

**LA REFORMA  
DE LA DEMOCRACIA  
ESPAÑOLA.**

**LAS DIMENSIONES  
POLÍTICAS DE LA CRISIS**



**LA REFORMA  
DE LA DEMOCRACIA  
ESPAÑOLA.  
LAS DIMENSIONES  
POLÍTICAS DE LA CRISIS**



## NECESIDAD Y OPORTUNIDAD PARA LA REFORMA DE NUESTRAS INSTITUCIONES

La existencia de un buen debate público sobre los problemas actuales y los retos de futuro que afronta nuestra economía y sociedad es la condición *sine qua non* para la existencia de buenas políticas públicas y, más allá, para la adaptación de nuestras instituciones políticas y administrativas al constante cambio económico y social. La calidad del debate público determina la calidad del proceso de formación de decisiones públicas y su capacidad para recoger las preferencias sociales; es decir, el interés general. Sin una sociedad activa y pluralista, el funcionamiento institucional se sesga en favor de intereses particulares y corporativos.

El objetivo fundamental de esta nueva edición del *Anuario* del Círculo de Economía es fomentar ese debate público en nuestro país. De hecho, se puede decir que ésta es la razón de ser de la propia existencia del Círculo desde su fundación a finales de los años cincuenta del siglo pasado. Sus estatutos definen su objetivo fundacional como el de contribuir a la dinamización de la sociedad y a la modernización de la economía y la política. El *Anuario* responde a ese compromiso.

Mientras el tema central del *Anuario 2012* fue *Las crisis de Europa*, el de este año es *La reforma de la democracia española*. La razón de la elección de este tema es la convicción de que la crisis actual y, especialmente, su salida definitiva tiene una dimensión política innegable. La forma en como sepamos dar respuesta a esta dimensión política de la crisis española marcará el desarrollo del país para las próximas décadas.

Esta necesidad de cambio político institucional no debe verse, como en ocasiones se hace, como el reconocimiento de un fracaso. Algunas de las instituciones políticas y administrativas que hoy manifiestan claros rendimientos decrecientes en términos de su capacidad para recoger y encauzar los intereses generales rindieron, sin embargo, buenos beneficios durante las tres últimas décadas. La necesidad del cambio no tiene su origen, por tanto, en un fallo de origen del actual diseño institucional sino, fundamentalmente, como consecuencia de las lógicas disfunciones que experimentan las instituciones de todo tipo a la hora de hacer frente a los nuevos requerimientos y demandas que nacen del continuo cambio económico y social.

Es la inevitabilidad del cambio económico y social la que hace que los países tengan, de cuando en cuando, que pararse a reflexionar sobre su futuro y a reconsiderar decisiones pasadas. No nos debe sorprender que esos momentos acostumbren a coincidir con fases de crisis y declive. Las crisis son momentos de oportunidad. Deberíamos saber aprovecharlas.

Algunas condiciones son favorables. España es hoy una democracia consolidada, apoyada en una sociedad que ha dado muestras de un gran sentido común y de una envidiable capacidad para el cambio. Difícilmente encontraremos otra sociedad que en los últimos treinta años haya sido capaz de enfrentarse a tantas transformaciones políticas, económicas y sociales como la española: el paso de una dictadura a una democracia; de una economía autárquica a una abierta e integrada en Europa; de un sistema económico intervenido a otro con grados elevados de liberalización; de una sociedad dominada por la costumbre y el obscurantismo a una sociedad libre y abierta. Otras condiciones son, sin embargo, menos favorables. A la existencia de problemas estructurales crónicos, se unen las dificultades propias de la fase recesiva y, especialmente, la incapacidad sobrevenida de las principales fuerzas políticas para el diálogo y la búsqueda de acuerdos. La vida política española se ha hecho excesivamente partidista, algunos poderes del Estado se han corporativizado y ámbitos fundamentales de las administraciones públicas responden en sus objetivos y funcionamiento más a intereses particulares que generales.

En esta situación de parálisis política y corporativización y patrimonialización de la vida pública, no cabe esperar que los impulsos para el cambio

vengan desde dentro del sistema político. Han de surgir del seno de la sociedad. La crisis y el malestar que provoca favorece ese impulso.

Aunque parezca contradictorio, el motor para el cambio es la demanda social que surge del malestar social que hoy existe en la sociedad española. Un malestar que, milagrosamente, se expresa en la exigencia de «más y mejor democracia». Abarca aspectos amplios de la vida pública española: desde el descontento con las políticas relacionadas con la sanidad y la enseñanza, al funcionamiento del sistema fiscal, el funcionamiento de los partidos y las administraciones públicas, la corrupción política o el funcionamiento del Estado de las Autonomías. En este último ámbito, ese malestar tiene su principal manifestación en el amplio deseo existente en Cataluña a lograr un mejor encaje de sus aspiraciones financieras y de autonomía política en la España actual.

Este malestar y la demanda de cambio exigen buscar visiones comunes para un nuevo contrato social que sirva de pegamento para un nuevo proyecto político común para el siglo XXI. Esas visiones comunes han de apoyarse en un debate público amplio y plural. Un debate pluralista, con miradas y aproximaciones diferentes. Éste es el propósito del *Anuario* que tiene en las manos. Recoge reflexiones de estudiosos, expertos y académicos de diferentes campos. Creo que todas ellas contribuyen a enriquecer el debate público sobre la reforma de la democracia en España. El Círculo ha propuesto el tema. Ellos han escogido el enfoque. Además de diagnósticos sobre las causas de nuestros males, sus análisis incorporan propuestas y estrategias para el cambio. A todos ellos, quiero agradecerles su generosidad al aceptar colaborar con el Círculo en la mejora de la calidad del debate público en nuestro país.

Antón Costas

*Presidente del Círculo de Economía*

# LAS DIMENSIONES POLÍTICAS DE LA CRISIS ECONÓMICA: ¿CÓMO SE CONS- TRUYEN BUENAS INSTITUCIONES?

**Un régimen gripado** Josep Ramoneda

**La dimensión política de las respuestas  
a las crisis económicas españolas**

José María Serrano Sanz

**La crisis institucional de España**

Francisco J. Ferraro

**Para el reconocimiento constitucional  
de Cataluña** Miguel Herrero de Miñón

**Mercado y seguridad jurídica**

Juan-José López Burniol

**En busca de las instituciones virtuosas**

Víctor Lapuente Giné

**El encaje y las responsabilidades de lo público y lo privado para impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación**

Jordi Camí

**«No nos representa» La crisis de los partidos políticos** Lluís Orriols

**Gente capaz de cambiar. La gestión inteligente de la inercia institucional**

Enrique Gil Calvo

**La relación Cataluña-España: Dos mayorías y su contexto** Josep Maria Vallès



**Josep Ramoneda** **Un régimen gri-**  
**pado** 1. Los orígenes. Treinta y  
cinco años después, el régimen polí-  
tico español nacido de la transición  
está gripado. De modo que responde  
cada vez con mayores dificultades a  
las necesidades de una sociedad que  
ha cambiado profundamente desde  
que el estado de las autonomías na-  
ció en 1978. La democracia se gestó  
en España en un momento de cam-  
bio de paradigma en toda Euro-  
pa. 1979 es el año en que Margaret  
Thatcher accede al poder en Gran  
Bretaña y Jean François Lyotard

publica *La condición posmoderna* en Francia. La legitimación de las instituciones, conforme al modelo acuñado en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, se desplazaba de la política a la economía. Y ésta se convertía en el motor de las nuevas ideologías hegemónicas y en la fuente de normatividad social. Los años setenta habían sido un cementerio para todos aquellos elefantes ideológicos que habían articulado la posguerra europea. España llegaba desde muy atrás a un escenario en plena mutación y lo hacía con la pretensión de alumbrar un sistema democrático sin demoler las bases institucionales y el sistema de poder de la dictadura. Descubría la política democrática cuando Europa iniciaba el viaje hacia el economicismo neoconservador. Y todo ello en un clima de incertidumbre, en que la ilusión del cambio convivía con viejos temores que planeaban sobre la escena: miedo al recuerdo de la guerra civil –que actuó como verdadero superego en la conciencia ciudadana para hacer posible la transición: nunca más– y miedo al poder de la dictadura, militar, por supuesto.

El cambio era posible porque la superestructura política del franquismo estaba cada vez más alejada de las mutaciones de la sociedad real. Pero se cambió de régimen sin tocar nada fundamental: se mantuvo la monarquía designada por Franco, se respetó al ejército del dictador y se conservó intacto el aparato de Estado y, por supuesto, quedó intocado el poder económico que dio su pleno apoyo al dictador. El cambio de escenario vino de unas elecciones organizadas por el presidente Suárez, desde la legalidad franquista. Y el único gesto de ruptura democrática que vinculó la nueva legalidad republicana fue el retorno del presidente de la Generalitat de Catalunya, Josep Tarradellas. España entraba en una fase democrática, en el momento en que Europa iniciaba el camino hacia el proceso de construcción ideológica que convertiría a la economía como principal fuente de legitimación política, limitaría el poder del Estado y la autonomía de la política, deslegitimaría el servicio público y convertiría al

ciudadano –portador de derechos políticos– en *homo economicus*, individuo autosuficiente, en competencia permanente con los demás (competidor, consumidor, contribuyente).

2. Los estratos. Sirva este breve recordatorio de los orígenes para recordar que la democracia española es el resultado de la acumulación de una serie de estratos de densidad desigual, que han generado numerosas fallas que son las que ahora amenazan la ruina del sistema. El primer estrato es el franquismo invicto, sobre el que se quiso construir el viejo edificio, y del que 35 años después todavía perviven algunas rémoras: una amortiguada tendencia al caudillismo, significativa en la configuración del sistema de poder interno en los partidos; un peso desmesurado de la Iglesia católica, que pese a las numerosas derrotas cosechadas (divorcio, aborto, matrimonios homosexuales y un largo etcétera), sigue contando con privilegios impropios de un Estado aconfesional y sigue pretendiendo intervenir en el sistema educativo, con el beneplácito de la derecha inmersa en una verdadera restauración conservadora; y un franquismo sociológico, que la derecha esconde bajo el pudoroso manto de la mayoría silenciosa, siempre dispuesto a convertir la política democrática en el problema, portador de un racismo difuso de rechazo al otro, y un respeto reverencial con el pasado que ha impedido afrontar dignamente la memoria histórica y las responsabilidades del pasado.

Sobre estos fundamentos se estableció el segundo estrato: la aspiración colectiva de alcanzar la democracia y de ser, por fin, normales, es decir, iguales a los europeos. Las movilizaciones del final de la dictadura, y en especial de 1976, dieron base popular al cambio, que arrancó con las elecciones del 77, en que la España en technicolor (UCD y PSOE) emergió sobre la España en blanco y negro (AP y PCE), y con la nueva Constitución del 78. Fueron unos años no exentos de tensiones entre lo viejo y lo nuevo (no siempre fáciles de distinguir) en los que se produjeron algunos errores importantes de apreciación: en la evolución real de

las fuerzas del antiguo régimen (quizá sobrevaloradas en algunos momentos, condicionando las decisiones) y en el futuro del terrorismo (la creencia de que ETA se acabaría con la dictadura). La crisis de UCD, que amenazó seriamente la gobernanza, y el fallido golpe del 23-F, produjeron una rectificación restrictiva del Estado de las autonomías de la que ahora se viven las consecuencias.

El tercer estrato fue lo que podríamos llamar el régimen socialista. Con la llegada al poder del PSOE en 1982, con una mayoría política y una autoridad moral sin precedentes, el régimen se asentó definitivamente. Al tiempo, llegó el desencanto: la dura realidad acabó con gran parte de las ilusiones o fantasías de la Transición y abrió al camino a cierta indiferencia política. Los gobiernos de Felipe González dieron a las clases medias españolas el Estado de Bienestar que no tenían, hicieron de España el país de Europa con menor diferencial de rentas, obligaron a la derecha, heredera directa del franquismo, a hacer la indispensable travesía del desierto, marginaron a la izquierda crítica. El ingreso en la Unión Europea es la definitiva consolidación del régimen. El referéndum de la OTAN es un momento decisivo para la confianza en el sistema: probablemente fue bueno para España que ganara el Sí, pero fue malo para la democracia. Se demostró que un líder político con capacidad de seducción y con todos los instrumentos en la mano puede forzar un cambio radical en la opinión pública. El PSOE llegó al poder con una preocupación fundamental: la estabilidad, que la democracia no volviera a ser un episodio efímero. Desde esta preocupación el nuevo régimen se hizo cerrado y rígido, con partidos muy jerárquicos y con unas instituciones muy opacas, sin que nunca se emprendieran reformas tan importantes como la de la Justicia. En esta opacidad crecieron casos como el de Roldán, que destruyeron la credibilidad institucional. Y en esta opacidad transcurrió el episodio del Gal. Magullado por el peso de las mayorías absolutas, el régimen se aprestó a recibir con retraso, el cuarto estrato.

La consolidación de las clases medias abrió el camino a la derecha. El bienestar adquirido en los años de Felipe González las hizo conservadoras. José María Aznar llegó tres años después de lo previsto y esta prórroga probablemente fue negativa para todos. Acabó de erosionar la imagen del sistema socialista y cargó de rencor al nuevo presidente que llegó sin el caudal de apoyo que esperaba. En cualquier caso, Aznar devolvió a la derecha el orgullo perdido. A pesar de sus orígenes ligados al movimiento nacional se convirtió en campeón del neoliberalismo alineado con el republicanismo americano. Empezó el proceso de deslegitimación de lo público, letal en una democracia tan nueva. Su ambición se estrelló en el seguidismo americano de la guerra de Irak. La transformación de las grandes empresas públicas en privadas le permitió crear un nuevo capitalismo regulado y próximo al poder del que surgieron algunos de los disparates que arruinaron al país y al régimen después. Bankia es el icono de todo ello. Las élites económicas mutaban: entraban en juego los altos ejecutivos y los bonos. La llegada de una inmigración extranjera desconocida en este país fue otro factor de cambio que afectó los equilibrios sociales.

