONES	79
III. PRESTACIONES POR DESEMPLEO	83
IV.- POLITICAS DE EMPLEO FRENTE A LA PRECARIEDAD Y LA BRECHA DE GENERO.	85
V.- SERVICIOS SOCIALES Y EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.	86
VI.- EDUCACIÓN	90
VII.- POLITICAS SOCIALES DE VIVIENDA	95
CUARTA PARTE: ESPAÑA EN EUROPA	99
I.- EL “RECOVERY PLAN”	101
1. Los programas nacionales de reforma: sostenibilidad, digitalización y salud.	103
2. La financiación del Recovery Plan	107
II.- LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE CARÁCTER ECONÓMICO Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.	108
III. EL FUTURO DE EUROPA COMO ACTOR GLOBAL	110

INTRODUCCIÓN

La propagación del Covid 19 en el planeta constituye un hecho catastrófico en todas las dimensiones: sanitaria primero y económica después. Requiere una respuesta política, a nivel nacional, en nuestro ámbito europeo y en el conjunto de países afectados, que lo han sido prácticamente todos.

Los daños son y serán enormes. Según la OCDE, la recesión sufrida por los países más ricos – a los que esa organización representa – es la mayor en cualquier otro tiempo de paz desde hace 100 años.

Según el economista jefe de la OCDE, el impacto económico del coronavirus en el empleo, las quiebras de corporaciones y la lesión en la vida diaria impedirá una recuperación rápida. Y ello con la incógnita de un nuevo brote.

En cuanto a las economías emergentes y los países en desarrollo, las heridas son aún más profundas, por razones obvias. Según señala el Banco Mundial, esas economías sufrirán un retroceso por primera vez en 60 años y 100 millones de personas se deslizarán hacia la extrema pobreza.

En el territorio europeo, la pandemia no ha sido una sorpresa que interrumpiera un período de bonanza. Desde la crisis de 2008 y 2010-2013, la economía europea ha ido saliendo a duras penas de la recesión. A ello se añade que la transición ecológica sigue siendo la asignatura pendiente, y que, en el campo geopolítico, se ha desarrollado una ineficaz confrontación comercial entre EEUU y China.

Ha sido y es de tal envergadura el problema, que exigirá en cada país, y España no es una excepción, que las fuerzas políticas y sociales hagan un ejercicio de responsabilidad para abordar conjuntamente la gestión de la crisis y la recuperación de la misma.

Ese y no otro se supone que es el objetivo de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica creada en el Congreso de los Diputados, y estructurada en cuatro grupos de trabajo sobre: economía, sanidad, estado de bienestar y aspectos sociales y Europa.

El presente Informe es una contribución a los trabajos de esa Comisión, a la que deseamos todo el éxito en la consecución de lo que consideramos necesario para recuperar a España lo antes posible de la crisis que estamos viviendo: conseguir un Pacto político para la Reconstrucción de nuestro país, en el seno de la Unión Europea, cuya contribución a esa recuperación será sencillamente imprescindible.

PRIMERA PARTE

ECONOMÍA SOSTENIBLE

I. ¿QUÉ POLÍTICA ECONÓMICA?

En el momento actual, la política económica es esencial para hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19 y, por lo tanto, es necesario determinar la estrategia más adecuada para combatir los efectos económicos generados por la crisis sanitaria que, según las diversas estimaciones, aun tomadas con cautela dado el elevado grado de incertidumbre sobre la evolución de la pandemia, se prevén muy graves: La Comisión Europea en sus Previsiones de Primavera del Semestre Europeo, en línea con la previsiones del propio Gobierno Español, prevé una caída de la producción, estimada en el 9,4% del PIB al final de 2020, un aumento del desempleo hasta cerca del 20% y, en términos de las cuentas públicas, una previsión de déficit del 10,3% del PIB y un nivel de endeudamiento del 115,5%, también a final del año actual. Por su parte, la AIREF estima un déficit del 10,9% sin descartar, en un escenario más pesimista, con un eventual rebrote en otoño, la posibilidad de llegar al 14%. Los indicadores de endeudamiento privado muestran así mismo una tendencia al alza, tras su reducción en los últimos años.

Las políticas aplicadas hasta el momento se han dirigido a combatir los efectos más inmediatos y duros que han afectado a las familias y a las empresas. El parón de la actividad ha implicado un enorme crecimiento del paro, que hubiera sido mucho mayor sin los ERTES, y la necesidad de incrementar sensiblemente las prestaciones sociales (el gasto en prestaciones canalizadas a través del seguro de desempleo se elevó en el mes de mayo a una cantidad superior a los 5.000 millones de euros, al sumarse a las prestaciones habituales, las generadas por los ERTES y el mantenimiento de los autónomos por cese de actividad).

Por otra parte, la política de contención se materializó en un fuerte apoyo al mantenimiento de las empresas y a facilitar liquidez suficiente para el desarrollo de sus actividades; adicionalmente, las políticas gubernamentales se han concentrado en el apoyo al sector sanitario y a la investigación, además de suministrar recursos a los sectores más afectados de la actividad económica y a establecer una red de protección en última instancia, a través del establecimiento del Ingreso Mínimo Vital.

Antes de plantear propuestas posibles para la recuperación, ¿tendría aún sentido aplicar medidas de contención adicionales? Lo cierto es que, de manera continua, surgen diferentes nichos de actividad que plantean nuevas exigencias de apoyo y mantenimiento, y que las instituciones públicas se ven obligadas a atender (sectores relacionados con el ocio y la cultura, el turismo, el sector HORECA, el comercio o los transportes, entre otros muchos)¹, por lo que las políticas de nuevos gastos (financiadas en este momento esencialmente con endeudamiento) van a seguir siendo durante algún tiempo, el eje de la acción pública. Incluso desde algunos sectores y medios de opinión se demandan ayudas directas (no sólo créditos o préstamos baratos) para empresas pequeñas y autónomos, en línea con las medidas tomadas por países como Francia, Italia o Alemania. Por otro lado, sería necesario generar un marco de estímulos al consumo que permitiera la recuperación de algunos sectores relevantes, como el turismo (introduciendo los cambios pertinentes) o la automoción (por ejemplo, a partir de un nuevo plan Renove en favor de los vehículos eléctricos). Se volverá sobre ello más adelante

Pero, ¿qué medidas de política macroeconómica deben aplicarse para la reconstrucción? El margen de actuación de los gobiernos europeos en el marco de la política monetaria está muy limitado. La necesidad de liquidez del aparato productivo, afortunadamente cuenta con el apoyo del Banco Central Europeo a través de las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO III) y de las operaciones de financiación también a plazo largo sin objetivo específico de emergencia frente a la pandemia (PELTRO), junto con la compra masiva de bonos (el programa de compras de activos, APP, y, sobre todo, el programa de compras de emergencia frente a la pandemia, PEPP), recientemente ampliado, con la colaboración del Gobierno mediante la política de avales, y de las instituciones financieras para asegurar la liquidez necesaria a las empresas. Las instituciones de supervisión bancaria intentan controlar la correcta utilización de los recursos públicos y evitar los comportamientos abusivos.²

¹ Según un trabajo de McKinsey, los sectores que habrían experimentado una mayor caída de ingresos respecto a 2019 y con peores perspectivas de recuperación a corto plazo en España son: Alojamientos, Ocio, Transporte de pasajeros, HORECA (Hoteles, Restaurantes y cafeterías) y comercio al por mayor y minorista (excepto comestibles).

² La supervisión bancaria en Europa recae en el MUS, que es el mecanismo único de Supervisión de la Unión Europea, y en el Mecanismo Único de Resolución. A su vez, el MUS se integra por el [Banco Central Europeo](#) y por los organismos supervisores bancarios de cada Estado miembro.

La política aplicada por el BCE parece estar teniendo resultados positivos y no parece probable que vuelva a producirse, al menos mientras el BCE mantenga o intensifique las medidas acordadas en las últimas reuniones de su Consejo de Gobierno, una nueva crisis de deuda soberana.

En el campo de la política fiscal la recuperación debe sustentarse sobre los principios defendidos por la Unión Europea (la apuesta verde como gran objetivo y la digitalización como un instrumento esencial de cambio) y aprovechar la situación para proceder a las reformas estructurales que necesita el modelo productivo español y que vienen demandando las instituciones europeas a las autoridades españolas desde hace años, sin renunciar, como se apuntará más tarde, a pactar una senda realista a largo plazo que garantice la sostenibilidad de nuestra deuda pública.

Aunque se hablará más adelante de los cambios estructurales necesarios, es importante proponer como estrategia de política económica básica la apuesta por la inversión pública dirigida a la reconstrucción de la economía española y financiada, en gran parte, con los préstamos y las transferencias previstas en el Fondo de Recuperación presentado por la Comisión Europea el 27 de mayo, pero todavía no aprobado por el Consejo Europeo. Diversos trabajos (como, por ejemplo, Deleidi, M., Iafrate, F. and Levrero, E. S., 2020³) ponen de manifiesto el notable efecto multiplicador de las inversiones productivas sobre la renta, muy superior al del gasto corriente.

Adecuadamente canalizada, la inversión pública, no solo dirigida a la infraestructura física (aunque esta es la que más resultados directos puede dar en términos de creación de empleo, asociado a las transformaciones verde y digital de las ciudades, movilidad, etc.), sino también, de forma especial, a la financiación de intangibles como la educación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico (particularmente el proceso de digitalización), orientados hacia los objetivos más globales de la transición ecológica o el desarrollo de una estrategia general de cuidados⁴, puede generar efectos macroeconómicos positivos sobre la actividad económica y sobre la deuda.

Las políticas expansivas son imprescindibles para la recuperación. En este sentido, los instrumentos esenciales para facilitar la recuperación de la actividad económica, además del

³ 'Public investment fiscal multipliers: An empirical assessment for European countries', *Structural Change and Economic Dynamics*. Elsevier B.V., 52, pp. 354–365.

⁴ Aunque no se tratará este objetivo en esta parte del Informe, este será objeto de atención en el apartado correspondiente a los servicios del Estado de Bienestar.

presupuesto español, son las medidas de la Unión Europea ya aprobadas (programas para el fortalecimiento del sector sanitario o de sectores vinculados, a través del Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente y el MEDE, los dirigidos al apoyo del empleo vía SURE o las estrategias de financiación de la inversión del BEI).

Pero, la principal política expansiva formulada desde la Unión Europea es el ya mencionado plan de reconstrucción propuesto por la Comisión, que, en su versión inicial, incorpora cantidades significativas de recursos en términos de transferencias (440 millardos de euros, de los que según algunos cálculos España podría recibir 65 millardos) y préstamos (250 millardos de euros), y se financiaría, en gran parte, con cargo a deuda vinculada al Presupuesto de la UE, junto con las posibilidades de financiación que ofrece la política de cohesión económica, social y territorial entre otras políticas, previstas en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, dotado con 1,1 billones de euros, una vez lo apruebe el Consejo Europeo.

La cuestión más relevante de la política económica planteada es la correspondiente a la financiación de los programas de gastos porque resulta evidente que los ingresos impositivos tenderán a disminuir de forma muy significativa a lo largo del año. Esta disminución de los ingresos será especialmente pronunciada si los aplazamientos y moratorias de impuestos y cotizaciones sociales a pymes y autónomos se acabaran convirtiendo en rebajas impositivas reales, al menos temporales, como parte de la política fiscal expansiva destinada a mantener en lo posible la actividad económica privada. La consecuencia obvia es que será ineludible acudir a la deuda pública, lo que plantea la cuestión de la sostenibilidad de la misma.

El exceso de endeudamiento implica serios problemas para el futuro, no solo para las futuras generaciones, sino también para las actuales y para el propio mantenimiento de la UE. En ausencia de títulos de deuda perpetua, como sugería el Gobierno español, lo esencial es que la deuda del Plan de Reconstrucción sea deuda a largo plazo y con tipos de interés bajos, lo que permitiría el pago de los servicios de la deuda (tanto interna como europea) en cantidades no muy elevadas.

No obstante, hay una cuestión de reputación de país importante y será necesario atender las demandas de la Unión Europea en términos de ajuste cuando pasen los efectos más intensos de la crisis. En todo caso, después de asegurar la realización de los planes de inversión pública básicos

a lo largo del tiempo, habría que evitar los recortes indiscriminados de servicios y prestaciones públicas como los que se aplicaron en la crisis anterior, revisando en profundidad los programas de gasto y determinando, en su caso, cuáles podrían ser reducidos o incrementados.

Por otra parte, sería necesario poner en marcha un proceso de pacto fiscal, a partir de criterios de justicia y eficiencia, que permitiera el aumento significativo de los ingresos públicos necesarios para cubrir los gastos, y situarnos al menos en los valores medios de la presión fiscal de la UE, garantizando así el control del déficit público.

Una cuestión adicional que no debe olvidarse es la necesidad de reforzar la colaboración público-privada que ya se ha venido dando en determinadas acciones contra la situación generada por la COVID-19. Podría tener interés la creación de una “inteligencia” pública para canalizar la multitud de iniciativas privadas manifestadas contra la pandemia, sus consecuencias sociales y por la recuperación. En tal caso, el sector público no limitaría su actuación al impulso de la recuperación con sus propios medios, sino también actuando como instrumento de estímulo, coordinación y canalizador de las iniciativas privadas.

II. LOS CAMBIOS NECESARIOS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA: LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

1.- La industria: sostenibilidad y descarbonización

La estructura productiva española es uno de los principales factores explicativos del mayor impacto comparado de la pandemia sobre la actividad económica española, sobre todo por su mayor especialización relativa en los servicios que se han visto especialmente afectados por el confinamiento y las medidas de distanciamiento físico entre las personas. No hay que olvidar, además, que la distinta especialización productiva de las Comunidades Autónomas provocará que la recuperación económica no siga el mismo ritmo en todas las regiones, lo que va a exigir en el corto y medio plazo atender con carácter especial a los territorios más afectados.

El actual modelo productivo español se caracteriza por el elevado peso del turismo y del sector de la construcción, en términos de valor añadido, empleo y balanza de pagos. La industria manufacturera pierde peso progresivamente, aun cuando se considera que es la actividad con mayor inversión en I+D+i y digitalización, mayor capacidad innovadora y exportadora, y que garantiza empleos de mayor calidad y más estables, contando además con una elevada presencia sindical en las empresas del sector. No obstante, parte de esta visión se ha ido perdiendo o poniendo en cuestión a lo largo de los últimos años, mientras el peso de la industria disminuía en términos relativos respecto al PIB.⁵

La primera pregunta que debemos formular es si es ahora el momento más oportuno para poner en marcha un proceso de reforma en profundidad de la estructura productiva del país y si es viable hacerlo. Una vez superada en gran medida la fase de contención de la crisis, se trata de acordar cómo propiciar una rápida recuperación y sentar las bases de un crecimiento sostenible y sostenido en el futuro.

En este terreno parece moverse la estrategia comunitaria en su definición del Plan de Recuperación (que incluso ha llamado “Próxima Generación UE”) a través del cual, la Comisión Europea apuesta por un apoyo claro a la recuperación de los Estados miembros, concentrando la atención, en línea con su tradición, en vectores de competitividad más que en sectores económicos concretos.

En realidad, la economía española ya se enfrentaba a retos estructurales con anterioridad a la crisis actual, como la digitalización, la potenciación de la Educación y la I+D+i, la lucha contra el cambio climático o el reto demográfico. Sin embargo, la crisis actual ha añadido otros objetivos a los anteriores, como la necesidad de mejorar la inversión en salud pública y prevención sanitaria o de reestructurar una parte del tejido productivo.

A pesar de ello, hasta el momento, la inversión privada no parece estar respondiendo a dichos retos. En el último ejercicio, la inversión empresarial se ha visto negativamente afectada por el contexto de elevada incertidumbre, así como también por la desaceleración de la demanda final nacional y de los mercados de exportación. Las expectativas empresariales se han visto

⁵ Según datos del INE, en 2019, la industria representaba el 15,76% del valor añadido al PIB, la construcción, el 6,50%, mientras el sector servicios se elevaba al 74,81%.

perjudicadas por la incertidumbre generada en los mercados internacionales, las guerras arancelarias o el brexit, y en el ámbito interno, principalmente, por la inestabilidad política. Conseguir el compromiso de los agentes económicos privados es un elemento crucial para proceder a los cambios demandados. No hay que olvidar que el ahorro privado ha crecido sensiblemente en la crisis, por lo que estimular su participación en la reconstrucción es crucial.

En este marco, la inversión pública, como se apuntaba con anterioridad, debe servir de palanca para la formación bruta de capital privado, orientando además el esfuerzo inversor empresarial hacia los factores de mayor incidencia sobre la competitividad española y que favorecen un modelo de crecimiento verdaderamente sostenible.

No obstante, parece necesario apoyar a algunos sectores productivos durante la fase de recuperación, concentrando la atención en aquellos en los que va a ser difícil recobrar una “nueva normalidad”. Esto requiere una intervención puntual y focalizada en actividades muy concretas e incluso dentro de ellas, en favor de determinados tipos de empresas, como las pymes y autónomos con una menor capacidad de adaptación ante una crisis tan grave, dada su débil capitalización y difícil acceso a la financiación ajena.

El apoyo al resto de la actividad productiva debe formar parte de las estrategias de largo plazo, algunas de las cuales se llevan diseñando desde hace tiempo, pero necesitan amplios acuerdos entre las fuerzas políticas y sociales, que den estabilidad al marco normativo y garanticen una seguridad jurídica suficiente para movilizar la inversión privada. Estas estrategias deben contemplar desde la transformación “o reconversión” de determinados sectores, coherente con los compromisos medioambientales de descarbonización o de circularidad de la producción, hasta el apoyo a todo el tejido productivo, en vectores de competitividad como la digitalización, fomentando, por ejemplo, los usos avanzados que ofrecen las nuevas tecnologías y prestando especial atención a las dificultades que tienen las pequeñas empresas en esa transición digital.

Este tipo de medidas de política industrial deben contar con el máximo consenso en su definición y puesta en marcha, incluyendo a los agentes económicos y sociales, es decir, trabajadores, empresarios, proveedores o consumidores. Algunas propuestas en esta dirección son:

1. Alcanzar un Pacto de Estado por la industria, orientado a la recuperación del protagonismo de este sector como motor de crecimiento y creador de empleo e incidiendo en su calidad.
2. Definir una Estrategia industrial para España, a partir del contenido de las Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030 (documento elaborado en 2019 y convenientemente actualizado), estableciendo además un Consejo de Política Industrial para la coordinación y gobernanza de la Estrategia.
3. Aprobar una nueva Ley de Industria que integre y sea capaz de hacer frente a los nuevos retos de la digitalización y la descarbonización.⁶
4. Promover la formación profesional, con la colaboración y el compromiso de las empresas, fomentando las competencias digitales relacionadas con la empleabilidad y la erradicación de las brechas en este ámbito. En concreto, en términos de capacidades y habilidades innovadoras o en campos como la robótica, el smart data o la inteligencia artificial. Adquiere especial relevancia el impulso de la formación profesional, tanto dual como la orientada al empleo, dada su conexión con el tejido productivo. Sería necesario además facilitar el acceso a estos sistemas a las empresas de menor dimensión.
5. Impulsar la descarbonización de la industria y adaptar sus necesidades energéticas a las nuevas estrategias, procurando que la transición energética no implique un aumento de costes para la industria. La capacidad competitiva de determinadas ramas industriales depende estrechamente de la evolución de sus costes energéticos. La Ley de cambio climático y transición energética debe permitir la adaptación de la industria, reducir los costes energéticos, desarrollar industrialmente las energías renovables, uno de los elementos claves de la reconstrucción, e impulsar la renovación del parque automovilístico desde esa perspectiva. En este mismo sentido, se deben mejorar los sistemas de transporte y logística, ampliando las infraestructuras de intercambios modales y sus conexiones y primando los sistemas más eficientes dentro de los compromisos de reducción de emisiones.
6. De hecho, el sector de la automoción es uno de los sectores que necesita una revisión a fondo de su actividad y el establecimiento de una estrategia acorde con los compromisos

⁶ El actual marco regulatorio industrial data de 1992.

de descarbonización y que atienda a los nuevos modos de consumo (más de uso que de propiedad). Las características de este sector en España⁷ y su crisis, ahora agravada, hace imprescindible poner en marcha una verdadera estrategia de política industrial capaz de mantener relaciones estrechas con las empresas matrices y los gobiernos en donde se localizan. Un plan de automoción, como los lanzados en Alemania o Francia, parece imprescindible, especialmente en un contexto marcado por la electrificación. La aprobación de dicho plan para el sector en España empieza a ser urgente, ya que a las dificultades que viene experimentando esta actividad en los últimos ejercicios, como resultado de su necesaria adaptación a la transición ecológica, la electrificación de las economías y la automatización de la producción, se suma la acción decidida de algunos de nuestros socios comerciales de apoyar esta industria, con el despliegue ayudas directas.⁸

7. La internacionalización de la actividad industrial también forma parte de esta estrategia de largo plazo. Aumentar la base exportadora, potenciando y modernizando los instrumentos públicos de apoyo a la exportación e internacionalización, diversificar mercados y promover la presencia en las cadenas globales de valor siempre han sido parte de los objetivos para relanzar la actividad industrial española.⁹ No obstante, el primer impacto de esta crisis lo ha sufrido la industria más expuesta a los mercados internacionales, es decir, las más integradas en las cadenas globales de valor, como el automóvil, que representa el 23% de las exportaciones industriales, maquinaria y equipos, o productos electrónicos de consumo, como consecuencia de las interrupciones provocadas por problemas de suministro o abastecimiento.
8. Se ha puesto sobre la mesa la necesidad de llevar a cabo una relocalización de la actividad industrial, que permita un mejor control de todas las fases de la producción. Habrá que determinar, en todo caso si el criterio básico ha de ser la producción nacional, la garantía de suministro en un contexto de planificación europeo, o la necesidad de establecer unos protocolos a nivel de la Unión Europea para emergencias, como la sanitaria en el caso actual, de modo que se actúe de manera coordinada y unida. ¿Sería deseable o

⁷ España es el segundo productor de automóviles de Europa, pero sin marcas o empresas íntegramente españolas.

⁸ La posibilidad de realizar ayudas de Estado tras la relajación de las normas comunitarias, ha dado lugar a importantes inyecciones de recursos en favor de las grandes empresas industriales, especialmente en aquellos países, como Alemania, que disponían de importantes márgenes presupuestarios.

⁹ España es exportadora neta de automóviles, productos agroalimentarios, metales, caucho y refino

económicamente razonable el autoabastecimiento de productos como mascarillas, respiradores, EPIs para los trabajadores sanitarios...? Se podrían promover medidas en este sentido, es decir, asegurar el autoabastecimiento industrial de productos estratégicos, aunque económicamente resulta más razonable optar por una adecuada diversificación de proveedores internacionales, asegurando el mantenimiento de stocks para afrontar un shock como el creado por la COVID-19.

9. La Comisión Europea ha flexibilizado las normas de defensa de la competencia, fundamentales para el buen funcionamiento del mercado interior. Esto ha supuesto abrir la posibilidad de ayudas sectoriales a las actividades más afectadas por los efectos de la pandemia (Lufthansa en Alemania o el sector del automóvil en Francia¹⁰). Como se señalaba anteriormente, el volumen o potencia de esas ayudas sectoriales en los distintos Estados miembros depende estrechamente de sus capacidades presupuestarias, de modo que los países con menor margen fiscal podrían ver limitado su margen de actuación. La repercusión de estas medidas de urgencia sobre el mercado interior podría resultar grave, ya que modifica a medio plazo la capacidad competitiva de los distintos sectores productivos vis a vis sus homólogos europeos.¹¹ Por consiguiente, se debe dejar claro que las ayudas sectoriales de urgencia de algunos Estados miembros no deben afectar en el medio plazo a los equilibrios competitivos dentro de la UE.

2.- La construcción:

El sector de la construcción es el que más rápidamente ha reaccionado cuando comenzó el proceso de desescalada de la crisis actual, lo que ha permitido una recuperación significativa de empleos. Como es sabido, es este sector, junto con el turismo, el que genera mayor volumen empleos en España y, en cierto modo, comparte con el turismo las críticas de una excesiva especialización del

¹⁰ El plan de automoción francés contempla la reubicación en Francia de la actividad de mayor valor añadido

¹¹ Esta situación, podría dar lugar a la búsqueda de alternativas que podrían aumentar los riesgos del mantenimiento del mercado único, como las medidas recientemente adoptadas en España entre el Gobierno y los representantes del sector productor de aceite de oliva, entre las que se incluye un autocontrol de la producción de las empresas para elevar el precio del aceite. <https://www.agrodigital.com/2020/06/05/10-medidas-para-el-aceite-de-oliva/>

país en actividades de baja productividad, a pesar de que algunos de sus segmentos sean de alto valor añadido.¹²

Cabe recordar que la construcción engloba dos grandes subsectores. Por un lado, la obra civil, que ha sufrido en los últimos ejercicios los efectos de los recortes presupuestarios, con un manifiesto deterioro de las infraestructuras físicas por el menor gasto en mantenimiento y reparación. El deterioro del patrimonio público en los últimos años, abre las puertas a un posible destino de una parte de la inversión pública al mismo. El otro gran subsector es el de la edificación y, dentro del mismo, la construcción de viviendas, protagonista de la burbuja especulativa de la anterior crisis, sobre la que recae parte de la responsabilidad en la resolución del problema de acceso a la vivienda.

