

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS DEL FOGASA Y LA REDISTRIBUCION DE LA RENTA EN UNA SITUACIÓN DE CRISIS

Remedios RAMÓN DANGLA

Eliseo FERNÁNDEZ DAZA

Universidad de Alicante

Resumen

El Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) es una institución que, incluso durante la crisis, ha seguido redistribuyendo la renta. El objetivo de este trabajo es ver cómo, a pesar de la crisis y la reducción de ingresos, el Fondo sigue abonando los créditos laborales a los trabajadores. La clave está en su modelo de financiación y gestión que, durante la bonanza económica, le permitió tener una capacidad de ahorro y se invirtió en la compra de Deuda Pública Nacional pero, cuando llegó la crisis, el superávit corriente se convirtió en un creciente déficit. El abono de las prestaciones desde 2009 se puede realizar gracias a la venta de los títulos de Deuda Pública. Sin embargo, una posición deudora no es sostenible en el tiempo. Los títulos de deuda pública en poder del Fogasa son limitados y, si las insolencias empresariales no se reducen, habrá que incrementar los ingresos o reducir prestaciones, y por tanto, bienestar social.

Palabras clave

Presupuestos, capacidad de ahorro, redistribución renta, garantía salarial, servicio social.

Abstract

The Wage Guarantee Fund (Fogasa) is an institution that even during the crisis has continued distributing the wealth. The objective of this work is to see how, despite the crisis and the income reduction, the Fund continues paying the wage claims of workers. The key is its financial and management model that allowed, during the period of growth, to have a saving capacity and to invest in the purchase of National Debt. Unfortunately when the crisis arrived, the current surplus became an increasing deficit. The payment of the benefit since 2009 was possible by the sale of titles of National Debt. Nevertheless, this debit position was not sustainable on the long term. The titles of National Debt owned by the Fund are limited and, if the economic situation does not improve, it will be necessary to raise incomes or to cut benefit and consequently social welfare.

Key Words

Budgets, saving capacity, income redistribution, wage guarantee, social service.

Códigos JEL: G38; H11, H60, I39

Recepción: 02.09.13

Aceptación: 08.04.14

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las administraciones públicas han cambiado sus niveles de ingresos y gastos como consecuencia de la crisis. El Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) no se ha visto ajeno pero de momento, mantiene sus prestaciones gracias a su capacidad de ahorro pasado. El objetivo de nuestro trabajo es ver cómo el Fogasa afronta la actual situación de crisis manteniendo intacta su labor social e independencia económica.

El Fondo es un organismo público que, por sus función principal: abonar salarios pendientes de pago y posibles indemnizaciones a los trabajadores que sufren una insolvencia empresarial, contribuye a la redistribución nacional de la renta. Además, su modelo de gestión basado en el principio de caja única y su autonomía financiera han abundando en esta redistribución de riqueza nacional. En el primer bloque temático de este trabajo (apartado 2) se describe el funcionamiento del Fogasa que pone las bases para el desarrollo de estas funciones.

Con el objetivo de ver cómo el Fogasa mantiene la liquidez para seguir desarrollando sus funciones sociales y laborales en el actual contexto de crisis, hemos analizado los presupuestos de la Institución en los últimos años y los hemos comparado con el conjunto de Organismos autónomos del Estado (apartado 3). Por el lado de los ingresos, el Fondo está sufriendo una fuerte reducción como consecuencia de la caída del empleo, por el contrario, el aumento de insolvencias y de trabajadores que se quedan sin poder cobrar sus créditos laborales a causa de la crisis han multiplicado su volumen de gastos pero, la autonomía financiera y su modelo de gestión le están permitiendo mantener su nivel de prestaciones sin necesidad de endeudarse, de recurrir a los Presupuestos Generales del Estado o de incrementar el tipo de cotización. Hay que tener en cuenta que los efectos de las crisis se dejan notar en el Fondo con un retardo de entre 18 y 24 meses, de ahí que hayamos considerado que desde 2006 a 2008 son años de crecimiento y, a partir de 2009, son los de depresión económica. Durante este periodo hemos visto cómo ha cambiado el origen y la aplicación de recursos para el Fondo y cómo, a pesar de lo delicado del contexto económico actual, siguen manteniéndose las prestaciones del Fogasa, lo que le permite mantener la eficiencia y eficacia social.

Por último, en el apartado 4, hemos expuesto algunas de las formas en las que el Fogasa ha estado redistribuyendo la riqueza nacional. A pesar de ser una pequeña institución, el modelo de gestión y organización basado en el criterio de caja única contribuye a la redistribución de renta nacional desde la vertiente territorial, social y sectorial, lo que en definitiva contribuye al mantenimiento del estado del bienestar.

2. NATURALEZA Y FUNCIONAMIENTO DEL FOGASA. Entre los seguros privados y los seguros sociales

2.1. EL FUNCIONAMIENTO DEL FOGASA

El Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.¹ Su función principal es la de abonar los salarios pendientes de pago y las posibles indemnizaciones hasta unos límites, a causa de insolvencia, quiebra o concurso del empresario.² Esta actuación es de tipo subsidiario porque garantiza los créditos laborales de los trabajadores cuando el empleador no puede pagarlos pero, posteriormente, intentará recuperar lo ya abonado y se subrogará en los derechos y acciones del trabajador frente al empresario, ya que estos créditos mantienen el carácter privilegiado que le confiere la ley.

No obstante, desde la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores de 1980, el Fogasa también asumió una responsabilidad directa y obligatoria en el pago de parte de las indemnizaciones por despido en el caso de empresas de menos de 25 trabajadores.³

Para desarrollar sus funciones, el Fogasa dispone de un fondo compuesto por cuantía máxima: 1,5 por mil del volumen anual de remuneraciones de los asalariados que se va reponiendo a través de cuotas que están obligados a pagar todos aquellos que tienen a su servicio trabajadores por cuenta ajena, incluso por quienes por su naturaleza es imposible que incurran en insolvencia: las Administraciones Públicas. Lo que confiere al Fogasa un carácter de solidaridad interempresarial (Montoya Melgar, A 1985).