Cuando llega Zapatero, los síntomas de deterioro del régimen, después de que Aznar había llevado el autoritarismo al extremo desde que tuvo mayoría absoluta, ya eran evidentes. Su decisión de cumplir la promesa de retirar las tropas de Irak devolvió por un instante cierta confianza en la política. Sus avances en materia de derechos y libertades individuales, que colocaron a España en la vanguardia del mundo, iban en la buena dirección. Las primeras generaciones de internet entraban en escena. Pero surgió la España profunda, liderada por un PP enrabiado por una derrota que no esperaba y se rompieron todos los mínimos compartidos: Rajoy hizo de la lucha antiterrorista campo de batalla permanente y organizó la resistencia conservadora desde la que, al llegar al poder, ha emprendido su tarea de restauración

ideológica, un retorno al pasado. Zapatero aguantó las embestidas de la alianza entre la derecha y la Iglesia, pero sucumbió a la crisis. Ni supo poner freno a los excesos de aquellos años locos, ni quiso ver lo que estaba pasando en el sistema financiero español, ni supo prevenir y utilizar los superávits alcanzados para afrontar la crisis en mejores condiciones. Zapatero abrió la vía de la reforma estatutaria en Cataluña y no controló el proceso. Y el PP se lanzó a la ruptura de los consensos de la Transición y se cargó un Estatuto refrendado por el pueblo catalán. Se abrió así la crisis que hoy ha tomado la forma de proceso independentista.

3. Las fracturas. Cuando el PP recuperó el poder, el régimen ya estaba perfectamente gripado. Las fracturas se han abierto en todos los frentes: el económico (el crecimiento imparable de las desigualdades), el político (la crisis de representación), el territorial (la crisis de Estado), el social (los destrozos de la austeridad), el cultural y el moral. Pero el PP se ha empeñado sistemáticamente en negar que el régimen necesite una reforma de verdad –en el sentido de una redistribución real del poder– y se ha limitado a promover una restauración conservadora que recentraliza, limita libertades básicas (ley de orden público, proyecto de reformas del código penal, proyecto de ley del aborto) y pretende imponer la visión católica del mundo a la sociedad (ley de educación y ley del aborto). Instalados en un bipolio del poder, sólo roto en los sistemas multipartidistas de Cataluña y del País Vasco, PP y PSOE actúan como un sindicato de intereses que más allá de sus querellas defienden a toda costa el sistema bipartidista que les favorece. Y desde esta alianza las reformas de calado son casi imposibles.

¿Qué falla en el régimen? Si partimos de los síntomas quizá llegaremos antes a la enfermedad. Y los síntomas nos lo dan las encuestas: las principales preocupaciones de la ciudadanía son el paro y la corrupción. Y la banca, la clase política y la jerarquía eclesiástica reciben valoraciones muy negativas por parte de los ciudadanos.

La fractura más visible es la crisis de representación, que tiene relación con todas las demás, y en especial con la crisis de legitimidad que deriva de la incapacidad del sistema de garantizar los mínimos básicos para una vida digna a la ciudadanía, de la pérdida de autonomía de la política, de la promiscuidad entre política y dinero, de la confusión de poderes y de la dificultad de renovación del sistema. Simplificando, vivimos en un régimen opaco y cerrado, convertido en una casta cada vez más alejada de la ciudadanía.

«No nos representan», de mil maneras se ha expresado la desafección ciudadana hacia la política. El bipartidismo imperfecto reduce extraordinariamente el campo de juego. Favorece la gobernanza, en el sentido de que da estabilidad parlamentaria, pero tiene unas dinámicas excluyentes que empujan a la ciudadanía hacia fuera. El bipartidismo favorece el comportamiento como casta: PP y PSOE tienen un interés común: que el poder sea territorio exclusivo de ellos dos. Este acuerdo no es sólo para poner barreras a la entrada de otros competidores, es también la defensa del modelo de estado (la monarquía), la organización territorial (nacional frente a plurinacional), la prevalencia del ejecutivo respecto de los otros poderes, y en especial del poder judicial, la banalización de la cuestión de la corrupción, y la resistencia a una real redistribución del poder.

La ciudadanía no se siente representada. Tiene la sensación de que su voz no llega y de que la política no defiende los intereses generales si no los intereses de unos pocos. Y el efecto distancia hace que a la política le sea cada vez más difícil descifrar los mensajes de la ciudadanía. Y cuando esto ocurre crecen los movimientos sociales y políticos que desbordan el espacio institucional, rompen sus códigos y sus límites. La reacción institucional no es incluyente sino excluyente y descalifica a la política no institucional con etiquetas mágicas como populismo, antipolítica o antisistema. El populismo puede ser un peligro, pero sobre todo lo

es si los partidos no son capaces de entender qué ha hecho crecer a estos movimientos y darles respuesta. La criminalización de los movimientos sociales, la antipolítica, es un mecanismo de exclusión, es la pretensión de retirar la palabra a quien se atreve a desafiar el marco limitado de lo considerado posible por el sistema. La negación de la política, y la apelación a la legalidad, como única respuesta a un problema como el del independentismo catalán (algunos juristas piensan que los conflictos se resuelven fijando la sociedad en un papel) demuestran la rigidez de un régimen a la hora de reconocer sujetos políticos realmente existentes.

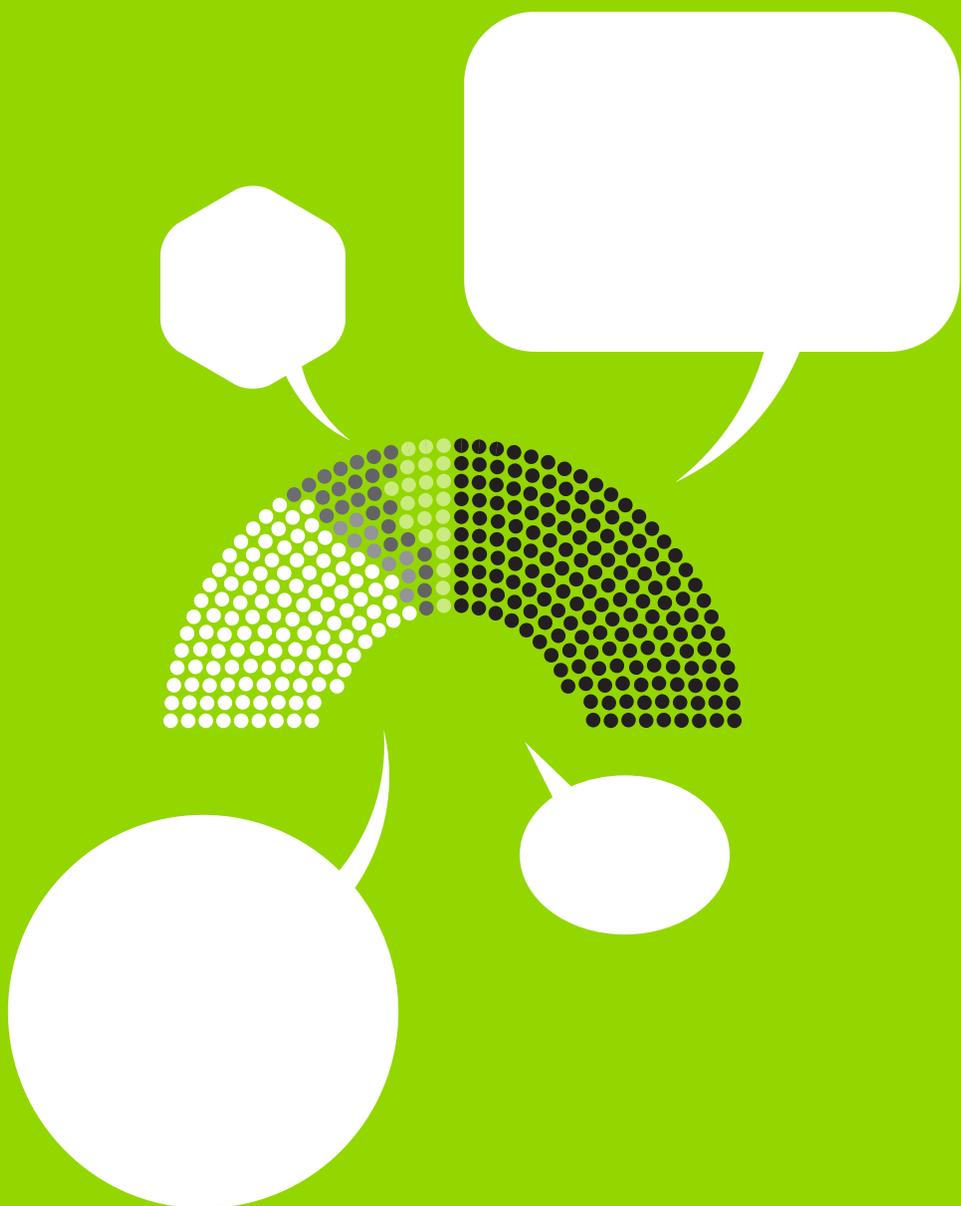
¿Por qué no son capaces los partidos de abrir el juego? Por la pérdida de autonomía de la política y por la renuncia a dotar de sentido a sus propuestas, en forma de proyecto político. La cultura de elusión de responsabilidades, en nombre de las exigencias que nos imponen desde fuera, es letal para la credibilidad de la democracia. Y a ella se agarran los dirigentes políticos —«no podíamos hacer otra cosa que la que estamos haciendo»— con lo que sólo consiguen poner en evidencia que la política está desnuda. La autoridad se diluye e inevitablemente se tiende hacia el autoritarismo, el plus de ejemplaridad que la responsabilidad pública exige se desvanece. Y la pregunta se impone: ¿a quién se deben los gobernantes?

Sin duda, la evolución del sistema económico tiene consecuencias que desbordan el marco político institucional. La explosión de las desigualdades en el primer mundo según el principio de Piketty (el capital se reproduce a mucha mayor velocidad que el crecimiento de la economía) abre una brecha enorme en la sociedad, favorece al pasado (el patrimonio) respecto al futuro (la creatividad y la innovación) y quiebra un principio básico para la legitimidad del sistema: tener trabajo ya no es una garantía de condiciones de vida digna.

Pero es ante esta realidad que el desamparo de la política se hace más evidente, y que los comportamientos de las élites

tienen efectos desmoralizadores en la ciudadanía. Y ahí adquiere sentido la preocupación por la corrupción política. Y que ante las casos de corrupción estructural (póngale Bárcenas, Gürtel, Eres o cursos de formación) en vez de liderar el esclarecimiento de los hechos y dar las dimisiones necesarias para restablecer los equilibrios sociales, se utilizan todos los recursos del poder para reducir los efectos penales.

Conclusión: el régimen español necesita urgentemente reformas que abran el juego sin miedo a pasar del bipartidismo imperfecto al pluripartidismo real; que refuercen la separación de poderes (y es fundamental en este sentido la eterna reforma pendiente de la justicia); que redistribuyan el poder de manera más eficiente y con mayor accesibilidad a la ciudadanía, resolviendo el desajuste de un sistema muy descentralizado en el gasto y muy poco en la decisión política; que desarrollen la cultura de la función pública que este país desconoce; que rompan la promiscuidad entre política y dinero (no hay corrupto sin corruptor) por la vía de la transparencia debida en los procedimientos; que devuelvan a la política su dignidad que pasa por la exigible ejemplaridad en el ejercicio del cargo, por el reconocimiento de los ciudadanos y de los sujetos políticos colectivos y por la asunción de responsabilidades, con todas las consecuencias y sin escudarse en órdenes superiores. Unas instituciones viejas y desgastadas necesitan un baldeo, que pasa sin duda por cambios de personas, la renovación de la jefatura del Estado es un clamor, y por reformas legales, pero sobre todo por un cambio de actitud. El Estado no puede ser un coto cerrado de los partidos y de los poderes fácticos. Por lo menos, en democracia. La realidad es que hoy el régimen político español no funciona y sólo la presión de la opinión pública puede forzar a sus beneficiarios a afrontar las reformas. Si la ciudadanía claudica, la evolución del régimen hacia el autoritarismo posdemocrático continuará imparable.



**José María Serrano Sanz** **La dimensión política de las respuestas a las crisis económicas españolas** La dimensión política de una crisis económica es innegable. En ocasiones está presente en su origen, cuando es resultado de fallos institucionales o se ha visto agravada por ellos. Si la crisis se prolonga, la sociedad cuestiona a unas instituciones incapaces de resolver sus problemas y la dimensión política domina. Pero siempre la capacidad de enfrentar la raíz o las manifestaciones del malestar económico,

depende de la política. Por eso sorprende la atención obsesiva a los aspectos técnicos de la política económica y el olvido de su condición de arte.

En este trabajo reflexionamos sobre la dimensión política de las respuestas que los gobiernos españoles han dado a las crisis económicas de la democracia. Primero nos referiremos a las tres que tuvieron éxito al enfrentar las crisis del petróleo, en 1977 y 1982, y la del sistema monetario europeo en los noventa. Después nos detendremos en la crisis actual.

## **I. AJUSTE Y REFORMA PACTADOS EN 1977**

Si en alguna ocasión política y economía estuvieron inextricablemente unidas fue en 1977. Acaso por ese motivo la respuesta a la crisis económica fue la que tuvo más singularidad y mayor contenido de acción política, en un sentido estricto.