De hecho, el acceso a la vivienda se ha convertido en los últimos años en el principal desafío para amplias capas de la sociedad española, particularmente para la población más vulnerable y para los jóvenes. Como señalaba el profesor Philip Alston, el relator de la ONU que visitó nuestro país hace meses: “A pesar de su reconocimiento constitucional y de las protestas a favor de este derecho, toda la información disponible me lleva a la conclusión de que actualmente el derecho a la vivienda está vacío de contenido y carece de importancia”.

“Según la fundación FOESSA, el 24% de la población sufrió un problema de “exclusión de la vivienda” en 2018 y 4,6 millones de personas vivían en viviendas que no reunían las condiciones adecuadas”.

A pesar de que tradicionalmente el mercado inmobiliario español se ha caracterizado por la preferencia por la propiedad (más del 80% de los hogares españoles tienen vivienda en propiedad), diferentes factores, entre los que se encuentran los bajos salarios y la precariedad del empleo juvenil, han influido en un desplazamiento de la demanda hacia el alquiler, lo que ha cambiado el panorama y ha supuesto un reto también desde el punto de vista regulatorio. No obstante, sólo el 2,7% de la población alquilaba viviendas por debajo del precio del mercado, y como ya se ha dicho en numerosas ocasiones, España es el país de la Unión Europea donde los hogares inquilinos deben destinar el mayor porcentaje de sus ingresos a satisfacer los costes de su vivienda.

¹² Por ejemplo, las grandes constructoras españolas son muy competitivas internacionalmente (con grandes contratos en otros países) como también ocurre con las grandes cadenas hoteleras...

El peso de la vivienda en propiedad es notable en España, en gran medida como consecuencia de la inexistencia o la escasa incidencia de una efectiva política de vivienda, además del juego de los incentivos fiscales que, durante años, privilegiaron al acceso a la propiedad. La vivienda representa cerca del 60% de la riqueza de los ciudadanos, lo que refleja una especial estrategia de colocación del ahorro en el país.

Sin embargo, hoy existen grandes dificultades para el acceso a la vivienda, especialmente para los jóvenes, que deben afrontar precios elevados de adquisición, pero también precios de alquiler altos. En parte, ello se debe a la escasa oferta de viviendas públicas para el alquiler,¹³ así como la tendencia al crecimiento de los precios, ante la limitada respuesta de la oferta a la presión de la demanda. Tampoco la vivienda pública destinada a la adquisición es muy grande (2,5%). Además, los excesos, la especulación y la venta de viviendas de protección oficial sin controles adecuados y a precios de mercado han afectado a la credibilidad de la intervención pública.

¿Qué medidas habría que tomar?

1. Conocer bien el mercado de viviendas de alquiler, en línea con los esfuerzos que se plantean desde el Ministerio actual, con la elaboración y difusión de los precios de referencia.
2. Estudiar la posibilidad de aplicar controles sobre precios de alquiler, como se hace en otros países.
3. Extender y profundizar los análisis y evaluación de las políticas de vivienda, en línea con los trabajos iniciados por la AIREF.
4. Enfatizar el apoyo a la rehabilitación de viviendas, un campo en intenso desarrollo ante la exigencia de adaptación de los inmuebles al empleo de energías renovables. Se trata de otro de los elementos claves de la recuperación económica.
5. Promover la coordinación normativa de las Comunidades Autónomas en términos de normas urbanas y regulación del suelo.

¹³ La proporción de viviendas públicas de alquiler, 1,4%, es una de las más bajas de Europa.

6. Atender especialmente las necesidades de acceso de algunos colectivos, como jóvenes e inmigrantes (principales usuarios de las viviendas en alquiler), mayores o familias sin recursos. La información clara de los datos del mercado y la transparencia, atribuciones del sector público, deben servir para facilitar el ajuste entre demandantes y oferentes y permitir conocer si los precios aplicados están justificados.
7. En el caso de los mayores, dada la evolución de la población, es muy importante programar alternativas y nuevas opciones de cobertura para superar el excesivo peso de las residencias de mayores, tal como se han concebido hasta ahora, y las consecuencias negativas que se derivan de este factor.
8. Por lo que respecta a los colectivos sin recursos, soluciones como el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, como el aplicado en el País Vasco, debería ser objeto de estudio y extensión.
9. Necesidad de invertir, además de en la construcción de más viviendas sociales, en obra civil, y recuperar una parte del patrimonio de las ciudades. Se trata de aplicar políticas de infraestructuras especialmente adecuadas para períodos de recuperación económica, como se ha argumentado anteriormente.
10. En línea con los contenidos de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana española, es preciso plantear de manera efectiva la colaboración entre el sector público y el privado, en los ámbitos de la regulación, la promoción, los sistemas de incentivos o la financiación, contado con la participación de agentes privados en esos ámbitos.

3.- Reconocimiento de la contribución de las Industrias Culturales y Creativas (ICC) a la economía española

Según el Directorio Central de Empresa (DIRCE) del total (122.000 empresas culturales en 2018), las empresas vinculadas a las Industrias Culturales y Creativas (ICC) en España son el 3,7% del total. La mayoría de ellas (82,2%) realizan actividades en el campo de la industria o los servicios (edición, cinematografía, museos, radio, televisión, diseño, videojuegos, artes escénicas, archivos, bibliotecas y espectáculos), el resto (17,8%) se dedica al alquiler o comercio de bienes culturales.

Por lo general responden a un perfil de empresa sin asalariados (el 64,7% de ellas), el 28,7% tienen entre 1 y 5 trabajadores, y el 6% entre 6 y 49 asalariados. Sólo el 0,6% de las empresas culturales cuentan con más de 50 asalariados. Estos datos reflejan la presencia de un tejido importante que es un factor clave en la economía y el empleo. Podemos destacar la actividad exportadora que se cifra en 2.031,7 ME, siendo el sector del libro y la prensa los que más aportan con un saldo comercial positivo.

En 2018, fecha de los últimos datos publicados, la facturación total de las ICC ascendió a 12.714,3 millones de euros (ME). Su aportación al PIB es del 2,4%, llegando a un 3,2% si se incluyen la propiedad intelectual. Poniendo estas cifras en contexto, la aportación de las ICC al PIB español es superior al aporte de la industria química (1,1%) y a la de telecomunicaciones (1,8%).

Es indiscutible que las Industrias Culturales y Creativas son un importante activador de la economía española. Además son un sector estratégico para impulsar la innovación y el crecimiento sostenible e inclusivo.

Asimismo las ICC son un elemento clave para la aceptación ciudadana de las nuevas tecnologías y el fomento de las habilidades digitales. En este sentido, se pueden considerar un aliado para el impulso de un cambio estructural en la economía española.

Uno de los ámbitos económicos con mayor previsión de crecimiento en España es la industria de contenidos, que en 2018 alcanzaba una cifra de negocio de 13.331 millones de euros. Si se analiza por sectores, el audiovisual ha incrementado sus ingresos un 33% respecto al año anterior, acumulando una cifra de negocio de 4.608 millones de euros. Igualmente, el videojuego creció un 25,9%, ha llegado a acumular unos ingresos de 898 millones de euros en 2018. También la publicidad *on line* creció un 15,5%, consiguiendo ingresos de 1.092 millones de euros.

El sector de los contenidos tiene un panorama de desarrollo muy propicio, pero necesita apoyo e inversiones para aumentar la tasa de digitalización que ahora está en un 57,3%. Las ICC que más ayuda necesitarán en esta labor son las actividades de publicación (libros, periódicos) que actualmente cuentan con la tasa más baja de adaptación al entorno digital (un 20,9%); además de la radio y la televisión que llegan solo al 50,7%.

La industria musical, el sector audiovisual, las artes escénicas y la industria editorial han sufrido de manera contundente los efectos del confinamiento a causa del Covid-19. Los ERTE, los rodajes suspendidos, las ventas de entradas anuladas, son algunos de los problemas que están enfrentando las ICC. Como referencia podemos citar que la Federación de Música de España estima unas pérdidas de más de 760 millones de euros, el cine calcula pérdidas de unos 20 millones de euros diarios. La mitad de los 300.000 trabajadores del sector de la música en vivo puede perder su empleo.

Ante esta situación es necesario impulsar su recuperación con el siguiente enfoque:

a. Apoyar la capacidad de innovación en los proyectos empresariales de las ICC facilitando el acceso a la financiación para la incorporación al entorno digital.

Las ICC son un elemento fundamental en el entorno digital. La industria de contenidos alimenta el consumo y la incorporación de la tecnología a la vida de los ciudadanos. Según el último informe del ONTSI, el 88% de los hogares españoles tiene conexión a redes de nueva generación (NGA). Además, desde 2018 se demuestra un crecimiento sostenido del consumo de contenidos a través de las redes digitales, situación que se ha visto incrementada en el periodo de confinamiento. En este contexto, las empresas dedicadas a la creación de contenidos en España son 10.035. Por sectores las más numerosas son las que trabajan el sector audiovisual (3.043 empresas). El sector de las publicaciones, a pesar de ser el 31% del total, está registrando descenso en el número de empresas durante el último año.

Por lo que se refiere al empleo, las empresas de contenidos dan trabajo a 95.097 personas, de las cuales 35.155 se dedican a los contenidos digitales. Esta última cifra ha crecido un 19,7% en el último año y debería seguir creciendo con las medidas de apoyo adecuadas. En particular, el sector audiovisual ocupa al 47% del total de los trabajadores de la industria de contenidos. Es también el audiovisual el que ha experimentado un mayor crecimiento en la cifra de inversión (143,5%), recogiendo un 59,5% de las inversiones en el negocio digital del total de la industria de contenidos.

La fortaleza del sector del cine, el video y el audiovisual

El sector audiovisual se ha visto transformado con la llegada de las plataformas de suscripción de video bajo demanda (OTT), que ya suponen más de un 18% de la cuota total de mercado. La previsión de crecimiento de las OTT para los próximos cuatro años se estima en la concentración de un cuarto del total de los ingresos del sector. En este escenario se hace necesario que sectores tradicionales como la televisión inviertan en el desarrollo de modelos de negocio que se adapten a la nueva demanda. Esta inversión debería basarse en la colaboración público-privada. Sobre todo teniendo en cuenta el impacto que supondrá el desarrollo del 5G para la industria del vídeo que generará una inevitable transformación de la cadena de valor.

La tendencia positiva de los últimos años ha favorecido el crecimiento de empresas, especialmente las dedicadas a post-producción de cine, vídeo y televisión. Sin embargo, también las empresas de producción de cine y video están evolucionando favorablemente. Un 53% de las estas empresas trabajan en el ámbito del cine. En consecuencia, el empleo en el sector audiovisual ha seguido una evolución positiva, con un total de 26.081 trabajadores, de los cuales más de la mitad (63,3%) se dedican al negocio digital. La evolución del empleo en este campo ha crecido anualmente un 22,1%. En consecuencia, encontramos aquí un nicho de creación de empleo con unas previsiones de crecimiento muy positivas que es necesario respaldar con medidas adecuadas. En este sentido será necesario poner en marcha programas de cualificación profesional que permitan el reciclaje de trabajadores de sectores en retroceso y la incorporación de trabajadores jóvenes que desarrollen habilidades para adaptarse al entorno digital.

El Videojuego

Por lo que se refiere a la industria del videojuego, también se esperan transformaciones que afectarán al modelo de consumo de los usuarios. El desarrollo del *cloud gaming* hace necesaria una transformación del sector que necesitará de inversiones para los productores y desarrolladores españoles. En el año 2018 los ingresos de este sector se incrementaron un 25,9% respecto al año anterior, y la proyección para los próximos años es altamente positiva. Según AEVI, el impacto del sector en la economía española es de 3.577 millones de euros, con un empleo directo en el sector alcanza los 8.790 trabajadores.

La industria musical

En cuanto a la música, en España no se han producido aun los efectos positivos de la digitalización del sector. La facturación en España asciende a 222 millones de euros. La música en streaming es uno de los motores de crecimiento, consiguiendo el 37,3% de la facturación del conjunto de la industria musical. Podemos destacar las cifras de Spotify, con más de 100 millones de suscriptores de pago. El confinamiento durante la pandemia ha evidenciado la fragilidad de los profesionales del sector que han carecido de herramientas para monetizar la circulación de sus creaciones por Internet. En este sentido es importante canalizar la inversión para desarrollar modelos de negocio adecuados a la realidad del entorno digital.

El sector de las publicaciones

El sector de las publicaciones en España cuenta con una cifra de ingresos de 5.880 millones de euros, de los cuales solo el 20% procede del negocio digital. Esto supone un claro riesgo de cara al avance de las prioridades de consumo en este medio. Por ese motivo es necesario apoyar la transformación digital del sector y frenar la tendencia negativa en la inversión. Hay que poner atención al freno en la creación de empresas en este ámbito. De la misma manera, el empleo en el sector de las publicaciones en español experimenta una tendencia negativa, aunque su volumen permite destacar la importancia de esta industria en el empleo, con un total de 35.067 trabajadores.

La publicidad digital

La publicidad digital es otra de las industrias de contenido que ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años. La cifra de negocio de 2018 asciende a 1.972 millones de euros, lo que supone un 13,5 más que el año anterior. Es importante destacar que la publicidad digital es la única en su sector que crece en cuota de mercado. Aunque se sigue eligiendo mayoritariamente la publicidad en televisión (37,1% del total), las previsiones apuntan que será absorbida por la parte digital. Esto demuestra la necesidad de inversión y la atracción de capital que puede absorber la publicidad digital.

b. Impulsar el fortalecimiento de las ICC en el entorno local y regional desarrollando las infraestructuras de comunicación de estos territorios.

La Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, reconoce como medio rural aquellos municipios de menos de 30.000 habitantes que tengan una densidad menor de 100 habitantes por Km². Además, en su artículo 29 establece el compromiso de fomentar la protección y reutilización del patrimonio cultural, la creación de bibliotecas y el impulso de planes de actividades culturales en el entorno rural, favoreciendo la participación de entidades privadas. En este marco, y ante el potencial desarrollo de las ICC en la nueva economía, resulta fundamental impulsar iniciativas locales que favorezcan el desarrollo de inversión privada para la puesta en marcha de proyectos innovadores en estos territorios. Las ICC suponen una oportunidad para incorporar innovación y creatividad, además de favorecer la implementación de soluciones sostenibles a los proyectos de inversión.

Por distribución geográfica las empresas culturales se localizan principalmente en la Comunidad de Madrid (22%), Cataluña (20,1%), Comunitat Valenciana (9,6%) y Andalucía (13,2%). Muchas de estas empresas tienen vinculación directa con proyectos turísticos. Sin embargo, existe un amplio margen para incorporar otros vínculos intersectoriales que tengan relación con el desarrollo territorial sostenible, en la línea del proyecto de Ley de Cambio Climático y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030.

Por otro lado, el Turismo Cultural supone también un importante activo para el sector. Según el Plan Estadístico Nacional el 14,5% de los viajes realizados en 2018 se hicieron por motivos culturales. El catálogo de los Bienes de Interés Cultural recogía en 2018 un total de 17.621 bienes, en su mayoría monumentos. Esto supone un importante atractivo para los turistas internacionales y una base de partida para diversificar la oferta turística de nuestro país. La inversión en la conservación y puesta en valor del Patrimonio Cultural, material e inmaterial, desarrollando proyectos vinculado a la ley de cambio climático, supone una oportunidad para impulsar la economía de las zonas rurales.

Por otro lado, los últimos datos publicados en relación con la red nacional de bibliotecas y centros de lectura, indican que hay 3.065 municipios que no disponen de servicios bibliotecarios. Esto significa que un total de 1.498.840 habitantes no tiene acceso, ni fijo ni móvil, a ninguna de las

fuentes de lectura. Es decir, más de un 3,2% de la población española no dispone todavía de ningún servicio cultural básico. De esos 3.065 municipios, 759 están en Castilla y León, 509 en Aragón y 504 en Cataluña. La creación de una red de infraestructuras de conexión que garantice el derecho de acceso a toda la población, fomentaría el desarrollo de iniciativas privadas para fortalecer la cohesión social y territorial a través de la innovación, la creatividad y la sostenibilidad en el marco de las ICC.

c. Promover una economía creativa que aproveche los efectos indirectos de las ICC en otros sectores económicos y sociales.

Las ICC han demostrado ser un elemento dinamizador de la economía y el territorio. Según John Howkins, la economía creativa está constituida por las *“operaciones que generan productos creativos y comportan valores complementarios: el valor de la propiedad intelectual intangible y el valor de la plataforma física”*. Siguiendo esta misma idea, la creatividad es impulsora de la innovación y la propiedad intelectual es el gran activo de la nueva economía. En consecuencia, es necesario generar marcos de protección para garantizar los derechos de los titulares de los derechos y favorecer el desarrollo de modelos de negocio basados en este enfoque.

El impacto económico indirecto de las ICC ha sido recogido a lo largo de los años en múltiples publicaciones. Basándonos en algunas de ellas, encontramos efectos positivos en la competitividad, el crecimiento, la innovación y el bienestar social. Pero fundamentalmente habría que destacar la importancia de las ICC en la adquisición de nuevas habilidades y competencias. En 2017 Boix y Soler publican un modelo analítico en el que se determina que las ICC lideran el aumento de la productividad en un amplio ámbito de actividades, y llegan a la conclusión de que el 90% del impacto de las ICC en la productividad de la UE es indirecto, por los efectos de impulso que producen en otros sectores. Este efecto se ha medido en España y en la UE determinando que los efectos positivos de las ICC en el PIB per cápita se estiman entre el 39% y el 44%. Estos efectos se notan especialmente en la industria tecnológica, publicidad, desarrollo de programas informáticos, arquitectura e ingeniería, turismo, asesoría, investigación y desarrollo e incluso el Retail. En este sentido, es necesario fomentar espacios para el desarrollo de las ICC que permitan la interconexión con otros sectores, generando polos de desarrollo basados en la innovación.

Estas medidas deberán llevarse a cabo teniendo en cuenta los siguientes puntos:

1. Invertir en el sector educativo y de formación profesional para desarrollar perfiles que permitan ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes, enfocadas en *cibercapacidades* que fomenten la innovación. En relación con lo que hemos expuesto, la digitalización de la industria de contenidos va a generar una importante demanda de empleo. Los sectores que tendrán una evolución más rápida serán el audiovisual, la publicidad digital y el videojuego. Aquí contamos con una oportunidad que podrá ser aprovechada con una adaptación adecuada del perfil de los trabajadores a las necesidades del sector. Además, hay que tener en cuenta que las enseñanzas artísticas también son otra importante actividad económica. En el curso 2018-2019 se matricularon en enseñanzas artísticas del Régimen Especial 396.494 alumnos. Esto supone un importante nicho de empleo para formadores, profesores, artistas y técnicos de las ICC.

2. Impulsar en la PYME la creación de nuevos proyectos empresariales vinculados al sector creativo, facilitando el acceso a la financiación y generando proyectos innovadores en el marco de la nueva economía. Como se ha explicado, las oportunidades para la creación de empresas en el marco de las ICC son muy extensas. Podemos destacar todos los servicios que demandarán el desarrollo de la producción y post-producción audiovisual, la demanda en el entorno digital, pero también proyectos vinculados al territorio rural que aprovechen los recursos culturales para generar desarrollo económico y social.

3. Promover espacios para la colaboración intersectorial entre las ICC y otros sectores productivos de cara a consolidar un tejido económico sostenible en relación con la Agenda 2030 y la Ley de Cambio Climático. Para ello será necesario generar polos de innovación con proyectos intersectoriales que atraigan la inversión y capital humano, con un enfoque de trabajo interinstitucional e interterritorial.

4. Transformar los entornos rurales incorporando la riqueza del patrimonio cultural material e inmaterial a los planes de desarrollo local para introducir la

innovación y la sostenibilidad en las actividades tradicionales. Para ello será imprescindible consolidar la red de infraestructuras para garantizar la conectividad de todo el territorio. En este sentido, las artes escénicas y musicales también son un importante articulador del territorio. En 2018 se catalogaron un total de 1.674 espacios escénicos teatrales por toda la geografía española, de los cuales 71,3% son de titularidad pública. Otro activo importante son las salas de conciertos, de las que en España contamos con 542 en todo el territorio nacional.

5. Combinar la inversión en infraestructuras y capital humano para que las ICC impulsen un modelo de desarrollo integrado que se refleje en los distintos niveles territoriales. La adaptación de las habilidades profesionales a las nuevas necesidades será fundamental para consolidar el crecimiento y la innovación. Las ICC cuentan con el índice más alto de profesionales cualificados con formación superior, lo que puede ayudar a generar el impulso necesario. Para ello es importante mejorar el modelo de contratación y regularización de los trabajadores de la cultura, en el marco del Estatuto del Artista, desarrollando lo aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados en septiembre de 2018.

6. Promover la circulación internacional de los bienes y servicios culturales y de los profesionales de las ICC para abrir nuevas oportunidades de mercado. Hay que aprovechar el desarrollo del negocio digital para impulsar la circulación de bienes y servicios culturales en el mercado internacional. Implementar nuevos modelos de negocio que se adapten a las nuevas necesidades y atraer financiación internacional para apoyar las coproducciones. El mercado internacional de contenidos en español es un nicho que los productos y servicios de las ICC tienen que aprovechar. El español es uno de los activos más importantes con los que contamos. Es una lengua que utilizan más de 483 millones de hablantes nativos; es la segunda más hablada en todo el mundo después del mandarín. Sin embargo, es el cuarto idioma más usado en Internet después del inglés, el ruso y el alemán. La música, la literatura, el cine, el teatro, la televisión y la radio, periódicos, revistas y agencias de noticias, los videojuegos y el turismo de idiomas, son importantes impulsores de la economía que además contribuyen a la

imagen-país. La inversión en el mercado internacional genera múltiples beneficios, no solo para las ICC sino para toda la economía española.

7. Incorporar a los profesionales de las ICC en los espacios de toma de decisiones para la reconstrucción económica. El peso de las ICC en la economía española y su proyección de crecimiento hace necesario que sus profesionales participen en la toma de decisiones que afecte al desarrollo en el sector. De esta manera será más fácil entender las necesidades en cuanto a modelo de negocio, focos de inversión, perfiles profesionales e interconexiones con otros sectores productivos. Este enfoque tendrá que incorporarse en todos los niveles territoriales, con especial incidencia en la escala regional y local.

4.- El sector servicios

Las medidas de confinamiento y cuarentena tomadas para evitar el colapso sanitario, han producido una segunda ronda de efectos sectoriales. Más allá de las necesarias medidas de seguridad e higiene para poder llevar a cabo la actividad, que afectan sin distinción a todos los sectores productivos y que impactarán negativamente en las cuentas de resultados de las empresas, determinadas actividades, aquellas que necesitan la interacción personal con el cliente, “de proximidad” y que pertenecen mayoritariamente al sector terciario o servicios, van a tardar más en recuperar la normalidad.

Se deberá facilitar la adaptación de aquellos sectores que puedan verse en dificultades en un mundo con mayores limitaciones al movimiento de personas y con medidas obligatorias de distanciamiento, como el transporte de pasajeros, el comercio minorista, el alojamiento y la restauración, el ocio y la cultura...

El turismo es una amalgama de algunas de las actividades anteriores, y en España constituye un elemento transversal en la forma de entender las ciudades, los alquileres de las viviendas, el ocio, los negocios y la imagen de los territorios.

Para los tipos de servicios mencionados, especialmente afectados por la crisis, se deberían aprobar medidas *ad hoc* de adaptación y mitigación de los efectos de la “nueva normalidad” una vez terminadas las fases de la desescalada. Algunas de las medidas que se han adoptado en otros países y que se proponen para el relanzamiento del sector en España son los pasaportes sanitarios, los corredores seguros entre países o ciudades, la opción del teletrabajo desde España o la atracción de activos europeos digitalizados. Dichas medidas deben acompañarse de un estudio prospectivo de qué cambios en los modos de consumo de este tipo de servicios tienen carácter estructural, es decir cuáles perdurarán, y cuáles desaparecerán definitivamente cuando termine la pandemia o exista una vacuna.

La situación actual permite repensar la actividad turística y ajustarla al entorno socio-cultural. Es preciso avanzar rápidamente en la renovación del paisaje —entendido en términos del Convenio Europeo del Paisaje— e integrar la actividad y la política turísticas en el marco más amplio y ambicioso del Pacto Verde Europeo y las políticas de acción en materia de economía circular. Ello implica la inversión en infraestructura, la modernización y la formación de los trabajadores del sector, además del aprovechamiento respetuoso de los recursos y la planificación transversal de las distintas variedades de turismo existentes en España. Tal vez así se logre una cierta complementariedad de actividades en el marco de la Unión Europea, mientras se recuperan rentas y empleos en España.

Estos sectores se enfrentan a cambios considerables en la forma habitual de hacer negocio, además de incurrir en gastos de adaptación de su actividad y deben enfrentarse a una demanda inferior, al menos a corto plazo. Por el carácter de muchos de estos servicios, las ventas no realizadas suponen un lucro cesante, recursos en ocasiones cuantiosos que no se recuperarán. Hay que recordar que el pico de la crisis coincidió con la Semana Santa, periodo turístico de gran importancia en algunos territorios.

