

Cambiando para peor



Las intenciones del Gobierno de enfrentar la crisis financiera sin apelar a recortes y ajustes que atentaran contra sus políticas sociales no lograron cristalizar, y en 2010, el Presidente Zapatero cambió el rumbo y anunció un paquete de fuertes medidas tendientes a reducir el déficit público y una reforma laboral duramente criticada por los sindicatos. Otra de las graves consecuencias de estos ajustes es el recorte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), de la que España había sido fuerte defensora. El Gobierno ha perdido una magnífica oportunidad de regular el papel de las empresas españolas en el exterior, como actores en el desarrollo internacional.

Plataforma 2015 y más
Pablo José Martínez Osés

El *Informe Anual de Social Watch 2009* daba cuenta de la intención del Gobierno español de capear el temporal de la crisis financiera sin ceder a las presiones para reducir el creciente déficit público o abaratar los despidos. La pregunta era cuánto aguantaría manteniendo las políticas y los sistemas de protección social para los más afectados por la crisis. Un año después, en pleno ejercicio de la Presidencia de turno de la Unión Europea, el mismo Gobierno se ha apresurado a aprobar un decreto de severos ajustes fiscales, reduciendo el gasto público, y ha puesto sobre la mesa una reforma laboral que eleva la edad de jubilación a 62 años y elimina restricciones para despidos de trabajadores de tiempo completo, al tiempo que reduce los incentivos para contratar trabajadores temporales. Esta reforma ha sido muy criticada por los sindicatos de trabajadores que no ven cómo estas medidas puedan solucionar la crisis de empleo.

En el primer trimestre de 2010, la tasa de desempleo creció 1,22 puntos porcentuales respecto al trimestre anterior, afectando al 20,05%¹ de la población activa. Aunque en los últimos meses parece observarse una leve reducción, está aún por verse si se debe al carácter estacional de la estructura de empleo – donde los meses de verano son intensivos en su generación – o si puede tomarse como un signo de recuperación. La persistencia del alto nivel de desempleo y el estancamiento del acceso al crédito de pequeñas y medianas empresas tuvo un elevado costo político para el Gobierno, que fue aprovechado por la oposición. Pero las medidas más severas en materia de ajuste del gasto público y en la reforma laboral parecen haber sido motivadas por presiones externas – tanto de los estados miembros de la UE como de los mercados mundiales.

La ortodoxia liberal de los mercados

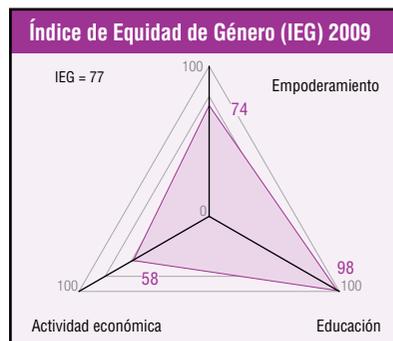
Desde principios de 2010, la economía española había venido sufriendo diferentes golpes. En febrero, los vaivenes del euro afectaron particularmente a las posiciones de la creciente deuda pública española. Luego, las agencias calificadoras – las mismas que no previeron el estallido de 2008 – rebajaron la calificación de la solvencia española para hacer frente a sus obligaciones de deuda a corto plazo. Todo ello, sumado al caldo de



cultivo generado por el Plan de Rescate a Grecia, ha reducido las capacidades de maniobra del Gobierno español, que finalmente ha tenido que atender sin matices las propuestas ortodoxas dictadas por el sistema europeo, en consonancia con las impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales a todos los países durante las últimas tres décadas.

Luego de la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN por su sigla en inglés)² en mayo de 2010, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció medidas de ahorro que permitirían bajar el déficit público. El presidente anunció además que habrá de aprobar un decreto para reducir en EUR 6.000 millones la inversión pública y medidas como la reducción de un 5% del salario de los empleados públicos, la congelación de las pensiones, la anulación del incentivo por nacimientos, el retraso en la implementación de las ayudas a personas dependientes y el recorte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)³. El anuncio podía entenderse como una rectificación de las propuestas de salida de la crisis, que combinaban fuertes inversiones públicas a través de gobiernos locales con políticas anti-cíclicas y mantenimiento de los sistemas de protección social.

Cuando España asumió la presidencia de la UE, durante el primer semestre de 2010, las propuestas



que inicialmente pretendían dar contenido a la misma fueron dejadas de lado y anuladas por el combate a la crisis que, como en otras ocasiones y en otras latitudes, se ha caracterizado por el anuncio de sucesivos ajustes fiscales en los diferentes países. Los acuerdos de la Unión Europea (UE) – que no incluyen políticas fiscales comunes – impiden a sus miembros utilizar las devaluaciones como solución a las crisis, tal y como se ha hecho tradicionalmente.