El tipo de cotización ha variado dependiendo de las necesidades del Organismo. Así, en la segunda mitad de los ochenta llegó a un máximo de 1,1%, posteriormente fue disminuyendo y desde 1994, el tipo se mantiene en 0,2% de los salarios que sirven de base para el cálculo de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad

¹ Se creó en 1976 (Art. 31 de la Ley de Relaciones Laborales (LRL), 16/1976 de 8 abril) y actualmente, está regulado por el Artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores.

² Por salarios pendientes de pago, incluidos los de tramitación en caso de existir, el Fondo no podrá abonar un importe superior a la cantidad que resulte de multiplicar el duplo del salario mínimo interprofesional diario, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias, por el número de días de salario pendiente de pago, con un máximo de ciento cincuenta días. Las indemnizaciones por despido están garantizadas con el límite máximo de una anualidad de salarios, sin que el salario diario, base de cálculo pueda exceder del duplo del salario mínimo interprofesional. Art. 33 del ET actual.

³ Aunque entre 1980 y 1985 se cofinanció el despido improcedente en las pequeñas empresas, la inconsistencia de que una institución pública apoyara económicamente, precisamente a aquellas empresas que no cumplían la legislación laboral en materia de despido, provocó una modificación y desde 1984 el despido que se subvencionó fue el procedente motivado en causas objetivas (Art. 33.8 del ET).

profesional.

Para mejorar la financiación del Fogasa, en 1985, se determinó que podría concluir “convenios o acuerdos de devolución” en los que se concretaban los aspectos relativos a las formas, los plazos y las garantías de la devolución de las cantidades abonadas conjugando la eficacia de la recuperación de cantidades, la continuidad empresarial y la salvaguardia del empleo. La firma de acuerdos de devolución permite a las empresas posponer el coste del despido y fraccionarlo en cómodos y baratos plazos, convirtiendo así una deuda de cobro inmediato en una a devolver a largo plazo, lo que da a la empresa la posibilidad de reestructurarse y mantener el empleo (Padilla, A. y Requejo, A. 1998) al mismo tiempo que se eleva la probabilidad de cobro del Fogasa.

2.2. EL SEGURO DE SALARIOS: ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS CON LOS SEGUROS PRIVADOS Y LOS SEGUROS SOCIALES

El seguro de salarios sólo se pone en funcionamiento cuando el obligado a pagar salarios e indemnizaciones no lo hace. Atendiendo a su carácter asegurador público de prestaciones sociales, podría considerarse como una entidad de seguro social obligatorio aunque tiene características que lo separan (Pérez Pérez, M. 1980):

1. El seguro de salarios intenta recuperar lo abonado mientras que las prestaciones de un seguro social no se recuperan.
2. El seguro social pretende alcanzar a todos los ciudadanos mientras que el seguro de salarios sólo cubre a los trabajadores.
3. El seguro social se financia a través de los ingresos estatales, en cambio, el seguro de salarios lo hace a través de cotizaciones específicas
4. No existe conexión entre las prestaciones y las cotizaciones al fondo.

Por otro lado, el seguro de salarios mantiene unos elementos comunes con los seguros privados:

1. La existencia de un riesgo a cubrir
2. La obligación de abonar unas prestaciones en caso de que ocurra el riesgo asegurado
3. El pago de unas primas o cotizaciones.

No obstante, un seguro de salarios público también se distancia del ámbito de los seguros privados porque en el seguro de salarios público están, por una parte, los

empleadores, que son los obligados a asegurarse porque son los únicos que pueden incurrir en el riesgo y que, en principio, no cobrarán las prestaciones.⁴ De otra parte, están los beneficiarios, que son los trabajadores y, si ocurre el riesgo cubierto, cobrarán con independencia de lo que se haya cotizado por ellos. De una tercera parte, está el ente asegurador, que es el fondo público que se nutre de contribuciones de todos los que están expuestos al riesgo de la insolvencia y que siempre procurará recuperar las prestaciones.

En definitiva, el seguro de salarios se va separando tanto del seguro privado como de los seguros sociales pero, simultáneamente, se va configurando como un sistema de servicio público que busca el bienestar colectivo al proteger unos riesgos de fuerte repercusión social que los agentes, por si solos, no podrían cubrir o, en caso de hacerlo, les sería mucho más costoso.

3. LOS PRESUPUESTOS DEL FOGASA: Origen y aplicación de recursos

La Ley determina que, como el Fogasa es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, debe regirse por el Derecho Administrativo y, que para el desarrollo de sus funciones, dispondrá de los ingresos propios que esté autorizado a obtener y de las aportaciones que pueda percibir de los Presupuestos Generales del Estado. Por otra parte, también establece que el régimen presupuestario y económico-financiero del Fondo se regirá por la Ley General de Presupuestaria (LGP). De ahí, que cada año el Organismo formule su programa presupuestario y lo presente al Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales quién lo remitirá, junto con el resto de programas, al Ministerio de Economía y Hacienda para que puedan elaborarse los Presupuestos Generales del Estado (PGE) siempre bajo el objetivo de estabilidad presupuestaria.

La Ley General Presupuestaria (LGP) establece tres formas de clasificar la estructura de los estados de gastos y de ingresos. Una, teniendo en cuenta la organización del sector público: estructura orgánica. Dos, atendiendo a la finalidad que se pretenda conseguir: estructura funcional. Y tres, buscando la naturaleza económica de los ingresos y gastos: estructura económica. El Fondo de Garantía Salarial presenta sus resultados económicos-financieros mediante esta última clasificación, donde los estados de gastos e ingresos se desglosan por capítulos.

Para nuestro trabajo, vamos a analizar los presupuestos del Organismo en los

⁴ Decimos “en principio” porque las prestaciones del seguro de salarios las recibe directamente el trabajador, sin embargo, estas prestaciones contribuyen a reducir los costes del empleador al poder librarse de trabajadores y de los gastos por despido declarándose insolvente, además de poder conseguir una demora en el pago de los créditos laborales en caso de declararse la insolvencia como técnica. Por tanto, indirectamente el empleador también recibe las prestaciones.

últimos 6 años, los 3 primeros coinciden con un periodo de crecimiento económico y los últimos con la depresión.

Del análisis de los saldos del Fogasa (Cuadro 1) podemos decir que hasta 2009 existía un ahorro bruto representado por el saldo positivo de operaciones corrientes. El buen funcionamiento de la economía mantenía un nivel de demanda de prestaciones bajas en el organismo, por lo tanto, el excedente entre lo que se ingresaba por cuotas y lo que se gastaba por prestaciones podía ser invertido en otras operaciones.