Recordemos brevemente el contexto económico. Entre 1973 y 1978 el coste del petróleo para España se multiplicó por 5,3 y eso significaba entregar a los proveedores cada año adicionalmente un 3% de la renta nacional, para importar la misma cantidad de combustible. Sin alternativa a corto plazo, la menor renta disponible redujo la demanda y las exportaciones e hizo caer el nivel de actividad. Por el lado de la oferta, una energía más cara eleva los costes y el equilibrio sólo se restaura con menores salarios o empleo, pero en España los salarios aumentaron. Además, el crecimiento de precios y salarios se convierte en terreno propicio para conflictos distributivos. Si el gobierno no es capaz de contener ese deterioro, la inflación y otros desequilibrios se ampliarán. Así ocurrió.

La política económica estuvo condicionada por la coyuntura política. Entre 1974 y junio de 1977 se practicó una política acomodaticia y en la segunda mitad de 1977 se hizo el ajuste pendiente. El presidente del Gobierno Adolfo Suárez encargó

la dirección de la política económica a una persona ajena a su partido e incluso al mundo político, algo que no ha vuelto a repetirse. Se trataba del profesor Enrique Fuentes Quintana, un técnico, aunque con excelente imagen pública. Esta elección marcó tanto los modos como los contenidos de la política económica.

En cuanto a los modos. A los pocos días de tomar posesión del cargo, apareció Fuentes Quintana en televisión, en horario de máxima audiencia, para explicar la situación de emergencia económica en un lenguaje cercano y solicitar comprensión y colaboración a la sociedad. Era una intervención inédita que buscaba ejercer el liderazgo reclamando complicidad. A lo largo del verano se dieron los pasos necesarios para comprometer a los partidos políticos democráticos con su estrategia y en octubre se firmaron los Pactos de la Moncloa. Es difícil pensar en una apuesta tan original sin el impulso y la garantía ofrecidos por Fuentes Quintana.

Respecto a los contenidos, la devaluación de la peseta era tan inevitable que la hubiese realizado cualquier ministro. También la política monetaria restrictiva del verano de 1977 para frenar la inflación desbocada, e incluso, con unos u otros matices, la reforma fiscal de aquel mes de julio. Resulta en cambio original haber articulado una estrategia reformista para corregir defectos institucionales arrastrados por la economía española desde el franquismo, aprovechando la urgencia creada por la crisis. Pocos ejemplos tan acabados se pueden encontrar de un «reformador astuto», en la terminología de Albert Hirschman.

Un reformista tiene una gran oportunidad cuando crea vínculos entre un problema acuciante para la sociedad y otros de fondo menos visibles. Pues bien, en la España de 1977, los reformistas consideraban que se necesitaba una profunda liberalización económica y una reforma fiscal, porque las rigideces here-

dadas del franquismo y la insuficiencia hacendística estaban en el trasfondo de la crisis económica. Algunos grupos temían las reformas y en general no se veía su urgencia. En cambio, nadie dudaba de que la inflación y el déficit exterior eran problemas inaplazables.

La habilidad de Fuentes Quintana consistió en convencer al Gobierno y a los otros partidos, así como a una parte de la sociedad, de que el ajuste reclamaba no sólo políticas de saneamiento sino también reformas. Luchar contra la inflación no sólo requería disciplina monetaria sino liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores productivos, así como suficiencia hacendística para ejercer una dirección efectiva de la economía nacional. Ése fue el sentido de los Pactos de la Moncloa, porque, en realidad, la política antiinflacionista y la de ajuste exterior se habían iniciado el primer día.

El problema fue que el propio éxito de las políticas de ajuste quitó pronto argumentos para las reformas. A finales de 1977 el déficit de la balanza de pagos estaba corregido y la inflación había flexionado a la baja. Los políticos sintieron una pereza invencible por continuar adelante con algo tan costoso como las reformas, mientras los intereses afectados por ellas habían tenido tiempo de rehacerse y empezar a bloquearlas. Del amplio catálogo aprobado en los Pactos de la Moncloa sólo se materializó a corto plazo una pequeña parte. Fuentes Quintana dimitió en febrero de 1978, al comprobar que el tiempo del reformista es breve y el suyo se había acabado.

A pesar de todo, dos resultados de aquella política persistieron. De una parte, se fraguó un consenso entre los partidos que permitió establecer un nuevo contrato social entre los españoles con una amplia base, la Constitución de 1978. De otra, el espíritu de que la economía española debía caminar hacia la liberalización ya nunca se perdió. Poco a poco, y con algunas notables excepciones como la del mercado de trabajo, el programa de li-

beralización y modernización hacendística planteado en los Pactos de la Moncloa se fue aprobando, a menudo con la excusa de Europa.

## II. EL AJUSTE UNILATERAL DE 1982

El 28 de octubre de 1982 obtuvo el PSOE mayoría absoluta en las elecciones generales y con ella un margen de maniobra inédito para hacer frente a la crisis. El programa electoral diseñaba una política económica abiertamente expansiva, con objeto de reducir el desempleo. Sin embargo, el fracaso de los socialistas franceses en los meses precedentes había mostrado la inviabilidad de políticas voluntaristas en economías abiertas. Como había hecho Suárez, el presidente del Gobierno, Felipe González, situó al frente de la economía a alguien que no tenía responsabilidades en el programa ni en la labor de oposición previa, Miguel Boyer, quien pudo así, desde el primer día, practicar una política de ajuste sin complejos.

El contexto económico era la segunda crisis del petróleo, iniciada en 1979. Las dificultades políticas habían pospuesto cualquier medida contundente, como sucediera a mediados de los setenta. Recuérdense la dimisión del presidente Suárez, el intento de golpe de estado del 23-F o la progresiva disolución de la UCD, para contextualizar la política económica titubeante de aquel tiempo.

A finales de 1982 los desequilibrios se podían sintetizar así: la tasa de inflación se hallaba estancada en el 14%, mientras se reducía en otros países; el continuado desequilibrio en la balanza de pagos volvía a poner en cuestión la solvencia exterior; el déficit público alcanzaba un 5% del PIB y el desempleo superaba los dos millones de personas. El Gobierno comenzó devaluando la peseta y apoyando la medida con una política monetaria restrictiva, en la más pura tradición ortodoxa de dar prioridad al ajuste.

Introdujo, sin embargo, una novedad en la estrategia antiinflacionista y fue buscar la contención salarial a través del rechazo de pactos sociales, frente a lo que venía siendo habitual en los años anteriores. La razón es que la experiencia británica había acreditado que, en un contexto de desempleo elevado, los salarios crecían más con acuerdos sociales que sin ellos, aunque se disparase la conflictividad en el último caso. Y, ciertamente, los salarios reales cayeron y la tasa de inflación se moderó hasta quedar en 1985 por debajo del 10%.

La política de contención salarial no se argumentó como un medio para reducir la inflación sino como un remedio contra el desempleo. Sólo la moderación de los salarios haría más atractivas nuevas contrataciones, señaló el influyente Luis Ángel Rojo. Se vinculaban así de nuevo un problema sentido como acuciante por la sociedad, el paro, con otro de fondo pero menos visible, una inflación resistente.

La energía desplegada en el ajuste hubo de hacerse compatible con una dura política de reconversión industrial, también pospuesta con anterioridad. A cambio, el programa reformista de liberalización se retrasó hasta encontrar un buen argumento en la integración europea. En torno a ella se dio otro impulso a la modernización institucional, con el pretexto de que lo exigía nuestra inminente o reciente entrada en Europa. La excusa exterior ya había funcionado en momentos anteriores y volvería a hacerlo más adelante, con motivo del euro.

### **III. RESPUESTA ARMÓNICA EN LOS NOVENTA**

La recuperación de la segunda mitad de los ochenta fue intensa, pero al comenzar los noventa, el impulso se agotó. En 1992 los desequilibrios pesaban decisivamente y a final de año llegó la crisis. Se trataba de la primera crisis europea de la economía española porque tras la integración en las Comunidades en 1986

y la incorporación de la peseta al Sistema Monetario Europeo en 1989, España pasó a compartir el destino europeo. Era una crisis que no podía gestionarse con independencia, como las anteriores, sino que debía hacerse ateniéndose a compromisos previamente adquiridos. Sin embargo, se contaba aún con un amplio margen, en contraste con lo que ocurre en la crisis actual.

No era España el único país europeo que presentaba desequilibrios por entonces. Es más, todo el edificio de la construcción europea parecía frágil tras la unificación alemana, el fracaso de algunos referendos sobre los pasos adelante en la Unión y la desconfianza en el mecanismo de cooperación monetaria. Al final del verano de 1992, el Sistema Monetario Europeo entró en crisis y la peseta –hasta entonces una moneda aparentemente sólida– dejó al desnudo su debilidad. Dos devaluaciones sucesivas la devolvieron a la realidad y a comienzos de 1993 el PIB entró en tasas de crecimiento negativo.

Las dificultades fueron tan intensas como breves, porque al año siguiente la economía española ya estaba en una senda de recuperación. La razón es que la respuesta de los diferentes agentes económicos resultó ejemplar. Para empezar, la economía quedó al margen de la crisis política de aquellos años y el acuerdo sobre diagnóstico y terapéutica fue amplio. Quizá la pertenencia a Europa, todavía reciente, y la esperanza colectiva en el euro, diesen entonces a los políticos un sentido de la responsabilidad después diluido.

El ajuste fue suficiente y escasamente conflictivo. Tras las devaluaciones, el gobierno se comprometió a garantizar una senda permanente de estabilidad y, como prueba, en 1994 estableció la autonomía del Banco de España para hacer del control de la inflación su objetivo prioritario a largo plazo. Las familias moderaron el consumo y repusieron los niveles de ahorro, devolviendo el equilibrio financiero a la economía española. Las empresas aprovecharon las devaluaciones y recuperaron el equili-

brio externo, volviendo pronto a realizar inversiones productivas. Los sindicatos mostraron una clara preferencia por el empleo frente a las subidas salariales, proporcionando sosiego al mercado de trabajo.

El cambio de gobierno de 1996, con el triunfo del PP y la presidencia de José M.<sup>a</sup> Aznar, no supuso una ruptura de los esfuerzos previos sino una profundización, pues añadió a lo realizado el necesario y pendiente ajuste presupuestario del sector público y otorgó facilidades a la inversión privada. El estímulo de conseguir la incorporación de la peseta al euro en el grupo de los fundadores proporcionó una gran disciplina al gobierno y a la sociedad. España cumplió con cierta holgura las condiciones de entrada en el euro, al tiempo que su economía se situó en una senda de crecimiento donde pudo mantenerse durante un prolongado periodo de tiempo.

#### **IV. LA CRISIS ACTUAL: ATAJO EQUIVOCADO Y BÚSQUEDA DEL RUMBO A TIENTAS**

Si la crisis de los noventa fue breve y estuvo bien gestionada, la actual es su reverso. Por supuesto, tres aspectos las distancian en perjuicio de la presente: unos desequilibrios acumulados más intensos, un menor margen de maniobra de la política económica y un entorno exterior más desfavorable. Nada de esto justifica, sin embargo, una gestión tan desafortunada como la realizada, si bien es preciso añadir que la torpeza en la crisis es el correlato perfecto de la dejación en los años de euforia.

Sobre el punto de partida: la gravedad de la crisis actual para la economía española nace de su extraordinario endeudamiento externo, multiplicado desde la entrada en el euro, ante la pasividad de las autoridades. En esta pasividad las autoridades fueron doblemente responsables, porque debieron cuidar de que no se acumularan desequilibrios tras haber perdido los ins-

trumentos para corregirlos al entrar en la moneda única y renunciar a las políticas monetaria y cambiaria. Y eso por no hablar de que el propio euro era una moneda mal diseñada, como ha mostrado la crisis. Incluso la gestión de la hacienda era diferente, pues el gasto controlado por la Administración central se había reducido del 35 al 17% desde los noventa a favor de las Comunidades Autónomas, sin crear mecanismos eficientes de coordinación.

Frente a esta difícil situación sólo cabía claridad en el diagnóstico y diligencia a la hora de actuar. En cambio, la primera reacción de las autoridades fue tomar un atajo equivocado. El gobierno pareció seducido por la idea de que la crisis internacional sería breve y leve y España estaba en condiciones de sortear sus efectos más desfavorables, dada la reducida deuda pública y la supuesta salud del sistema financiero. Se trataba de posponer el ajuste con una suerte de política compensatoria, al estilo de la realizada por los primeros gobiernos de la transición. Pero el margen de maniobra era ahora mucho menor y al tener que financiarla en mercados abiertos la política anticíclica no pudo sostenerse ni dos años. Ni siquiera resultó creíble para las familias españolas, que, en lugar de destinar al consumo los regalos fiscales, los ahorraron para recomponer cuanto antes su frágil posición financiera.

Por otro lado, el sistema financiero no carecía de debilidades, a pesar de la supuesta vigilancia estrecha a que lo sometía el Banco de España o de las ingeniosas pero poco efectivas provisiones anticíclicas. Sus problemas estaban focalizados en las inversiones inmobiliarias, por el activo, y en la financiación de mercados mayoristas, por el pasivo, y muy concentrados en un grupo de cajas de ahorro. La tardanza en abordar con decisión el problema y en identificar a las entidades en dificultades extendió el manto de la sospecha sobre todo el sistema financiero y ha resultado nefasta.

Además, la ocultación de la gravedad de la crisis confundió a los agentes económicos y llevó a una dinámica salarial insensible al desempleo, que se ha multiplicado. La malformación institucional del mercado de trabajo y la manifiesta debilidad de los agentes sociales y sus problemas internos han ayudado al deterioro.

En mayo de 2010 se hizo patente la imposibilidad de la política compensatoria y hubo de abandonarse el atajo. Comenzó entonces una segunda etapa, donde el ajuste y las reformas pendientes se han hecho inevitables. Sin embargo, ninguno de los dos gobiernos de distinto signo que se han sucedido ha sido capaz de elaborar un diagnóstico convincente del problema ni un plan completo para solucionarlo. El ajuste ha sido presentado a menudo como un capricho o una imposición ajena, proveniente de Europa o «los mercados», y las necesarias reformas han sido tomadas como un camino azaroso emprendido sólo a regañadientes. Con perspectivas siempre parciales y soluciones fragmentarias, no hemos dejado de tener la sensación de que las autoridades buscaban el rumbo a tientas.