El apoyo a las actividades mencionadas, deben servir para mantener el empleo, permitir la supervivencia de las pymes y los autónomos existentes en los diversos subsectores y facilitar la transición hacia un modelo de servicios adaptados a las exigencias del cambio ecológico y el aprovechamiento de las tecnologías digitales.

Del mismo modo, sería necesario generar un plan de reconversión de equipamientos públicos; la administración, a partir de la experiencia actual, deberá ser menos presencial, lo que exigirá un refuerzo de la administración telemática en ámbitos tan importantes como la administración de justicia o la educación, por ejemplo, que deberá hacer frente a nuevas inversiones.

5.- La Agricultura y el medio rural: transición verde y justa

El sector agrícola ha resultado esencial durante estos meses de crisis, tanto como consecuencia de la propia pandemia como por su clasificación como servicio esencial, que ha mantenido e incrementado su actividad productiva a lo largo de los meses transcurridos. Sin embargo, no ha sido sin dificultades; la más evidente ha sido la falta de disponibilidad de mano de obra en el campo, limitada por las medidas de cierre de fronteras, el confinamiento, las cuarentenas o el distanciamiento físico. Pese a que se establecieron medidas específicas para resolver esta situación, la temporada de verano puede dar lugar a situaciones difíciles de mantener.

Las tensiones generadas en estos últimos meses han vuelto a poner de manifiesto la existencia de problemas estructurales en el sector primario, relacionados con la desigualdad de su fuerza negociadora en la cadena alimentaria, la necesidad de transitar hacia una producción más sostenible, que integre las ventajas de la innovación y la digitalización, y la urgencia de evitar los abusos con los colectivos de trabajadores más vulnerables y no regularizados.

El proceso y la estrategia de transición verde afectan directamente al sector agropecuario en sus diversas manifestaciones. Es necesario que, también en este ámbito, se lleve a cabo una transición justa y adaptada a las condiciones y características propias de cada territorio. La capacidad de adaptación, inversión y formación para adoptar un nuevo modelo de agricultura no es homogénea. Las pequeñas explotaciones, y los agricultores o ganaderos individuales se enfrentan a mayores barreras técnicas y de recursos que las empresas mayores, debido a su menor dimensión y capacidad de maniobra.

Entre otras medidas se deberían promover:

1. La eficiencia energética en el medio rural, donde, además, el desarrollo de las energías renovables y el autoconsumo tienen mucho recorrido, tanto para la actividad productiva como para la vida en el mundo rural.
2. La modernización de las infraestructuras agrarias, con la adopción generalizada de nuevas tecnologías incluidas las digitales. Aunque, especialmente en algunas comunidades se ha avanzado en la modernización de la agricultura, es importante estimular la innovación, así como la introducción de la circularidad en su producción, (por ejemplo, mediante el consumo de productos de temporada, dando prioridad a la comercialización de cercanía y con la reducción de envases y embalajes, muchas veces innecesarios)
3. Para desarrollar estas medidas, resulta necesario impulsar la formación y ofrecer asesoramiento adecuado a los trabajadores del campo. Como en otros ámbitos, es esencial promocionar la formación profesional y la adquisición de conocimientos para los trabajadores rurales; así mismo, se debería promover la educación a distancia, que en la actualidad cuenta con las ventajas tecnológicas que ofrece la digitalización, constituyendo incluso un elemento favorecedor de la cohesión social y territorial.

En coherencia con las propuestas anteriores, es necesario plantear una estrategia global compartida para combatir la llamada “España vaciada”. La extensión del teletrabajo en los meses de confinamiento, entre otras cuestiones, ha puesto de manifiesto la posibilidad de romper la identidad de ubicación impuesta hasta ahora entre el lugar del trabajo y el lugar de alojamiento y vida familiar. Esta estrategia implica diversos elementos; uno de ellos, es la exigencia de buenas redes de infraestructura para facilitar el acceso a internet o los programas de formación y educación a distancia mencionados, el aseguramiento de servicios básicos, como el contacto con la administración electrónica o la posibilidad de disfrutar de redes energéticas inteligentes, así como, el acceso a redes de asistencia sanitarias correctamente planificadas o a los servicios de banca online o de asesoramiento financiero. Se trata de servicios esenciales para garantizar una digitalización inclusiva.

III. LA PERSPECTIVA EMPRESARIAL. CAMBIOS INTERNOS Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL

La estructura empresarial en España, como se ha reiterado, muestra un claro predominio de pymes, superior a los valores medios europeos, lo que implica un factor claro de vulnerabilidad.¹⁴ El mayor peso de las Pyme españolas respecto a los socios europeos representa una debilidad más de la estructura productiva española, lo que implica una dificultad añadida a la hora de consolidar la fase de recuperación.

En esta crisis, muchos de las empresas medianas y pequeñas han recurrido al cese de actividad porque las soluciones de los avales o el acceso a un ERTE no se adaptaba a sus circunstancias, marcadas por una importante caída en las ventas durante el confinamiento y unas expectativas poco halagüeñas sobre el reinicio de la actividad o la recuperación de un nivel normal de la misma. Estos aspectos han sido cruciales a la hora de tomar una decisión sobre el futuro de cada negocio o cada actividad económica.

Para muchas pymes, de escasa capitalización y débil capacidad financiera, acceder a créditos para resolver un problema de liquidez podría no ser sostenible en el medio plazo, sino que tan sólo serviría para trasladar en el tiempo el problema y añadir un importante pasivo a sus balances, lo que acabaría convirtiéndose en un pesado lastre en la fase de recuperación de la actividad. Para proteger a este tipo de empresas, en algunos casos, se ha barajado la posible utilización de instrumentos híbridos, como el empleo de préstamos participativos y deuda subordinada, para mejorar su calidad financiera.¹⁵ En todo caso, las actuaciones en este ámbito deben tener una vocación de más largo plazo y orientarse a resolver el problema del elevado peso del pequeño tejido empresarial, tanto en el empleo como en el VAB. En esa dirección habría que:

¹⁴ Según datos de EUROSTAT, en 2018, las Pymes españolas empleaban al 71,9% de los trabajadores del país y aportaban un valor añadido del 61,3% al PIB. Los datos medios de la UE28 para ese año eran 66,6% y 56,4% respectivamente

¹⁵ Tal sería el caso de los préstamos otorgados por ENISA para capitalizar “startups” innovadoras.

1. Facilitar las trabas administrativas y burocráticas en los procesos de creación, crecimiento y liquidación de empresas.
2. Impulsar el crecimiento del tamaño empresarial y establecer medidas de apoyo público a la empresa mediana. El aumento del tamaño empresarial, además de consolidar la actividad empresarial, permitirá ganancias de productividad a largo plazo.
3. El buen desempeño de los clusters sectoriales y de *hubs* empresariales en cuanto a la integración de las TIC en las pequeñas y medianas empresas, subrayan la importancia de crear ecosistemas de colaboración entre empresas, incluso de distintos tamaños. En algunos casos, estas relaciones de lo que se ha denominado “competencia”, aunando colaboración y competencia, permite al pequeño tejido empresarial una igualdad de oportunidades respecto a las grandes corporaciones.

Una vía adicional de reforma, objeto de atención en otras partes de este documento, es la reforma interna de la gestión de la empresa, fomentando la participación de los trabajadores en las tomas de decisiones económicas básicas. Las experiencias existentes son múltiples y, en muchos casos, se han conseguido resultados económicos muy positivos, como ha sucedido, por ejemplo, en Alemania o en algunas experiencias de empresas del País Vasco. Este tipo de reformas internas puede ser particularmente útil en el caso de muchas medianas y pequeñas empresas.

La empresa, y los inversores en ella, han de integrar en su cultura la transparencia y la ética, los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, la igualdad de género, entre otros valores. Ha de cumplir, en definitiva una función social, sin perseguir exclusivamente el lícito beneficio.

IV. REVISIÓN DE LOS PROGRAMAS DE GASTO PÚBLICO. IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN Y LAS REFORMAS. LA EDUCACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y LA DIGITALIZACIÓN

Ya se ha reiterado que, una vez pasada la fase de contención, en la que los programas de gasto público se han dirigido especialmente a proteger a las familias y las empresas, con una gran variedad de medidas y a fortalecer el sector sanitario, la acción del sector público debe orientarse a la inversión que exige la estrategia de reconstrucción. La inversión en infraestructuras físicas, en internet y en digitalización, educación, ciencia e investigación, debe ser prioritaria en el proceso de reconstrucción.

Es obvio que los recursos procedentes del plan de reconstrucción europeo, programado por la Comisión y pendiente de aprobación por parte del Consejo Europeo, con independencia de su materialización en forma de transferencias o préstamos, van a requerir la puesta en marcha de los planes y políticas de reforma estructural comprometidos. En este sentido, es inevitable hablar de condicionalidad, aunque naturalmente ello debe implicar el desarrollo de los programas acordados en el marco de la negociación española, en coherencia con los objetivos establecidos por las instituciones europeas.

Respecto a los programas de gasto que se vienen realizando a través de los presupuestos de las instituciones públicas españolas, es cada vez más importante continuar y profundizar los análisis de evaluación de los programas de gasto público, que desde hace tres años viene realizando la AIREF. Hasta el momento, se han publicado las “Spending Reviews” de la primera fase, que incluye un análisis de las estrategias y procedimientos en la concesión de subvenciones, de los medicamentos dispensados a través de receta médica, de las políticas activas de empleo, de las becas para la educación universitaria, de la promoción del talento y su empleabilidad en I+D+i, o del funcionamiento y prestaciones de la Sociedad de Correos y la prestación del servicio Postal universal.

Cabe esperar que, en la elaboración de los próximos presupuestos, al menos en los ámbitos mencionados, el Gobierno tomará en cuenta los resultados de las evaluaciones señaladas para

mejorar la programación correspondiente. No parece que tenga mucho sentido lanzar una estrategia rigurosa de evaluación de programas de gasto sin aprovechar los contenidos de la misma para recortar los servicios o prestaciones innecesarios o no justificados convenientemente, o bien, alternativamente, reforzar los que resulten especialmente útiles y eficaces.

En la actualidad, la misma Agencia, trabaja en cuatro evaluaciones adicionales, sobre los beneficios fiscales, el gasto hospitalario del Servicio Nacional de Salud, los Infraestructuras de transporte y los Incentivos a la Contratación y al Trabajo Autónomo. Se trata de nuevo de análisis de interés y repercusión económica y social que servirán, como se espera de los trabajos de la primera fase, para la mejora del quehacer de las instituciones públicas y que permita clarificar adecuadamente la cuantía de los recursos que deban recaudarse por la vía de las reformas tributarias.

En una aproximación más concreta, y pensando en un planteamiento de reconstrucción, nos detendremos en algunos programas de gasto que nos parecen especialmente relevantes: la educación y la inversión en ciencia y tecnología. Otros servicios y prestaciones públicas son objeto de atención en otros apartados de este documento.

1.- Los programas de gasto público en educación

El gasto educativo público fue disminuyendo desde la crisis anterior al menos hasta 2018. Respecto a la media de los países europeos, este gasto es bajo, inferior al 5% del PIB. De forma un tanto contradictoria, el gasto en centro concertados fue subiendo a lo largo de los últimos años. Para los estándares mantenidos en otros países, el gasto público en educación español es manifiestamente insuficiente. Como se ha propuesto desde distintas instancias, este gasto debería ser superior al 5% en este mismo año y debería aumentar hasta el 7% en los próximos. Aunque es importante conocer qué resultados se obtienen y cómo funciona el sistema público de educación, no cabe duda de que los recursos destinados al mismo marcan el grado de interés o preocupación del país por un sector cada día más importante en el funcionamiento de la sociedad y en el que las finalidades de equidad (garantizar igualdad de oportunidades) y eficiencia (mejorar la productividad y la capacidad de generación de riqueza del país) no se contradicen.

El Pacto educativo parece una cuestión imprescindible si se persigue un proceso de desarrollo sostenible e inclusivo que permita aumentar la productividad y corregir la desigualdad. Como señalaba hace unos meses el Director de Educación de la OCDE, “El futuro de nuestros países depende de la educación; la escuela de hoy será la economía de mañana”. Desde la sociedad civil llama la atención que los partidos políticos no hayan sido capaces hasta el momento de acordar unos pactos mínimos de entendimiento que permitan garantizar el crecimiento económico del país y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. El pacto es singularmente importante en el momento actual, cuando tras los efectos de la COVID-19, se plantea el grado de “presencialidad” de la enseñanza. Entre los componentes básicos de ese pacto mínimo podrían considerarse los siguientes elementos:

1. Extensión de la educación infantil a la primera etapa de la vida (0-3 años). Cuando se habla de la necesaria conciliación de la vida laboral y familiar, la extensión de la escolaridad parece un elemento crucial. Por otro lado, se trata de años muy relevantes para el aprendizaje y la socialización.
2. Garantizar un buen sistema de becas en los diversos niveles de enseñanza, con criterios claros y cuya gestión sea verdaderamente eficiente, evitando los excesos que se producen con algunos controles burocráticos.
3. Combatir el abandono escolar temprano. España muestra aún en este terreno un importante “hándicap” que debe corregirse, pues el dato muestra una pérdida significativa de capital humano que afecta a las posibilidades de crecimiento económico. Es preciso fomentar el acceso al bachillerato, a la universidad y a la formación profesional, especialmente de naturaleza dual, para evitar esa pérdida de capital humano.
4. Respecto a la calidad relativa de los contenidos educativos, el Informe Pisa suele situar a España en valores medios de los indicadores analizados, aunque las diferencias entre comunidades autónomas son notables. El mismo informe ha señalado que el método educativo mantenido en España, aún muy sustentado sobre la memoria, debería cambiar, para poner más el énfasis en la perspectiva analítica y la capacidad para resolver problemas y poner marcha proyectos.

5. En relación con los contenidos de las enseñanzas, entre otros problemas, sería preciso pactar una solución razonable en la cuestión de las religiones y para consolidar una asignatura sobre el significado, los derechos y las obligaciones de la ciudadanía en una sociedad moderna; por otro lado, habría que garantizar una cierta armonización de los contenidos de algunas disciplinas entre las comunidades autónomas. El funcionamiento regular del Consejo Sectorial de Educación debería servir, entre otros cometidos, para limitar las grandes diferencias en los contenidos y las publicaciones en materias como la historia.
6. Como se propone en el campo de la sanidad, sería preciso fortalecer el papel coordinador del Ministerio de Educación, en su papel de mediación en el Consejo Sectorial de Educación, en la propuesta de medidas de armonización y regulación del sector y en la recepción y suministro de información de los datos relevantes de la educación en España.
7. El eventual pacto debería permitir un entendimiento útil y equilibrado entre los centros de enseñanza pública, concertada y privada, con reglas de funcionamiento más claras y mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de las mismas. En todo caso, la colaboración entre las instituciones públicas y privadas es, también en este caso, esencial, para promover la innovación educativa y la mejora de los métodos de enseñanza.
8. Sería necesario acordar también los criterios de acceso a la enseñanza por parte de los docentes, una cuestión sistemáticamente postergada por las reformas educativas. Es una muestra más de la escasa importancia que la sociedad otorga a la educación. La preocupación por la preparación de los profesores es un tema de gran relevancia que debería ser objeto de atención también en el Consejo Sectorial, en cuyo marco podrían analizarse también las condiciones laborales del personal docente de las distintas comunidades. Hay que promover además la continua formación y reciclaje de los docentes – en especial en las tecnologías de la información (TIC)- así como la colaboración entre ellos para diseñar planes de enseñanza o compartir material pedagógico. Según la OCDE, a partir del Informe Tallis, los docentes españoles son los que menos colaboran de todos los países integrados en la organización.
9. Por último, será necesario llegar a algún acuerdo respecto al peso de la enseñanza presencial respecto a la enseñanza “on line”. Aunque se trata de un problema de

envergadura que afecta a la cuestión de la conciliación de la vida familiar y laboral, en la medida en que se produzca la progresiva digitalización de la economía y la sociedad, el ideal es una enseñanza “blended on line”, que permita aprovechar los mejores elementos de la enseñanza “on line”, pero manteniendo la relación directa y presencial de los alumnos con los profesores.

10. Controlar, medir y explicar las consecuencias del acoso escolar es otro factor importante que debería ser incluido en un pacto educativo. Debería potenciarse en este sentido el alcance del Observatorio estatal para la convivencia escolar, así como incorporar la educación sexual entre las materias del currículo escolar.

2.- El gasto en Ciencia y Tecnología

En el terreno de la I+D+i, deberíamos aprovechar la imagen de utilidad que tiene la ciencia, como muestran las encuestas a los ciudadanos, y que se ha visto reforzada con motivo de la COVID-19. Aunque es necesario apoyar con recursos y medios materiales y humanos el desarrollo de las distintas manifestaciones de la Ciencia y la Tecnología, es especialmente importante el apoyo a quienes trabajan en el campo de la ciencia básica

La ciencia básica es la que hace que la ciencia, en su conjunto y en sus aplicaciones, sea útil. Un ejemplo. Los tres grupos que se dedican a la producción de vacunas en el CSIC vienen trabajando desde hace casi treinta años en el análisis de virus, parásitos y vacunas. El tiempo destinado a hacer investigación básica en el campo de las vacunas ha permitido que hicieran un ejercicio de readaptación profesional para pasar a trabajar en el COVID en un tiempo récord. Sin embargo, ni la sociedad, ni las instituciones públicas suelen apoyar ese tipo de trabajo (en ciencia básica), tal vez porque no muestra su utilidad inmediata.

Las propuestas principales que habría que defender en este ámbito son las siguientes:

1. Es imprescindible potenciar el sistema de ciencia y tecnología porque, una vez más, se trata de una prioridad de inversión, no de gasto corriente. El apoyo a este tipo de inversión exige:

- Incrementar decididamente el gasto destinado a I+D+i hasta un nivel superior al 2,5 % del PIB.
 - El cambio drástico en el control de la gestión. Controlar mejor no es poner más trabas a cualquier iniciativa. El control ejercido por los ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, basado en el estricto cumplimiento de normas rigurosas, no se justifica en un trabajo como el que se realiza en los centros de investigación y dificulta la obtención de resultados valiosos.
2. Es fundamental atraer a las instituciones españolas de investigación capital humano (español y extranjero), para lo cual es necesario introducir cambios significativos en el sistema educativo, además de hacer atractivo el sistema de I+D+i para los jóvenes y estimular entre los estudiantes, especialmente las mujeres, como se hace en otros países, su matriculación en las especialidades STEM.
3. En un terreno más concreto y pensando en el corto o medio plazo, sería necesario programar un plan de choque que prevea la creación y puesta en marcha, inmediata, de al menos, tres nuevos centros básicos de investigación:
- Centro de Salud Internacional y nuevas infecciones. Tal vez ubicado en Canarias, que constituye un punto de conexión esencial con África. Con participación del CSIC (gobierno central), la universidad y el gobierno canario. El instituto existente en la Universidad de La Laguna puede servir de embrión. Podría implicar un coste menor y evitaría la pugna Madrid-Barcelona. Si la iniciativa se lleva a cabo de la manera adecuada y hay fondos financieros suficientes, podría atraer a científicos extranjeros de calidad.¹⁶
 - Centro de Inteligencia Artificial (con localización a decidir entre Madrid, Barcelona o Valencia); podría contar con un buen número de buenos profesionales especialistas y el apoyo de diversos grupos básicos consolidados.

¹⁶ El ejemplo, el Instituto de Astrofísica de Canarias, es un buen antecedente y pone de manifiesto cómo la ubicación ha sido crucial

- Centro de Nuevos Materiales Innovadores (ubicado en Barcelona/Madrid o Sevilla, o bien en Bilbao/Pamplona). En estas ciudades existen ya grupos competentes y, en este caso, sería fácil interaccionar con empresas PYME.

No hay que olvidar además que existen otras interesantes posibilidades de desarrollo (para estar a nivel europeo) en Sanidad Animal (vacunas y fármacos, especialmente en Galicia) y en Biotecnología farmacéutica (Madrid, Barcelona, Girona). Los grupos existentes son de gran calidad, igual que las industrias relacionadas. Todas estas actividades deberían integrarse en un programa general de desarrollo de ciencia y tecnología.

3.- La apuesta por el cambio digital

Por último, respecto a la transformación digital de la economía, los efectos de la pandemia han puesto de manifiesto la importancia de contar con un adecuado desarrollo digital tanto de la actividad productiva como de la sociedad.

El confinamiento de la población ha acelerado la implantación del teletrabajo en muchas empresas; para algunas, sobre todo las grandes, ya formaba parte de sus estrategias de negocios; sin embargo, para otras ha requerido una adaptación acelerada, sobre todo para el caso de las pymes.

Y es que contar con un acceso a internet, no es suficiente para sacar provecho de lo que ofrece la red. España cuenta, según el indicador europeo DESI con un buen despliegue en redes; sin embargo, ese mismo indicador señala que ni las empresas españolas ni los hogares usan las redes para servicios avanzados (relacionados por ejemplo con el uso empresarial de la nube o de servicios bancarios de las familias). Debemos esperar, no obstante, que uno de los pocos efectos positivos de la pandemia habrá sido un avance en este terreno.

Con todo, todavía persisten brechas digitales en España, tanto a nivel territorial, donde la amplia cobertura se acompaña de grandes diferencias en la calidad de los accesos, en la velocidad de los mismos, afectando a la capacidad de esos territorios para acceder a servicios online, lo que implica un claro efecto desmotivador. También ocurre entre empresas, con grandes diferencias entre las de menor dimensión y las grandes.

Por otra parte, persisten las brechas socioeconómicas, sobre todo las relacionadas con la edad, la formación y la renta. Algunas situaciones vividas durante el confinamiento las han hecho aún más palpables, generando, por ejemplo, desigualdades en Educación o en servicios de salud a distancia.

Cerrar estas brechas debe constituir una parte importante de la estrategia de recuperación.

V. LA FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE LA CRISIS Y DE LA RECONSTRUCCIÓN. ¿PACTOS FISCALES?

Dada la difícil situación actual y la necesidad de dar respuesta a un gran número de problemas asociados al confinamiento y a la limitación de movilidad, desde la aprobación del estado de alarma, el gasto público ha aumentado de manera extraordinaria, los ingresos públicos han comenzado a reducirse y se ha producido una tendencia clara al aumento del déficit y el endeudamiento. Mientras la situación no acabe de estabilizarse, parece que van a poder producirse pocos cambios, de modo que parece razonable que los desequilibrios se mantengan¹⁷, a la espera de los planes de reconstrucción que están elaborando, tanto la Comisión del Congreso para España, como la Comisión Europea en beneficio de los países de la Unión.

Tanto para atender las necesidades inmediatas, como para garantizar el adecuado acompañamiento a los cambios que se vayan produciendo en la economía y, especialmente, en la orientación del gasto público, hace falta poner en marcha un Pacto Fiscal que evite los planteamientos radicales y se plantee la necesidad de obtener recursos e incrementar la capacidad fiscal del sector público para atender a las diversas necesidades actuales y poder aproximar el nivel español de ingresos públicos al de los países europeos con los que nos comparamos.

¹⁷ Opiniones más escépticas, consideran que la recuperación no será posible sin controlar el virus, como señalaba hace apenas un mes el premio Nobel de Economía Y ex Presidente del Banco Mundial, P. Romer.

Hacen falta más recursos y habría que intentar garantizar que todos los contribuyentes, en mayor o menor medida, participaran en el esfuerzo colectivo que implica salir de la grave situación económica en la que ya se encuentra el país. Naturalmente, los impuestos deben responder a criterios de equidad, o ajuste a la capacidad de pago de los contribuyentes, exigiendo una mayor aportación a los ciudadanos que tienen más recursos, y eficiencia, es decir, intentando evitar su impacto negativo sobre la actividad económica del país.

Esa pretensión de generalidad debe moderarse en una primera etapa con el objetivo de evitar el gravamen a los más perjudicados por la pandemia, y no generar un efecto negativo sobre el consumo, por lo que habría que intensificar, en la medida de lo posible, una mayor participación en la financiación de quienes tienen rentas acumuladas o mayores patrimonios.

Hay que recordar como diagnóstico básico los siguientes factores que afectan al sistema tributario español:

- Los Ingresos públicos son inferiores a la media de la UE27. Según EUROSTAT, los ingresos públicos medios de la UE 27 fueron en 2019 un 46,2% del PIB y los correspondientes a la Eurozona, un 46,5%. En España el porcentaje fue del 39,1%, una diferencia de 7,1 y 7,4 puntos respecto a esa media. Parece pues que hay espacio fiscal, tanto en el ámbito tributario como en el ámbito de los ingresos no impositivos.
- ¿Dónde están las diferencias en el campo tributario? No parece que haya mucha diferencia respecto a valores medios europeos en Impuestos Especiales, IBI y Sucesiones y Donaciones. Pero España está por debajo en Cotizaciones Sociales (1,9 puntos), Impuesto de Sociedades (0,2), IVA (0,6) e IRPF (1,8).
- Persisten los problemas de economía oculta y fraude fiscal, aunque los resultados que se ofrecen son todavía muy diferentes y poco consistentes.
- No parece haber serias diferencias respecto a otros países europeos en términos de gestión tributaria. España muestra costes de recaudación relativamente bajos, aunque el personal al servicio de las administraciones tributarias es en términos relativos inferior al existente en otros países comparables.