Los saldos por operaciones de capital tenían un escaso peso en el conjunto de operaciones no financieras y, además, tenían el mismo signo que las operaciones corrientes, lo que proporcionaba al Fogasa un exceso de recursos de varios cientos de millones de euros anuales que, básicamente eran destinados a la compra de deuda pública nacional.

Cuadro 1: Resultados Presupuestarios.

Capacidad y/o necesidad de financiación (miles de euros corrientes)

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Saldo Oper. Corrientes	-879.320,2	-642.498,1	-196.536,3	213.592,2	246.842,0	510.176,1
Saldo Oper. Capital	-1.669,8	-1.583,4	-778,1	28.611,9	98,2	10.057,4
Saldo Oper. no financieras	-880.990,1	-644.081,6	-197.314,5	242.204,2	246.940,3	520.233,5
Sdo Oper. Financieras	893.541,0	741.075,8	-86.483,6	-502.492,5	-56.252,9	-437.763,7
RESULTADO PRESUPUESTARIO	12.550,9	96.994,2	-283.798,1	-260.288,2	190.687,3	82.469,8
AHORRO BRUTO	-879.320,2	-642.498,1	-196.536,3	213.592,2	246.842,0	510.176,1
GASTO NETO DE CAPITAL	1.669,8	1.583,4	778,1	-28.611,9	-98,2	-10.057,4
VARIAC. NETA ACT. FINANC.	-893.541,0	-741.075,8	86.483,6	502.492,5	56.252,9	437.763,7
CAPACIDAD O NECESIDAD FINANCIAC.	-880.990,1	-644.081,6	-197.314,5	242.204,2	246.940,3	520.233,5
NECESIDAD ENDEUDAM.	-1.774.531,1	-1.385.157,4	-110.830,9	744.696,7	303.193,2	957.997,2
INDICE DE AHORRO BRUTO	-136,86%	-96,65%	-29,92%	32,08%	38,29%	60,76%

Fuente: Memorias Fogasa. Elaboración propia.

El punto de inflexión lo marcó el año 2009 durante el cual se produjo, por primera vez en mucho tiempo, un cambio en la tendencia presupuestaria. La

crisis provocaba insolvencias que se traducían en aumentos en las demandas de prestaciones al Fondo, el ahorro bruto pasó a ser desahorro, la capacidad de financiación se convirtió en una necesidad de financiación creciente.

La atonía de los mercados en los últimos 3 años, los problemas de liquidez empresarial y las expectativas negativas sobre el desarrollo económico, entre otros motivos, han agravado la crisis avocando a muchas empresas a la insolvencia y al Fogasa a pagar más prestaciones. Por ello, la capacidad de financiación de principios de la década se ha tornado en una necesidad de financiación de más de 1.770 millones de euros en 2011.

El Índice de Ahorro Bruto ha pasado de ser positivo a negativo, además, con valores absolutos cada vez mayores. Y, aunque el resultado presupuestario sea positivo, desde 2009 la situación financiera del Fogasa se convierte en insostenible a largo plazo. Los activos financieros comprados durante la fase de crecimiento económico son limitados y si no se aumentan los ingresos corrientes mediante, por ejemplo, aumento del tipo de cotización o no disminuyen los gastos corrientes, algo difícil en esta situación de crisis, los ingresos por operaciones de capital desaparecerán y el Fogasa se verá obligado a recurrir a los recursos Estatales como ocurrió en los años ochenta.⁵

Del análisis de los derechos reconocidos por el Fogasa (cuadro 2) podemos concluir que el Organismo ha sido y sigue siendo, autosuficiente, ya que no ha recibido ninguna transferencia por parte del Estado y los Ingresos Fiscales siguen siendo la mayor parte de los ingresos corrientes.

El modelo de financiación diseñado para la institución ha sido eficiente desde el punto de vista económico. Sin embargo, desde 2009, la principal fuente de recursos no procede del Capítulo I: Cotizaciones Sociales sino del Capítulo VIII: Activos Financieros. Esto es, los ingresos corrientes ceden posiciones en favor de los de operaciones de capital y el año de inflexión es el 2009.

La profundización de la crisis arrastra a la desaparición de muchas empresas y la reducción del número de trabajadores por cuenta ajena. Así, el Fondo obtiene menos recursos por cuotas empresariales y esta vía de financiación, que debería ser la más importante, pasa a segundo plano.

La inversión en Deuda Pública Nacional, durante los años de crecimiento y superávit presupuestario, facilita ahora la liquidez necesaria para hacer frente a la

⁵ Entre 1982 y 1985 el Fogasa necesitó más recursos para atender a sus obligaciones de los que disponía por cuotas empresariales, lo que le llevó a pedir transferencias a la Seguridad Social con el compromiso de posterior devolución (Memorias del Fogasa).

avalancha de prestaciones. Mediante la desinversión de los activos financieros se recuperan recursos líquidos que, momentáneamente, suplen el adelgazamiento de los ingresos por el lado de las cotizaciones. No obstante, la “Enajenación de la Deuda del Sector Público” es una vía excepcional, urgente y restringida de financiación pues los títulos de Deuda Pública en manos del Fogasa son limitados.

**Cuadro 2: Liquidación presupuestos de ingresos. Derechos reconocidos.
(Porcentaje de capítulos sobre el total, 2006-2011)**

CAPITULOS	2011	2010	2009	2008	2007	2006
<i>I (Imp. directos y cot soc)</i>						
	30,26%	33,32%	41,14%	52,70%	43,58%	57,50%
<i>III (Tasas, otros ingresos)</i>	5,14%	3,77%	2,62%	2,60%	2,64%	1,46%
<i>IV (Transfer corrientes)</i>	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
<i>V (Ingresos patrimoniales)</i>	6,42%	10,19%	13,57%	14,56%	11,63%	9,24%
TOTAL OPERAC. CORRIENTES	41,83%	47,28%	57,33%	69,87%	57,85%	68,21%
<i>VI (Enajenac inver reales)</i>	0,00%	0,01%	0,01%	3,08%	0,06%	0,84%
TOTAL OPERAC. CAPITAL	0,00%	0,01%	0,01%	3,08%	0,06%	0,84%
TOTAL OPERAC. NO FINANC.	41,83%	47,29%	57,34%	72,95%	57,91%	69,05%
<i>VIII (Activos financieros)</i>	58,17%	52,71%	42,66%	27,05%	42,09%	30,95%
TOTAL OPERAC. FINANCIERAS	58,17%	52,71%	42,66%	27,05%	42,09%	30,95%
INDICE DE INGRESOS FISCALES	84,64%	78,45%	76,32%	79,15%	79,89%	86,45%

Fuente: Memorias Fogasa. Elaboración propia.