El gobierno del PSOE no estaba en condiciones de afrontar esta segunda etapa, porque contradecía todo su discurso anterior y estaba desgastado tras su clamoroso error inicial de diagnóstico. Por eso se limitó a contener la sangría del déficit con recortes lineales y subidas de impuestos indirectos y a identificar los problemas en el sistema financiero y el mercado de trabajo, proponiendo unas reformas mínimas escasamente útiles.

La única reforma de calado en esta etapa fue la modificación del texto constitucional para proclamar el valor supremo del equilibrio presupuestario. La rapidez con que los partidos se pusieron de acuerdo deja un poso melancólico al pensar que hubieran sido posibles y útiles otros acuerdos. Aunque quizá sólo fue posible porque no tenía traducción inmediata y a corto plazo sus efectos eran invisibles.

Si el PSOE se encontraba a contrapié en el momento del ajuste y las reformas, no cabía esperar lo mismo del PP. Había tenido todo el tiempo de oposición por delante para construir un relato de la situación verosímil y, al tiempo, esperanzador. Recibió una mayoría absoluta, indicativa de que los españoles querían un gobierno fuerte, capaz de adoptar medidas contundentes y rápidas.

En cambio, los primeros meses de gobierno fueron, en general, decepcionantes, como mostró el aumento de la prima de riesgo y la salida de capitales. Con la notable excepción de la reforma laboral, hubo un aire de improvisación y hasta desconcierto que alcanzó a la política hacendística, la financiera y la relación con los organismos europeos, donde se perdió un puesto clave en el Banco Central Europeo. Tal parece como si el gobierno hubiera quedado sorprendido por su propio triunfo, porque desaprovechó una ocasión única para acometer en los primeros momentos las reformas pendientes más difíciles. Sólo a partir del verano, con el encauzamiento definitivo de la reforma financiera, tras el Memorandum de Entendimiento con Europa, y sobre todo, la crucial ayuda del Banco Central Europeo en relación con la financiación y la prima de riesgo, pareció encarrilarse la situación.

Acaso el problema estuvo en la decisión del presidente de no delegar la política económica sino dividir la gestión entre diversos ministerios y dando peso a quienes le habían acompañado en la labor de oposición. El nombramiento de un vicepresidente o un ministro fuerte que concentrara los poderes del ajuste (hacienda) y las reformas (economía), ajeno a compromisos con el programa o la oposición –como se hizo en 1977 y en 1982– habría ensanchado el margen de maniobra del gobierno, hubiera acelerado las reformas y le habría dado unidad a la gestión.

## V. CONCLUSIONES

La eficacia en la gestión de la política para enfrentar una crisis económica no es meramente un problema técnico. En las posibilidades de éxito pesa decisivamente la estrategia en la que se combinan el ajuste con las reformas, el liderazgo del gobierno y la disposición de la sociedad.

Un repaso de las crisis de la democracia en las que la política económica fue exitosa ha mostrado la variedad de soluciones de estrategia adoptadas. En 1977 se optó por el consenso y los pactos para apuntalar el ajuste y hacer posibles las reformas. En 1982 el gobierno apostó por un ajuste unilateral, apoyado en su amplia mayoría política. En 1993 tanto la sociedad como las fuerzas políticas y sociales entendieron la necesidad del ajuste y las reformas con la esperanza cifrada en la apuesta europea.

El liderazgo se funda en la capacidad de ofrecer un diagnóstico meditado y claro y un camino de salida, con una propuesta de reparto de esfuerzos y sacrificios que, además de ser eficaz, sea equitativa. Para resultar convincente, el diagnóstico debe comprender aquellos problemas percibidos como acuciantes por la sociedad. Pero a menudo en una crisis sólo existe un amplio acuerdo sobre lo insostenible de la situación, el fracaso de las políticas anteriores y lo apremiante de un cambio de rumbo. El liderazgo consiste en convencer a la sociedad de que la solución de los problemas que percibe exige un conjunto de reformas, a veces dolorosas pero inaplazables. Por ese motivo una crisis es una oportunidad para las reformas, aunque el tiempo del reformista es limitado.

La disposición de la sociedad depende decisivamente de que las reformas vayan enmarcadas en un plan que contemple las dificultades, pero ofrezca también un horizonte de esperanza. El estado de ánimo forma parte del capital social y es un valor en

los resultados económicos. El desaliento, la inseguridad y la falta de confianza en las instituciones reducen la disposición al esfuerzo, la cohesión y la disciplina. Una sociedad confiada en que su camino es el adecuado siempre superará más fácilmente sus dificultades.



**Francisco J. Ferraro** **La crisis institucional de España** En un país en el que los ciudadanos otorgan<sup>1</sup> una puntuación media de 1,91 sobre 10 a sus representantes políticos y un 1,88 a los partidos que les representan, y suspenden al sistema educativo, económico y judicial; en el que el 70% se muestra<sup>2</sup> insatisfecho con la democracia y el 90% desconfía de los partidos; en el que las encuestas periódicas del Centro de Investigaciones Sociológicas sitúa a la clase política entre los primeros problemas; en el que los índices de

Calidad de la Democracia o de Transparencia y el Ranking Worldwide Governance muestran posiciones muy atrasadas en relación con el nivel de desarrollo; en el que 95% considera que la corrupción está generalizada,...<sup>3</sup> es un país con un grave problema institucional, a pesar de que los principales actores políticos no lo reconozcan y que la convivencia en el tiempo con estas realidades las hayan convertido en una especie de normalidad. Una seria crisis institucional que, de no abordarse, puede provocar conflictos sociales, degenerar hacia estadios no deseados y limitar las posibilidades de crecimiento económico.

En las siguientes páginas me propongo exponer en primer lugar las claves de la crisis institucional; posteriormente la responsabilidad del inadecuado marco institucional en la crisis económica española y en la tardía e insuficiente respuesta político-económica y, en tercer lugar, las reformas necesarias para regenerar la democracia y dotarnos de un marco institucional más inclusivo política y económicamente.

Con la expresión marco institucional –o instituciones en sentido amplio– me refiero a las reglas de juego de una sociedad para ordenar su convivencia. Reglas que determinan los incentivos que motivan los comportamientos de las personas y las agrupaciones de diferente naturaleza que formen. El marco institucional incluye el conjunto de leyes y normas de todo tipo, gobiernos, administraciones públicas, sistema judicial y otras organizaciones públicas y privadas, el grado de cumplimiento de las normas, así como las costumbres y valores sociales compartidos. El marco institucional de cualquier sociedad es muy estable en el tiempo, si bien está sometido permanentemente a ajustes.

Las instituciones españolas se definieron básicamente en la Transición, un proceso que ha merecido múltiples elogios por la dificultad de desmontar un régimen dictatorial y sustituirlo por una democracia en un marco de fuertes tensiones sociales y de una grave crisis económica. Pero para alcanzar los complejos

equilibrios se hicieron dos concesiones: una de ellas para consolidar y dar protagonismo a los partidos políticos y a sus líderes para fortalecer la frágil democracia, y una segunda sobre la organización territorial del Estado, que exigía combinar las demandas autonómicas de Cataluña, País Vasco y Galicia con el principio de igualdad de los territorios, un principio fuertemente asociado a la de una democracia naciente. Son comprensibles las dificultades de los constituyentes para lograr la cuadratura del círculo en estos dos asuntos centrales de la Transición, pero lo cierto es que de la configuración de los mismos se han derivado buena parte de los problemas más importantes que nos han acompañado en todo el periodo democrático.

El fortalecimiento de los partidos políticos y sus líderes se instrumentó con un sistema electoral de circunscripciones provinciales con listas cerradas, y una ley de partidos que consagraba su autorregulación y control a través del parlamento o de otras instituciones (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas) designadas por los mismos partidos. Gracias a este marco de actuación, los partidos políticos fueron monopolizando el ámbito de lo público en detrimento de otras instituciones de la sociedad civil, el poder de sus dirigentes se fue imponiendo sobre la democracia interna, las listas electorales y otros cargos públicos se fueron determinando en base a criterios de fidelidad pero no de capacidad, el debate interno fue menguando y la corrupción se fue haciendo más frecuente amparada por la elevada opacidad de los partidos y las administraciones públicas.

La vida política se fue convirtiendo en una lucha partidocrática determinada por los intereses electorales, propiciando que las ideas políticas simplificadas y el desgaste de los oponentes ocupasen el debate político, marginando el análisis riguroso de los problemas, de las tendencias y de las políticas, mientras reformas estructurales necesarias no se abordaban nunca por sus costes políticos.

En cuanto a la organización territorial del Estado, la solución de las dos vías constitucionales para la creación de las Comunidades Autónomas pronto se reveló fallida, cuando en 1980, al convocarse y aprobarse el referéndum autonómico de Andalucía, se rompió el pacto implícito del Título VIII de la Constitución de reservar la vía del artículo 151 a los territorios con precedentes autonómicos. Desde entonces se aceleró el proceso autonómico en toda España, generalizándose las competencias transferidas a las autonomías e iniciando una dinámica de diferenciación-emulación<sup>4</sup> que llevaron el proceso de descentralización a cotas no imaginadas, pero permanentemente insatisfactorias para todos porque la «autonomía» se convirtió en un fin en sí mismo, manifestación de los avances democráticos (de acercamiento del poder a los ciudadanos) y sustentada por una discutible aplicación de las ventajas teóricas del federalismo fiscal.<sup>5</sup>

La dinámica de descentralización era funcional a los intereses corporativos de la clase política, ya que implicaba mayores competencias, financiación y empleo público. Es por ello por lo que los políticos autonómicos encontraban en la insuficiente descentralización la explicación del limitado crecimiento económico y de la insatisfactoria provisión de servicios públicos para su comunidad, y resaltaron los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la identidad española, magnificando los rasgos diferenciadores, realzando episodios de su historia o esgrimiendo agravios comparativos. En este contexto se comprenderá que la «profundización de la autonomía» se convirtiese en un objetivo compartido por la mayoría de los españoles.

Si a ello se suma que el clima de confrontación entre los dos grandes partidos nacionales ha impedido acuerdos nacionales para gobernar el proceso autonómico, y que las insuficientes mayorías parlamentarias del PP y del PSOE han necesitado del apoyo de los partidos nacionalistas para gobernar, se compartirá que la actual configuración del Estado de las Autonomías es

la consecuencia de un devenir histórico ajeno a cualquier planificación racional del proceso descentralizador.

El desarrollo del Estado de las Autonomías fue generando múltiples empleos para miembros de los partidos políticos: los de representación política en los parlamentos y gobiernos autonómicos, otros muchos puestos profesionales en las administraciones autonómicas, en las empresas públicas y otros organismos autonómicos (agencias, institutos, fundaciones, consejos), a lo que hay que sumar la ocupación por la clase política de los puestos rectores (y a veces los profesionales) de las cajas de ahorro.

Pero tal vez lo más significativo ha sido la ocupación por políticos de otros ámbitos que no les son propios, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión de Defensa de la Competencia, el Consejo de RTVE o los órganos reguladores, lo que ha llevado a César Molinas (2012) a caracterizar la clase política española como una «élite extractiva», al ir configurando un mecanismo de captura de rentas y al dificultar la transparencia y el control externo de los partidos. Un sistema en el que la sociedad civil y sus instituciones fueron marginadas a la irrelevancia y en la que la capacidad profesional y el mérito son menos determinantes que la influencia social o los grupos de poder. En definitiva, un país con escasa inclusividad política en la acepción de Acemoglu y Robinson (2012), lo que determina el escaso aprovechamiento de la inteligencia y las capacidades creativas para el ámbito de lo público y la tendencia a la anomia o al conflicto social, pero sin organizaciones que lo canalicen.

Tras los primeros años de la transición política, en los que convivieron la explosión terrorista, tensiones involucionistas y una prolongada crisis económica, desde mitad de la década de los ochenta se produjo un proceso intenso de crecimiento, propiciado por la integración en Europa, la apertura al exterior y el

fuerte aumento de la inversión extranjera. Paralelamente se produjo un notable desarrollo del Estado de Bienestar (sanidad universal y generalización de la educación pública) y la eclosión del proceso de descentralización. Cambios profundos para la sociedad española, siendo lo más singular el breve periodo de tiempo en el que se produjo en comparación con otras democracias europeas, por lo que, mientras en éstas tuvieron conciencia de los costes e implicaciones del proceso social, en España parecía una consecuencia necesaria de la normalización democrática. Por ello, en la efervescencia de lo público los partidos políticos competieron ofreciendo nuevos derechos, servicios y bienes públicos sin explicar cómo se financiaban, ni las responsabilidades que se contraían. La consecuencia de todo ello fue la creación de una sociedad poco responsable, que espera que el Sector Público resuelva sus problemas, sin conciencia de su coste ni de los incentivos perversos que pudiese generar.

Entre las múltiples manifestaciones de ese cambio social –que tan bien ha retratado Muñoz Molina–<sup>6</sup> pueden destacarse los abusos generalizados de los bienes y servicios públicos (sustracción de todo tipo de objetos de las dependencias públicas por empleados y usuarios, prevalencia de los servicios para los allegados a los cargos o empleados públicos, prestaciones por desempleo a personas ocupadas, incapacidades laborales a personas potencialmente activas, beneficios fiscales y facilidades financieras a empresas con justificaciones falsas...) con una impunidad y una comprensión social hacia estos gorriones sociales que sólo se comprende en una sociedad que parece creer que lo público no es de nadie.