- La descentralización de una parte del sistema impositivo plantea problemas de competencia fiscal a la baja y dificultades de coordinación, que habría que intentar evitar.

En la situación actual, la primera fase, en el período de contención, tal vez habría que demandar un esfuerzo especial a los patrimonios más altos y las rentas más elevadas. Al tratarse de ingresos acumulados en períodos anteriores, el efecto sobre el consumo sería menor, consiguiéndose además un cierto efecto sobre la desigualdad. En la misma dirección habría que gravar las rentas de capital devengadas (como plusvalías y rendimientos de las SICAVS). Por otro lado, podría aprovecharse el espacio liberado por la disminución del precio de los combustibles para aplicar algún tributo medioambiental, así como algún tributo sobre las actividades financieras, además de confirmar la aprobación del Impuesto sobre determinados servicios digitales. Adicionalmente, debería aprovecharse la situación actual para reforzar una vez más el combate contra el fraude y limitar la elusión fiscal.

Una vez superado el período de contención, en una segunda fase, cuando se produzca el crecimiento de la actividad económica y el empleo, podrán aplicarse medidas de carácter más general, como las recogidas a continuación y que podrían integrar el embrión de un posible **pacto fiscal**:

1. En primer lugar, deben revisarse en profundidad los beneficios fiscales de los diversos impuestos, especialmente en Sociedades e IVA. La próxima publicación del Informe de la AIREF sobre beneficios fiscales en materias como la deducción por aportaciones a planes de pensiones o la tributación conjunta, debe servir para conseguir reducir la pérdida de ingresos que se produce como consecuencia del diseño actual de los beneficios fiscales.
2. El IRPF es el tributo que muestra en su recaudación mayor diferencia respecto a los valores medios europeos; por lo tanto, habría que utilizar el impuesto con la finalidad de obtener una parte de los ingresos necesarios para cubrir los cuantiosos gastos a los que hay que hacer frente y limitar el endeudamiento. El ministro Montoro, durante la primera etapa del Gobierno Rajoy, sin demasiada publicidad, aumentó en 6 puntos el impuesto sobre la renta, logrando una recaudación de 8.000 millones de euros. Se

podría pues aumentar los tipos del IRPF, aunque fuera temporalmente, además, en su caso, de negociarlo con las Comunidades Autónomas, al tratarse de un impuesto compartido.

3. Otra alternativa sería la aplicación de un recargo temporal, en línea con el recargo de solidaridad establecido en Alemania con motivo de la reunificación, que afectaba a la renta, las ganancias de capital y al impuesto de sociedades.¹⁸ En un artículo reciente, se insiste en la misma dirección, proponiendo como alternativas de financiación recargos temporales del 3% en el impuesto sobre la renta y sobre sociedades, así como sobre el valor añadido, como “corona impuestos” para pagar los gastos generados por el “coronavirus”.¹⁹ Cabría también la posibilidad de establecer un impuesto para la recuperación, que fuera compartido por las distintas administraciones.
4. Las principales ventajas de las dos propuestas anteriores son, que los ingresos pueden destinarse a paliar los costes de la pandemia y que invita a una solución colectiva y participada a los ciudadanos. En el caso del IRPF, además de afectar a todas las rentas (también las del ahorro), hay que recordar que el espacio fiscal de este impuesto, es decir, su diferencia respecto a la media europea, es el mayor de todos los tributos. Hay que insistir, en todo caso, que cualquier medida que afecte al IRPF debería ser pactada con las comunidades autónomas.
5. Otra medida relacionada con la imposición sobre la renta es la que se refiere al régimen de estimación de bases imponibles y la necesidad de programar la supresión de los módulos en un cierto período de tiempo y mejorar sensiblemente el control de la imposición directa, en especial por lo que se refiere a los comerciantes minoristas. Mientras se generalizan los sistemas de estimación directa, podría procederse a una actualización de los módulos, ampliar el campo de acción del SII, incentivar fiscalmente el pago con tarjetas de crédito y garantizar, como se señalaba, instrumentos de control más adecuados sobre los ingresos que obtienen los comerciantes minoristas.

¹⁸ La medida se puede consultar en, <https://www.german-tax-consultants.com/german-taxes/solidarity-surcharge-solidaritaetszuschlag.html>

¹⁹ <https://voxeu.org/article/coronataxes-solution>

6. La aplicación de un impuesto sobre grandes fortunas o las rentas más altas como se ha propuesto, es una medida más discutible. Por un lado, no es fácil lograr una elevada recaudación sólo por esa vía, y, por otro, se trata de financiar los servicios de bienestar, que deben ser disfrutados por todos y financiados también por todos (principio de generalidad) según un criterio de progresividad que, debe ajustarse de forma razonable, gravando más a las rentas más altas, como se ha dicho con anterioridad. Ese argumento es el que mejor soporta la idea de ciudadanía en Europa. Marcar una línea divisoria, para defender a las clases medias, ni es fácil (¿dónde determinar el punto de corte?), ni se puede defender desde la perspectiva de generalidad que se plantea.²⁰
7. No obstante, Habría que proceder a una reforma en profundidad de la imposición patrimonial, vinculándola a una reforma en profundidad del IRPF. Como mínimo, debería procederse a armonizar los elementos básicos de la imposición sobre Sucesiones y, Donaciones y, en una etapa posterior, estudiar su posible integración, tal vez junto con el impuesto de patrimonio en un impuesto general sobre la renta, en línea con el tributo holandés. En todo caso, esta propuesta debería ser cuidadosamente analizada, intentando solucionar los problemas de la valoración de activos que se dan en el ámbito de la imposición local, evitar una presión excesiva sobre quienes tienen rentas bajas y mayores patrimonios y negociar las posibles alternativas con las Comunidades Autónomas.
8. En el caso de la imposición sobre Sociedades, además de defender su armonización en Europa, hay que insistir de nuevo en la limitación de los beneficios fiscales, la supresión de los gastos fiscales no justificados y, establecer una modalidad de tributación mínima a las grandes empresas, para evitar la imagen de falta de compromiso social de las mismas con los ciudadanos. Adicionalmente, como se hace en Francia y Alemania, habría que limitar la actual exención de dividendos obtenidos por las empresas filiales al 95%.

²⁰ El artículo 31.1 de la Constitución es muy contundente al respecto: “TODOS contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.”

9. Por lo que se refiere al IVA, algunos países, como Alemania, han decidido rebajar los tipos temporalmente para estimular el consumo y la actividad económica. Esta medida no parece fácil de aplicar en el caso de España, ante la previsible caída de ingresos.
10. Por el contrario, tal vez no en el momento actual, pero a medio plazo, sí sería necesario proceder a una revisión en profundidad del tributo. En la medida en que se mantenga, con las modificaciones necesarias ajustadas a los problemas de sostenibilidad, el peso del sector turístico en España, puede tener sentido un cierto aumento de los tipos impositivos, así como una profunda revisión de los bienes y servicios contemplados por cada uno de los tipos impositivos aplicados. De esta manera conseguiríamos una aproximación a los valores medios europeos de nuestro tipo implícito sobre el consumo, así como una tributación razonable de las rentas de los no residentes, cuyos recursos deben servir para financiar la adaptación del sector turístico a las nuevas exigencias medioambientales.
11. Por otra parte, habría que repensar algunas exenciones, como las que se aplican a los servicios educativos y sanitarios privados. No parece que tenga mucho sentido que a través del IVA (de nuevo gastos fiscales) se estén financiando la educación y la sanidad privadas. También habría que pensar en la posibilidad de revisar la exención de los servicios financieros. De momento, sería razonable permitir la renuncia a la exención en las operaciones B2B (cuando el destinatario de un crédito es un empresario), con lo que se conseguiría abaratar el crédito a las empresas, ya que los bancos podrían deducirse el IVA. En compensación, habría que establecer un impuesto sobre actividades financieras, aplicado sobre el margen bruto de las operaciones con particulares.
12. Los impuestos sobre transacciones financieras, sobre servicios digitales y sobre el carbón, el CO₂ o los productos contaminantes, deberían formar parte de los recursos propios del presupuesto europeo, como veremos en la Cuarta Parte de este Informe. La propia Comisión ha planteado la necesidad de incorporar a los recursos propios un 20% de los ingresos obtenidos del régimen de comercio de los derechos de emisión, una contribución sobre los plásticos no reciclados y un porcentaje de la base común

consolidada del impuesto de Sociedades (cuando se apruebe, naturalmente). De esta forma, podría fortalecerse el Presupuesto y el Tesoro Público Europeo, algo esencial para poder financiar una parte del endeudamiento asociado a la crisis actual. En la medida en que estas figuras no se apliquen en el ámbito europeo, puede tener sentido emplearlas en España.

13. La lucha contra el fraude y los paraísos fiscales es una referencia obligada en cualquier propuesta de cambio fiscal. Como es bien sabido, se mantienen aún bolsas de fraude importantes en relación con diversos impuestos, a pesar de los esfuerzos realizados por la administración tributaria para combatirlos. Un pacto fiscal como el que se propone, es una buena ocasión para comprometer a las fuerzas políticas y sociales en una apuesta por la defensa de un sistema impositivo justo en el que no quepan los comportamientos abusivos y deshonestos. También este problema se plantea en el marco internacional y, en ese sentido, no deja de llamar la atención la existencia de prácticas cuestionables por parte de algunos países de la Unión. Algunos miembros de la Unión Europea, como Holanda, Irlanda o Luxemburgo, no solo realizan competencia fiscal desleal, sino que son los mismos que se oponen a la armonización del impuesto de sociedades y, como pasa en el caso de Holanda, también a la utilización de instrumentos como la mutualización de la deuda, como solicitan los países más afectados por la pandemia y que apuestan por una mayor integración.²¹
14. Por último, habrá que poner en marcha cuanto antes una reforma de mínimos de la financiación autonómica, para garantizar los recursos necesarios que aseguren el buen funcionamiento de los servicios de bienestar que dependen de ellos e intentar eliminar los problemas de financiación de algunas comunidades, que se han mantenido a lo largo de los últimos ejercicios (Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia especialmente). Como se planteaba en el Informe de la Expertos que se presentó en 2017, en la reforma habría que conseguir como mínimo, además, una aproximación en resultados de los sistemas general y foral, ajustar los mecanismos de nivelación,

²¹ Ver sobre esta cuestión, <http://agendapublica.elpais.com/paradojas-europeas-una-fiscalidad-insolidaria/>

proceder a la armonización de algunos tributos y establecer instrumentos de concertación entre las administraciones tributarias.

SEGUNDA PARTE

**RECONSTRUIR EL SISTEMA
NACIONAL DE SALUD TRAS LA
PANDEMIA**

EL SNS TRAS LA PANDEMIA

La sanidad es un sector cuyo activo esencial es el conocimiento custodiado por sus médicos y otros profesionales sanitarios, que viene estando sometido a una gran presión por la expansión de la “tecno-medicina” y la “pandemia de cronicidad”. El sistema público de salud ni debe ni puede seguir siendo objeto de una descapitalización y racionamiento inclemente y miope. Y tampoco debe seguir organizándose y funcionando con normas y lógicas administrativas, con alta interferencia política, con tolerancia a los conflictos de interés, y con una desconfianza burocrática en la gestión clínica descentralizada y responsable.

Reconstruir La pandemia COVID-19 ha superado la menguada capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Salud (SNS) español, poniendo en evidencia tanto los problemas estructurales largamente identificados, como la agenda de reformas siempre postergadas.

La agenda de reformas evidenciada por la COVID-19 debe abarcar la gestión tanto de la salud pública como de la atención sanitaria del SNS con instrumentos avanzados de buen gobierno multinivel. También una revisión de los principios organizativos de la atención primaria, la red hospitalaria, el sistema de urgencia y emergencias, y la atención médica de residencias socio-sanitarias. Y, finalmente, debe fomentar la transformación de instrumentos horizontales de gestión de recursos que hoy no están adaptados para la necesaria eficiencia social: sistema de compras y contratos, políticas de personal, políticas profesionales, estrategia de evaluación y adquisición de insumos tecnológicos y farmacéuticos, profesionalización de la gestión y mejora de la gobernanza de centros y servicios sanitarios.

Sin una agenda amplia y coherente, seguramente el SNS entrará en un rápido declive, con creciente desertión moral de sus profesionales, deterioro de su confiabilidad por la población, y erosión acusada de su calidad de servicios. Aún estamos a tiempo de evitarlo.

INTRODUCCIÓN

La COVID-19 ha sido una pandemia global que entró en España de forma temprana e inadvertida, provocando una rápida propagación y un gran daño sanitario y social.

La mortalidad de la pandemia la sitúa en el segundo país del mundo (612 fallecidos por millón de habitantes), tras Bélgica (con 806), y casi quintuplicando la cifra de Portugal (125).²² La tasa de letalidad es alta (12%), aunque superada por varios países europeos.

La incidencia acumulada muestra que ha afectado a casi un cuarto de millón de casos (235.290, uno de cada 200 habitantes)²³. En el estudio de seroprevalencia, un 5% de la población tiene anticuerpos IGG+ (diez veces más que los casos notificados de enfermos).²⁴

Pero las medias confunden, ya que su distribución por Comunidades Autónomas, Provincias y Municipalidades es muy desigual. Madrid y 7 provincias próximas muestran una alta penetración del virus, con más de un 11% de población IGG+. El mayor impacto asistencial ha recaído en las provincias de Madrid (67.000 casos) y Barcelona (55.888).

Algo más de la mitad de los casos se han hospitalizado (124.521), y de éstos, casi un 10% han tenido largos ingresos en las unidades de cuidados críticos (11.454). Pero donde la pandemia se extendió con más intensidad, los centros quedaron rápidamente saturados, y tuvieron que pasar a un modelo de funcionamiento como Hospitales y Centros de Salud centrados casi por completo en COVID-19. En Madrid, la hospitalización COVID (casos acumulados por población) fue 2,5 veces la media nacional, y los ingresos en UCI 2,3 veces.

Esta transformación en pocos días de los centros sanitarios, ha atestiguado una meritoria capacidad de respuesta de la sanidad pública: obligada por la necesidad imperiosa de acoger a la demanda,

²² Statista: <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/> Consultado 24/05/2020

²³ Web del Ministerio de Sanidad con datos actualizados de COVID-19:

<https://www.mscbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/situacionActual.htm>

²⁴ Estudio seroprevalencia COVID-19 primera oleada (13 de mayo): https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/ENECOVID_Informe_preliminar_cierre_primera_ronda_13Mayo2020.pdf

abordó un proceso de cambio rápido que no estaba ni previsto ni planificado, basado en la iniciativa de profesionales y gestores locales.

La rapidez de expansión de la enfermedad provoca en algunos lugares el colapso sanitario. En Madrid, el 2 de abril se llegó al pico de hospitalización, con 16.174 pacientes (con 12.769 camas funcionantes); el 6 de abril, las Unidades de Cuidados Intensivos llegaron a 1.528 pacientes (casi el triple de la dotación).²⁵

I. LA SANIDAD ESPAÑOLA EN LA ENCRUCIJADA

Cuando hablamos del sistema sanitario español, oscilamos entre la vanidosa exhibición de ser uno de los mejores del mundo, y la desilusionada constatación de sus irritantes limitaciones y de sus endémicas pesadillas. Hay luces y sombras de un buen sistema sanitario, castigado por la crisis económica, necesitado de reformas y sometido a la sobrecarga extrema del COVID-19.

Los profesionales, las instituciones y la sociedad española han sido capaces de articular en muy poco tiempo una respuesta eficaz a una crisis de salud pública potencialmente devastadora. El SNS ha respondido de forma excelente, pese al deterioro de las políticas de austeridad, y la escasa prioridad que recibió tras la crisis en su recuperación.

Es verdad que el retraso en articular medidas de salud pública ha causado un gran perjuicio. El modelo de respuesta selectiva sobre cadenas de transmisión del SARS-CoV-2 hubiera sido el más adecuado, y nos hubiera evitado un gran daño sanitario y social, incluido el enorme coste del confinamiento poblacional.

²⁵ Grupo de infectólogos e internistas de los hospitales y Colegio Oficial de Médicos de Madrid: https://twitter.com/icomem_Oficial/status/1261607000649216002

No es seguro que este retraso en responder pudiera haber sido evitado realmente, dadas las condiciones iniciales y de contexto de la pandemia. Pero sí que se puede afirmar que la falta de preparación ha sido determinante en los efectos devastadores de la entrada de la COVID-19 en España. Y esto es responsabilidad de muchos gobiernos y de muchas administraciones: la jibarización y abandono de la salud pública, y de su estructura de vigilancia epidemiológica, así como de la capacidad operativa para investigar casos y contactos, ha hecho imposible esa estrategia más selectiva y anticipativa.

La falta de control sobre insumos estratégicos y la incapacidad de producción española de medios de protección individual y tecnologías esenciales, también es un grave fallo; obviamente, es la primera vez en la historia reciente que se rompen las cadenas de producción y logística globalizadas; predecir el pasado es la especialidad de muchos periodistas, tertulianos y políticos, pero no es seguro que estos errores hubieran sido previsibles, aunque si son prevenibles.

Pero el daño a la salud de sanitarios y sus familias, y las condiciones de inseguridad y precariedad en las que se ha trabajado, acumulan una enorme deuda moral que los españoles han contraído con el personal de las instituciones sanitarias y socio-sanitarias.

Una investigadora internacional,²⁶ analizaba el contraste entre el mayor impacto de la COVID-19 en España e Italia, frente a Portugal: citaba tres ventajas de Portugal para un mejor control de la pandemia: un contagio menos precoz que les permitió usar el conocimiento que se iba acumulando; no tenían la dificultad de Estados descentralizados para tomar decisiones; y consiguieron un importante consenso político y social. Reflexiones interesantes para nuestro marco institucional y la cultura política dominante.

²⁶ Inés Fronteira, entrevista en La Voz de Galicia, 14 de mayo de 2020. https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2020/05/14/portugal-suecia-sur-igual-capaces-norte/0003_202005G14P18998.htm

II. LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA TRAS LA EXPERIENCIA DE LA PANDEMIA

Los profesionales sanitarios son muy críticos con las desigualdades entre las Comunidades Autónomas (CCAA) en gasto sanitario, prestaciones, recursos y retribuciones del personal; suelen denunciar que, en vez de un Sistema Nacional de Salud, hay 17. Hay un desencuentro difícil de manejar: en realidad tenemos un sistema compuesto por 17 subsistemas desarticulados.

La desarticulación viene de un proceso transferencial culminado en 2002 que tuvo muchos tintes oportunistas: *oportunismo “ex ante”* de la administración central, que se desprendió de unos servicios esenciales (sanidad, educación, servicios sociales) que eran inflacionarios e incómodos de gestionar, sin la necesaria transparencia y acompañamiento; y *oportunismo “ex post”* cuando las administraciones autonómicas comienzan a generar déficits (particularmente en suministros sanitarios de medicamentos y tecnologías) que se acumulan a nivel nacional y obligan al gobierno central a sucesivas operaciones de saneamiento.

El desencuentro se acrecienta por prácticas políticas poco maduras: es muy fácil decirles a los gobiernos autonómicos lo que deben hacer, cuando no hay que financiarlo (*“invito yo y pagas tú”*); y es muy fácil echar la culpa al gobierno central, ante cualquier problema que ha desbordado la capacidad de manejo autonómico (como hemos vivido en esta crisis de insumos estratégicos para la COVID-19). El reparto actual de competencias favorece que todos puedan internalizar los éxitos y externalizar los fracasos; y con procesos electorales tan frecuentes y reñidos, se excita la rivalidad y crecen los costes de interferencia políticos.

Las Consejerías de Salud y el Ministerio de Sanidad, a pesar de que rivalizan en trasladarse mutuamente responsabilidades, en último término son rehenes de otros actores que condicionan gravemente su funcionamiento como autoridades sanitarias: las autoridades económicas y de función pública desde la sombra, dictan y condicionan el presupuesto y el proceso de gestión del gasto desde la conveniencia propia, y ahorman al personal sanitario en los moldes de una gestión funcional procedimental que se desentiende de las necesidades de selección y dotación ágil y meritocrática de profesionales, y de una gestión autónoma y descentralizada del personal.

Y la cultura política de la “España de las Autonomías” ha profundizado tanto en la balcanización institucional, como en la desatención crónica al buen gobierno de los servicios de bienestar. Una política que casi sólo habla de política, que vive en una burbuja con sus medios de comunicación próximos, y que sólo aterriza en los crecientes problemas sociales para lanzarlos como armas arrojadas en la pugna por ventajas electorales y de opinión pública.

En este contexto, tanto la crisis económica de 2009-2014, como la crisis COVID-19 actual, han puesto en evidencia la desarticulación de los sistemas de bienestar, y muy en particular el del SNS. Curiosamente, en ambas crisis, fue necesario el recurso a legislación extraordinaria, para afrontar retos que podrían y deberían haberse canalizado con instrumentos de cooperación: en 2011 se modifica el artículo 135 de la Constitución Española para dar poderes especiales a las autoridades económicas de España y otorgar prioridad al control del déficit y del endeudamiento en el conjunto de administraciones públicas; el 14 de marzo un Real Decreto Ley activa un instrumento tan excepcional como el “Estado de Alarma” para concentrar poderes y responder a los retos de la pandemia provocada por el SARS-CoV-2.

Algo funciona mal en el entramado institucional que tenemos, para este recurso a las “excepcionalidades”. En lo que se refiere a la sanidad, creemos que las enseñanzas de la presente crisis deben llevarnos a cuatro estrategias de rearticulación del SNS, que repongan una mínima funcionalidad en la relación entre sus componentes: a) el nodo central (Ministerio) que permite la conectividad del sistema; b) los marcos institucionales para la co-gobernanza de un sistema complejo basado en el conocimiento (¿agencias técnicas?); c) las estructuras de salud pública (no sólo revitalizarlas, sino reconstruirlas), y d) dotar al SNS de inteligencia sanitaria avanzada (para la generación y gestión del conocimiento y la información).

Comentaremos brevemente estos cuatro componentes o dimensiones.

1. Un Ministerio de Sanidad con músculo técnico, versatilidad organizativa, capital de conocimiento, y recursos económicos para liderar la política sanitaria de España y catalizar mejoras

Debemos desterrar la frase que tanto daño ha hecho en los últimos 18 años, y que ha sido la coartada de los Gobiernos de España para desentenderse de lo que estaba pasando: “*la sanidad*

está transferida”. La sanidad es por su naturaleza técnica una competencia multinivel, que tiene una base de conocimiento y una concreción en organizaciones profesionales, con altísimo grado de globalización e interdependencia; *“la sanidad es de todos, y a todos compete”*.

Un sistema de salud altamente descentralizado, curiosamente, requiere un nodo central potente que garantice la conectividad de sus partes. Y esto exige músculo técnico y talento, que sólo se obtiene si se atraen los mejores cuadros propios y de las CCAA; y para atraerlos y retenerlos, hace falta flexibilidad organizativa, *“más MEDLINE y menos BOE”*, más inversión en conocimiento que permita acceder a la autoridad por legitimidad (y no recurrir al poder por imposición competencial).

Pero ese nodo central del SNS necesita palancas para catalizar cambios y mejoras: la financiación es una de ellas (fondos de cohesión, fondo de garantía asistencial, fondos de co-inversión, etc.). Y a través de estas palancas, apropiadamente guiadas por la legitimidad del conocimiento, ir adquiriendo un liderazgo para influir en el conjunto del sistema, y ayudar a las autoridades sanitarias autonómicas a superar sus propias barreras políticas o institucionales.

2. Diseñar una arquitectura institucional y de cogobernanza del SNS para posibilitar una nueva etapa de coordinación y colaboración de las CCAA entre sí y con el Ministerio de Sanidad

En las organizaciones complejas adaptativas, no cabe pensar en términos de repartos competenciales; no hay manera de establecer categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes, con planos de clivaje que separen inequívocamente lo que depende de unos y de otros. Las funciones y tareas involucran diferentes niveles; el principio de subsidiariedad puede funcionar si hay una mínima lealtad institucional, y, sobre todo, si se crea una malla potente de relaciones entre los profesionales y cuadros técnicos de sus instituciones.

Ante las evidentes disfuncionalidades del Consejo Interterritorial del SNS, generadas por altos costes de interferencia política y partidaria, no son muy prometedoras las reclamaciones de más poder ejecutivo y vinculación de las decisiones que se tomen. Son los Estatutos de Autonomía los que marcan el contorno competencial, y la jurisprudencia ya nos ha mostrado que el gobierno central tiene un territorio de poder muy achicado, relativo a determinadas competencias tasadas, y

a la fijación criterios generales y de normas básicas y mínimas que siempre dejan una enorme holgura de aplicación; y en la holgura, y en su posible interpretación abusiva, es donde se pierde buena parte de la capacidad normativa de coordinación y cohesión.

Aunque el camino sea más largo, toca inspirarse en instrumentos más propios de Estados federales, para crear la urdimbre institucional donde podrá insertarse la trama de la verdadera cooperación: Así, podríamos ensayar con Agencias de alto perfil técnico, con órganos de gobierno plurales, con dirección meritocrática elegida de forma transparente y participativa, y con mandatos de los directivos o comisionados más amplios que las legislaturas.