Desde el lado de los gastos se aprecian simétricas conclusiones (Cuadro 3). Durante 2009 se produce un cruce de tijeras entre el peso que representan los gastos por prestaciones (Capítulo IV) y el de los gastos en activos financieros (Capítulo VIII). Durante la fase expansiva del ciclo, el Fogasa invirtió en Activos financieros: “Adquisición de Deuda Pública”. La disponibilidad de recursos que procedían de las cuotas empresariales y las escasas demandas de prestaciones propiciaron estas compras, sin embargo, desde 2009, la tendencia cambió y el Fogasa tuvo que destinar su mayor parte de recursos a operaciones corrientes. El pago de prestaciones a los trabajadores que sufrían insolvencias se elevó rápidamente y copó la totalidad de gastos del Organismo, lo que llevó a un índice de transferencias corrientes cercano al 100%.

La compra de activos financieros y de cualquier tipo de inversiones ha desaparecido y quedará relegada hasta el próximo ciclo de crecimiento económico pero, lo más importante es que, si se quiere seguir manteniendo el nivel de servicio

que el Fogasa ha prestado, habrá que posibilitar un aumento inmediato de sus ingresos corrientes, ya que su solvencia y financiación no tienen viabilidad en el medio plazo.

**Cuadro 3: Liquidación presupuestos de gastos. Obligaciones reconocidas.
(Porcentaje de capítulos sobre el total, 2006-2011)**

CAPITULOS	2011	2010	2009	2008	2007	2006
<i>I (Gtos. personal)</i>	0,91%	1,08%	1,02%	1,12%	1,39%	1,10%
<i>II (Gtos. bienes y serv corrientes)</i>	0,56%	0,52%	0,37%	0,41%	0,49%	0,42%
<i>III (Gtos. financieros)</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>IV (Transf. corrientes)</i>	98,42%	98,26%	58,31%	35,74%	41,18%	27,17%
TOTAL OPERAC. CORRIENTES	99,89%	99,86%	59,70%	37,27%	43,07%	28,69%
<i>VI ((Inver. reales)</i>	0,11%	0,14%	0,06%	0,06%	0,06%	0,03%
TOTAL OPERAC. CAPITAL	0,11%	0,14%	0,06%	0,06%	0,06%	0,03%
TOTAL OPERAC. NO FINANC.	100%	100%	59,76%	37,33%	43,13%	28,72%
<i>VIII (Activos financieros)</i>	0,00%	0,00%	40,24%	62,66%	56,87%	71,28%
TOTAL OPERAC. FINANCIERAS	0,00%	0,00%	40,24%	62,66%	56,87%	71,28%
INDICADOR DE NIVEL DE SERVICIO: Índice de transferencias corrientes	98,53%	98,39%	97,68%	95,88%	95,62%	94,70%

Fuente: Memorias Fogasa. Elaboración propia.

Si ponemos en relación los derechos y obligaciones reconocidos en el Fogasa con el conjunto de Organismos Autónomos de la Administración Central del Estado (OO.AA.) y los del Ministerio al que está adscrito: actual Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales (MEAS)⁶ (Cuadro 4), podemos ver que el peso del Fogasa, tanto en los gastos como en los ingresos, se ha reducido a escala ministerial y estatal. Por el contrario, el peso del conjunto de organismos autónomos adscritos al MEAS ha crecido por término medio anual en torno a un 20%.

Los Organismos autónomos del MAES son los que mayor representación tienen, tanto en derechos como obligaciones reconocidas, sobre el total de Organismos Autónomos de la Administración Central, además, su importancia ha aumentado conforme profundizábamos en la crisis pasando de representar un 59,3% en 2006 a un 73,4% en 2011. El Servicio Público de Empleo (SEPE) es el protagonista de este incremento. Por el contrario, El Fogasa, ha sufrido una pérdida de importancia de un 14% de promedio anual.

⁶ Los Organismos Autónomos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social son: Servicio Público de Empleo Estatal, Fondo de Garantía Salarial e Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Cuadro 4: Relación en porcentaje de los derechos y obligaciones reconocidas entre Fogasa y Total Organismos Autónomos de la Administración Central y Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
<i>Dechos reconocidos FOGASA/Ministerio Empleo</i>	3,58%	3,67%	2,75%	4,03%	4,67%	5,35%
<i>Dechos reconocidos FOGASA/OO.AA Admon Central</i>	2,67%	2,62%	2,00%	2,49%	2,79%	3,18%
<i>Dechos reconocidos Ministerio Empleo/OO.AA. Admon Central</i>	74,60%	71,42%	72,89%	61,68%	59,81%	59,52%
<i>Obligac reconocidas FOGASA/Ministerio Empleo</i>	3,70%	3,29%	3,43%	4,44%	3,88%	5,10%
<i>Obligac reconocidas FOGASA/OO.AA Admon Central</i>	2,72%	2,35%	2,49%	2,81%	2,30%	3,04%
<i>Obligac reconocidas Ministerio Empleo/OO.AA. Admon Central</i>	73,41%	71,49%	72,63%	63,31%	59,20%	59,70%

Fuente: Memorias Fogasa. Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

En definitiva, podemos decir que El Fondo de Garantía Salarial es un organismo pequeño en el conjunto nacional, su peso, tanto en derechos como obligaciones reconocidas del total de Organismos Autónomos de la Administración Central, nunca ha superado el 3%. Además, esta importancia va disminuyendo conforme avanza la crisis. El aumento de parados y parados de larga duración a los que hay que abonar prestaciones y subsidios hacen que el SEPE sea el Organismo Autónomo más importante en España. No obstante y a pesar de ello, el Fogasa sigue siendo una eficaz y eficiente institución pública que ha favorecido, y sigue haciéndolo, la distribución de la renta y la riqueza nacional.