No obstante, es la intensidad de la corrupción la que pone más notablemente de manifiesto las restricciones institucionales. En España están imputadas cientos de personas por casos de corrupción que afectan a las instituciones más relevantes del país (partidos políticos, familia real, sindicatos, líderes empresariales,

sistema judicial, sistema financiero, equipos de fútbol...), por lo que no es extraño que, según el último Barómetro del CIS, los españoles valoren la corrupción como el segundo problema nacional, sólo superado por el paro, ni que Transparency International haya desplazado a España al puesto 40 del mundo en el Índice de Percepción de la Corrupción. Las causas de la elevada corrupción en España no se encuentran en ningún gen corrupto de los españoles, ni en el clima o la posición geográfica, sino en el marco institucional en el que se desenvuelve la vida social y política, y que determina los incentivos del comportamiento. Por ello, la corrupción no se resuelve apelando a la ética de los políticos, sino reformando las instituciones que la propician y la consienten. Algunas de las claves institucionales del diferencial de corrupción en España son: a) La inflación regulatoria y la baja calidad de las normas, pues en los vericuetos y fallas de la montaña de normas, muchas veces imprecisas o poco rigurosas,<sup>7</sup> encuentran algunos corruptos un hábitat adecuado para delinquir, y cancha para la elevada litigiosidad que caracteriza a España; b) El sistema electoral y el débil control externo de los partidos políticos, pues siendo en su interior donde más fácilmente podrían detectarse los comportamientos corruptos, las denuncias de los casos de corrupción no parten nunca de ellos y su colaboración con la justicia no suele ser ejemplar; c) La opacidad de las administraciones públicas por la inexistencia de una rigurosa ley de transparencia; d) el amplio margen de discrecionalidad en la gestión pública, especialmente en la gestión inmobiliaria, contratación y ayudas públicas; e) La falta de independencia, las limitaciones y los retrasos del Tribunal de Cuentas y sus réplicas autonómicas; f) El sistema judicial garantista y la elevada autonomía de los jueces instructores.

Si bien los aspectos comentados ponen de manifiesto la necesidad de regenerar la democracia española, donde el mal funcionamiento de las instituciones ha tenido trascendencia más negati-

va para el país ha sido en el ámbito económico, tanto por permitir la generación de una burbuja inmobiliaria y financiera que ha determinado que la crisis financiera internacional desatada en 2008 haya tenido consecuencias más graves que en otros países de la OCDE, como por no reconocer las características de la crisis a tiempo y no abordar las políticas necesarias para su superación.

En relación con lo primero, la responsabilidad de la burbuja de endeudamiento no fue exclusiva de las instituciones nacionales, pues, desde la creación voluntarista del euro, la unión monetaria estaba llamada a que, antes o después, se produjese un shock asimétrico entre los países. Además, los bajos tipos de interés y la abundancia de ahorro en algunos países del centro de Europa propiciaron una demanda de ese ahorro por países, como España, que necesitaban financiar su expansión inmobiliaria. No obstante, la responsabilidad del patrón de crecimiento español hay que encontrarla en nuestros gobiernos, que no quisieron prescindir de los réditos políticos derivados de un elevado crecimiento del empleo, de la convergencia con Europa y del aumento de la recaudación tributaria para soportar la expansión del gasto público, tanto por la administración central, como por la autonómica y las locales. Además de los gobiernos, otras instituciones no jugaron el papel que les correspondía, como el Banco de España que, siendo consciente de nuestros desequilibrios exteriores y la acumulación de endeudamiento de las entidades financieras, debería haber alertado con más energía de los riesgos macroeconómicos y haber adoptado medidas orientadas a la restricción crediticia. Los comportamientos poco responsables de las instituciones públicas se extendieron socialmente: los promotores inmobiliarios que abordaron millonarias inversiones sin respaldo financiero; los ciudadanos que se embarcaron en hipotecas y otros gastos que superaban su capacidad razonable de pago futuro; las entidades financieras que otorgaron créditos sin una consideración rigurosa de la solvencia de los clientes...

Desde que se hizo notoria la crisis financiera las autoridades políticas españolas sostuvieron que la crisis no tendría repercusiones en España, gracias a la solvencia del sistema financiero y a las provisiones contracíclicas que exigió el Banco de España a las entidades bancarias, por lo que, con las elecciones generales convocadas para marzo de 2008 y con tasas positivas de crecimiento hasta el cuarto trimestre del año, el gobierno de Rodríguez Zapatero continuó negando la crisis. Las oscuras perspectivas depresivas tras la quiebra de Lehman Brothers propiciaron que el G-20 recomendase en su reunión de noviembre de 2008 el despliegue de políticas expansivas de gasto público para frenar la posible depresión, lo que el gobierno español adoptó con entusiasmo, poniendo en marcha una política de gasto público en infraestructuras y equipamientos superior a la de casi todos los países de la OCDE con el respaldo del bajo nivel de deuda pública, pero queriendo ignorar que la pérdida de los ingresos fiscales vinculados a la expansión inmobiliaria impediría mantener el nivel de gasto público de los años de expansión, y que la elevada deuda privada exigiría intervenciones públicas.

Durante 2009 la recesión se fue acentuando, pero las medidas adoptadas eran como si la economía se enfrentase a un fenómeno pasajero, negándose las debilidades del sistema financiero, hasta el punto de presionar a los técnicos del FMI que ya planteaban la necesidad de capitalización, lo que se concretaría poco después con la intervención de la Caja Castilla-La Mancha y la creación del FROB. En cualquier caso, el gobierno se resistía a adoptar políticas de consolidación fiscal y reformas estructurales, hasta que, tras el fuerte aumento del déficit público de 2009, la Unión Europea obligó a España a cambiar el rumbo de la política económica en la primavera de 2010. El giro hacia la política de austeridad se hizo a regañadientes y con la oposición de los principales gestores del gasto público (Comunidades Autónomas especialmente) y del Partido Popular.

Tras la victoria del Partido Popular en las elecciones generales de 2011, el Gobierno de Rajoy viene aplicando una política de ajustes fiscales y reformas estructurales en línea con las recomendaciones de los organismos económicos internacionales, pero una política muy distinta a la prometida en la campaña electoral, lo que pone de manifiesto el desconocimiento de la realidad por los aspirantes a gobernar o la irrelevancia de los compromisos electorales. No obstante, la política de ajustes y de reformas se viene aplicando con algunas vacilaciones, condicionadas por la agenda política, faltas de profundidad y ambición en la mayoría de los casos y, en general, con escaso consenso, cuando la entidad de los ajustes y reformas a abordar son de tal envergadura que la imprescindible aceptación de la mayoría de los ciudadanos exigiría un pacto de Estado, de forma semejante a como se alcanzaron en 1977 los Pactos de la Moncloa para abordar la estabilización de la economía española y reformar instituciones económicas básicas para la nueva etapa democrática. Pero un pacto de Estado en España entre los grandes partidos políticos es impensable con el sistema político español en el que el principal interés de los partidos es mantenerse o alcanzar el poder y, para ello, lo menos recomendable es colaborar con el gobierno.

Aunque los indicadores económicos al finalizar el primer trimestre de 2014 apuntan a que la fase recesiva de la crisis ha sido superada, los retos económicos, sociales y políticos a los que se enfrenta España siguen siendo notables. En lo estrictamente económico, por una parte, es necesario proseguir con la consolidación fiscal reduciendo el déficit y limitando el crecimiento de la deuda, cuyos intereses ya significan un peso excesivo sobre las débiles finanzas públicas. El mantenimiento de la política de austeridad y una reforma fiscal que permita la suficiencia financiera con una lucha más decidida contra el fraude fiscal son las armas. Por otra, debe proseguir el desendeudamiento privado,

tanto interno como externo, lo que, junto a la consolidación fiscal y el saneamiento y capitalización de las entidades financieras permitirán la reducción de la prima de riesgo y que el flujo crediticio se normalizase. Y, por otra parte, debe continuarse mejorando la competitividad, que es el reto más importante al que se enfrenta la economía española a medio y largo plazo, y para ello deben seguir abordándose reformas estructurales que estimulen la cualificación de los factores de producción, que liberalicen y hagan más eficientes los mercados y una reforma de las administraciones públicas para aumentar su productividad, impulsar la flexibilidad adaptativa de su oferta a las demandas sociales y a las innovaciones tecnológicas y mejorar el control del gasto público.

Este conjunto de actuaciones encontrarán el rechazo de buena parte de la sociedad que viene soportando un nivel de paro elevadísimo, un aumento de las tasas de pobreza y de desigualdad y una reducción de los servicios y prestaciones públicas. Además, dado que las perspectivas de crecimiento para los próximos años son limitadas y que seguiremos manteniendo altas tasas de paro, la mayor parte de la población que ha padecido más gravemente las consecuencias de la crisis no disfrutará de la recuperación. Por ello, los conflictos sociales y la desafección con la clase política pueden ir en aumento y derivar hacia escenarios no deseables.

Por estas razones es necesaria una política social que haga frente a los problemas más graves de exclusión social y, sobre todo, un Pacto de Estado en el que las fuerzas políticas arropen los ajustes y las reformas económicas, y aborden conjuntamente un programa de regeneración democrática que debe tener por norte la inclusividad y la recuperación del aprecio ciudadano por el ejercicio de la política. Inclusividad para que el ámbito de lo público no se encuentre restringido a los políticos profesionales, sino que la sociedad civil y sus instituciones puedan jugar su papel y sean respetados. Y la recuperación del aprecio a la polí-

tica se facilitaría fortaleciendo el vínculo entre los ciudadanos y electores en detrimento de la dependencia exclusiva de los políticos de los partidos.

Un programa de regeneración democrática exigiría abordar reformas legales y en instituciones públicas muy amplias, pero a título indicativo señalo las que estimo imprescindibles: una reforma del sistema electoral que permita la elección directa y singular de los representantes públicos; una reforma de la Ley de Partidos que les exija un funcionamiento interno democrático y un control de cuentas externo; una ley de transparencia sin las restricciones<sup>8</sup> de la aprobada en diciembre de 2013; unos organismos reguladores y supervisores independientes, dirigidos por profesionales con reconocida experiencia en los sectores, con capacidad reguladora e inspectora y que rindan cuentas al parlamento; una reforma del sistema judicial que permita limitar la litigiosidad, acelerar los procesos, despolitizar sus órganos rectores...

Un programa de reformas, por tanto, de gran envergadura, siendo la restricción fundamental que lo deben implementar los partidos políticos, que no están interesados en abordarlas porque mermarían su poder. Ésta es la razón por la que las instituciones gozan de elevada estabilidad en el tiempo. Pero la historia también nos enseña que los grandes cambios se producen en situaciones críticas.<sup>9</sup> Y una situación crítica es en la que se encuentra España, con una crisis económica, un malestar social generalizado y desconfianza y desafecto hacia las principales instituciones del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Deusto.

BLANCO VALDÉS R. L. (2006): «La revolución territorial española: Estado y sociedad», *Mediterráneo Económico*, n.º 20.

FERRARO GARCÍA, Francisco (2011): «El Estado de las Autonomías: balance y perspectivas»; pp. 188 y 189.

MOLINAS, César (2012): «Una teoría de la clase política española», *El País*, 9 de septiembre de 2012.

MUÑOZ MOLINA, Antonio (2013): *Todo lo que era sólido*, Barcelona, Seix Barral.

MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1991): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Madrid, McGraw Hill, 5.ª edición.

1. Universitat Pompeu Fabra (2014): *Encuesta Social Europea 2012-2013* (6.ª edición).
2. Parlamento Europeo: *Eurobarómetro* (EB79.5) 10/09/2013.
3. Ídem.
4. Blanco (2006) define así el proceso según el cual las conquistas de competencias autonómicas por Cataluña y el País Vasco eran emuladas por el resto de comunidades, provocando nuevas reivindicaciones competenciales de diferenciación por las comunidades históricas.
5. Las ventajas vinculadas a la provisión más eficiente de las funciones asignativas y de desarrollo a los gobiernos subnacionales (Musgrave, 1991) exigen otras características institucionales (especialmente de control y transparencia de las administraciones) que no se dan en la generalidad de las comunidades autónomas españolas, mientras que por el contrario la mayor propensión al intervencionismo y al aumento del gasto público y el empleo de las administraciones autonómicas favorece la ineficiencia, a la vez que la hipertrofia legislativa y la descoordinación administrativa fragmentan el mercado y la «cercanía» de las administraciones subnacionales, junto al escaso control, ha propiciado el desarrollo de los lobbies territoriales y la corrupción (Ferraro, 2011).
6. «En un plazo prodigiosamente breve los españoles pasamos de la dictadura a la democracia, de la pobreza a la abundancia, del aislamiento a los viajes internacionales. Personas que fueron criadas en la escasez y en la penitencia del trabajo han criado a sus hijos en el despilfarro... La misma generación que creció sin derechos quiso inventar un mundo en el que no parecían existir deberes» (Muñoz Molina, 2013; p. 203).
7. El Worldwide Governance Indicators sitúa a España en la posición 39.ª en el mundo en calidad regulatoria.
8. Puede consultarse en la web de Transparency International España.
9. Acemoglu y Robinson, 2012; pp. 533 y ss.



**Miguel Herrero de Miñón** Para el reconocimiento constitucional de Cataluña\* Señoras y Señores; tras expresar mis más sinceras gracias al Círculo de Economía por invitarme a ocupar tan prestigiosa tribuna, y a las ilustres personalidades que me honran con su asistencia, voy a exponerles con la mayor brevedad y sencillez posible, cinco tesis en torno al reconocimiento constitucional de Cataluña. Mi intervención hoy, horas después de largo debate celebrado en el Congreso de los Diputados en el que se

han reafirmado, sin concesión alguna, las ya conocidas posiciones de la Generalitat y del Gobierno, apoyando a éste una abrumadora mayoría de la Cámara, puede parecer ocioso cuando no inoportuna. Sin embargo, como la realidad es tan testaruda que no basta modificarla una votación parlamentaria, y, sin duda, el problema catalán es más que real y requiere solucionarlo o, cuando menos, buscar una solución que a todos pueda convenir, creo útil que en la sociedad civil meditemos y dialoguemos sobre la cuestión, hoy con más urgencia que ayer. Si el debate ha escenificado un desencuentro y cerrado una vía, escudriñemos otras posibles vías de encuentro.