No son opciones tan singulares o novedosas; una experiencia reciente ha sido la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) que crea la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Las malas experiencias de Agencias que se han construido como administraciones paralelas con excesiva facilidad para contratar a amigos y conocidos, no debería llevarnos a desechar la opción; simplemente a constituirla con cortafuegos bien diseñados para que se maximice la independencia y la meritocracia.

Un Ministerio de Sanidad, que acoja y en el que aniden una serie de Agencias (Medicamento, Instituto de Salud Carlos III, Salud Pública, “HISPA-Nice”²⁷ para evaluar las tecnologías, etc.) se visualizaría de otra manera por todos los actores. Máxime cuando dichas estructuras, pueden tener un nodo central que articule redes con centros y expertos de las demás administraciones.

Los 17 servicios de salud de las CCAA configuran sendos experimentos naturales en la planificación y gestión de hospitales, centros de salud, servicios de urgencia, redes de servicio, etc. con importantes innovaciones que no siempre son bien conocidas ni evaluadas. Una Agencia del SNS sería ese nodo central necesario para aportar conocimiento y economías de escala a la hora de gestionar funciones comunes. En la presente emergencia de COVID-19 hubiera sido enormemente útil, y hubiera marcado claramente la diferencia.

²⁷ En referencia al NICE (National Institute for Health and Care Excellence) del Reino Unido. <https://www.nice.org.uk/>

3. Reforzando y rediseñando el sistema de salud pública y vigilancia epidemiológica con recursos y capacidad técnica y autoridad científico-profesional

La Ley 33/2011, General de Salud Pública, fue desatendida en múltiples dimensiones; en particular, su artículo 47 establecía la creación de un Centro Estatal de Salud Pública con un claro perfil técnico de dar soporte a la necesaria coordinación de las intervenciones. Su disposición adicional cuarta ya incluía un mal presagio, cuando establecía el límite habitual para su constitución... *“sin que pueda suponer un incremento de los créditos presupuestarios”*. La siguiente administración, de otro signo político, simplemente ignoró la previsión de la Ley, que además se sumió en el olvido en medio de un lustro de fuertes recortes.

Es evidente la conexión entre este fallo institucional y la debilidad para responder con músculo y cerebro al reto de COVID-19; una debilidad que se acrecienta por la anorexia muy generalizada de las estructuras de Salud Pública y vigilancia epidemiológica en las CCAA; en todas ha habido un sesgo a favor de lo asistencial, guiado por la fascinación de la tecno medicina y del hospital; en algunas se ha innovado con Agencias de Salud Pública como la de Cataluña (con 1.500 profesionales y que goza de una buena reputación científico-técnica); en otras, como Madrid, se retrocedió extinguiendo en 2008 su Instituto de Salud Pública y disolviendo la propia Dirección General de Salud Pública en el organigrama general durante siete años, hasta 2015, periodo en el que perdió numerosos salubristas que migraron otras administraciones.

COVID-19 ayuda a extraer conclusiones: las crisis de salud pública se preparan mucho antes de que puedan aparecer (como los incendios de verano han de prevenirse con acciones durante el otoño y el invierno); y para afrontar estas crisis, hay que tener una estructura suficiente y competente, a modo de un parque de bomberos bien dotado y entrenado; pero con la ventaja de que durante los largos períodos inter-epidémicos, estas estructura de Salud Pública y Vigilancia Epidemiológica puede contribuir decisivamente a la otra amenaza silente a nuestra salud y bienestar: la *“pandemia de cronicidad”* que hoy supone el grueso de la carga de enfermedad.

4. Robustecer el sistema de inteligencia sanitaria en todos sus componentes: (1) sistema de información sanitaria para la gobernanza del sistema y la rendición de cuentas; (2) impulso y monitorización de la calidad; evaluación de tecnologías sanitarias; (3) impulso investigación biomédica, de servicios sanitarios y de salud pública, y (4) formación en salud pública, políticas de salud, planificación y gestión sanitaria

La forma de trabajar en el Siglo XXI implica el uso de nuevos instrumentos; el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) nos permite repensar los Sistemas de Información Sanitaria, aplicando el principio de transparencia reforzada: *que toda la información obtenida con dinero público sea de dominio público, salvo que afecte a datos personales... y en todo caso, se invertirá la carga de la prueba para no desvelar la información.*

La cultura de la evaluación se nutre de esta disponibilidad, solo sujeta a restricciones por excepción, de datos y microdatos. Por ejemplo, si las compras de alimentación o de guantes o de sueros de todos los hospitales fueran accesibles, se podrían trazar sobrecostos inexplicables e investigar su naturaleza.

La gran masa de datos del mundo real (RWD-Real World Data) de que ya disponemos, y a la que deberíamos poder acceder, precisa sistemas inteligentes para convertir datos en información; también necesita cautelas para el uso apropiado y respetuoso con la privacidad; y, finalmente, requiere de personal con buena formación y medios apropiados, para explotar la información y saber diferenciar las asociaciones espurias de las observaciones que pueden dar pistas de desempeños de centros y servicios, de tecnologías y medicamentos efectivos, y de intervenciones valiosas y generalizables en salud pública y en servicios sanitarios.

La inteligencia sanitaria del futuro, precisa de semilleros formativos (las Escuelas de Salud Pública en declive serían un excelente invernadero), y de centros donde la investigación y la aplicación se puedan integrar cotidianamente.

III. SERVICIOS DE ATENCIÓN SANITARIA REFORZADOS Y REFORMADOS, CON BUEN GOBIERNO PARA CUIDAR DE LOS PACIENTES Y DE SUS PROFESIONALES

Es obvio pero importante recordarlo: los servicios sanitarios están al servicio del paciente. Constituyen una realidad extraordinariamente compleja, que en todos los países desarrollados se enfrenta a retos comunes: población envejecida con alta prevalencia de enfermedades crónicas y pacientes frágiles y pluripatológicos; tendencia creciente de los costes; incorporación de avances científico-técnicos, muchos de ellos con una relación coste-efectividad baja; problemas de calidad, efectividad y seguridad de la práctica médica, etc. Se trata de problemas con los que tendremos que convivir siempre, aprendiendo de la experiencia propia y de la ajena, con dos objetivos estratégicos:

1. Adaptar de continuo el modelo asistencial para responder a las necesidades, demandas y expectativas de la población, en búsqueda permanente del santo grial sanitario que es tripe objetivo (*triple aim*) de mejorar salud, mejorar eficiencia, y mejorar la experiencia de los pacientes con el sistema sanitario.
2. Desarrollar una cultura de salud que impregne todas las políticas públicas para llevar al límite avances en prevención de enfermedades, en protección y en promoción de la salud.

Además de estos retos comunes a los sistemas de salud de todos los países desarrollados, los servicios asistenciales del SNS español tienen retos y problemas muy específicos, derivados de su trayectoria histórica, de las normas que regulan su organización y funcionamiento, de la cultura de las profesiones sanitarias y del entorno político-administrativo en el que está incardinado. Este sistema asistencial está organizado en dos grandes niveles, la atención primaria y la atención hospitalaria, cada uno de los cuales arrastra una serie de problemas que requieren un abordaje específico.

1. La transformación de la Atención Primaria ante las pandemias de COVID y de la cronicidad, y su alianza con la Salud Pública y la vigilancia epidemiológica

El balance es claro: la Atención Primaria ha contribuido en esta crisis con entrega, sacrificio, compromiso, y un sorprendente y meritorio despliegue de innovación. Además, debe jugar un papel esencial en la “desescalada”, pese a la situación de abandono; por ello se requieren recursos incrementales, particularmente para asumir las nuevas tareas de control de casos y contactos COVID-19.

La Atención Primaria se transformó de forma rápida para canalizar la ingente demanda de pacientes con sintomatología compatible con el COVID, con filtro telefónico y circuitos de atención específicos para pacientes sospechosos. La falta de test obligó a manejarse con criterios clínicos. La consulta telefónica se impuso como alternativa a la presencial; esto, junto a la posibilidad de gestionar la prescripción con la receta electrónica, evitó la atención presencial del grueso de la demanda habitual de los médicos de atención primaria.

La Salud Pública y la Atención Primaria precisan una inyección rápida e inteligente de recursos humanos; una vez controlada la transmisión comunitaria, COVID-19 va a darnos pequeños sustos cotidianos, brotes locales que hay que controlar a partir de identificar rápidamente los casos, y movilizarse investigando los contactos, gestionando el aislamiento, y prestando servicios a los que están en cuarentena. Ubicar una parte operativa de la investigación de casos y contactos en la atención primaria es lo más eficiente, porque por su capilaridad llega a todos los rincones de España, y porque su componente comunitario les permite activar la intervención en domicilios, empresas, colegios y residencias. Las estructuras periféricas de salud pública (áreas, distritos...) han de dirigir las acciones de vigilancia epidemiológica y el control de brotes locales de mayor envergadura.

Cuando se haya conseguido superar el actual brote pandémico la Atención Primaria ha de ser capaz de incorporar las lecciones aprendidas y transformar en permanentes aquellos cambios estructurales y organizativos impulsados durante este período y que han introducido mejoras significativas. La auto-organización y co-gobernanza de los Centros de Salud, es viable, ofrece

muchas ventajas para la adaptación rápida y contextual del sistema sanitario, y, además, es un claro elemento de motivación para los profesionales.

Pero la AP sigue teniendo importantes necesidades de recursos, comenzando por los de financiación: el gasto sanitario público (devengado) apenas acaba de superar en 2018 la cifra pre-crisis de 2009 (0,67 % de incremento); en su clasificación funcional, los “servicios hospitalarios y especializados” han crecido un 12% (en buena medida por los crecientes precios de los medicamentos) mientras que los “servicios primarios de salud” muestran una disminución del 3,6%. Esta asimetría y deterioro económico es incompatible con la anterior normalidad, y mucho más con la “nueva normalidad” que se propugna.

2. Los Hospitales en red, flexibles e internamente articulados, contruidos sobre la experiencia de cambio dinamizado por los profesionales en el COVID

La respuesta del Hospital público, especialmente en áreas de alta incidencia de COVID-19, ha sido sorprendente y positiva.

Para incrementar las camas se dieron altas de otros enfermos y se paralizó la cirugía programada. Se ubicaron camas auxiliares, se prepararon hoteles “medicalizados”, y se habilitaron zonas y pabellones para acoger pacientes leves y convalecientes.

También se reclutó a toda la plantilla médica (fuera cual fuera su especialidad) y a la enfermería para la atención al COVID-19; se realizaron algunas nuevas contrataciones, y en algunos lugares se movilizaron a profesionales de Atención Primaria para que acudieran al auxilio del hospital colapsado.

Las consultas externas se paralizaron, instaurando consultas no presenciales telefónicas para las revisiones, resultados de pruebas y continuación de tratamientos.

La población en confinamiento reaccionó (por conciencia o por miedo) dejando de acudir a los centros sanitarios salvo situaciones de emergencia. En muchas localidades, todos los centros se

convirtieron en Hospitales-COVID, que también atendían urgencias graves. No había visitas de los familiares a los pacientes ingresados.

Los cuidados críticos se incrementaron usando todas las camas y puestos con posibilidad de ventilación mecánica invasiva y no invasiva, e instalando respiradores en nuevas zonas del hospital.

Los centros sanitarios han dado un ejemplo de capacidad de auto-organización responsable; esto avala que tengan un papel claro en la preparación de planes de contingencia, y que vuelquen su experiencia en readaptar en días sus hospitales y centros de salud, para que se capitalice esta flexibilidad.

Las estructuras hospitalarias han de repensarse, para facilitar la readaptación de locales, la posibilidad de extender los puestos de cuidados críticos, y la disponibilidad de zonas que se puedan habilitar para pacientes convalecientes o de menor gravedad (en zonas adyacentes del hospital, o en hoteles próximos).

Las actuales experiencias de circuitos COVID y No-COVID deben difundirse para ayudar a recobrar la normalidad en la atención a pacientes, y para que ese conocimiento nos ayude a los futuros planes de contingencia.

3. Urgencias, emergencias, cuidados críticos y logística de red para las amenazas de rebrote y para futuras crisis de la salud pública y catástrofes

Las crisis exigen una gran flexibilidad externa (inter-institucional) e interna (capacidad para movilizar recursos de la propia institución).

Si cada hospital o cada grupo de centros de salud han de ser autosuficientes para responder a situaciones catastróficas, el esfuerzo va a resultar ineficiente e inviable. La cooperación intercentros, interprovincial y de red sanitaria total, permite mutualizar el riesgo y facilitar el acudir unos a la ayuda de otros cuando el alcance o las fases temporales de una emergencia así lo permitan.

Pero para que esta cooperación ocurra, tiene que estar planificada, como contingencia que activa protocolos de respuesta. El duro aprendizaje de esta catástrofe sanitaria, social y económica, ya nos ha enseñado la importancia de tener insumos estratégicos almacenados, empresas nacionales que produzcan o estén en condiciones de producir materiales, medicamentos y tecnologías esenciales; y unos nodos, central y autonómicos, para coordinarnos, que den cuerpo al trabajo previo y permanente que habrá que realizar para que los siguientes rebrotes o pandemias no vuelvan a encontrarnos con tan baja capacidad de respuesta. Sería simplemente imperdonable.

4. La nueva frontera de la atención sanitaria a ciudadanos que residen en instituciones socio-sanitarias: las duras enseñanzas de haber externalizado y haberse desentendido de nuestros mayores

COVID-19 tiene una mortalidad muy alta entre personas de más de 70 años (son el 87% de los fallecidos), más si hay comorbilidades. En mayores de 80 años han muerto 1/3 de los pacientes, y 1/5 de las pacientes. La alta mortalidad y letalidad de España, tiene que ver con la mayor incidencia en gente mayor y frágil, especialmente en las Residencias de ancianos, aunque con patrones muy desiguales: muchas no han tenido ningún caso, pero otras tuvieron un brote explosivo. En las zonas de alta incidencia, no solo los hospitales estaban colapsados, sino que hubo retrasos en los servicios funerarios y se tuvieron que habilitar depósitos provisionales.

Las Residencias de mayores, tenían plantillas reducidas y estándares de cuidados deteriorados tras la crisis 2009-2014, así como una falta generalizada de medios y equipos de protección; esto creó las condiciones para brotes locales muy letales, que hoy están siendo objeto de denuncias y querellas judiciales.

La conexión entre hospitales y residencias de mayores, al existir un flujo habitual de ingresos y altas de pacientes pluripatológicos y frágiles, ha creado una “*infección nosocomial socio-sanitaria*” como componente esencial y desencadenante de la transmisión comunitaria del virus. El frecuente contacto físico entre la familia y sus mayores (en domicilios y residencias) propia de la cultura española, ha facilitado esta propagación subsiguiente.

Hemos de cambiar el sistema de residencias de mayores; tanto la parte social o residencial, como la sanitaria. Muchos estamos pensando que el Sistema Nacional de Salud debe hacerse cargo de la atención sanitaria de los ciudadanos españoles que vivan en residencias públicas y privadas. Personal del SNS, independientes de la propiedad del centro, y con capacidad de velar por la salud y las condiciones de atención de los residentes... para que no vuelva a ocurrir este penoso drama que hemos tenido que presenciar.

En realidad, la COVID-19 ha puesto el foco en un sector sociosanitario erosionado por la crisis, con una gestión privada creciente, y con una fuerte introducción de fondos de capital especulativo. El ánimo de lucro no modulado y las bajas temerarias en muchas externalizaciones, ha llevado en muchos casos a reducir personal y medios, afectando a las condiciones de habitabilidad, espacio, alimentación, limpieza, higiene personal y actividades de los residentes. Hay toda una agenda de actuación propia del sector de servicios sociales que debe velar por su bienestar físico, mental y social, que en último término es también salud. Y esta agenda se necesita, desde las políticas sociales principalmente, pero también desde las políticas sanitarias.

IV. TRANSFORMAR LA GESTIÓN PÚBLICA, MIGRANDO DEL XIX AL XXI: DESBUROCRATIZAR PARA GESTIONAR PROFESIONALES, CONOCIMIENTOS Y SERVICIOS PERSONALES

1. La necesaria revisión de la regulación de compra y contratación de bienes y servicios: hacer que lo necesario y funcional sea también legal

La capacidad de comprar insumos en mercados internacionales, obligó a alterar las reglas de juego de la contratación pública, lo que pudo hacerse con la excepcional habilitación del Estado de Alarma, y el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo; en este se regula que todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las

personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia, y que el libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 se realizarán a justificar.²⁸

Aquí, también, la pandemia ha desvelado un secreto a voces; la dramática disfuncionalidad de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, para una gestión de servicios como los sanitarios, que tienen que ser prestados con la máxima calidad, el mínimo retraso y la mayor eficiencia posible. La norma española, que consolida y amplifica las restricciones de la Directivas europeas, introduce un sistema complejo, lento y alambicado de gestión de la contratación, que está suponiendo un auténtico suplicio cotidiano para las funciones de administración y gestión de los centros sanitarios.

¿Sirve esto para cerrar el paso a la corrupción? ¿Permite asegurar la libre concurrencia de licitadores? Hasta qué punto hemos de sacrificar la eficiencia y celeridad del proceso de contratación o compra, en función de unos requisitos procedimentales pensados para la tranquila vida administrativa de los Ministerios, pero a años luz de las demandas de la atención a los pacientes, y de la funcionalidad de servicios tan complejos e innovadores como son los sanitarios. Este tema es esencial; la nueva normalidad debe incluir un replanteamiento radical de los procesos de gestión en instituciones sanitarias públicas de gestión directa. Más adelante se insistirá en la necesidad de adaptar la normativa de contratos.

2. Las políticas de personal y profesionales: la prioridad está en acabar con la temporalidad y precariedad, reteniendo el talento, y favoreciendo el desarrollo profesional dentro del SNS

Fue muy grave la ausencia de Equipos de Protección Individual (EPI) y de test válidos y validados para atender de forma segura y efectiva a los pacientes. La falta de preparación para la pandemia y el acaparamiento internacional de material y tecnología llevó a que los sanitarios

²⁸ Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del Estado de Alarma como consecuencia de la COVID-19. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. 2020. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Documents/OIRESCON%20COVID-19.pdf>

arriesgaran su salud para atender a los pacientes. Las imágenes de improvisados dispositivos de protección, o de reutilizando mascarillas y trajes serán difíciles de olvidar.

Esta desprotección produjo más de 50.000 sanitarios infectados (el doble de contagios de la población general); más de 50 médicos en activo han fallecido. La campaña de los colegios y sindicatos médicos “ni un día más (sin protección), ni un test de menos” cristalizó el sentimiento colectivo de rechazo e indignación.

La deuda moral contraída, debe honrarse con un compromiso de mejora en las políticas de personal, y en las políticas profesionales.

a) **Las políticas de personal** deben acabar con la temporalidad y la precariedad; el actual sistema de OPEs (Ofertas de Empleo Público) es disfuncional, e incapaz de aportar un sistema rápido y solvente de dotación de puestos de trabajo en el personal estatutario. El proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de 2001 (Ley 16/2001) que “*por una sola vez*” buscaba un circuito de provisión rápido y sencillo para poner a cero las interinidades que se acumulaban en el SNS, parece que no resolvió el problema. Hoy, volvemos a acumular un tercio o más de la plantilla interina, con duraciones medianas de 9 años de las interinidades.

¿Problema de falta de celo en la implementación, o de fallo en la concepción del sistema? Creemos que es lo segundo, y que, además, la situación de interinidad afecta a la calidad de la vida laboral, afecta a la continuidad y longitudinalidad de los servicios, y deteriora la relación médico-paciente.

Es seguro que médicos y enfermeras (y otros trabajadores) piden mejores retribuciones; pero sin cambiar la calidad de empleo, de poco van a servir las subidas o pagas extras que se puedan habilitar.

b) **Las políticas profesionales** complementan a las de personal: si el SNS asume un papel activo en facilitar la formación y el desarrollo profesional continuo de sus facultativos, apoya su participación en investigación, fomenta su implicación en la gestión clínica, aporta posibilidades de sub-especializarse o de moverse por el SNS para aprender nuevas

técnicas y modelos organizativos, acoge a los que participan en proyectos de cooperación... si el SNS sabe articular estas políticas, estará alimentando la motivación intrínseca y trascendente de sus profesionales, mejorando la atraktividad de las instituciones sanitarias públicas, y ayudando decididamente a retener y capitalizar el talento.

La gran ventaja de pagar la deuda social con los profesionales sanitarios a través de estas políticas de personal y de profesionales, es que el propio SNS sale claramente beneficiado, pues construye excelencia clínica, que es lo que a medio y largo plazo garantiza su solvencia y sostenibilidad.

3. Profesionalizar la función directiva y desarrollar órganos y procesos de Buen Gobierno en las redes sanitarias, los centros, los servicios, y las organizaciones colegiales y profesionales

La buena gobernanza es el determinante crítico de la calidad de las instituciones y su efectividad. La buena gobernanza de lo público responde a principios de calidad democrática e institucional que, entre otros componentes, incluyen rendición de cuentas, transparencia, participación democrática, integridad y competencia técnica para la efectividad y la eficiencia. La sanidad pública española, tanto la salud pública como los servicios sanitarios, está insertada muy indiferenciadamente en las estructuras y reglas comunes a toda la administración pública española. Los problemas que ésta tiene para responder a las exigencias de la sociedad actual se agravan al aplicar las normas de una cultura administrativa fosilizada en un sector tan complejo y dinámico como son los servicios sanitarios.

La cultura político-administrativa, que tiene a Francia como referente, está orientada sobre todo a limitar la discrecionalidad, estableciendo procedimientos para la toma de decisiones y reglas para la selección y las carreras profesionales del funcionariado y altos cargos. Para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad este universo administrativo ideal requiere por parte del Estado un cumplimiento leal de las normas existentes y su continua adaptación. En España el rigor de las normas está muy atemperado por su inobservancia; además, frecuentemente las normas se

quedan obsoletas para evitar los costes políticos que implicaría actualizarlas²⁹. En su lugar, para mantener un funcionamiento razonable de la administración y sus servicios, se ha importado la discrecionalidad (aparente) del gerencialismo anglosajón, aunque sin los contrapesos de la cultura política y las estructuras de gobernanza ante las que rinde cuentas. La consecuencia en el SNS español es que todos los altos responsables del sistema sanitario, desde los Directores Generales de los servicios autonómicos de salud hasta los gerentes los hospitales y sus equipos, son nombramientos discrecionales que solo rinden cuentas a quien les ha nombrado.

Esta situación es particularmente negativa en el SNS. En primer lugar, por ser un lastre para la gestión eficiente de un sector complejo que requiere un alto nivel de competencia profesional gestora; pero también, por generar un clima interno adversarial y de desconfianza entre gestores y profesionales. Las organizaciones sanitarias son organizaciones profesionales, caracterizadas por tener como materia prima fundamental el conocimiento científico-técnico. En estas organizaciones se da una clara distinción entre autoridad profesional (la otorgada por pares) y autoridad organizativa, existiendo muy escasa tolerancia a dicha autoridad organizativa, cuya mayor cualificación para el cargo derive de la lealtad partidista o del amiguismo, y que se ejerza sin rendición de cuentas o sin consideración a la racionalidad técnico-profesional.

Para una gestión más eficiente de las organizaciones sanitarias que responda mejor a su misión y para cerrar la brecha entre la cultura fuertemente meritocrática de los profesionales sanitarios, especialmente de la medicina, y la lógica de la captura partidista de los puestos directivos, es preciso dotar a las organizaciones sanitarias, y al conjunto del sistema, de instrumentos y reglas de buena gobernanza pública.

Los instrumentos y las reglas de buena gobernanza a los que nos referimos son la norma en los sistemas sanitarios públicos de nuestro entorno similares al SNS español (hospitales públicos de Francia, NHS británico, Países Nórdicos, etc.). Los aspectos básicos de estos instrumentos incluyen:

²⁹ Jiménez Asensio R, Villoria Mendieta M, Palomar Olmeda A. La dirección pública profesional en España. Madrid: Marcial Pons; 2009. 16 p.

1. **Órganos colegiados (Consejos o Juntas de Gobierno)**, ante los que responderán los gestores para garantizar rendición de cuentas y transparencia, contribuir a la eficiencia y calidad en los servicios y disminuir los riesgos de la autonomía de gestión que precisan las organizaciones sanitarias.
2. **Profesionalización de los gestores sanitarios**, con procedimientos reglados de selección, a través de convocatorias públicas de concurrencia competitiva y resolución transparente, para hacer más eficaz y estable su trabajo, para legitimar su papel en las organizaciones restándole connotaciones partidarias.
3. **Reforzar las estructuras de asesoramiento y participación profesional** para hacer más transparente y participativo el proceso de toma de decisiones, mejorar su calidad, favorecer la implicación de los profesionales con sus instituciones.
4. **Desarrollar reglas y normativa pro-buen gobierno**, que entre otros puntos incluyan: obligaciones de transparencia y publicidad activa; códigos éticos, códigos de conducta, sistemas de buenas prácticas, normas y procedimientos operativos estandarizados; regulación de los conflictos de interés; protección de denunciantes (*whistleblowers*), junto con instrumentos activos de prevención de fraude y corrupción.
5. **Mayor autonomía y capacidad de respuesta para las organizaciones sanitarias, a todos los niveles**, incluyendo muy especialmente los servicios autonómicos de salud, frecuentemente encorsetados por las consejerías de hacienda y función pública. Esta autonomía necesariamente ha de incluir aspectos de gestión económica, de gestión de personal con medios para motivar y premiar la excelencia profesional y la dedicación extraordinaria, así como corregir incumplimientos, al igual que capacidad para innovar y evaluando los resultados.