4. EL FOGASA Y LA DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La forma en la que se proporcione un seguro de salarios repercutirá en la redistribución de la riqueza y, aunque un seguro de salarios podría ser suministrado por el sector privado, la provisión pública es más eficiente y equitativa que la privada por la existencia de fallos de mercado, por los costes de transacción, por la probabilidad de déficit del seguro de salarios en las fases de crisis, por el modelo de financiación y gestión y por la existencia de la información asimétrica y la selección adversa en el ámbito de los mercados de seguros (Ramón Dangla, R. 2008). Por ello, el seguro de salarios, Fogasa, al ser público y no estar sujeto a criterios de rentabilidad, ha mejorado el bienestar social al favorecer la redistribución de la renta desde diversas vertientes.

4.1. EL FOGASA Y LA REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA

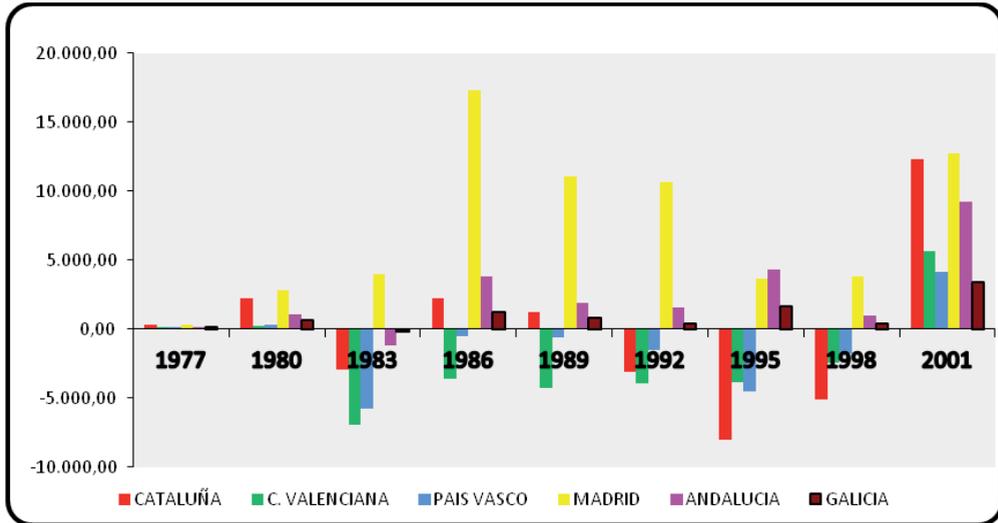
El Fogasa se compone de dos clases de órganos: los centrales y los periféricos. Los centrales son los que coordinan, dirigen y actúan como correas transmisoras de información y aplicación de políticas entre las unidades provinciales y el Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales. Los órganos periféricos son los ejecutivos y tienen una relación más próxima a los beneficiarios. Esta estructura organizativa permite, como en el caso de la Seguridad Social, cierto grado de descentralización al transferir algunas competencias a los entes territoriales, lo que mejora la calidad de los servicios pero, al mismo tiempo, mantiene centralizado el poder de decisión salvaguardando el criterio de unidad de caja y el principio de solidaridad territorial.

El trasvase de recursos desde unas provincias excedentarias hacia otras deficitarias arranca del criterio de caja única y, por este motivo, corresponde al Estado, a través del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, la planificación y coordinación del sistema, sin que se prevean mayores transferencias de competencias territoriales.

El criterio de caja única que rige el Fondo de Garantía Salarial permite ejercer una solidaridad interterritorial y por tanto, distribuir la renta desde unas comunidades y provincias en las que se recurre menos al Fogasa hacia otras que, por su entramado empresarial y económico, necesitan de mayor asistencia.

Para ver cómo el Fondo contribuye a la redistribución territorial de la renta representamos el gráfico “Saldos del Fogasa por Comunidades Autónomas” donde, a modo de ejemplo, se analiza lo que ha ocurrido con los saldos de las 3 comunidades autónomas que tradicionalmente son las más deficitarias: Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana y las 3 menos deficitarias: Madrid, Andalucía y Galicia. Además, por cuestiones de espacio, sólo representamos uno de cada 3 años y, como consecuencia de la entrada del Euro, hemos dividido el gráfico que abarcaría el periodo desde 1977 hasta 2011 en 2 subperiodos y, por tanto, 2 gráficos. El primero correspondería a los saldos en pesetas: Saldos del Fogasa por Comunidades Autónomas en pesetas (Gráfico 1.a) y el segundo en Euros: Saldos del Fogasa por Comunidades Autónomas en Euros (Gráfico 1.b).

Gráfico 1.a.: Saldos del Fogasa por comunidades autónomas 1977-2001
(millones de pesetas corrientes)



Fuente: Memorias Fogasa. Elaboración propia.

La información estadística del gráfico 1.a. la podemos dividir en cuatro subperiodos coincidentes con los ciclos económicos.

a. (1977-1984). Desde la creación del Fogasa, en plena crisis industrial, hasta la recuperación económica en 1984 sólo hubo una provincia que siempre arrojó superávit: Madrid. El superávit presupuestario de Madrid sirvió para sufragar las necesidades de liquidez del Organismo en otras comunidades autónomas como la valenciana y la vasca. La crisis económica afectaba, fundamentalmente, a la industria. Era necesario abordar una modernización tecnológica de los procesos productivos para hacer al sector más competitivo. Las necesidades de redimensionar las plantillas empresariales por la adopción de nuevos modelos de producción y la falta de presupuesto para llevarlo a cabo acercaban a las empresas a la insolvencia y al recurso al Fogasa, dando como resultado el déficit del Organismo, sobre todo, en las comunidades donde existía fuerte importancia de la industria.