1.<sup>a</sup> tesis. ¿Qué es una Nación? La cuestión ha hecho correr ríos de tinta y torrentes de palabras desde que Renan formulase tal pregunta en 1882. Evitemos en esta agradable reunión ahogarnos en ellos y respondamos directamente a la pregunta. La nación es el resultado de una voluntad secular de vivir juntos porque hay razones objetivas para ello y ser reconocidos como tales. Como afirmó el Informe Kelbrandom que sabiamente elaboraron los británicos antes de enfrentarse con el proceso de «Devolution», existe una nación cuando un pueblo se considera a sí mismo como tal.

¿Cómo? La nación es fruto de un querer colectivo, de un colectivo con una identidad singular e infungible, que no se improvisa ni depende de una decisión normativa. Viene del fondo de los siglos y está cargado de afectos. Por ello, las verdaderas naciones no se autodeterminan ni en una fecha concreta ni por un hecho singular por relevante que éste sea. Las naciones se autoidentifican no en un referéndum, sino en un plebiscito secular. A eso lo llamo autodeterminación histórica. La experiencia revela que una consulta democrática o una legalidad impoluta sólo son de veras relevantes y vinculantes en el seno de esta autodeterminación histórica. No sólo de la historia remota, sino la de ayer y la que fluye hoy.

Sin duda la reivindicación nacional se vincula históricamente a procesos de liberación y democratización. La revitalización

nacional catalana al hilo de la transición y el que Cataluña fuera uno de los motores de la transición misma es prueba de ello. Pero la democratización no engendra las naciones; las despierta allí donde ya existían.

A mi juicio Cataluña es indudablemente y a todas luces una Nación. Existe voluntad de serlo y sobran elementos objetivos –lingüísticos, culturales, sociales, institucionales e históricos para fundamentar tal voluntad–. Decirlo resulta normal en Barcelona. Yo lo hago con especial énfasis porque vengo repitiéndolo en Madrid desde que se inició la Transición en los ya lejanos setenta y algo he pagado por ello. No se trata ahora de alegar derechos históricos, sino de reconocer hechos, tanto de ayer como de hoy con vocación de perdurar mañana.

2.<sup>a</sup> tesis. ¿En qué consiste una política de reconocimiento? En asumir en los textos constitucionales, en su desarrollo normativo, en su interpretación jurisprudencial y en su práctica administrativa esa identidad colectiva, singular e infungible, cargada de afectos.

La experiencia comparada de políticas de reconocimiento de identidades nacionales sin Estado propio y exclusivo, es decir en el seno de un Estado que integra diferentes identidades nacionales, es muy amplia, cubre supuestos muy distintos y se concreta en instituciones y competencias. Pero lo que importa más y determina el resto, el presidente Pujol insistió en ello a lo largo de la Transición, es el reconocimiento de un «ser», del que se derivaba, pero siempre como consecuencia y sólo como tal, un «haber». Se reconoce primero y se organiza después. Si se hace a la inversa, la organización es infecunda.

Se dirá que el nuevo catalanismo proclive a la independencia no es ya identitario y que invoca otros motivos. Pero ciertamente tales motivos, sobre los cuales yo no voy a opinar, desde la alegada explotación económica a la marginación de las instituciones y servicios del Estado, pasando por la hostilidad lingüística, si existen, suponen un déficit de reconocimiento de la realidad catalana

y una política de reconocimiento debería comenzar por examinarlos y subsanarlos. Como los análisis del proceso político canadiense en curso ponen de relieve, incluso la reivindicación soberanista no va más allá de una reivindicación identitaria, algo que debiera haberse tenido en cuenta a la hora de interpretar la declaración del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013.

3.<sup>a</sup> tesis. La política de reconocimiento se incoó en las Constituyentes de 1977 y si el resultado no fue el ideal, la experiencia demuestra que fue suficiente para introducir el principio de plurinacionalidad y el correspondiente derecho al autogobierno político (art. 2) y haber proporcionado a la Cataluña moderna la más amplia autonomía que hasta ahora ha conocido.

¿Por qué, pasadas más de tres décadas, el intento parece frustrado y crece la desafección catalana hacia España, que hace años denunciara el presidente Montilla? A mi juicio, hay una razón de fondo agravada, paso a paso, por una serie de errores de ambas partes, encadenados y recíprocamente causados.

El error radical ha sido el empeño en no reconocer, de una vez, la realidad nacional de Cataluña. Primero negándose a mencionarla expresamente en la Constitución como en varias ocasiones se propuso a lo largo de las tareas constituyentes, y mi colega y admirado amigo Miguel Roca es de ello testigo cualificado; después tratado de diluir el autogobierno político, ideado para determinadas Comunidades Históricas, no sólo en su potencial generalización, sino en la estructura descentralizada del Estado como revela el art. 137 CE donde se equipara Cataluña con Gerona y ésta con Peratallada; más adelante, en fin, a partir de los Pactos Autonómicos de 1981, mediante la generalización del modelo catalán a todas las Comunidades Autónomas, iniciada en Andalucía, y la progresiva homogeneización competencial entre todas ellas. Una opción que la derecha españolista propugnó para diluir las autonomías catalana y vasca y la izquierda, incluida la catalana, apoyó, no sólo por sus prejuicios federalistas, entonces potenciados por la fascinación del modelo yugoslavo que tan exi-

toso resultaría pocos años después, sino para alcanzar parcelas de poder antes de unas elecciones generales que, por aquellas fechas, ofrecían perspectivas más que dudosas.

Generalización y homogeneización que ha ido de la mano con un proceso de capitidismución del autogobierno político cuya versión más estridente fue la frustrada LOAPA, pero que después se ha llevado a la práctica, mediante lo que el profesor Carles Viver ha denominado «administrativización de la autonomía».

Ese error capital se debe a considerar la autonomía como una técnica de buena administración, como una forma de acercar la ciudadanía al poder público, incluso como una exigencia democrática y no como el reconocimiento de una identidad diferenciada. Reiterando los términos antes citados como «vocación de ser». Pese al art. 2 CE, nuestro Estado de las Autonomías prescindió de la plurinacionalidad, a la vez que el término de nacionalidad proliferaba en los diferentes Estatutos y se devaluaba.

A este error de base se sumaron otros menores, pero reiterados, que no voy a enumerar y que ustedes conocen mejor que yo. Y que contribuyeron a erosionar la confianza inicial, una confianza cuya mejor prueba fue el voto masivo, muy superior a la ya alta media del conjunto español, que en Cataluña obtuvo la Constitución de 1978. El Estatuto del 2006 fue la respuesta a tal situación de desencanto y si, a mi juicio, no fue el mayor de los aciertos, el recurso de inconstitucionalidad contra el mismo fue un error histórico solamente superado por la STC 31/2010. Con interpretaciones legullescas más que discutibles, la Sentencia invierte sus doctrinas anteriores sobre el modelo autonómico y la jerarquía de las normas de tan importante grupo normativo y aborda extremos políticos no susceptibles de enjuiciamiento jurídico que niegan la identidad nacional catalana. Se trata de la antítesis de una política de reconocimiento y la consiguiente ruptura del Pacto de Estado gestado en 1978.

4.<sup>a</sup> tesis. La crítica situación actual, más allá de los numerosos errores personales cometidos en Barcelona y Madrid, trae de

esta situación su principal causa: de un déficit de reconocimiento que incluso ha llegado a expresarse en términos jurídicos. Ahora bien, el problema no es jurídico, sino político y sólo políticamente puede ser abordado con probabilidad de éxito e incluso llegar a ser resuelto.

El derecho es la diagonal resultante de las fuerzas y de los intereses en lucha y cuando estas fuerzas son políticas, es la valoración y ponderación política, de la política de la prudencia, la que determina la interpretación jurídica y no la inversa. Por ejemplo, si cuando el presidente Mas lanzó su desafiante propuesta de consulta refrendaria. El Presidente del Gobierno, sobre la base de una interpretación tan prudente como hábil del art. 92 CE hubiera convocado de inmediato dicha consulta en Cataluña, sometiendo a la ciudadanía catalana la opción independentista en toda su crudeza, la respuesta, entonces hubiera sido de rechazo a la independencia y no nos encontraríamos en la situación presente

La política no puede reducirse a derecho procesal ni el Estado de derecho que tanto se invoca es un cascarrón vacío en el que todo cabe y cuyas prescripciones todo lo abarcan. Ni una prescripción constitucional, ni una sentencia judicial, puede negar la realidad nacional de Cataluña ni puede habilitarse un cauce legal para la disolución de España. Ningún movimiento secesionista se ha abortado por decisión judicial ni ningún Estado se ha disuelto de acuerdo con un procedimiento legal. El derecho constitucional puede y debe servir de cauce a las opciones políticas, que no es poco si se sabe utilizar, pero no para sustituir al devenir histórico, ya inventándolo, ya negándolo, ya impidiéndolo. La crisis presente requiere en consecuencia una solución política, necesariamente negociada, que, eso sí, deberá cristalizar en fórmulas jurídicas. Y digo negociada porque aquí y ahora, ninguna solución política que pretenda cuajar puede ser impuesta. Ha de ser negociada y en 1978 los ciudadanos y los políticos de este país demostramos que sabíamos negociar y que apreciábamos los resultados de la negociación.

## LA NEGOCIACIÓN REQUIERE TRES CONDICIONES:

En primer lugar, que se quiera superar la crisis y no capitalizarla para otros fines. En el supuesto más benevolente, objetivos electorales; en el más peligroso, metas institucionales. No faltan en uno y otro lado, sectores minoritarios, pero influyentes, que consideren que cuanto peor mejor. Hay quienes en Barcelona sueñan con el martirio de Cataluña para internacionalizar el problema y convertir la desafección en profunda ruptura afectiva y hay en Madrid quienes esperan que el recurso al art. 155 CE se lleve por delante no sólo al autogobierno catalán sino la Constitución entera, desde la Corona a las libertades, pasando por la democracia parlamentaria.

En segundo término, la negociación requeriría si hubiera tiempo para ello y el tiempo siempre se puede habilitar si hay voluntad de utilizarlo, una serie de medidas de confianza no sólo entre los gobiernos y los partidos sino entre los ciudadanos de Cataluña y los del resto de España. Medidas de confianza que contribuyeran a distender el ambiente y permitieran gestos de recíproco aprecio por ambas partes. Para ello no han faltado ocasiones y el Consejo de Estado señaló varias al dictaminar los proyectos de ley referentes al Régimen local, a la educación, al Servicio Exterior o los innumerables recursos presentados frente a normas y decisiones de la Generalitat. Y, sin duda, en breve se presentarán nuevas ocasiones que ambas partes debieran aprovechar. Aplazar declaraciones, decisiones y normas sobre las cuestiones hoy día más polémicas y que pudieran azuzar la discordia, frenar la libido querulante ante el Tribunal Constitucional y hacer más presente en el Estado, sus instituciones y servicios, la presencia de Cataluña, serían algunas de estas medidas.

En todo caso, ayudaría a generar un mejor clima, la moderación del lenguaje por unos y otros, evitando el reiterado anuncio del hecho consumado y la no menos reiterada negativa que acompaña a cualquier gesto del Gobierno con pretensiones conciliato-

rias. Hay que sustituir los monólogos superpuestos por el diálogo y la vía no son la declaraciones en busca de titulares sino el discreto coloquio. La negociación no puede aturdirse con el tumulto de la calle y el vocerío de una información de vocación dramatizada. Y escenificaciones del desencuentro, como las celebradas ayer en el Congreso no sirven a la concordia.

En fin, la negociación ha de tender no a ocultar la realidad sino a dominarla, porque en política, como en física, las fuerzas en presencia sólo se dominan reconociéndolas y aun sometién-dose a ellas. Ello requiere, por una parte, que todos los prota-gonistas del conflicto salven la cara. En una política de reconciliación no sólo política sino social, no sólo pública sino domésti-ca, no caben actos de contrición ni vencedores ni vencidos; todos deben salir airosos. El presidente Mas no puede ser humillado y el presidente Rajoy menos aún. Por otro lado, la Constitución y su práctica deben reconocer la realidad nacional de Catalu-ña, una realidad gestada, nacida y desarrollada en el solar his-pano, algo que por ser realidad pasada que vive hoy en la con-ciencia de infinidad de catalanes tampoco puede desconocerse, y someter las fórmulas de tal reconocimiento a la decisión del pue-blo catalán.

5.<sup>a</sup> tesis. Para instrumentar la fórmula adecuada, no para im-pedirla, es para lo que sirve el derecho.

Pero no exageremos, el reconocimiento constitucional de la identidad nacional catalana con vistas, no a su secesión, sino a reafirmar su voluntaria integración dentro de un proceso secular de autodeterminación histórica es problema suficientemente compli-cado y de difícil tratamiento como para enredarlo más abordán-dolo a través de una reforma de la Constitución y de una reforma global como la que desde algunos pagos políticos y académicos se ha propuesto. Antes al contrario, el problema catalán, aunque afecte a España entera, debe ser aislado y tratado singularmente y de forma cuanto más sencilla mejor. Si se inserta en una reforma global, la opción catalana tenderá a generalizarse y perderá la

capacidad singularizadora que el reconocimiento de una realidad tan singular como es la nación requiere.