En cambio, un programa de ajuste estructural de ortodoxia liberal con el propósito de tranquilizar los mercados cuestiona una vez más la soberanía de los gobiernos democráticos en materia de diseño y ejecución de políticas económicas. Así, todas las propuestas anunciadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis quedan en segundo plano, suspendidas o aplazadas hasta que los especuladores lo permitan.

Reforma laboral

También durante los primeros meses de 2010, el Gobierno presentó en el Parlamento una propuesta de reforma laboral, tras dar por fracasadas las negociaciones con los agentes sociales. El texto de la reforma, aún en trámite de negociación con los partidos políticos, incorpora medidas para reducir la dualidad del mercado laboral debida a la temporalidad de los empleos. Esta particularidad permitió a España generar más empleo que ningún país europeo durante el anterior ciclo expansivo, pero también hizo que, durante la presente crisis, fuera el que más y más rápidamente los destruyera.

El asunto es saber si se combatirá esta dualidad extendiendo las seguridades a los trabajadores temporales y precarios o reduciendo las de los nuevos contratos fijos. El texto presentado abarata los despidos de los contratos fijos y encarece los de los temporales. La desvalorización del despido respon-

1 Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0110.pdf>.

2 ECOFIN forma parte del Consejo Europeo y está compuesto por los 27 Ministros de Economía de los países miembros de la UE. Tiene competencias presupuestarias, en cuyo caso acuden también los Ministros de Presupuesto de los países miembros.

3 “Las nuevas medidas con las que el Gobierno quiere ahorrar 15.000 millones”, *El país.com*, 12 de mayo de 2010. Disponible en: <www.elpais.com/articulo/espana/nuevas/medidas/Gobierno/quiere/ahorrar/15000/millones/elpepuesp/20100512elpepunac_5/Tes>.

de a la demanda más persistente de la patronal, que justifica las altas tasas de temporalidad en los altos costos de la contratación fija.

Los sindicatos han recibido de forma muy crítica la reforma, por considerar que contribuye a deteriorar y lesionar los derechos laborales, al ampliar las causas de despido además de abaratarlo y aumentar el margen de maniobra de los empresarios para modificar unilateralmente algunas de las condiciones. En definitiva, la reforma responde a la matriz liberalizadora de la gestión del mercado de trabajo, con lo que contribuirá sin duda a elevar la precarización de los empleos.

Estancamiento de la AOD

Durante la primera legislatura, el incremento de los fondos destinados a la AOD fue espectacular – pasó del 0,23% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en 2004 al 0,45% en 2009⁴ – y, por primera vez, se situó por encima de la media de los países de la Unión Europea. Además se incorporaron a los temas de cooperación los consensos básicos de la agenda internacional de desarrollo, como la apuesta por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la promoción de un nuevo multilateralismo activo y democrático y aspectos relativos al desarrollo sostenible, la equidad de género y el enfoque de derechos humanos⁵.

Fue la primera vez que un Presidente de Gobierno asumió públicamente su compromiso con los planes de lucha contra la pobreza internacional, proporcionando con ello una visibilidad y una importancia a las políticas de cooperación inéditas en la democracia española. Este compromiso trató de vincularse con las demandas históricas de la sociedad civil de España, anunciando que al finalizar su segunda legislatura el país alcanzaría a destinar 0,7 % de RNB a la AOD. En diciembre de 2007, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) vieron satisfechas gran parte de sus demandas cuando todos los partidos políticos con presencia en el Parlamento firmaron el Pacto de Estado contra la Pobreza⁶.

Sin embargo, a partir de 2008 se comenzó a producir un estancamiento en la senda del crecimiento presupuestario, muy probablemente causado por la renuencia a mejorar el sistema de capacidades profesionales y la estructura orgánica del Estado responsable de la gestión de las políticas de cooperación.

Inercias de la cooperación para el desarrollo

El impulso inicial para emprender las reformas pareció agotarse rápidamente. Entre las iniciativas fallidas cabe destacar la limitada reforma del estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional

para el Desarrollo⁷, que debería haber establecido un nuevo modelo de gestión adaptado a los retos de una política de cooperación al desarrollo ambiciosa y coherente. Todavía amplios sectores políticos y de la administración se resisten a entender la política de cooperación desde una perspectiva de construcción de los bienes públicos globales – esto es, con independencia de intereses nacionales representados tanto por el servicio diplomático exterior como por los técnicos comerciales del Estado.

La política de cooperación y la agenda internacional de desarrollo humano exigen una nueva carrera profesional en la administración del Estado y un nuevo discurso del desarrollo internacional que abandone el clásico pensamiento basado en la competitividad o la rivalidad estratégica y diplomática.