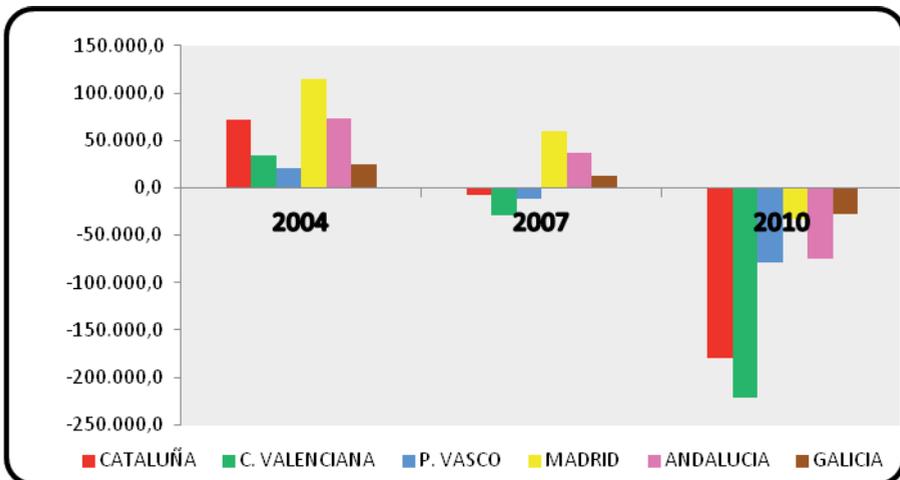
Ni siquiera el poder beneficiarse de los Planes de Reconversión Industrial elaborados por el gobierno desde 1982 impidió el fuerte recurso de las empresas vascas al Fogasa. La solidaridad interterritorial que emana del Organismo permitió que los trabajadores vascos y valencianos pudieran cobrar sus créditos laborales. Hubo una transferencia de renta desde Madrid y, en menor medida, desde Andalucía y Galicia hacia Valencia, País Vasco y, en menor medida a Cataluña, gracias al criterio de caja única.

b. (1985-1992). Durante estos años de bonanza económica nuevamente, la solidaridad de la Comunidad de Madrid, de Andalucía y Galicia permitieron que los trabajadores vascos y valencianos pudieran seguir cobrando sus créditos laborales. La recuperación económica no parecía que llegara a estas comunidades a tenor de los saldos del Fondo. Ni los planes de reconversión de los que disfrutaban los vascos ni la bonanza económica frenaron las insolvencias de estas dos comunidades, lo que se traducía en un saldo deficitario del Fogasa vasco y valenciano.

c. (1993-1996). A pesar de la corta pero intensa recesión, las comunidades que tradicionalmente arrojaban superávit en las cuentas del Fogasa, siguieron haciéndolo. Nuevamente, la solidaridad interterritorial en la que se sustenta el Fogasa y los recursos excedentarios procedentes de Madrid, Andalucía o Galicia sirvió para que los trabajadores vascos, valencianos y, ahora también, catalanes cobraran sus créditos laborales.

d. (1997-2007). En 1996 se iniciaba un periodo de crecimiento económico que duraría más de una década. Desde 2000 y por primera vez en la historia del Fogasa, todas las comunidades autónomas, sin excepción, gozaron de superávit (Gráfico 1.a. y 1.b.). Esta posición presupuestaria permitió a la institución mantener un ahorro y guardar recursos para poder transferirlos al futuro.

Gráfico 1.b: Saldos del Fogasa por comunidades autónomas 2004-2010 (miles de euros corrientes)



Fuente: Memorias Fogasa. Elaboración propia.

En 2007, después de siete años de superávit y a pesar de que aún no había estallado la crisis, las comunidades tradicionalmente deficitarias, volvieron a serlo. Era el preludio de la crisis y Cataluña, C. Valenciana y País Vasco reaparecieron como comunidades receptoras netas de recursos del Fogasa.

A tenor de la evolución de los saldos del Fogasa podemos decir, por una parte, que la Institución ha contribuido en redistribuir la renta por el territorio nacional. En comunidades como la vasca, la valenciana e incluso la catalana, ha existido tradicionalmente una mayor propensión a caer en la insolvencia empresarial pero el Fondo, aplicando su criterio de caja única, ha permitido que los recursos fluyan desde las Comunidades que tenían empresas más exitosas, a las que gastaban más por tener empresas menos boyantes. Por otra parte, también podemos decir que el Fogasa ha redistribuido la renta en el tiempo, ya que se han trasvasado recursos desde los años de bonanza económica y superávit presupuestario a los de crisis y déficit.

4.2. EL FOGASA Y LA REDISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA RENTA

Un modelo de financiación ampliado y obligatorio, incluso para aquellos que no corren el riesgo de la insolvencia, hace que el Fogasa se asemeje más a un fondo de solidaridad interempresarial que a un seguro privado. Así, aunque son los trabajadores quienes reciben las prestaciones del Fondo, las empresas que recurren al Organismo también salen beneficiadas, ya que disfrutan de una reducción en el coste de los despidos y una moratoria en el pago de esas deudas. Lo que nos permite hablar de una redistribución sectorial de la renta porque, en general, los sectores que más recurren al Fogasa son los intensivos en mano de obra donde además, predomina la pequeña empresa.

Cuando el Fogasa actúa como un seguro de salarios, es decir, cuando el obligado a abonar los créditos laborales no lo hace por ser insolvente, los paga el Fogasa. Bajo este supuesto, se ha facilitado, sin ser el objetivo del Fondo, el redimensionamiento empresarial de algunos sectores fundamentalmente, aquellos que necesitaban adaptarse a nuevas exigencias de los mercados y no disfrutaban de otras ayudas para hacerlo. La insolvencia empresarial se utilizó como estrategia de supervivencia sectorial (Ramón Dangla, R. 2011). Actividades tradicionales como las manufacturas y la construcción, donde predomina la pequeña empresa, han sido los principales usuarios del Fondo por insolvencia (Cuadros 5 y 6). Más de dos tercios de las intervenciones del Organismo van destinadas a empresas de menos de 25 trabajadores y más de un tercio lo hacen hacia las manufactureras, sobre todo, en épocas de crisis.

**Cuadro 5: Prestaciones del Fogasa por sectores económicos.
(% Sobre el total de prestaciones)**

	Manufacturas	Construcción	Manufacturas y construcción
1985	22,05%	13,22%	35,27%
1989	34,94%	10,17%	45,11%
1992	37,93%	8,13%	46,06%
1995	53,35%	9,75%	63,10%
1998	32,05%	11,97%	44,01%
2001	21,85%	11,52%	33,37%
2004	25,56%	9,42%	34,98%
2007	32,20%	9,51%	41,71%
2010	31,82%	25,17%	56,99%

Fuente: Memorias del Fondo de Garantía Salarial. Elaboración propia.