En España estas propuestas han sido desarrollados en las “*Recomendaciones del Consejo Asesor sobre el Buen Gobierno de la Sanidad Pública Vasca*”³⁰, en el documento de la Asociación de Economía de la Salud (AES) “*Sistema Nacional de Salud Diagnóstico y Propuestas de Avance*”³¹.

³⁰ Gobierno Vasco. Recomendaciones del Consejo Asesor sobre el Buen Gobierno de la Sanidad Pública Vasca. 2012. <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/5158-buen-gobierno-sanidad-publica-vasca>

³¹ Junta Directiva de AES. Sistema Nacional de Salud; diagnóstico y propuestas de avance. [Internet]. AES Edición Electrónica. 2014. 158 p. Disponible: http://www.aes.es/Publicaciones/SNS_version_completa.pdf

En 2017 la Asamblea de Madrid aprobó la ley 11/2017³² de *Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud* que incluía buena parte de los instrumentos citados arriba. Lamentablemente esta ley está siendo flagrantemente incumplida y sigue pendiente de desarrollo a pesar el tiempo transcurrido y de la importancia de avanzar en este terreno.

Caben pocas dudas de que los cambios que la organización y gestión que precisa la sanidad pública española pasan necesariamente por dotarla de los instrumentos de gobernanza similares al patrón que funciona en los países de nuestro entorno. Ello dotará de contrapesos y controles a la mayor autonomía, que es imprescindible, tanto para los servicios autonómicos de salud como para los hospitales y la atención primaria.

Implantar en las organizaciones del SNS los instrumentos de buen gobierno citados no es tarea fácil en nuestro contexto, como demuestra el caso de la Comunidad de Madrid incumpliendo su ley 11/2017. No lo es porque implantarlos supone introducir un nuevo ecosistema de gobernanza sanitaria en un medio que lleva muchos años adaptado a la lógica perversa de la captura partidaria de puestos directivos, a la discrecionalidad del amiguismo, según el vaivén del ciclo político.

Sin embargo, es imprescindible avanzar en esta línea para mejorar el SNS. Hacerlo contribuirá decisivamente no solo a mejorar la gestión, dando más legitimidad, autoridad y estabilidad a los directivos; fortalecerá la institucionalidad de los centros y favorecerá la implicación de los profesionales sanitarios en su gobernanza, impulsando y sintonizando con los valores del profesionalismo y de servicios públicos de los profesionales sanitario.

Para avanzar en esta dirección son imprescindibles los instrumentos de buena gobernanza (órganos colegiados, gestores profesionales, normas) pero estos instrumentos constituyen solo el *hardware* del buen gobierno de las organizaciones; son necesarios, pero en modo alguno suficientes. Se precisa que los valores a los que responde la buena gobernanza (transparencia, rendición de cuentas, integridad, participación democrática, competencia técnica) reciban un gran impulso

³² Comunidad de Madrid. Ley 11/2017, de 22 de diciembre, de Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud. BOCM núm. 2, de 3 de enero de 2018 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-1610-consolidado.pdf>

político, social y profesional, pues ellos constituyen el *software* esencial para que funcionen los instrumentos de buen gobierno.

4. La gobernanza de los medicamentos, productos sanitarios, tecnología y logística de insumos: asegurar la seguridad, autonomía y sostenibilidad

La medicina moderna depende críticamente en primer lugar del personal sanitario, pero también de un conjunto de insumos básicos entre los que destacan con mucho los medicamentos, en una larga lista de productos sanitarios que incluyen el equipamiento tecnológico, en ocasiones extraordinariamente sofisticado.

Los medicamentos son sin duda el componente más relevante de la tecnología sanitaria. Su importancia deriva de su gran contribución al éxito terapéutico de la medicina actual pero también del peso económico que tiene la farmacia en el gasto sanitario, 11.506 millones de euros en 2018, un 16% del gasto sanitario público³³. Los medicamentos constituyen sin duda el sector económico industrial más sofisticado y regulado de la economía mundial; una industria poderosísima, globalizada, con un enorme potencial científico, económico y como consecuencia de todo ello, con una gran capacidad para influenciar políticas sanitarias en todos los países donde opera.

Los retos que plantea la política farmacéutica al SNS se encuentran en todos y cada uno de los eslabones, que van desde la investigación básica y aplicada hasta el paciente, e incluyen hitos como: autorización, fijación del precio, compra, distribución, gestión de la prestación farmacéutica, etc. Para el propósito de este trabajo queremos únicamente singularizar dos retos a los que se enfrenta la política farmacéutica en nuestro país: los altos precios de los nuevos medicamentos innovadores y, como ha mostrado la crisis covid-19, las garantías de seguridad en el suministro de medicamentos críticos como vacunas y otros.

El acceso a medicamentos efectivos es parte del derecho a la protección de la salud. Por ello, el SNS debe incorporar las innovaciones tecnológicas que supongan avances reales y coste-efectivos

³³ Ministerio de Sanidad. Estadística de Gasto Sanitario Público 2018. Principales Resultados [Internet]. 2020 Marzo. <https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>

en el diagnóstico y tratamiento, sin que ello ponga en peligro la sostenibilidad del sistema. Para ello se precisa un abordaje del problema que implique a la Unión Europea, en línea con la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 2 de marzo de 2017³⁴, e incorporar instrumentos de coste/efectividad en la toma de decisiones, con criterios de calidad y sostenibilidad, con el objetivo de lograr precios justos y aceptables. El documento de trabajo de Ramón Gálvez y Fernando Lamata para la Fundación Alternativas contiene un catálogo muy solvente y argumentado de propuestas para garantizar un acceso justo a los medicamentos³⁵, y por ello deberán ser tenidas muy en cuenta.

La seguridad en el abastecimiento de insumos sanitarios esenciales es un problema evidenciado por la crisis COVID-19, que ha demostrado la urgencia de garantizar el suministro de medicamentos críticos (tipo vacunas y otros). Este problema plantea retos que tienen que ver con la necesidad de contar con una industria nacional biotecnológica, formando parte de una estrategia de preparación para situaciones de crisis sanitarias. Entre las propuestas a considerar se incluye la creación de empresas o entidades países, una opción que está en el debate público del Reino Unido, Holanda y Canadá, así como implicar en este esfuerzo al Ejército como sucede en Francia³⁶, al ser también este un problema de seguridad nacional.

Una de las lecciones más duraderas de la crisis COVID-19 es que la salud pública y los servicios del SNS son un componente esencial de la seguridad nacional, asignándole prioridad política y los instrumentos y medios necesarios. Ello implica, entre otras cosas: (1) desarrollar capacidad nacional suficiente para la producción de material sanitario de protección personal, de vacunas, medicamentos críticos, etc.; (2) poner en marcha la logística con reservas estratégicas de material sanitario; (3) disponer de holgura y reserva de camas de agudos, UCIs y otros recursos, ampliando la capacidad actual; (4) planificar las necesidades de personal sanitario tanto en cantidad como en capacitación flexible para hacer frente a emergencias sanitarias; y (5) disponer de planes de contingencia para situaciones de emergencia, incluido un incremento explosivo de necesidades.

³⁴ Cabezón Ruiz S (rapporteur): REPORT on EU options for improving access to medicines 14.2.2017 (2016/2057(INI)). Committee on the Environment, Public Health and Food Safety. European Parliament PE587.690v02-00.

³⁵ Gálvez Zaloña R, Lamata Cotanda F. Monopolios y precios de los medicamentos: un problema ético y de salud pública. Documento de Trabajo 202/2019

³⁶ Pharmacie Centrale des Armées. <http://www.grepic.org/adherents--partenaires/43-pharmacie-centrale-des-armees.html>

Todos ello ha de formar parte de un plan nacional frente a catástrofes y epidemias, que ha ser revisado de continuo y estar operativo en todo momento.

La compra de bienes y servicios es una actividad vital en el funcionamiento del SNS. La buena gobernanza de los medicamentos, productos sanitarios, tecnología y logística de insumos, está muy condicionada por la ley de contratos, que regula las compras que se realizan en el sector público. El SNS es quizá el mayor comprador público de España, con un gasto anual de 17.924 millones de euros, 25.2% del gasto sanitario público.

Las compras y los contratos tienen que ajustarse a la Ley 9/2017³⁷, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Se trata de una ley extensa (264 páginas y 347 artículos) en la que diferentes entidades públicas han podido dar cobertura legal a las peculiaridades de su contratación en alguna de las 53 disposiciones adicionales de la ley.

Existe entre los gestores del SNS, particularmente de hospitales, la sensación de que la LCSP no incluye las provisiones específicas que serían necesarias para facilitar la buena contratación pública en sus organizaciones, teniendo en cuenta la gran cantidad de ítems que compran los hospitales, la dificultad en prever algunas de estas compras, y las muy variables características de no pocos productos.

El gran número de contratos menores que se dan en los hospitales (en contradicción con la ley) y los muy numerosos reparos de los interventores a las decisiones de compra y contratación, apuntan a la existencia de un problema grave, que aunque pudiera ser de inadaptación de las organizaciones sanitarias a la normativa de la LCSP, todo apunta a que, en la elaboración de esta ley tan importante para la gestión diaria de los hospitales del SNS, sus responsables del SNS no tuvieron la oportunidad de incluir la especificidad de su contratación en la ley. La importancia que ello tiene para el funcionamiento del SNS, exige incluir este tema en el listado de reformas para mejorar la sanidad pública.

³⁷ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE» núm. 272, de 9 de noviembre de 2017

A large, light gray, stylized number '3' serves as a background for the page. It is composed of two thick, curved strokes that meet at a point in the middle.

TERCERA PARTE

POLÍTICA SOCIAL

CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

- I. El Covid19 ha puesto de manifiesto tanto las fortalezas como las debilidades de nuestro Estado de bienestar. La Constitución de 1978 define a España como un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Durante estos 42 años de democracia nuestro país ha ido poniendo en pié, por primera vez en su historia, un Estado social equiparable a los vigentes en la mayoría de los países de la Unión Europea. Esto ha sido posible porque la sociedad española ha logrado un considerable desarrollo económico e implantado un sistema fiscal que ha permitido, a pesar de sus actuales deficiencias, financiar dicho Estado de bienestar. Solo hay que pensar que mientras durante la dictadura la presión fiscal no superó el 16/18% del PIB, en el periodo democrático nos hemos situado por encima del 35%.
- II. Sin embargo, hay que reconocer que debido a la pasada crisis del 2008/09 y a determinadas políticas de austeridad, el sistema fiscal y, en consecuencia, nuestros servicios sociales han llegado al momento de la pandemia del coronavirus con insuficiencias y debilidades que se han dejado sentir en mayor medida que en otros países mejor dotados. Entendemos que una de estas fragilidades es de naturaleza estructural y condiciona las demás carencias de nuestro Estado social. Nos referimos a que el Estado español funciona con una presión fiscal sensiblemente inferior a la media europea, así como con un gasto social igualmente por debajo del que aplican nuestros socios. Así, mientras nuestra presión fiscal es del 35,4% del PIB, el promedio de la zona euro alcanza el 40,3% del PIB y países como Francia- 47,5%- , Bélgica- 47%- o Dinamarca- 45%- están muy por encima. Si en vez de la presión fiscal tomamos como referencia el total de los ingresos públicos, la diferencia sigue siendo relevante. Mientras los de la U.E alcanzan el 46,2% y los de la zona Euro el 46,5% del PIB, en España se sitúan en el 39,1%. Si ahora nos fijamos en el gasto social en relación al Producto Interior Bruto, comprobaremos que hemos sido el país

que más hemos recortado en gasto social de 2012 a 2017 y, en consecuencia, estamos a una distancia de 4,5 puntos por debajo de la media de los países de la zona euro (27,9% y 23,4%) y a 10,7 puntos si nos comparamos con Francia (34,1% y 23,4%). Traducido a euros esto significa que nuestra recaudación en relación al PIB es inferior a una cifra equivalente a entre 60 mil y 100 mil millones de euros y nuestro gasto social en una cantidad prácticamente similar. Pretender, a partir de estos datos, que nos ofrece Eurostat, contar con una Estado del bienestar y unos servicios sociales al nivel de la media europea- no ya de las naciones más avanzadas- con entre 5/10 puntos menos de ingresos con relación al PIB, es inviable. Y, además, es un dato relevante para explicar, en buena medida, lo que nos ha pasado durante la pandemia, en términos de personal, medios sanitarios o situación de las residencias de la tercera edad. Si, a continuación, descendemos a cada uno de los capítulos que componen el Estado de bienestar, las diferencias en demérito del nuestro aparecen en todos ellos, en una u otra proporción. Las diferencias más relevantes se manifiestan, por paradójico que parezca, en el apoyo a las familias- 1/3 de lo que se dedica en Francia- o en la vivienda, el país con menos viviendas sociales en alquiler. En el único capítulo en el que, por desgracia, gastamos más que el resto de los países de la Unión es en el desempleo.

La conclusión es bastante evidente. España no puede pretender disfrutar de un Estado del bienestar igual que el de la media de los países de la zona euro y todavía menos al de los más avanzados, con una presión fiscal y un gasto social inferior entre 5/10 puntos del PIB. En consecuencia, tiene que aumentar, en los próximos años, la presión fiscal y su gasto social si pretende abordar con solvencia futuras situaciones de crisis y, sobre todo, si desea como sociedad democrática moderna contar con un Estado social similar al europeo.

I. INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA SOCIAL

En 2017 la media de gasto social de la UE (incluido el Reino Unido) fue de 27,9% del PIB. España se sitúa claramente por debajo, un 23,4%, muy inferior a Francia, un 34,1%, Alemania, 29,7% e Italia, 29,1%.

Las transferencias sociales consideradas en las estadísticas europeas son: pensiones de jubilación, pensiones de viudedad, prestaciones por desempleo, prestaciones familiares, por enfermedad e invalidez, ayudas a la educación, subsidios de vivienda y asistencia social.

El insuficiente gasto social de nuestro país, y particularmente el de algunas prestaciones, son las principales razones que explican que España sea uno de los países de la UE donde las transferencias sociales reducen menos la desigualdad generada por el mercado de trabajo en la distribución primaria de la renta. Según la EU-SILC Survey de Eurostat, las transferencias sociales de nuestro país apenas reducen la desigualdad social en un 34,6%, mientras la media de la UE es del 40%.

Principalmente son las deficiencias en España de las políticas sociales de vivienda, educación, exclusión social, familia, salud o discapacidad las que explican que la reducción de la desigualdad y la pobreza sean menores en nuestro país que en los principales países europeos.

II. PENSIONES

“La mera contabilidad de ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social se muestra insuficiente para dar soluciones a un problema que es esencialmente político: ¿Qué nivel de bienestar queremos para las personas que han finalizado su vida laboral?”³⁸

³⁸ Julio Perez Díaz.

El objetivo deber ser mantener un sistema de reparto, como el actual de la Seguridad Social española, que garantice una adecuada pensión media en el futuro.

Para ello debe considerarse en primer lugar el desarrollo de nuevos ingresos, incluidos los impuestos, para financiar las necesidades crecientes del sistema de Seguridad Social. Ya que las cotizaciones sociales no se caracterizan precisamente por su progresividad. Por ejemplo, las prestaciones de la Seguridad Social danesa se financian con carácter general mediante los impuestos”.

El incremento del peso de las pensiones en el Producto Interior Bruto (PIB) es algo ineludible, es un dato dado, ya que va a haber un mayor volumen de pensionistas en el futuro, al que hay que ofrecer una solución en términos de ingresos.

Según la última Proyección de Población del INE 2018-2068 la población de 65 y más años que ahora representa el 19,2% de la población española en 2033 representará el 25,2%. En 2033 habrá 12,3 millones de personas de más de 64 años, 3,4 millones más que ahora, se habrá incrementado en un 38%. Nadie cuestionaría que, frente a un crecimiento de la natalidad, el Estado no prevea la construcción de más escuelas y la contratación de más profesores, lo que se estaría discutiendo es como se consiguen los ingresos públicos necesarios para cubrir esa demanda social. En todo caso no podemos olvidar que entre 1981 y 2019 el número de personas mayores de 65 años en España se ha incrementado en un 125% sin que este espectacular aumento de los pensionistas haya impactado en la línea de flotación del sistema de pensiones públicas.

En todo caso estimaciones realizadas por la propia UNESPA³⁹, antes de las reformas de pensiones de los años 2011 y 2013, calculaban que dentro de quince años, en 2035, el gasto en pensiones en España aún estaría en un 11,9% del PIB, muy por debajo de Italia, (15,2%) Francia (14,4%), Bélgica (14,4%) y Finlandia (13,9%), y sería igual al de Alemania, que complementa las pensiones

³⁹ “Cuentas personales: hacia un sistema de pensiones transparente y sostenible”. Grupo Consultivo de Reflexión sobre Políticas Públicas de UNESPA. 2011.

públicas con una alta proporción de pensiones privadas, resultado en gran medida de la negociación colectiva.

Como podemos ver en los datos más actualizados de la Comisión Europea de 2015, es decir, ya incorporados los efectos de ambas reformas el gasto en pensiones los resultados son muy similares. En 2045, cuando se espera que el número de pensionistas alcance su máximo en España, el gasto público en pensiones de nuestro país será solo de un 12,5% del PIB, inferior en dos puntos al de Italia, 15,5%, en un punto y medio al de Bélgica, 15,1% y similar al de Alemania.

PESO ESTIMADO DEL GASTO PÚBLICO BRUTO EN PENSIONES EN % DEL PIB.

	2020	2030	2045
Italia	15,3%	15,7%	15,5%
Francia	14,6%	13,1%	13,3%
Bélgica	12,7%	14,7%%	15,1%
Finlandia	14,2%	15%	13%
Alemania	10,3%	11,6%	12,3%
España	11,8%	11,2%	12,5%
Media UE-28	11,2%	11,6%	11,6%

Fuente Ageing Report 2015. Comisión Europea.

La financiación mediante contribuciones sociales de nuestro sistema de Seguridad Social limita el crecimiento de su gasto por el menor peso que tiene la remuneración de asalariados en el PIB en nuestro país, respecto a los países desarrollados, entre 7 y 10 puntos del PIB. Este problema estructural hace que cuando en nuestro país se incrementa el desempleo se ponga en cuestión la sostenibilidad de la Seguridad Social con argumentos meramente contables.

Esto sucede también para la financiación del conjunto del Estado del Bienestar en nuestro país, ya que la fiscalidad sobre las rentas del trabajo es la principal base recaudatoria de la imposición

directa en nuestro país, debido a los altos niveles de fraude y elusión fiscal de las rentas del capital, así como sus bajos tipos fiscales en relación con las rentas del trabajo.

Hay que tener en cuenta que más de la mitad del efecto redistributivo de todas las políticas sociales en España, teniendo en cuenta el reducido gasto social per capita de nuestro Estado del Bienestar, se ha producido a través de las pensiones contributivas. Una degradación del sistema de pensiones tendría como efecto que nuestro Estado del Bienestar aun sería más ineficaz en reducir la desigualdad social y la pobreza.

En un sistema público de reparto, como el de la Seguridad Social, la viabilidad futura del sistema no se va a garantizar en función de resolver un falso conflicto intergeneracional entre los pensionistas y trabajadores ocupados, o entre jubilados actuales y jubilados futuros.

Propuestas

El objetivo no debe ser buscar una “equidad” en términos de “justicia actuarial”, sino una equidad en términos de bienestar, de disfrute de unas prestaciones suficientes para todos los futuros pensionistas. Lo que significa incrementar sustancialmente los ingresos de aquí a la década de 2030, que es cuando se espera un mayor incremento del número de pensionistas, derivado del “baby boom” de los años sesenta del siglo pasado, dentro del desarrollo del amplio marco de consenso político y dialogo social que representan los Pactos de Toledo:

- Cada incremento de un punto porcentual de las cotizaciones sociales incrementa los ingresos del sistema en 3.500 millones €⁴⁰.
- El incremento de las bases máximas de cotización podría generar unos ingresos de 7.500 millones €.
- La equiparación de las bases medias de cotización del Régimen de Autónomos y del General supondría unos ingresos de 7.000 millones €.

⁴⁰ Las cotizaciones sociales que paga el empresario en España representan el 23,02% del salario, inferiores a las de Francia (26,53%), Rep. Checa (25,37%), Estonia (25,26%), Italia (24%), Suecia (23,91%), Lituania (23,78%) y Eslovaquia (23,49%), y según Taxing wages 2019 OCDE.

- La asunción por parte del Estado de los gastos de administración del Sistema de Seguridad Social supondría un ahorro de unos 3.800 millones de euros.

Estas medidas podrían incrementar el margen presupuestario de la Seguridad Social en cerca de dos puntos del PIB. En todo caso, para afrontar el futuro gasto de pensiones de las próximas dos décadas sin que se produzca una reducción sustancial de la pensión media, serán necesario ingresos fiscales adicionales. La cuantía de estos ingresos fiscales dependerá del incremento de los ingresos contributivos de la Seguridad Social, derivado del grado de adopción de estas propuestas.

III. PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Las prestaciones por desempleo son uno de los instrumentos, junto con las pensiones, más eficaces para reducir las desigualdades sociales de nuestro país, pero tan solo actúan en cuantía relevante en situaciones de crisis, lo que pone de manifiesto lo reducido de las otras políticas de gasto público social.

El paro registrado se ha incrementado en 612.00 personas durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020 alcanzando los 3.857.776 parados registrados.

Asimismo, durante el mes de mayo cerca de tres millones de trabajadores han tenido su contrato suspendido parcial o totalmente por ERTE, recibiendo prestaciones públicas de desempleo.

Ambos factores han hecho que el gasto en prestaciones se ha incrementado en mayo de este año hasta alcanzar los 5.121 millones €. Pero aún con estas cifras, derivadas de las medidas sociales adoptadas por la crisis originada por la COVID-19, cerca de uno de cada tres parados registrados no cobra prestación.

Propuestas

1. Es imprescindible poner en marcha un Plan de Urgencia frente a la Pobreza y la Marginación Social que debería tener como objetivos: a) la erradicación de la pobreza infantil; b) proteger a los parados de larga duración, hay 1.375.000 personas que llevan más de un año en el paro, de las cuales el 68% lleva más de dos años sin ninguna cobertura de desempleo; c) y a las familias en las que ningún miembro de la misma recibe ingresos por ningún concepto.
2. Para ello hay que coordinar las acciones del recientemente aprobado Ingreso Mínimo Vital por el gobierno con el proceso de unificación del subsidio por desempleo que debería afrontar el Ministerio de Trabajo, entre cuyos objetivos debería estar: ofrecer una mayor seguridad jurídica a los ciudadanos, reforzar la protección, mejorar la cobertura de las prestaciones por desempleo y minorar las cargas administrativas con una automatización de los subsidios similar a las prestaciones contributivas, que está en línea con el modelo de protección de los países de nuestro entorno y con los informes del Consejo de Europa y la Carta Social.
3. Asimismo este Plan debería iniciar un proceso para homogeneizar, desde el absoluto respeto competencial, las prestaciones asistenciales percibidas en las diferentes CC.AA.

IV. POLITICAS DE EMPLEO FRENTE A LA PRECARIEDAD Y LA BRECHA DE GENERO

Nuestro mercado laboral se caracteriza por la precariedad, 4.120.000 trabajadores tienen un contrato temporal – por lo que España con tiene la tasa de temporalidad más alta de la Unión Europea, un 26% frente a un 15% de la media de la UE-27-, y de 2.848.000 millones de trabajadores tienen un contrato parcial, en la mayor parte de los casos no deseado.

La precariedad tiene rostro femenino, 2 de cada 3 empleos precarios son ocupados por mujeres y ellas ocupan 3 de cada 4 contratos a tiempo parcial en España. Eso tiene como consecuencia que La brecha de género en el salario alcance en España el 21,9%, y la brecha de género en pensiones el 35%. Asimismo, la tasa de paro masculina se situó en el primer trimestre de 2020 en el 12,8% mientras que la tasa de paro femenina alcanzó el 16,2% de la población activa.

Propuestas

- 1) Fondo Recuperación Empleo en colaboración entre el Ministerio de Trabajo, las Comunidades Autónomas y ayuntamientos, pues en general tienen bastante que decir sobre los “nichos” de empleo y fortalezas de sus propias regiones.

El Fondo se dirigiría a colectivos específicos (jóvenes, parados de larga duración u otros colectivos vulnerables) y apoyaría financieramente proyectos cuya finalidad fuera la creación de empleo estable, alineando este tipo de empleo a los objetivos de desarrollo sostenible, ya establecidos por autoridades nacionales y europeas.

Los candidatos presentarían proyectos que se elegirían en un contexto competitivo, y posteriormente serían evaluados. Los proyectos finalmente propuestos otorgarían a sus promotores un salario mínimo durante un periodo por decidir. En función de una evaluación expost, estos proyectos podrían ser renovados si se viera la necesidad de continuar con la transferencia.