A mi juicio, la apertura hoy día de un proceso constituyente ofrece más desventajas –incremento del disenso político, inestabilidad institucional, crecientes tensiones sociales, probable frustración ante los resultados– que ventajas. Y quien lo dude piense cuál sería la actitud de los partidos y de la propia sociedad civil a la hora de optar por la forma de Estado y de gobierno, la extensión de los derechos fundamentales o la administración de justicia, cuando no puede consensuar una reforma laboral o educativa, sin duda importantes, pero de mucho menor calado que aquellas otras. Por eso, creo que hay que depurar las ansias clamorosas de reforma constitucional y, aplazando otras cuestiones sin duda importantes, centrarse en lo que, además de importante, es urgente: Cataluña. Me explico.

En lugar de abordar una reforma de la Constitución, política y técnicamente preñada de riegos, intentemos una mutación constitucional: la alteración de la Constitución sin modificar su texto. Esto es, una Constitución convencional. El término de convención remite a la idea de acuerdo y su experiencia comparada a la de práctica. En síntesis, la mutación convencional supone el consenso expreso o tácito sobre una serie de hechos que sin alterar formalmente el texto constitucional, generan en las instituciones una situación tenida por jurídica, y creo que ejemplos de ello abundan en nuestra vida constitucional democrática. Baste para ilustrarlos mencionar algunos ejemplos.

¿Acaso los términos utilizados por el constituyente no han cambiado de significado a lo largo de casi cuatro décadas? ¿Significa lo mismo «vida» (art. 15), «matrimonio» (art. 32), «empleo» (art. 40), antes que ahora o la propia jurisprudencia constitucional muestra a todas luces lo contrario? ¿El término soberanía (art. 1.3) no ha cambiado de significado o al menos de contenido a la luz de las transferencias competenciales a la Unión Europea hechas al amparo del art. 93 CE? ¿Acaso el mando supremo de

las Fuerzas Armadas que el art. 62 h CE atribuye al Rey no se ha mutado a partir de la Ley de 1 de julio de 1980? ¿Y la práctica del 23-F no mostró la reversibilidad de una mutación? ¿El reconocimiento de competencias legislativas a las Comunidades Autónomas, sin duda incoado, pero no establecido en la Constitución y desarrollado, pese a las resistencias doctrinales, a través de una larga práctica estatutaria y jurisprudencial, no es ejemplo de una mutación convencional? Mutación constitucional fue la generalización del sistema autonómico en virtud de los pactos de 1981 y así lo señalaron con elogio los profesores Vandelli y García de Enterría. ¿O no es una profunda revisión constitucional el que sin modificar el texto de 1978, los pactos de 1981 generalizaran, prescindiendo de plazos y de formas, a diecisiete Comunidades Autónomas el modelo de organización que los constituyentes habíamos previsto para tres? El llamar a semejante transformación mero desarrollo de la Constitución y negarle el carácter de mutación de la misma es negar la realidad. Pero dejemos las categorías a la sabia discusión de los académicos. Lo que importa es resolver los problemas y, al decir del poeta, la rosa, cualquiera que fuera su nombre tiene el mismo perfume.

La mutación es, en consecuencia, posible y en un extremo altamente significativo, lo que con razón se ha llamado la Constitución territorial, es evidente que se produjo una mutación por adición de origen convencional. Esto es, un pacto de las grandes fuerzas políticas que se formalizó en instrumentos infraconstitucionales.

Dicho esto, no es ocioso preguntar si lo hecho en 1981 por vía de pacto, esto es la generalización y homogeneización de las Autonomías, no puede invertirse por vía de pacto y singularizar una o varias Comunidades Autónomas e incluso pasando de la mutación a una prudente revisión, formalizarlo en una Disposición Adicional. Si existiera la voluntad política para pactar no sería difícil añadir por la vía del art. 167 una nueva Adicional como no lo fue la reforma del art. 135 en el 2011. Más aún, podría utilizarse la ya existente Adicional Primera aplicando la doctrina que formuló

entre 1987 y 1993 el Consejo de Estado propugnando su extensión a Cataluña y Galicia, al considerar sus respectivos derechos forales como derechos históricos y proyectando en lo público la previsión constitucional para el derecho privado (véase *Recopilación de Doctrina Legal* 1987, pp. 87-95; 1988, pp. 65-103, los recopiladores no recogieron la mención de la Adicional Primera que sí está en el original del dictamen n.º 50.452; 1989, pp. 61-66; 1991, pp. 146-163; 1992, pp. 153-176; 1993, pp. 66-103)

Ciertamente el Tribunal Constitucional negó esta posibilidad en ulterior Sentencia 88/1993 de 12 de marzo. Pero es claro que la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional también puede dar pie a otras mutaciones. Si la S. 31/2010 sobre el Estatuto Catalán del 2006 invirtió anteriores doctrinas del mismo supremo intérprete de la Constitución y mutó en determinado sentido nuestra constitución autonómica, la revisión de dicha doctrina para atender a las evidentemente nuevas y bullentes «circunstancias sociales del tiempo en que la norma ha de ser aplicada» (art. 6 CC), en manos del propio Tribunal (arts. 13 LOTC), podría inaugurar una nueva mutación cambiando lo dicho en las dos Sentencias mencionadas eliminando cuanto en ellas se negaba a la identidad nacional.

Sobre la Disposición Adicional, Primera o nueva, podría elaborarse para Cataluña un Instrumento de Gobierno donde se blindasen competencias estratégicas tales como las económico-financieras, educativas, lingüísticas y culturales. Un Instrumento de Gobierno formalmente pactado con el Estado –¿acaso no lo está el Amejoramiento del Fuero de Navarra?– y como tal inmodificable unilateralmente, incluso por vía de hecho, de normativa básica o de jurisprudencia, que se sometiera en su día al referéndum del pueblo catalán de acuerdo con el art. 152.2, CE.

Esto sería, de verdad, tanto integrar como decidir. En integrar consiste el verdadero españolismo; en decidir, la voluntad de los catalanes, y para que ambos coincidan sirve la mutación.

\*Ensayo a propósito de la conferencia pronunciada en el Círculo de Economía por Miguel Herrero de Miñón el día 9 de abril de 2014.



**Juan-José López Burniol Mercado**  
**y seguridad jurídica** «*SALARINO*.

*Estoy seguro de que el dux no concederá jamás la ejecución de este contrato. ANTONIO. El dux no puede impedir que la ley siga su curso, a causa de las garantías comerciales que los extranjeros encuentran cerca de nosotros en Venecia; suspender la ley sería atentar contra la justicia del Estado, puesto que del comercio y de la riqueza de la ciudad dependen el de todas las naciones.» (William Shakespeare, *El mercader de Venecia*)*

**I. CRECIMIENTO, MERCADO Y SEGURIDAD.** Las páginas que siguen sólo tienen el

objetivo de insistir en dos ideas: que hay crecimiento económico porque hay mercado, y que hay mercado porque hay seguridad jurídica. Lo que significa, a sensu contrario, que sin seguridad jurídica no hay ni mercado ni crecimiento económico. Resulta sorprendente tener que insistir, a estas alturas de la historia, en algo tan obvio, pero así lo exige la deriva desreguladora de los últimos decenios, acometida con el pretexto de eliminar trabas administrativas nocivas, pero desarrollada con el designio soterrado de facilitar la consolidación de la última etapa de la historia de las relaciones entre sistema capitalista y Estado, aquella en la que el sistema capitalista ocupa las instituciones del Estado y los equipamientos públicos susceptibles de generar un beneficio económico inmediato. Hay que añadir, además, que en el trasfondo de la gravísima crisis que padecemos se halla precisamente esta corriente desreguladora, que hizo posible la proliferación de comportamientos lesivos para el interés general. Tan es así que puede sostenerse que esta crisis no es una crisis del mercado sino una crisis de mercaderes, es decir, de actitudes y de conductas desviadas, cuando no torticeras, que han sido en buena medida posibles por la deliberada destrucción previa de la regulación existente y el debilitamiento premeditado de las instituciones encargadas de velar por ella. Resulta por todo ello útil volver la vista atrás y repasar cuáles fueron los factores que hicieron posible el desarrollo económico experimentado por Occidente durante los últimos siglos, así como cuáles han sido las causas de la crisis que actualmente padece, que van mucho más allá de las de una crisis cíclica y definen un fin de época: la época de la hegemonía occidental –de los blancos– en todo el mundo, basada en una explotación comercial de los recursos de éste (materias primas, fuentes de energía y alimentos).

En 1981, el historiador británico Eric L. Jones publicó un estudio, traducido al castellano bajo el título *El milagro europeo. Entorno, economía y geopolítica en la historia de Europa y Asia*, en el

que se planteaba sustancialmente una pregunta: ¿por qué Europa occidental se desarrolló antes que el resto de las civilizaciones euroasiáticas entre 1400 y 1800? Su respuesta puede concretarse en los siguientes términos: En un determinado momento, las familias integrantes de los pueblos europeos occidentales comenzaron a limitar su autoconsumo y a destinar al mercado una parte de su producción. Ahora bien, no basta con producir un excedente, pues hay que tener la seguridad de que es preferible cambiarlo a consumirlo. Y esta seguridad fue posible, en principio, porque en Europa se formó un sistema descentralizado de poder político, integrado por incipientes Estados en equilibrio inestable que estaban más interesados en proteger el comercio de sus súbditos que en acaparar toda la riqueza para destinarla, como hicieron los imperios coetáneos (el mogol, el manchú y el otomano), a financiar una arbitraria política de expansión territorial y un consumo suntuario. En resumen: hubo progreso –desarrollo económico– porque hubo mercado, y fue posible el mercado porque hubo seguridad jurídica.

En este marco favorable definido por el poder político, la misma sociedad autogeneró en gran parte de Europa –desde la Baja Edad Media– un sistema de seguridad jurídica destinado a evitar, en la medida de lo posible, la existencia y eventual eficacia de negocios ilegales, fraudulentos, realizados en perjuicio de terceros, injustos o simplemente defectuosos. Esta «vertiente privada» de la seguridad jurídica contempla las garantías de eficacia de las relaciones jurídicas de naturaleza privada, así como de sus actos constitutivos, modificativos o extintivos, y la regularidad y certeza de las instituciones jurídicas que operan en este campo del Derecho. Gracias a esta seguridad jurídica el ciudadano ha visto y ve reconocido y garantizado como estable un espacio de libre acción, en el que poder desarrollar una iniciativa que –como sugería Ihering– es en su impulso íntimo egoísta –la búsqueda del beneficio económico–, pero cuyos resultados empí-

ricos en la historia humana se han revelado como la principal causa determinante del progreso de las comunidades políticas.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico debe preocuparse de controlar y vigilar el juego de la libertad en los negocios privados, para corregir unos excesos que suelen derivar del hecho de que la libertad de los actores no opera entre sujetos iguales en posición y circunstancias (así, no es idéntica la posición de un banco y su cliente en el momento de efectuar una inversión o conceder un crédito). En esta línea, el ordenamiento jurídico se ve impulsado a corregir, en la actualidad, los posibles perjuicios inferidos a los consumidores por la masividad y los monopolios en la contratación.

Recapitulando lo dicho, tenemos que la seguridad jurídica privada asegura el buen funcionamiento del mercado y, por ende, el crecimiento económico, al garantizar la seguridad de los derechos –seguridad estática– y la eficacia de los negocios –seguridad dinámica– mediante la garantía de espacios de libertad negocial y la corrección de los abusos consecuencia de la desigualdad de las partes. Ahora bien, esta necesidad imperiosa de seguridad jurídica es creciente a causa de una serie de causas destacadas por Mezquita del Cacho:

1. *La extensión a la propiedad inmueble del fenómeno del mercado y de la economía capitalista.* Las viviendas ya no son bienes de abolengo, producción ni inversión, sino que están pasando a cubrir un papel que es más bien propio de los bienes de consumo duradero; lo que determina la masificación y mercantilización de su tráfico, y la «industrialización» de su producción: parcelación/urbanización/construcción. Estos factores, unidos a la escasez –a veces artificial– del producto, han provocado la quiebra del equilibrio contractual vendedor-comprador, así como la consecuente respuesta de los ordenamientos, que han comenzado a aplicar a este tráfico la normativa de la protección al consumidor.

2. *La organización empresarial de la actividad económica.* Más de un 80% de las ventas de viviendas se producen hoy dentro de un esquema de organización mercantil. Y también se «empresarializan» la agricultura, el arte y la cultura, y un largo etcétera que va alcanzando, poco a poco, a las profesiones «liberales» y hasta las actividades asistenciales: la última reforma legal de la tutela acepta ya a las personas jurídicas como aptas para ejercerla, sin excluir en modo alguno a las que pongan en su actividad un afán de lucro. Por lo demás una importante proporción de estas empresas tienden a adquirir dimensiones macroeconómicas, constituyéndose en auténticos centros de poder cada día más desequilibrados respecto a los contratantes particulares: de una parte, un sujeto de descomunal poder que impone las condiciones del contrato —«o lo tomas o lo dejas»—, y de otra, un débil consumidor sin fuerzas para mejorarlas y al que, para mayor inri, se le sujeta a las instituciones del derecho mercantil, mucho más drásticas que las del civil. Se produce entonces una impropcedente «invasión» del campo civil por normas mercantiles (Figa Faura).

3. *El predominio de personas jurídicas en el tráfico.* Este fenómeno es tan acusado que la empresa individual aparece cada vez más como un anacronismo, encubierto normalmente bajo la forma de «empresa familiar». Por lo demás el mundo formal de las personas jurídicas se hace cada vez más complejo (grupos de empresas coaligadas a través de participaciones encadenadas con proporciones dominantes, uniones temporales...). Todo ello plantea problemas en el análisis de capacidades, legitimaciones y procesos de formación de la voluntad del ente; y provoca riesgos para la seguridad de sus socios minoritarios, así como para quienes contratan con él, a la hora de obtener un resarcimiento patrimonial en caso de incumplimiento.