Una reducción de demanda en los mercados suele ir acompañada de un excedente de mano de obra, sobre todo, en sectores intensivos en mano de obra, donde predominan las pequeñas empresas. La escasa capacidad financiera debido al tamaño empresarial provoca que, estas empresas no dispongan de los importes que están obligadas a abonar por indemnizaciones y una falta de liquidez llevaba muchas veces asociada la insolvencia y, por extensión, el recurso al Fogasa.

Las pequeñas empresas manufactureras y de la construcción son las principales usuarias del Fogasa. Por el contrario, otros sectores económicos en los que predomina la gran empresa y la pública a penas apelan al Fondo, ya que suelen obtener otras ayudas estatales para afrontar sus reducciones de demanda.

Si a las actuaciones del Fogasa por insolvencia empresarial le añadimos, las intervenciones del Organismo de forma directa. Esto es, el abono del 40% de las indemnizaciones por despido objetivo procedente en empresas de menos de 25 trabajadores, tenemos que, las empresas que siempre ha recurrido al Fogasa son las de menos de 25 trabajadores, sobre todo, en los últimos años (Cuadro 6), lo que nos permite decir que el Fondo de Garantía Salarial es un buen instrumento que abunda en la solidaridad intersectorial.

Cuadro 6: Empresas afectadas por el Fogasa clasificadas por el tamaño según el numero de trabajadores. España

	<i>0-24</i>	<i>25-49</i>	<i>50-249</i>	<i>250-999</i>	<i>1000 y más</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Porcentaje de 0 a 24</i>
<i>1985</i>	16.006	1.476	902	142	19	18.545	86,3
<i>1989</i>	15.147	6.961	1.201	293	57	23.659	64,0
<i>1992</i>	14.516	2.636	1.076	989	534	19.751	73,5
<i>1995</i>	23.730	7.444	990	259	66	32.489	73,0
<i>1998</i>	35.107	11.747	628	125	25	47.632	73,7
<i>2001</i>	19.686	4.983	322	70	10	25.071	78,5
<i>2004</i>	27.692	5.100	608	129	6	33.535	82,5%
<i>2007</i>	19.094	592	201	32	1	19.920	95,85%
<i>2010</i>	67.164	1.154	692	67	17	69.094	97,21%

Fuente: Memorias del Fondo de Garantía Salarial. Elaboración propia.

El modelo de gestión y financiación del Fogasa ha permitido que con lo que se recaudaba de unas compañías pertenecientes a unos sectores que no utilizaban el Organismo, se pudiera financiar el redimensionamiento empresarial de otras. De ahí que el Fogasa haya sido una pieza clave para consolidar el flujo de recursos desde las grandes empresas hacia las pequeñas, desde unas actividades económicas más rentables hacia otras menos florecientes, consiguiendo así, el mantenimiento empresarial, la salvaguarda el empleo y una redistribución sectorial de la renta.

4.3. EL FOGASA Y LA REDISTRIBUCIÓN SOCIAL DE LA RENTA

Las finalidades encomendadas al Fogasa son típicamente públicas: proteger a una parte considerable de la población, la que trabaja por cuenta ajena, frente al posible riesgo de insolvencia del empleador. En este caso, quien recibe los pagos del Fogasa es el grupo social de los trabajadores pero quien realiza los pagos a través de cotizaciones obligatorias, es el grupo de las empresas, lo que permite una transferencia de recursos desde los empleadores hacia los empleados, desde el capital hacia el trabajo.

El Estatuto de los Trabajadores y las leyes que regulan el Fogasa establecen que todas las empresas están obligadas a cotizar por sus empleados sin establecerse diferenciación en el tipo impositivo o prima, independientemente de sus situación financiera, de su viabilidad, de su tesorería actual y pasada e incluso de su posibilidad real de quiebra. Además, la obligatoriedad de financiar al Ente público también llega a la propia administración.

La financiación obligatoria y ampliada junto con el hecho de que el Organismo

no está sujeto a maximizar beneficios, como ocurriría en una oferta de seguro de salarios privada, le permite al Fogasa ofrecerse a un precio o tipo de cotización bajo al mismo tiempo que cubre a todos los trabajadores del mercado laboral, lo que sería una oferta elástica del seguro de salarios (Ramón Dangla, R., 2008).

En la actualidad, el tipo de cotización o coste de financiar el Fogasa es de un 0,2% de los salarios que sirven de base para el cálculo de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Del análisis de los presupuestos del Fogasa podemos ver que, por término medio, el Fogasa ha costado menos de 30€ por trabajador y año al empresariado, mientras que lo que se ha repartido al total de trabajadores del mercado sería un gasto público creciente (cuadro 7).

Cuadro 7: Indicadores de nivel de servicio y coste del Fogasa

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
1						
COSTE MEDIO POR TRABAJADOR DEL FOGASA	23,53	22,58	21,76	23,06	23,21	33,63
2						
GASTO PÚBLICO POR TRABAJADORES	65,94	56,70	37,08	19,83	17,96	15,28

Fuente: INE. Encuesta Población Activa. Memorias Fogasa. Elaboración propia.

1 Coste Medio por trabajador Fogasa = (Derechos y tasas reconocidos) / n° total empleados España).

2 Gasto público por trabajadores = (Obligaciones reconocidas netas) / n° total empleados España).

Durante los años de crecimiento, el Fogasa retraía más recursos del conjunto de la sociedad de lo que aportaba. Los empresarios pagaban y el Fogasa guardaba pero, a partir de 2009, la situación se invierte. Desde 2009, la sociedad española absorbe del Organismo casi el triple de lo que él retrae. El ahorro de la Institución en épocas de bonanza económica y su carácter público permiten el intercambio de recursos desde las épocas de bonanza a las de crisis. Desde quienes pagan: los empresarios hacia quienes reciben: los trabajadores.