- 2) Orientar todas las políticas de empleo a eliminar la brecha entre hombres y mujeres.
- 3) Eliminar incentivos a la contratación que generan ineficiencias y redundancias. La norma debe ser primar solo los contratos indefinidos.

V. SERVICIOS SOCIALES Y EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

España cuenta con una red de servicios sociales implantada en todo el territorio nacional en la que trabajan cerca de medio millón de personas atendiendo necesidades muy diversas que pueden afectar a cualquier persona. Los servicios sociales no solo se dirigen a personas que atraviesan una situación de vulnerabilidad económica. También atienden las necesidades de cuidado o la garantía de los derechos de determinados colectivos.

En los últimos años, muchas de estas necesidades se han incrementado debido a la crisis económica, al acusado envejecimiento de la población, a la despoblación, al cambio en el papel de la familia y de las mujeres como cuidadoras o, ahora, al fuerte impacto de la Covid-19, especialmente en algunos colectivos como los niños en hogares de bajos recursos, los mayores solos o la población en barrios de alta vulnerabilidad y zonas rurales. Además, en las últimas décadas han surgido nuevas demandas que impactan de lleno en los servicios sociales y están vinculadas a la transformación de los paradigmas, por ejemplo, sobre (1) las personas mayores, que ahora reivindican un papel mucho más activo y autónomo que antes o el reconocimiento de derechos que se les negaron durante años, como el de poder manifestar su diversidad sexual; o (2) de las personas en situación de discapacidad que también reclaman a las administraciones velar, no solo por protección, sino y sobre todo por la posibilidad de desarrollar el pleno y efectivo ejercicio de sus derechos y obligaciones. Igualmente, la previsible pronta aprobación de Ley Orgánica para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia

(LOPIVI) que parece contar con gran consenso político, y la reciente ratificación del Real Decreto Ley 20/2020 del Ingreso Mínimo Vital por el Congreso van tener un impacto importante en el incremento de tareas y desafíos de los servicios sociales que obligan a las tres administraciones a tomar decisiones importantes.

En particular, desde 2006, el pilar de los servicios sociales como elemento clave del Estado de Bienestar español vino a completarse con la puesta en marcha el Sistema para la Autonomía y la Atención a las Personas en Situación de Dependencia (SAAD). El SAAD tenía que haber finalizado su implementación en 2014 pero la irrupción de la crisis y de las políticas de austeridad desde 2010 lastraron el sistema. El SAAD presentaba importantes limitaciones que ahora se han presentado con crudeza debido a la COVID-19: 1) manifiesta serios problemas en tres aspectos de su gobernanza vinculados a la adopción de decisiones (definición del propio sistema en términos de cuál debe ser la naturaleza de la atención y objetivos, las formas de provisión y la relación entre los gobiernos, y entre las administraciones y el sector privado), financiación (problemas graves especialmente en los fondos procedentes del gobierno central que retiró una porción importante de los mismos y no han sido recuperados; o, por ejemplo, los opacos e inequitativos sistemas de copagos) e implementación de las políticas (desigual en territorio pero sobre todo poco muy poco transparente y con dificultades para tomar decisiones basadas en la evidencia debido a los déficits graves del sistema de información y la carencia de evaluaciones; estancamiento y precarización del modelo por la falta de incorporación de servicios, expertise y tecnología); 2) el SAAD atiende alrededor de 1.115.000 usuarios en 2020 pero todavía tiene una larga lista de espera (266.000 personas, el 19,2% de las personas con derecho) que a veces afecta a las personas con altos grados de dependencia (42% de las personas que aún no han sido atendidas según la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales), habiendo además disminuido la intensidad de los servicios (por ejemplo, menos horas de atención); 3) la puesta en marcha del SAAD implicó una nueva inversión en la protección y el cuidado de los personas mayores (y otras personas en situación de dependencia) pero estos objetivos no deben lograrse mediante la precarización del empleo de los jóvenes y las mujeres ya que ello no solo disminuye la calidad de los servicios sino que también afecta a la necesaria equidad y redistribución intergeneracional (el SAAD alcanza los 8.000 millones de inversión y se calcula que cada millón invertido crea 34 puestos de trabajo); 4) la Covid-19 ha dado más visibilidad a temas que ya se discutían entre los expertos: un modelo de

cuidados obsoleto, especialmente el residencial, con carencias en la promoción de la autonomía y en la prevención de la dependencia y una muy escasa coordinación entre los sectores, sanitario y social.

Propuestas

Desde hace años, existe un gran consenso en la necesidad de abordar una reforma de la red de servicios sociales y del sistema de atención a la dependencia y este es claramente un momento muy oportuno para hacerlo: existe un buen diagnóstico, las soluciones están sobre la mesa y se dispone de aquiescencia social y política al menos general. A continuación se distingue entre medidas de urgencia y media de medio plazo. En cuanto a las primeras:

1. Revisar los protocolos de preparación ante epidemias (y otras emergencias) del sector social, en particular, los centros residenciales de todo tipo (no solo para personas mayores). Garantizar la protección adecuada del personal de los servicios sociales a través de la formación y recursos específicos de protección.
2. Reforzar los servicios sociales de atención primaria y atención especializada tanto con recursos personales como financieros a través de la dotación del Plan Concertado (especialmente para hacer frente a las necesidades de la Covid-19, pero no también en términos generales)
3. Revisar en profundidad los procedimientos burocráticos de concesión de las ayudas, en particular en el caso de las ayudas de emergencia
4. Garantizar la atención en todos los centros de servicios sociales (para personas con discapacidad, centros de menores, centros de alojamiento de personas sin hogar, centros de día y residencias, entre otros)
5. En particular, aumentar el esfuerzo de los servicios sociales en el colectivo de las mayores que viven solos.
6. En particular, garantizar la implementación del Plan VECA (Programa para la Garantía de los Derechos a la Alimentación, Ocio y Cultura de los Menores durante las Vacaciones Escolares) en el verano de 2020.

Entre las medidas a medio plazo:

1. Reforma y adaptación de los servicios sociales a las nuevas necesidades sociales, a la realidad del Estado Autonómico, a los nuevos paradigmas de política social y dotación de los recursos necesarios para la implementación adecuada de las nuevas normas que se han aprobado (IMV) o se van a aprobar (LOPVI).
2. Priorizar la interoperabilidad con el sistema de empleo
3. Realizar una evaluación urgente del SAAD (hasta qué punto ha logrado sus objetivos de 1) término de promoción de la autonomía de las personas y de calidad del cuidado; y 2) también en lo que se refiere a la creación de empleo de calidad). Esta evaluación podría encargarse a la AIREF y debe permitir redefinir el sistema de gobernanza territorial del SAAD (decisión, financiación e implementación) así como la participación del sector privado y del tercer sector.
4. Reorganizar y modernizar los servicios de ayuda de domicilio y teleasistencia; repensar el modelo de atención residencial con la precaución de que este ejercicio debe hacerse para todo tiempo (y no solo pensando en la pandemia).
5. Eliminar las listas de espera del SAAD, empezando por los grados más graves de dependencia.
6. Mejorar la coordinación de los dos sistemas, el social y el sanitario, rediseñando un modelo para garantizar la promoción de la autonomía, el retraso de la dependencia, la realización de los proyectos de vida en la tercera edad
7. Finalización de las Estrategias iniciadas desde el IMSERSO para la atención de la Soledad no Deseada y otras de apoyo a las personas que viven en el medio rural y otros colectivos de mayores
8. Finalizar las numerosas reformas iniciadas en legislatura pasada en relación a las personas con discapacidad: 1) reforma del artículo 49 de la constitución; 2) reforma de la legislación civil para avanzar hacia un modelo basado en el respeto a las preferencias de las personas con discapacidad que, como regla general, serán las encargadas de tomar sus propias decisiones; 3) Avanzar en

medidas de accesibilidad; 4) reivindicar la activación del grupo de expertos para estudiar la lo que está ocurriendo respecto a la esterilización acordada judicialmente; 5) diseño de políticas específicas para atender la exclusión social del colectivo.

9. Incluir la perspectiva rural en las políticas de servicios sociales ya que presenta características propias, con dotaciones de equipamientos más reducidas y pautas sociales de interacción diferentes (por ejemplo, presencia de ciertos modelos de relación económica informal, subempleo en la explotación familiar, ayuda familiar informal, etc.) que necesitan de medidas particulares.

VI. EDUCACIÓN

En sectores amplios de la opinión pública (y sobre todo publicada) el sistema educativo ha gozado en los últimos años de mala fama. Las razones son diversas. Por una parte, los medios de comunicación han tendido a concentrar su atención en conflictos educativos que impiden alcanzar grandes acuerdos en las negociaciones que llevan a cabo los partidos políticos para lograr un gran Pacto educativo o aprobar una ley general de consenso. Se suceden las legislaturas sin que se vislumbre ese gran acuerdo. La última ley educativa (LOMCE) fue aprobada de modo unilateral por el Partido Popular y suscitó la oposición de las fuerzas de izquierda y gran parte de la comunidad educativa.

Por otra parte, la crisis acarreó recortes importantes, que situaron la inversión en educación en niveles insólitamente bajos. Los recortes afectaron de manera notable a la construcción de nuevas infraestructuras, la dotación de equipos materiales y humanos en los centros y a la política de becas. A pesar de ello, en la última década, los indicadores de repetición, fracaso administrativo y abandono escolar prematuro han mejorado sensiblemente. Pero siguen siendo peores que los que presentan la mayoría de los países de nuestro entorno, lo que convierte a España en un caso

anómalo. La segregación escolar es elevada, especialmente en determinadas CCAA, donde una gran proporción de estudiantes de bajo nivel socioeconómico (muchas veces de origen inmigrante) se aglomeran en muy pocos centros públicos y las tasas de participación de este perfil de estudiantes en centros concertados es inusualmente baja.

Las puntuaciones de los estudiantes en las pruebas PISA son mejorables, pero no justifican los alarmismos que generalmente se expresan con ocasión de la publicación de los resultados por parte de la OCDE. Lo más preocupante es el estancamiento de la posición de España en las dos décadas desde que lleva desarrollándose el estudio PISA, que resulta particularmente irritante desde que nuestro vecino, Portugal, progresa notablemente.

En realidad, las cifras agregadas esconden una enorme heterogeneidad territorial, donde algunas CCAA (como Navarra o Castilla León) obtienen resultados muy buenos (que sitúan a sus estudiantes junto a los de países con las mejores puntuaciones en Europa) y otras Comunidades cosechan puntuaciones que los sitúan muy por debajo de la media de los países de la OCDE, arrastrando el resultado agregado de los estudiantes españoles ligeramente por debajo de esa media global. La lectura que generalmente se hace de esas puntuaciones medias es torpe y perezosa, alimentando muchas críticas que merecen matices cuando se tiene en cuenta esa variación.

La escasa predisposición de muchos intérpretes de los indicadores educativos a ir más allá del análisis de medias agregadas también ha impedido, por lo general, cobrar plena conciencia de la naturaleza de los gradientes sociales de los resultados educativos. En España, los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo obtienen puntuaciones en las pruebas de competencia de PISA relativamente buenas. De hecho, España suele tener una proporción elevada de estudiantes resilientes, que son los alumnos que a pesar de su origen social desfavorecido, obtiene puntuaciones elevadas (en el primer cuartil) en las pruebas PISA. Sin embargo, los estudiantes de nivel socioeconómico bajo repiten mucho y tienden a abandonar rápidamente los estudios tras llegar a los 16 años. En cambio, los estudiantes de nivel socioeconómico más alto tienden a obtener puntuaciones relativamente bajas (en comparación con las de otros países de la OCDE en posición económica similar), pero fracasan muy poco y abandonan los estudios de modo infrecuente. Esta paradoja sugiere que persisten desigualdades en el modo en que el sistema educativo trata a

estudiantes de diferente origen socioeconómico y que adolecemos de dispositivos adecuados que prevengan el desenganche y fracaso de los estudiantes de extracción más vulnerable.

El sistema educativo presenta también algunas fortalezas que conviene consolidar. Ha universalizado la educación en los 4-5 años, con educación de calidad y tiene tasas de participación comparativamente altas en la etapa 0-3. En esta etapa educativa existen todavía también grandes variaciones territoriales y socioeconómicas. Algunas CCAA presentan tasas de escolarización que se sitúan muy por encima de la media europea. Otras tienen todavía bastante camino por recorrer. Las diferencias de escolarización entre alumnos de distinto origen social son también considerables, así como la calidad de los centros a los que acuden.

En el pasado se han puesto en marcha programas de refuerzo educativo para estudiantes con dificultades de aprendizaje que han producido retornos muy interesantes, contribuyendo a corregir desigualdades de modo significativo y a un coste relativamente bajo (como el PROA). Distintas experiencias que se están llevando a cabo en municipios españoles sugieren que iniciativas locales que aúnen esfuerzos de actores políticos y sectores de la ciudadanía comprometidos en proyectos colectivos, están obteniendo muy buenos resultados en la desegregación de centros, la mejora de resultados de centros de alta complejidad social y el reforzamiento de la convivencia. Es necesario dar a conocer estas iniciativas y favorecer los aprendizajes. Por otra parte, en nuestras universidades se están graduando jóvenes que, a pesar de que muchas veces no disfrutaban de oportunidades adecuadas en nuestro país, han adquirido competencias que son apreciadas y cotizadas en otros países europeos (en el sector sanitario, ingeniería, entre otros).

La crisis epidemiológica sufrida desde marzo ha trastocado todas las dinámicas e interacciones educativas habituales, con notables consecuencias. Los expertos coinciden en que el confinamiento y la educación a distancia a la que ha obligado, representa una merma para la acumulación de capital humano y acentúa las tendencias a la desigualdad. La instrucción digital propuesta por las autoridades es una alternativa imperfecta a la educación presencial. Por una parte, la instrucción digital presenta limitaciones en las franjas de edad más jóvenes. Las clases online tampoco consiguen retener la atención de los estudiantes durante el tiempo que se puede impartir enseñanza presencial. Por otra parte, el seguimiento de las actividades escolares por parte del alumnado a través de medios digitales es desigual, ahondando brechas sociales previas. En primer lugar, una

proporción significativa de niños de entornos más vulnerables o bien no tienen acceso a dispositivos digitales y conexión a la red o ese acceso está limitado por el número de dispositivos disponibles en casa o la calidad de la conexión. En segundo lugar, los centros educativos que escolarizan un porcentaje más alto de estudiantes vulnerables no estaban preparados para lidiar con situaciones que representan dificultades añadidas para conseguir sus objetivos de inclusión educativa. En tercer lugar, hay grandes desigualdades en la capacidad de las familias para ofrecer apoyo a sus hijos en el proceso de adaptación a las nuevas dinámicas educativas. Las familias con más recursos educativos y capital cultural tienen enorme ventaja para apoyar a sus hijos de forma efectiva. Tras cuatro meses sin educación presencial, a los que habrá que sumar dos meses de verano, las brechas educativas están llamadas a ampliarse considerablemente.

Es previsible que las situaciones de confinamiento hayan incrementado además otros riesgos que inciden sobre el bienestar infantil y los rendimientos educativos. Problemas como el sedentarismo, las situaciones de estrés y otras patologías socioemocionales más graves, o incluso la violencia en el hogar (dirigida particularmente contra la infancia) pueden incrementarse con el encierro. Estos problemas requieren atención adecuada en la etapa post-covid en que vamos a entrar para evitar que la crisis epidemiológica pueda derivar en una crisis de salud física o mental que puede trastocar ritmos de aprendizaje e itinerarios educativos. Particular atención merecen los niños que han afrontado el confinamiento en condiciones más adversas, en viviendas reducidas, que han visto enfermar o fallecer a familiares, o cuyos progenitores han perdido sus empleos o afrontan un horizonte laboral incierto.

Propuestas

Ante este panorama parece imprescindible poner el acento en intervenciones que, amén de garantizar adecuadamente el derecho a la educación, incidan fundamentalmente en la mejora de la equidad del sistema. Entre ellas, destacaríamos las siguientes:

1. Reforzar los programas de enseñanza on-line y la distribución de equipos digitales a los estudiantes que carecen de ellos o no disponen de material digital suficiente para realizar un seguimiento adecuado de actividades educativas en condiciones de limitación de la enseñanza presencial. Preparar a los docentes

para llevar a cabo esta instrucción digital y una supervisión tutorial de los alumnos a distancia.

2. Garantizar la oferta de programas de verano de ocio educativo a través de colonias urbanas, campamentos y otras iniciativas que impulsan Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y entidades sociales. Sería conveniente que estos programas refuercen (sin perder su carácter fundamentalmente lúdico) su dimensión educativa, habilitando nuevas líneas de trabajo para fundamentar competencias instrumentales, recuperar hábitos de estudio e incluso ofreciendo acompañamiento educativo a niños, niñas y adolescentes que puedan haber experimentado una “desconexión digital” durante el período de confinamiento, con el fin de minimizar sus consecuencias educativas y contribuir a ponerlos en pie de igualdad con otros estudiantes.
3. Apoyo a los planes locales de prevención y lucha contra el absentismo. Identificar al alumnado que se han desenganchado de la actividad educativa durante los últimos meses y, en coordinación con los servicios sociales, evaluar la situación socio-económica de las familias, ofrecerles orientación y apoyo para acceder a los recursos que tienen a su disposición, y desarrollar iniciativas de acompañamiento para propiciar el reenganche de los alumnos al sistema educativo.
4. Desarrollar un programa de apoyo escolar a lo largo del curso con el fin de atender las necesidades de estudiantes con dificultades de aprendizaje, evitar procesos de desenganche y desafección que repercutan sobre sus rendimientos, y reducir la probabilidad de repetición y fracaso.
5. Priorizar líneas de financiación para actividades complementarias y materiales de trabajo gratuitos en centros de alta complejidad social. Incremento de la asignación de personal docente y no docente en centros públicos y concertados que planteen proyectos de educación inclusiva.
6. Incrementar la dotación de los departamentos de orientación de escuelas y institutos, empezando por los más vulnerables, especialmente en torno a las etapas de transición entre ciclos educativos.

7. Acelerar la implantación de la figura del coordinador de protección del bienestar del menor, prevista en el proyecto de la LOMLOE para contribuir a detectar efectos psicológicos de la epidemia y el confinamiento, situaciones de violencia en el hogar, de exclusión u otros malestares y vulnerabilidades
8. Potenciar los dispositivos de seguimiento y control de prácticas segregadoras. Para ello es conveniente impulsar mecanismos de supervisión de la segregación, el análisis específico de sus causas y el compromiso transversal con su erradicación.

VII. POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA

La crisis de la vivienda en tiempos del covid-19

El problema residencial en España se ha visto fuertemente agravado por la crisis sanitaria. Si previamente al Covid-19, el sistema de vivienda español ya estaba en crisis, las recientes previsiones económicas (caída del PIB un 9,4% en 2020 y una tasa de paro cercana al 18,9%) auguran un futuro aún peor. Este fenómeno va a producir un fuerte aumento de los desahucios, del sinhogarismo, de la expulsión de la población de sus barrios y el agravamiento de la (ya elevada) tasa de sobrecarga del coste de la vivienda. Sin una actuación decidida, esta crisis no sólo se traducirá en un mayor coste social, sino también en un aumento de la inseguridad sanitaria y en una contracción aún mayor del consumo de los hogares. Resulta contradictorio que los poderes públicos manden mensajes a la población (*#stayhome*) cuando no se revierte la creciente inseguridad habitacional.

De dónde venimos

Antes de la crisis del Covid-19, ya teníamos una década de crisis de vivienda en España, producto directo de la crisis inmobiliaria y producto indirecto de las políticas de vivienda llevada a cabo durante décadas. Sucintamente podemos caracterizar la política pública de vivienda en España, desde mediados del siglo XX, como una política orientada al crecimiento del PIB, al empleo y al desarrollo del complejo bancario-inmobiliario, a través del papel del crédito hipotecario y la promoción de las grandes corporaciones inmobiliarias. Para ello, el modelo residencial español se basó en la consciente reducción del mercado de alquiler en pro del acceso a la propiedad a través de crédito y el endeudamiento familiar. España se convirtió en un país de propietarios: si en 1950, el 49% de los hogares españoles eran propietarios y el 51% arrendatarios, actualmente el 77,1% son propietarios, mientras que el 22,9% son arrendatarios. Una de las tasas más elevadas de la UE. Por último, el papel de la Vivienda de Protección Oficial fue fundamental: la mayoría de la VPO fue de promoción privada, en propiedad (y con hipoteca), de régimen general y descalificable, por eso, pese a la gran inversión pública en vivienda, hoy seguimos teniendo uno de los parques públicos de vivienda más pequeños de Europa (un 2% de stock vs. un 11% de media en la UE).

Los efectos en el mercado de la vivienda

Previo a la crisis del Covid-19 y fruto de las crisis inmobiliaria y las políticas mencionadas, el mercado residencial estaba en la siguiente situación: (1) De 2013 a 2019 los precios del alquiler en España aumentaron un 50% de media; (2) Empeoramiento de la sobrecarga del coste de vivienda, aumentando la población que destina más del 40% de su renta disponible en alquiler (el 42,1% de los hogares, la tasa más elevada de Europa); (3) Pese a la disminución de desahucios por hipoteca, aumento correlativo de desahucios por alquiler; (4) todo ello afecta, socialmente, a los hogares más vulnerables económicamente con hijos a cargo y demográficamente, al tramo de edad más joven, que ve imposible acceder a un crédito mientras los alquileres aumentan más rápido que sus salarios precarios, generando que tengamos una de las edades de emancipación más elevadas de la UE.

Las medidas del gobierno

La crisis del Covid-19 no ha hecho más que agravar la situación, dado que la repentina pérdida de ingresos de amplios sectores de la población pone en riesgo su capacidad de pago, conllevando un aumento de los impagos de alquiler/hipoteca y, por tanto, el inicio masivo de desahucios. Las medidas del gobierno de aplicar una moratoria del pago de la hipoteca, la prórroga de los contratos de arrendamiento, la prohibición temporal de los desahucios, y la línea de crédito para pago de alquiler son políticas de alivio y emergencia, pero que no atacan la raíz del problema. De hecho, el crédito ICO a los inquilinos no está llegando todavía, produciendo un aumento de la morosidad en el alquiler.

Propuestas: el pacto de estado por la vivienda

Las medidas llevadas a cabo por el Gobierno son insuficientes para parar la crisis de vivienda, traducida en un aumento masivo de desahucios e impagos, un agravamiento de la tasa de sobrecarga de coste de vivienda, que conlleva la reducción del consumo de los hogares en un momento donde se necesita reactivar la demanda interna. Por eso resulta imprescindible un Pacto de Estado para la Vivienda, como han reclamado varias instituciones públicas, como el Ayuntamiento de Barcelona o la Generalitat Valenciana, canalizando parte de los recursos públicos provenientes del Plan de Recuperación de la UE hacia esta política (como ha sugerido Sorcha Edwards, Secretaria General de *Housing Europe*). Un pacto de Estado por la Vivienda, entendido en clave de *keynesianismo inteligente*: al invertir en la construcción masiva de viviendas asequibles se crean numerosos puestos de trabajo, se avanza en la transición verde y se atiende a la demanda insatisfecha, garantizando por el camino, el derecho a la vivienda. Sugerimos que el pacto se debería componerse de la siguiente batería de medidas:

1. Alargar la prohibición de los desahucios y la prórroga de alquiler hasta final de año.
2. Regular los precios de alquiler⁴, como se hace en otras partes de Europa, para evitar subidas de precios abusivas e injustificadas, estabilizando así el mercado.

3. Incorporar un gravamen que desincentive operaciones especulativas de compra de bloques de edificios que promueven dinámicas de gentrificación.
4. Regulación e incentivo a los apartamentos turísticos para pasar al mercado de alquiler habitual, evitando así el uso fraudulento del alquiler de temporada.
5. Aumento de la inversión pública en vivienda, del 0,1% actual al 1% del PIB, para equipararnos con Europa.
6. Aumentar las ayudas al alquiler, en formato de ayuda y no en crédito, aliviando a los inquilinos sin endeudarlos.
7. Construcción masiva de vivienda pública a través de la producción industrializada, en régimen VPO indescalificable.
8. Movilización del parque de vivienda vacío, a través de incentivos y gravámenes.
9. Plan de rehabilitación verde del parque de vivienda español, intensivo en mano de obra y cumpliendo objetivos de transición ecológica.
10. Fomento de la construcción de vivienda asequible, a través de la colaboración público-privada, con incentivos fiscales incluidos.

A large, light gray, stylized number '4' serves as a background for the page. It is composed of a thick diagonal line and a vertical line, with a horizontal bar at the base.

CUARTA PARTE

ESPAÑA EN EUROPA

Si hay un ámbito en el que el consenso y la unidad de acción de las fuerzas políticas se muestra como imprescindible, es el de la acción de España en la Unión Europea, tanto porque es el marco natural de actuación de nuestro país, como por la necesidad de apoyo que tenemos en las circunstancias actuales, en las que nos enfrentamos a la crisis más severa desde la guerra civil.

Se trata además de un ámbito en el que el acuerdo es posible. Los intereses de España en la UE son permanentes, no varían con los cambios políticos y cualquier partido puede hacer suyos los planteamientos que surjan del acuerdo sin demasiadas dificultades.