El papel de España en el desarrollo internacional

Con varios años de retraso, en 2010 el Gobierno presentó un Proyecto de Ley para reformar el instrumento más polémico del sistema de cooperación internacional: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que inútilmente trataba de vincular subvenciones para la promoción de las exportaciones españolas con los objetivos de desarrollo de los países receptores de ayuda. El FAD había programado un conjunto de proyectos difícilmente defendibles como parte de estrategias de desarrollo locales, que no hacían más que responder de forma exclusiva a los intereses de un reducido grupo de empresas exportadoras españolas, que haciendo lobby lograron subvenciones públicas para abonar sus proyectos y ventas en el exterior. Todo ello a costa de aumentar la deuda externa de los países receptores, por cuanto el instrumento consistía en un fondo crediticio que exigía garantía soberana.

El Gobierno, incapaz de imponer una visión coherente con la agenda internacional de desarrollo, presentó una solución salomónica, creando un instrumento reembolsable para acciones de cooperación al desarrollo – llamado FONPRODE – y otro, también crediticio, exclusivamente para subvencionar las exportaciones de las empresas españolas – FIEM. Aunque la UE prohíbe este tipo de ayudas a la exportación por considerarlas competencia desleal a las empresas de otros países de la Unión, el Acuerdo de Helsinki contempla una excepción que exige que los países receptores tengan niveles de desarrollo inferiores y que los préstamos concedidos incluyan paquetes de cierta concesionalidad⁸. En realidad, se trata de una falacia para justificar que cada donante disponga de herramientas que privilegien a sus empresas exportadoras.

Las organizaciones sociales españolas han unido sus fuerzas con propuestas dirigidas a limitar las nuevas herramientas bajo criterios de desarrollo: unas para impedir que dichos préstamos se destinen a engrosar la deuda externa de los países pobres altamente endeudados – lo que contraviene los acuerdos internacionales – y otras para impedir las operaciones con dichos fondos que no se atengan a los convenios internacionales en materia de derechos laborales y ambientales o que subvencionen la exportación de armamento y material militar y policial. Las principales resistencias para introducir estas demandas han venido de sectores de la administración y del Gobierno.

En estos tiempos de crisis económica, el Gobierno ha perdido una magnífica oportunidad de regular el papel de las empresas españolas en el exterior, como contribuyentes al desarrollo internacional, y ha cedido a las visiones basadas en la mejora de la competitividad mediante la reducción al mínimo de los condicionantes y las regulaciones.

El retorno de la vieja visión

Respecto a las políticas de cooperación, el estancamiento señalado en los dos últimos ejercicios presupuestarios⁹ se ha agravado con el anuncio del Gobierno de la reducción de EUR 800 millones en los próximos dos años, y el reconocimiento de que la senda del 0,7% tendrá que esperar al menos hasta el 2015, si las condiciones económicas mejoran.

Más allá de los efectos directos de la reducción presupuestaria, las organizaciones sociales han acusado que dicho anuncio supone una fractura del discurso, regresando a la consideración de las políticas de cooperación como una política deficitaria y subvencionadora, es decir, como un lujo para tiempos de bonanza y expansión del crecimiento. En lugar de considerar las políticas anti-cíclicas como creadoras de alternativas en tiempos de desaceleración y de considerar las posibilidades que la cooperación ofrece para la transformación de sistemas y modelos productivos, el Gobierno ha regresado a la ortodoxia neoliberal, según la cual debe reducirse el déficit y el gasto público atendiendo a las demandas de los mercados en lugar de a las propuestas y necesidades de los pueblos soberanos. ■

4 Declaraciones hechas por la secretaria de Estado para la Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, en la inauguración del V Foro Internacional sobre Democracia y Cooperación realizado en Cáceres, Extremadura, en junio de 2010.

5 La profusión de documentos programáticos y políticos durante este periodo ha sido notable. Hubo que reelaborar Planes directores generales, estrategias sectoriales y programas específicos. Al principio de aquella legislatura se sustituyó la antigua Oficina de Planificación y Evaluación por una Dirección General de Planificación, con rango y recursos mucho mayores.

6 Ver: <www.coordinadoraongd.org/index.php/contenidos/index/id_contenido/4159>.

7 Aprobada apenas sin diálogo con los agentes sociales a finales de la legislatura, modifica mínimamente el nombre del organismo añadiendo la "D" de Desarrollo y consolida de alguna forma el papel predominante del servicio exterior en los cargos directivos. En el organigrama tan sólo introduce algún departamento que trataría de *transversalidad*, prioridades políticas y programaciones operativas vinculadas a la nueva agenda de la calidad.

8 El grado de concesionalidad de un préstamo es directamente proporcional a las mayores o menores ventajas que ofrece a quien lo toma, respecto a las que otorgan los créditos del mercado.

9 Véase "La Reforma del Sistema de Cooperación español en tiempos de crisis", en el informe anual del 2008 de la Plataforma 2015 y más. Disponible en: <www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6506>.