La oferta del seguro de salarios pública cumple un servicio público al trasvasar recursos del grupo social empresarial al de los trabajadores, además lo hace sin cargar los costes para el pagador del seguro, incluso cuando se aportan más recursos a los trabajadores de lo que se reciben por cuotas. Por tanto, trabajadores y empleadores saldrán beneficiados. El patrono porque incurrirá en unos pequeños costes, lo que no reducirá su función de utilidad, y los trabajadores porque todos

están cubiertos. El trasvase de recursos de un grupo social a otro producirá un mayor nivel de utilidad de los dos grupos sociales que se traducirá, por tanto, en un mayor bienestar social (Ramón Dangla, R., 2008).

En definitiva, la provisión pública de un seguro de salarios elevará la utilidad de los grupos afectados en el mercado laboral y por tanto, hará más eficiente y equitativo el sistema, lo que elevará el bienestar social al redistribuir la renta entre ambos grupos.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo era ver cómo está afectando la crisis al Fogasa y si sigue contribuyendo a la redistribución de renta.

Tras el análisis de los presupuestos del Organismos hemos apreciado que el año 2009 es el punto de inflexión desde una posición excedentaria de recursos corrientes a otra deficitaria. En este sentido hemos visto que, durante los años de crecimiento económico, se produjo un superávit por operaciones no financieras que se invirtió en compra de deuda pública nacional. El Fogasa mantuvo una capacidad de financiación que gestionó eficientemente y que, como consecuencia de la desinversión o venta de activos, ahora, el Fondo puede abonar el importe creciente de prestaciones.

Durante el periodo de depresión, la venta de la deuda pública está generando unos ingresos de capital que mantienen la independencia económica del Organismos y son el vivo ejemplo de un trasvase de recursos entre los distintos ciclos económicos. No obstante, desde 2009 el índice de ahorro bruto se ha tornado negativo y cada vez, más negativo. La reducción de ingresos corrientes, en concreto de los obtenidos por cuotas empresariales, como consecuencia de la crisis y la reducción de empresas y trabajadores está poniendo en un brete la solvencia de la institución. Los títulos de deuda pública son limitados y si no se aumentan los ingresos corrientes mediante, por ejemplo, aumento del tipo de cotización, los ingresos por operaciones de capital desaparecerán y el Fogasa perderá su independencia económica y se verá obligado a recurrir a los recursos Estatales, o peor todavía, a reducir sus prestaciones, lo que afectaría negativamente al estado del bienestar español.

Al comparar el Fogasa con el resto de Organismos Autónomos de la Administración Central hemos vistos que es una institución pequeña, pues nunca ha llegado a suponer un 3% de los recursos que estos organismos manejan, sin embargo, su pequeño tamaño no ha sido óbice para que contribuya a la redistribución de la renta desde la vertiente social, sectorial y territorial.

El modelo de gestión y la estructura organizativa basados en el criterio de

caja única permiten que el Fogasa desarrolle una solidaridad interterritorial. Desde este punto de vista hemos comprobado que la Comunidad de Madrid, Andalucía y Galicia han sido más solidarias y con sus saldos superavitarios se ha sufragado el déficit de las comunidades habitualmente deficitarias como Valencia, Cataluña y País Vasco.

El modelo de financiación y los supuestos de intervención del Organismo han permitido la redistribución sectorial de la renta, ya que el que estén obligados a financiar al Fondo todas las empresas, incluso la Administración Pública ha respaldado la transferencia de recursos económicos desde unas empresas pertenecientes a sectores más boyantes a otras de sectores más débiles y desde las grandes empresas con mayor poder económico y escasa probabilidad de insolvencia hacia las más pequeñas con un mayor riesgo. En este sentido hemos constatado que, tradicionalmente, casi la mitad de los usuarios del Fogasa han pertenecido al sector manufacturero y, si se incluye la construcción han alcanzado los dos tercios. Además, casi el noventa por ciento de las intervenciones han sido destinadas a empresa de menos de 25 trabajadores.

Por último, hemos visto que el Fondo ha favorecido la redistribución de riqueza desde el capital hacia el trabajo y desde los periodos de bonanza económica hacia los de crisis. Al ser una institución pública, tener autonomía financiera y no estar sujeto a la maximización de beneficios, la oferta del seguro de salarios es independiente del precio, pudiendo proveerse a un precio bajo y asegurando a todos los trabajadores del mercado laboral, lo que permite que tanto trabajadores como empleadores aumenten su bienestar social. En este sentido hemos comprado que durante los años de crecimiento económico el Fogasa retraía más recursos de los empresarios de lo que invertía en el mercado laboral, sin embargo, desde 2009 se invierte la tendencia y el Fogasa gasta en los trabajadores casi 3 veces de lo que recibe de los empresarios.

En definitiva, podemos decir que el Fondo de Garantía Salarial a través de su modelo de gestión, de financiación y de intervención ha gestionado eficientemente sus recursos. Lo que le permite que, a pesar de la grave crisis actual y del gran volumen de prestaciones que ha de abonar, siga siendo autosuficiente y redistribuyendo la riqueza. No obstante, a partir de 2009, el aumento de gastos corrientes, por aumento de prestaciones, y la caída de ingresos corrientes, por desaparición de empresas, comprometen la viabilidad de la Institución. Aumentar el tipo de cotización sería una posibilidad factible y poco cara para el empresariado pero reducir las prestaciones afectaría muy negativamente al bienestar social.

6. BIBLIOGRAFÍA

- MONTOYA MELGAR, A. (1985): “La reforma del Fondo de Garantía Salarial (la Ley 32/1984, de 2 de agosto y el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo)”, *Documentación Laboral*, 17, pp. 7-30.
- PADILLA, A. J. y REQUEJO, A. (1998): “Privilegio salarial y reestructuración financiera: el papel del Fondo de Garantía Salarial”, *Moneda y Crédito*, 206, pp. 70-87.
- RAMÓN DANGLA, R. (2008): “El Fondo de Garantía Salarial como seguro de salarios. Un modelo económico de comportamientos: Eficiencia vs. riesgo moral”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y sociología*, 71, pp. 99-121.
- RAMÓN DANGLA, R. (2012): “Crisis económica, globalización y Fogasa: La estrategia de la industria del calzado para sobrevivir. El caso de Alicante 1980-1991”, *Revista de Economía Industrial*, 385, pp. 137-148.
- PÉREZ PÉREZ, M. (1980): *La protección legal de los trabajadores en los supuestos de insolvencia del empleador*. Barcelona, Bosch.