Para llegar a un acuerdo en este ámbito es necesario que sea neutral políticamente, es decir que nadie pueda hacer un uso partidario de él, ni obtener réditos políticos de su aprobación ni de su puesta en marcha. Para ello, tanto el Gobierno como los grupos parlamentarios que lo apoyan deben comprometerse a no presentar los posibles y deseables éxitos en el ámbito europeo en favor propio, y los partidos y grupos parlamentarios de la oposición a no obstaculizar ni restar autoridad a los planteamientos de los representantes españoles en los órganos comunitarios.

El acuerdo debe contemplar el corto, medio y largo plazo. Debe detallar la posición de España al menos en los asuntos más importantes, y debe establecer un sistema de información permanente a todos los que lo suscriban, y un mecanismo para resolver rápida y discretamente las discrepancias que puedan surgir en su aplicación por cambios en la situación o aparición de aspectos no previstos. Debe referirse no solamente a los intereses de España en relación con la UE, sino también a la UE misma en su conjunto, es decir qué Unión queremos, con qué características y competencias, hacia qué objetivo queremos encaminarnos, para poder trabajar unidos en esa dirección.

I. EL “RECOVERY PLAN”

A corto plazo, el asunto mas acuciante es la aprobación del Plan de Recuperación de la UE. Con una caída prevista del PIB del 9,4 % en 2020, para España es vital que el plan salga adelante tal como lo propone la Comisión Europea. En este asunto, la posición española debe ser sólida y unánime para tener suficiente fuerza, ante la resistencia que van a plantear algunos Estados miembros.

Pero no es sólo un problema español, sino internacional. Ya partíamos de una situación de bajo crecimiento. Ahora ha empeorado hasta datos macroeconómicos catastróficos. Según un reciente estudio de Goldman Sachs, la deuda global ha alcanzado su máximo nivel desde la Segunda Guerra Mundial. Es la consecuencia de que los gobiernos, al menos los europeos, no han actuado tan erróneamente como en 2010. Han decidido contrarrestar el impacto del Covid 19 endeudándose para proteger la producción y el empleo. No sólo por razones económicas, sino también sociales: la pobreza y el riesgo de pobreza (21% y 26% de la población española, respectivamente).

Pero un excesivo endeudamiento podría conducir a una crisis de deuda soberana, como vivimos hace una década. Así que lo adecuado es adoptar políticas monetaria y fiscal expansivas, que son hoy posibles con unos intereses tan bajos que impiden la inflación. Simultáneamente, hay que acudir a los dos mecanismos que hacen sostenible la deuda: crecimiento económico y aumento de impuestos directos progresivos, junto a descenso de impuestos indirectos.

No hay otra salida cuando la producción industrial de la eurozona, por ejemplo, bajó un 17,1 % en un solo mes (abril). La eurozona tardará tres años en recuperarse, según la opinión del economista jefe del Banco Central Europeo.

Pues bien, la reacción de la Unión a este panorama no ha de ser sino algo parecido a lo que la presidenta de la Comisión Europea ha propuesto con el nombre de **Recovery Plan**.

Partiendo como base legal del art. 311 del Tratado de Funcionamiento de la UE (EFUE), el plan parte de una estrategia más amplia. Tomando impulso en la iniciativa conjunta franco-alemana, la Comisión Europea ha presentado el plan “Next Generation UE”, que supone abrir las puertas de un nuevo horizonte de esperanza a la próxima generación de europeos. Se trata de un gran avance

cualitativo en la senda la integración de nuestro continente. Con su ambicioso plan, la Comisión europea, con el respaldo de la mayoría de los grupos del Parlamento europeo, ofrece a los Estados miembros y sus ciudadanos una hoja de ruta para los próximos dos lustros al menos. Con sugerentes novedades:

- Un completo paquete de disponibilidades financieras inmediatas para mitigar los estragos de la pandemia: la iniciativa SURE (100.000 millones) de reaseguro de las prestaciones nacionales por desempleo, una línea de liquidez del BEI (200.000 millones) para la recapitalización de empresas, y fondos MEDE (240.000 millones) para cubrir gastos sanitarios relacionados con el coronavirus.
- Un fondo europeo de recuperación y reforma dotado con 750.000 millones, repartidos entre 500.000 millones de subsidios no reembolsables y 250.000 millones en préstamos. Para captar en los mercados los 500.000 millones de subsidios, la Comisión emitirá bonos con vencimientos a muy largo plazo e intereses muy bajos, dando así un paso decisivo en el camino hacia posibles mutualizaciones de deuda en el futuro.
- Una propuesta de aumento del techo de gasto del presupuesto europeo 2021-2027 (a través de cuyos proyectos e inversiones se canalizará el fondo europeo de recuperación), financiado mediante posibles nuevas fuentes de recursos propios (tasas al plástico, al ajuste del CO2 en frontera, digital o a las transacciones financieras).
- Y todo ello enmarcado en un programa a medio y largo plazo de modernización de la economía y sociedad europeas, dirigido prioritariamente a incentivar la transición digital y ecológica, con vistas a hacer de Europa un polo económico competitivo en EE.UU. y China, sostenible y equitativo.

A lo anterior se añaden dos decisiones agresivas: la flexibilización de la prohibición de las ayudas de Estado y la vinculación de las medidas adoptadas para combatir la pandemia con la suspensión temporal de la regla fiscal europea (el Plan de Estabilidad y Crecimiento). Esto deja un amplio espacio de acción inversora a los gobiernos de la eurozona.

La filosofía de esta política es que la crisis afecta a todos los países y debe ser afrontada por una coordinada acción de todos. El resultado es que se abre un margen importante a la gestión común de la economía de la Unión entre Estados miembros y, lo más relevante, descarga al BCE del rol de ser el único al que se atribuye la responsabilidad de sostener la demanda. La propuesta de Von der Leyen consigue que aparezca una **política fiscal europea**, que ha sido invisible desde que se creó la mal llamada Unión Económica y Monetaria. Mal llamada porque sólo tiene la parte monetaria, no la económica.

No cabe duda de la conveniencia de que España apoye esta política en Bruselas. Sin ella, España tendría todas las posibilidades de sufrir otra crisis de deuda soberana, como la de 2010-2013. Lo mismo le sucedería a otros países europeos.

Por eso es necesario que la implementación de esta política – al menos parcialmente – se ponga en funcionamiento antes incluso de que se aprueben los presupuestos multinacionales 2021-2027. La previsible cautela de los ciudadanos en el consumo en esta coyuntura ha de ser compensado con políticas de apoyo e incentivación de la demanda.

1. Los programas nacionales de reforma: sostenibilidad, digitalización y salud

El Recovery Plan está construido con un diferente enfoque al de los tradicionales fondos estructurales europeos.

Primero, es el Estado el que diseña el programa. Y segundo, es la Comisión la que determina si es adecuado a los objetivos de modernización de las economías europeas. Esta ha de ser la única condicionalidad. Si se cumple, la Unión Europea transferiría al Estado en cuestión los fondos necesarios para hacer posible la ejecución de esos programas.

La Comisión ya ha adelantado que esa modernización ha de apoyarse en dos grandes transformaciones, imprescindibles desde mucho antes que hiciese su aparición el Covid 19: el “Green New Deal” y la agenda digital europea.

Esos dos grandes proyectos son los que han de atravesar las inversiones productivas en aquellos sectores más golpeados por la crisis. Así, el automóvil – que habrá de potenciar el vehículo eléctrico - o el turismo. Ambos son esenciales para sostener el tejido laboral en España.

- a) El Green Deal europeo está concebido como el modo más potente de crecimiento económico. España está especialmente interesada e implicada en el target de la descarbonización, al ser una vía clara de creación de empleo.

El Green New Deal está en la base del proyecto de Ley del Clima ahora en el Parlamento español y en la ley europea sobre el Clima, a punto de ser presentada en la UE, que avanza hacia la neutralidad climática, objetivo para 2050.

El concepto de **transición justa** con fundamento en la equidad – en cada país, en Europa y entre generaciones – es clave a este respecto.

La transición energética será justa en la medida en que haga compatibles estos objetivos: el desarrollo de nuevos motores de actividad económica y empleo; la rápida transición hacia un nuevo modelo energético; y el mantenimiento del suministro de energía seguro y competitivo.

España deberá presentar proyectos concretos para la transición ecológica justa. Proyectos medibles y precisos, que sean creíbles y que contribuyan con solvencia a conseguir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la descarbonización completa en 2050. Proyectos que pondrán a prueba a la Administración española, estatal y autonómica. Los gobiernos autonómicos habrán de ser incorporados a la gobernanza de estos programas nacionales de transformación ecológica y de impuestos “verdes”, que tendrán una financiación muy alta proveniente del **Fondo de Recuperación**. Este Fondo debe servir para originar reformas estructurales en nuestro país. Por ello, es urgente que el Estado, los agentes sociales y las organizaciones de la sociedad civil – incluidos think tanks y ONG´s – se dispongan, desde ahora mismo, a preparar dichos planes.

Paradójicamente, la crisis pandémica ha creado las condiciones definitivas para dar un salto cualitativo en la lucha contra el cambio climático, algo debilitado con la salida de EEUU del Acuerdo de París de 2015.

Asimismo, ha impulsado un avance serio en la protección de la biodiversidad (tierras y mares europeos, entre ellos los españoles obviamente) y la reducción drástica del uso de pesticidas. La Comisión ha propuesto que, en 2030, al menos el 30 % de las tierras y mares estén protegidas en el seno de la UE (contra el 26 % y el 11 % en la actualidad). En esa línea, el objetivo estratégico es conseguir, a través de energías renovables, reducir sensiblemente la enorme dependencia energética que la Unión Europea tiene respecto del resto del mundo. El Tratado de Lisboa elevó la competencia de la UE sobre energía hasta ser compartida con los Estados miembros.

Esto no es únicamente una tarea de los Estados y de las instituciones comunitarias. También de las empresas, en lo que se ha llamado inversión ESG. La empresa, como decíamos en la primera parte de este Informe ha de perseguir objetivos no solamente financieros (no sólo “profit”). Ha de servir a valores. Los inversores deben seguir ese camino. Es una orientación que la crisis del coronavirus ha enfatizado. En EEUU, en mayo pasado, 300 compañías, incluyendo Microsoft y Mars, reclamaron al Gobierno federal la aprobación de un impuesto al carbono y situar proyectos verdes en el núcleo de sus programas de recuperación por la crisis.

Hablamos, pues, de una recuperación económica “verde”, que sólo lo será en Europa con el esfuerzo conjunto de todos sus países. Hay que citar aquí la propuesta del Vicepresidente de la Comisión, Frans Timmerman, para que, en el Recovery Plan, el Fondo para la transición ecológica suba de 7,5 a 40.000 millones de euros.

- b) Parecidas consideraciones sobre la importancia de trabajar ya en planes españoles de reforma pueden hacerse sobre la otra gran prioridad de la Unión: la agenda digital.

La transformación digital es uno de los mayores desafíos del mundo contemporáneo. Es una fuente constante de innovaciones tecnológicas gigantescas. Hay que lograr que esas inversiones en crecimiento económico digital se encaminen a mayor sostenibilidad e igualdad.

Los programas que el Estado español presente a la Comisión en este ámbito deberán ser particularmente rigurosos y conectados a las necesidades de nuestro tejido industrial y educativo. Si España desea beneficiarse del Fondo de Recuperación, tendrá que explicar con detalle a la Comisión el contenido del proyecto, las inversiones requeridas, las tecnologías a utilizar, entre ellas la inevitable 5G, en la que Europa está claramente por detrás de EEUU y China.

- c) Junto a la transición ecológica y la agenda digital, hay una tercera gran reforma que a nadie puede extrañar que se destaque a la hora de utilizar los fondos que esperamos que la Unión transfiera a los países más afectados por la pandemia. Nos referimos, claro está, a la salud como bien público y al sistema sanitario como instrumento al servicio de ese bien.

En la Segunda Parte de este Informe hemos explicado lo que consideramos debería hacerse en relación con una necesaria reforma del Sistema Nacional de Salud español. Ahora vamos a referirnos a esa problemática desde la perspectiva europea.

La reacción al coronavirus fue, en la Unión Europea, dispersa y desorganizada. Como corresponde a la ausencia de competencia en esta materia que la tiene la UE. No debería volver a repetirse ese hecho. Y para lograrlo hay dos prioridades esenciales: la atribución de competencias en esa materia a la Unión, y la financiación de una reforma poderosa de los sistemas sanitarios europeos, en especial aquéllos con mayores rémoras, como es el español, dañado por los recortes en gasto sanitario en los últimos años.

Hay muchas cosas que hacer y de ellas habría que llenar el plan español que servirá para solicitar fondos a la Comisión. Pero, además, España debe proponer reformas a nivel europeo: desde la creación de una Agencia Europea para el suministro de equipos médicos y farmacéuticos, a la investigación de vacunas contra el Covid 19 u otras epidemias o pandemias. Lo que no exigiría una reforma de los Tratados, porque el TFUE, en los artículos 168 (protección de la salud humana contra las enfermedades

más graves y ampliamente difundidas) y 222 (cláusula de solidaridad en casos de que un Estado miembro haya sufrido una catástrofe), permite a la Unión liderar la respuesta a desafíos demasiado grandes para que un solo Estado pueda enfrentarlos con éxito.

Especialmente importante es que la UE defienda que las vacunas que puedan fabricarse en su territorio sean accesibles y gratuitas para toda la población, con prioridad a los ancianos y personal médico.

El Fondo de Recuperación ha de servir, en última instancia, para el importante objetivo de invertir en ciencia.

Nos parece acertada la propuesta dirigida a la Comisión por parte de los presidentes y primeros ministros de Alemania, Francia, España, Dinamarca, Bélgica y Polonia con la finalidad de que la Unión asegure la preparación de la UE ante las pandemias, garantizando la disponibilidad de medicamentos críticos, dispositivos médicos, equipos de protección y vacunas. En definitiva, se trata de asegurar la coordinación europea que, frente al Covid 19, no ha habido.

2. La financiación del Recovery Plan

El Plan presentado por Úrsula Von der Leyen ha de ser, naturalmente financiado. El endeudamiento colosal de la Unión tendrá un coste en intereses, y habrá de devolverse a largo plazo.

Por eso, la propuesta prevé una serie de “recursos propios” que constituyen una novedad en la historia de la Unión.

Se trata de **impuestos europeos**, como la tasa digital sobre las *big tech* (Facebook, Microsoft, Amazon, Google y Apple), que han crecido exponencialmente durante la pandemia, convirtiéndose prácticamente en servicios esenciales. Implica una concentración de poder enorme, que, sin embargo, no tiene ninguna correspondencia en el ámbito fiscal. La “elusión fiscal” de las cinco grandes tecnológicas norteamericanas es sencillamente inaceptable por más tiempo, y éste

es el momento en que la Unión, como tal, exija un impuesto a dichas corporaciones como requisito para operar en el mercado interior europeo.

La Comisión, como dijimos, también plantea un impuesto sobre el carbono, fiscalidad verde en frontera, así como otro impuesto a las grandes empresas que obtienen grandes beneficios del mercado único, al que no tienen acceso pequeñas y medianas empresas. Asimismo, sigue pendiente el impuesto sobre transacciones financieras internacionales.

Pero éste es el momento de luchar contra la existencia de “paraísos fiscales”, jurisdicciones en donde la evasión fiscal delictiva es posible, o en donde la tributación es mínima.

Cada año, el 40 % de los beneficios de multinacionales (550.000 millones de euros) son declarados en paraísos fiscales, según muestran los trabajos de investigadores de las universidades de Berkeley y Copenhague.

También hay paraísos fiscales en Europa. Al implantar sus filiales en Holanda, Luxemburgo, Suiza o Reino Unido, las multinacionales norteamericanas hacen perder a la Unión Europea cada año cerca de 25.000 millones de euros de impuesto sobre sociedades (Tax Justice Network). España pierde 1,8 mil millones de euros al año por ese concepto.

Esto nos conduce lógicamente a la cuestión controvertida de la necesaria armonización fiscal, que ha venido siendo imposible en la UE porque es una materia de competencia exclusiva de los Estados.

II. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE CARÁCTER ECONÓMICO Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

España debe defender reformas urgentes, especialmente en el campo económico y social, que se han demostrado como imprescindibles a raíz de las recientes crisis económica y de deuda soberana

que golpearon duramente a nuestro país, ya que la ausencia de una unión económica y fiscal ha sido muy negativa para los Estados miembros menos competitivos o menos desarrollados industrialmente, mientras han favorecido a los países más exportadores.

Las medidas más significativas a promover serían las siguientes:

1. Completar la Unión Bancaria, con la implementación del Fondo de Garantía de Depósitos Europeos, lo que daría mayor solidez a la banca española en los mercados internacionales.
2. Sentar las bases de una armonización fiscal progresiva que produzca en su fase final una igualdad básica entre todos los Estados miembros, como antes señalamos.
3. Implementar los eurobonos, como muestra de corresponsabilidad, ante la posibilidad de una nueva crisis de deuda soberana.
4. Avanzar hacia la unión económica, mediante la integración de todas las medidas coyunturales que se han tomado desde la crisis de 2008, y el empoderamiento de la Comisión para tomar medidas neutrales independientes de los Estados miembros.
5. Promover a la UE como coordinadora normativa y garante última de las medidas sociales más importantes.
6. Mantener la PAC en niveles suficientes para asegurar la autonomía y sostenibilidad alimentaria de la Unión, como aportación a la conservación del medio ambiente.
7. Crear una política europea común de migración y asilo que incluya la respuesta solidaria de todos los Estados miembros.

Vamos a incidir particularmente en la aún non nata Europa social

UNA NUEVA AGENDA SOCIAL DE LA UNIÓN

La inexistencia de un pilar social de la Unión es una de sus más nítidas carencias. Desde un principio, se mantuvo esa competencia en manos de los Estados miembros. Pero, tras la crisis financiera de 2008 y sus efectos lesivos en grandes estratos de nuestras sociedades (desempleo, subempleo, desigualdad, pobreza, xenofobia), se ha visto imprescindible que la UE se dotara de

un pilar de derechos sociales. También por razones políticas, como el crecimiento en toda Europa, y fuera de ella, de un populismo de tintes claramente eurófobos y reaccionarios. La cumbre de Goteburgo en noviembre de 2017 avanzó algo en esa dirección, pero insuficientemente.

Una **nueva agenda social** debe emerger. Hay que dar un salto cualitativo a ese debate en la Unión y plantearse logros tales como un subsidio de desempleo o un ingreso mínimo vital a nivel europeo, y otras prestaciones.

La Fundación Alternativas ha trabajado en esta materia desde hace años. El **pilar social europeo** es una constante recomendación de los Informes sobre el estado de la Unión, que Alternativas realiza y difunde cada año en estrecha colaboración la Friedrich Ebert Stiftung.

Ahora se tratará de profundizar en la Europa social con vistas a la Conferencia para el futuro de Europa. Siempre desde una perspectiva española y con la pretensión de fortalecer la posición de nuestro país en las instituciones europeas, particularmente en las políticas que son prioritarias en esta legislatura en las Administraciones públicas españolas (ejemplo, el Ingreso Mínimo Vital, y las ayudas sociales ante los efectos del Covid 19 en la salud y en la economía).

En este debate europeo, como anteriormente expusimos, habrá que prestar una especial atención a la salud pública y a la protección social en general, a la vista del incremento aún mayor de la desigualdad y al debilitamiento de las redes de seguridad. Todo lo cual implica un objetivo de reforzamiento de la ciudadanía europea y de la cohesión social.

III. EL FUTURO DE EUROPA COMO ACTOR GLOBAL

Desde la Declaración Schuman, de la que se celebra el 70 aniversario, la UE como actor global ha sido un objetivo que siempre ha estado en el debate europeo, y que suele tener una

conclusión frustrante. Y paradójica, porque hay un consenso en su necesidad en un mundo lleno de desafíos transnacionales. Un mundo interdependiente y globalizado.

Para ser un actor global basado en valores – democracia, libertades y Rule of Law – la Unión ha de poseer **autonomía estratégica**. Así se llama desde el documento de estrategia de seguridad liderado por Mogherini.

La autonomía estratégica tiene una dimensión interna – instrumentos en áreas como competencia, política industrial para acercar la cadena de valor al territorio UE, comercio sin proteccionismos – y externa – asuntos exteriores, promoción de la cultura, la solidaridad internacional, paz y desarrollo -, así como el reto de la identificada como “crisis de la globalización” en el mundo post Covid, y por tanto de los beneficios de los que ha venido disfrutando el área occidental, Europa y América.

El interés de España es que se complete el proceso de convergencia europeo hasta alcanzar una unión política que debería adoptar una forma federal, con las características peculiares inherentes a una construcción política original y de nueva planta, en la que la cesión de soberanía se haría en virtud de su eficacia funcional, siguiendo el principio de subsidiaridad, y acompañada siempre de una corresponsabilidad del mismo alcance. Esto implicaría dar más peso a las instituciones comunitarias, el Parlamento Europeo y la Comisión – que debe convertirse en un auténtico gobierno europeo – en detrimento de las instituciones intergubernamentales, que nunca son neutrales y han demostrado su ineficacia en las pasadas crisis. Un paso imprescindible para esta UE futura sería la implementación de una sólida Política Exterior y de Seguridad Común, y una Unión Europea de Defensa, que permitieran una autonomía estratégica real de la UE, como hemos dicho.

Por ello, España debe apoyar la realización sin dilaciones ni limitaciones de la **Conferencia sobre el Futuro de Europa**, prevista para iniciarse este año, que debería desembocar en una propuesta para una futura Conferencia Intergubernamental, que dé paso a su vez a una reforma de los Tratados en el sentido que hemos expuesto en el presente Informe. En esa conferencia España deberá acudir con una sola voz, sólida y consensuada, para lo que el Acuerdo para la Reconstrucción que ahora se aborda, será una pieza fundamental.

Habrá que impulsar un consenso en la UE para convertirla en un polo geopolítico tan relevante como EEUU o China.

De este acuerdo europeo deberían formar parte posiciones compartidas como:

1. Potenciar a la Unión en cuanto a actor protagonista de una **solidaridad global** y, en ese sentido, proponer la cancelación de la deuda de los países pobres (en 2019, 64 países, la mitad de ellos en el África Subsahariana, gastaron más en el servicio externo de la deuda que en sanidad)
2. Apoyar a la sociedad civil en el objetivo de mantener un orden internacional cooperativo
3. Consolidar una arquitectura supranacional y de gobernanza global de naturaleza nítidamente multilateral. Oponerse, pues, a las actitudes de nacionalismo político, económico, industrial y comercial, que han sido lideradas por la aislacionista administración americana actual.
4. Lo anterior implica fortalecer a organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, así como el acuerdo de París sobre el clima y la Organización Mundial de Comercio.
5. Reforzar el **sector cultural** en Europa, dedicando a la industria cultural y creativa al menos el 7 % del Recovery Fund en el próximo Marco Financiero Multianual (MFM), tal como ha reclamado la red de institutos nacionales culturales de la UE (EUMIC).
6. La cultura, en el total de la UE, emplea a 8,7 millones de trabajadores, lo que supone 2,5 veces más que el sector automovilístico. Es importante que los esfuerzos para fortalecer e impulsar las ICC se lleven a cabo desde los programas e iniciativas de la UE. España debe asumir esa posición para proteger el crecimiento y el empleo y generar espacios de desarrollo en el marco de la cooperación cultural europea, y solicitar que se cumpla el compromiso de dedicar al programa *Europa Creativa* el 1 % del MFM. España debería fomentar, en el marco del nuevo programa *Horizonte Europa (2021-2027)*, la colaboración intersectorial entre las ICC y el medioambiente,

la salud y la nueva economía para encontrar soluciones a los nuevos desafíos de la sociedad.

7. Instar al G-7 y al G-20 – nacido de la crisis financiera de 2008 – a intervenir en la lucha contra el coronavirus ante la pasividad incomprensible que hasta ahora han exhibido en esta cuestión.
8. Apoyar el liderazgo de Naciones Unidas en la elaboración de una hoja de ruta que haga posible alcanzar los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** de la Agenda 2030.
9. Establecer una autonomía de la Unión en el interior del pilar atlántico para preservar nuestra seguridad, promoviendo una Política Común de Seguridad y Defensa en la Unión dirigida a dotarla de mayor visibilidad y eficacia, aumentando las capacidades militares y fortaleciendo la base industrial y tecnológica europea. Profundizar en la Europa de la Defensa (Directiva de Defensa Nacional 2020).
10. Abordar la grave crisis alimentaria que supone una amenaza real para la humanidad, aumentada por la pandemia. El objetivo “cero hambre” para 2030 es difícil de alcanzar sin un compromiso de los países ricos, y particularmente los que integramos la UE.

Todo lo anterior pasa por la unidad de Europa, y la unidad de España en la lucha contra la pandemia y en el objetivo de la reconstrucción económica y social de nuestro continente. De la asimetría en los efectos de la crisis, hay que ir a una simetría en la respuesta dentro de la Unión Europea. Esta es la forma de salvaguardar y fortalecer el proyecto europeo.

El logro de esa unidad es el gran propósito de Europa. El elemento determinante para esa finalidad es el consenso de las fuerzas políticas españolas, y su traslado al escenario europeo.



Fundacionalternativas.org