4. *La organización de los mercados de capitales.* Emergen por doquier «mercados secundarios» de pagarés, de certificados ban-

carios de depósito, y hasta de efectos comerciales y de «activos financieros» múltiples. Y, paralelamente, entra en liza una legión de empresas de inversión colectiva, de cartera, de gestión de patrimonios y «mediadoras» en el mercado del dinero y de activos financieros, etc. Incluso no falta un ejemplo de conexión del mercado de «valores» con el mundo de lo inmobiliario, como es el caso del llamado «mercado de regulación hipotecaria» o «mercado hipotecario regulado», en el que los capitales invertidos en préstamos con garantía hipotecaria se «removilizan» a través de títulos.

Puede afirmarse por consiguiente, para cerrar este apartado, que en el contexto de los fenómenos señalados, junto con el incremento constante de relaciones entre sujetos pertenecientes a comunidades jurídicas y políticas diferentes, sólo es eficiente un tratamiento riguroso de la seguridad jurídica preventiva.

## II. LA GLOBALIZACIÓN Y EL FIN DE LA HISTORIA

Ahora bien, esta tendencia progresiva a un incremento de la seguridad jurídica preventiva sufrió un repliegue brusco a partir de un determinado momento histórico, que viene marcado por dos acontecimientos casi simultáneos en el tiempo y muy distintos en su naturaleza: la globalización y la caída del sistema comunista.

Por una parte, la globalización, al provocar una progresiva conformación de mercados globales (comenzando por el financiero), ha erosionado irreversiblemente el protagonismo del que durante siglos han gozado los Estados. Así, el poder estatal se redistribuye hoy hacia arriba –uniones supraestatales– y hacia abajo –regiones y municipios–, mientras que la autoridad moral de los Estados es suplantada muchas veces por la de las Organizaciones No Gubernamentales. Y, además, los Estados tampoco conservan el monopolio de la violencia, ya que ésta es también ejercida de hecho por organizaciones terroristas más o menos

articuladas en una internacional del terror. Esta crisis de los Estados tiene una repercusión extraordinaria en materia de seguridad jurídica, pues un Estado es, además de una estructura de poder organizada con arreglo a Derecho, un sistema jurídico que articula los intereses contrapuestos de sus ciudadanos y los somete en su conjunto a los prevalentes intereses comunitarios, entre los que figura la seguridad jurídica. Por consiguiente, la cuestión del momento –la problemática que plantea la globalización– hunde sus raíces en el hecho de que los Estados se han quedado pequeños, como sistemas jurídicos ordenadores de sus respectivos ámbitos nacionales, ante la irrupción repentina de un único escenario global, que –huérfano de regulación– se encamina hacia una nueva Edad Media, caracterizada por lo que un político francés –Raymond Balladur– calificó, hace ya algunos años, como «situación de vacío normativo».

Y por otra parte, consumada la caída del comunismo, se extendió por Occidente una sensación de triunfo absoluto, doblemente satisfactorio por incruento. Pareció que se había alcanzado el fin de la historia y que la implantación en todos los rincones de la Tierra de la economía de mercado y del Estado democrático sería inevitable y sólo cuestión de tiempo. Occidente había ganado la Guerra Fría, sin disparar un tiro. Así las cosas, Estados Unidos –Imperio anglosajón en el que se ha encarnado el último episodio de la hegemonía blanca– quedó como único poder universal. Y entonces, a la hora de conformar las relaciones internacionales, se le planteó el gran dilema: o bien apostar por un sistema multilateral, en el que Estados Unidos seguiría siendo el *primus inter pares*, pero aprovecharía en lo posible la estructura de Naciones Unidas; o bien optar por un modelo unilateral, en el que Estados Unidos tendría como objetivo único de su política exterior la defensa de los intereses norteamericanos en el extranjero y la preservación en sus manos del control del comercio mundial. La decisión a favor de esta segunda opción

se adoptó pronto y ha sido compartida por todos los presidentes. Al propio tiempo, el unilateralismo en política exterior se correspondió con la apoteosis del pensamiento *neocon* en el interior, que promovió una desregulación radical, con el pretexto de la privatización y en aras de una concepción ideal del mercado. El ciclo económico alcista de los quince años anteriores al estallido de la crisis pareció confirmar lo acertado de la opción. Y, por si había dudas, el atentado contra las Torres Gemelas dotó al presidente Bush de un plus de legitimidad y exacerbó el instinto de defensa de los americanos.

### III. CRISIS Y FUTURO

Pero, de repente, terminó la fiesta. Estalló la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos y se sucedieron noticias alarmantes, que ponían de relieve que la crisis no era un simple episodio cíclico –connatural a la economía como a cualquier manifestación de la vida humana–, y se inscribía en la relación de acontecimientos que, por su magnitud, marcan una cierta inflexión en la historia. Ahora bien, aunque no sea sólo una crisis cíclica, tampoco es una crisis del sistema. ¿Qué es entonces? Es una crisis determinada por una cierta manera de hacer las cosas. Es decir, no es sólo una crisis del mercado (fruto de la desregulación; es decir, de la erosión del Estado como sistema jurídico y, por consiguiente, de los mecanismos de la seguridad jurídica preventiva), sino que es también una crisis de mercaderes. ¿Y de qué manera han actuado en los últimos lustros buena parte de los agentes económicos? De aquella que, negando los valores que dieron vida al capitalismo –utilización racional y metódica de los bienes de producción, exaltación del trabajo, de la austeridad y del ahorro, y constancia en los objetivos y el esfuerzo–, pone el acento en la obtención de un beneficio rápido, con independencia de los medios utilizados. No han buscado el desarrollo y el crecimiento

gracias al trabajo y al ahorro, sino mediante la especulación y el crédito. En este festival participaron todos: los políticos en connivencia con los grandes grupos económicos; los organismos reguladores, puestos por los políticos en manos de gente suya; las auditoras y las agencias de clasificación, presas de la contradicción de tener que valorar a sus clientes; y *–last but not least–* los directores de tantas empresas sin dueño *–es decir, sin un grupo accionarial dominante con un proyecto–*, que tienen con ellas una relación similar a la de los *cracks* con sus clubs y que sólo buscan crear valor para el accionista con un festival de fusiones, adquisiciones, escisiones y transmisiones, en el bien entendido de que la caridad bien entendida comienza por uno mismo en forma de *stock options*. La pirámide de Edward Madoff fue la guinda de este pastel.

Por tanto, las causas de la crisis actual son de naturaleza política, en el sentido más profundo de esta palabra. A consecuencia de la revolución conservadora desencadenada desde comienzos de los ochenta, en el Reino Unido y Estados Unidos *–por poner el ejemplo paradigmático–*, las desigualdades sociales han crecido de un modo extraordinario, poniendo fin al país de clases medias que se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial y retrotrayendo la sociedad americana a unos niveles de desigualdad semejantes a los del primer tercio del siglo xx. La política de bajos impuestos para los ricos *–renta y sucesiones–*, la erosión de los programas sociales y el sistema de retribuciones han tenido efectos demoledores. Así, por ejemplo *–según la Reserva Federal–*, los principales ejecutivos de las 102 mayores empresas estadounidenses recibían de promedio, en los setenta, una paga que equivalía a 40 veces el sueldo de un trabajador a tiempo completo; en cambio, en el año 2000, las retribuciones de los directores generales suponían, de promedio, 367 veces el salario de un trabajador promedio. Y los directivos de rango inmediatamente inferior a los directores generales recibían, en 1970, un sueldo

31 veces más elevado que el del trabajador promedio, mientras que, en el año 2000, era 169 veces mayor.

La historia es cíclica o, si se quiere, un perpetuo tejer y destejer. La crisis mundial que estalló en 2008 ha supuesto –como ya se ha reiterado– el fin de la etapa de progresiva desregulación que, con el pretexto de la liberalización de la economía, constituyó el santo y seña de la revolución conservadora. Una revolución que aprovechó además la ventaja importantísima que supuso para su propósito la globalización, al haber erosionado ésta de forma irreversible a los Estados como sistemas jurídicos ordenadores de sus respectivos mercados nacionales, sin que simultáneamente surgiese un sistema jurídico global expresado en normas y encarnado en instituciones. De ahí que la seguridad jurídica haya padecido tanto en los últimos tiempos, con la consecuente repercusión en la buena marcha de los negocios y del crecimiento económico. Pero es precisamente de este hecho negativo del que hay que extraer la consecuencia de que ha de iniciarse con urgencia una nueva etapa caracterizada por la recuperación de los mecanismos imprescindibles de regulación del mercado, esta vez a un nivel global. Porque sigue siendo cierto, cualquiera que sea el ámbito –mayor o menor– en el que se desenvuelva la actividad económica, que hay crecimiento económico porque hay mercado, y que hay mercado porque hay seguridad jurídica.

La conclusión es clara: el cambio de escenario impuesto por la globalización no implica una mutación substancial de la problemática política tradicional, ya que la naturaleza de las cuestiones que plantea es idéntica a la de los problemas de cualquier época precedente: someter al imperio de la ley, como expresión de la voluntad general, a los actores que se desenvuelven en este escenario emergente, y racionalizar el ejercicio de sus actividades mediante su sometimiento a las exigencias de los intereses colectivos. Se trata, por tanto, de comenzar a construir un orden

global, que evite la degradación del sistema económico y la radicalización de las desigualdades, proscriba la violencia y persiga a los violentos.

Es preciso comenzar, para ello, racionalizando las relaciones internacionales, así como buscar solución a los graves conflictos que hoy amenazan la paz mundial. Esta racionalización exige iniciar de inmediato la tarea de construir e imponer un orden global. Para ello, deberían utilizarse, como punto de partida, las instituciones de las que ya se dispone –como la ONU– o bien están en fase de implantación –como el Tribunal Penal Internacional–. Hay que huir del enquistamiento perverso de la lucha entre civilizaciones y recuperar las raíces profundas de la nuestra, en cuyo último núcleo late, con alcance universal, la máxima *ubi societas, ibi ius*. Esto es, allí donde hay una sociedad, allí ha de haber un derecho, una norma, un plan vinculante de convivencia en la justicia, que a todos haga libres y a todos haga iguales. Y, si la sociedad es global, global ha de ser también el orden jurídico.



**Víctor Lapuente Giné** En busca de las instituciones virtuosas LA ESPAÑA DUAL Antes de nada, el diagnóstico de la situación: ¿cómo son nuestras instituciones públicas? La imagen de España que revela la gran mayoría de estudios comparados —ya vengan de organizaciones internacionales,<sup>1</sup> de la Unión Europea,<sup>2</sup> de grupos privados,<sup>3</sup> de organizaciones no-gubernamentales,<sup>4</sup> o de instituciones académicas—<sup>5</sup> es similar y se puede resumir en un adjetivo: dual. Tenemos unas instituciones que, por una parte —la parte *baja*, para ser

más precisos— son comparables con las de los países más avanzados. A grandes rasgos, los servicios públicos se prestan con una calidad equiparable a nuestro nivel de desarrollo económico. Y, además, sin corrupción. Por ejemplo, la experiencia directa que los españoles tienen con la corrupción es mínima. Tan sólo un 2% se siente víctima de un soborno durante el último año, un porcentaje inferior a la media europea (4%). Pero, por otra parte —la parte *alta* en este caso—, nuestras instituciones presentan deficiencias que hay que entender como sistemáticas ya que aparecen repetitivamente en casi todos los estudios. Encuesta tras encuesta, una abrumadora mayoría de españoles —en algunos casos, hasta el 95% de los encuestados— coinciden en que la corrupción está muy extendida en nuestro país.

¿Cómo es posible esa discrepancia entre la escasa experiencia diaria de los españoles con la corrupción y su percepción de que la corrupción es muy elevada? La respuesta es que España es un caso sintomático de la diferencia que los expertos suelen hacer entre corrupción *alta* (o política) frente a corrupción *baja* (o administrativa). La primera corresponde a una situación en la que los ciudadanos perciben que el sistema político —tanto en la acción pública como en la regulación de las actividades privadas— está sesgado a favor de quienes tienen conexiones privilegiadas con el poder. El sistema favorecería, en la versión más radical de esta teoría, a unas élites extractivas (como dirían los economistas del momento, Daron Acemoglu y James Robinson) o a un capitalismo castizo (como denuncia César Molinas); y, en una versión más moderada, a los amigos o simpatizantes del gobierno de turno. Este tipo de corrupción —o, para ser más precisos, de captura institucional por parte de unos grupos privilegiados— es el que sufrimos. O que los ciudadanos perciben que sufrimos<sup>6</sup> —sobre las bases de los sobrecogedores escándalos de corrupción que hemos conocido en los últimos años.

El segundo tipo de corrupción, la corrupción baja o admi-

nistrativa, sucede en aquellos contextos donde el sector público en su conjunto da muestras de parcialidad sistemática. Hay que pensar que en otras partes de Europa, tanto del sur como sobre todo del este, el porcentaje de ciudadanos que, de forma regular, paga algún tipo de soborno (en dinero, en especie o en compensación futura de algún tipo) por una acción pública –en sanidad, educación, en la política que sea– puede estar por encima del 10 o incluso el 15%. España, por el contrario, es un país fundamentalmente imparcial en la prestación de estos servicios públicos básicos.

En resumen, usando los calificativos que se han popularizado tanto durante esta crisis, podemos decir que, «por abajo», nuestras instituciones públicas son nórdicas; mientras que, «por arriba», son sureñas. O, en otras palabras, tenemos unos médicos, profesores, policías, personal administrativo y demás prestadores de servicios públicos (lo que se suele llamar *street-level bureaucrats*) que operan con parámetros muy similares a los de sus correligionarios del norte de Europa. Sin embargo, en los niveles más elevados de nuestras administraciones –tanto a nivel central como autonómico y, muy especialmente, local– parecen operar criterios de parcialidad (cuando no de clientelismo o nepotismo) más asociados con el sur y el este de Europa. Nuestra corrupción está poco *extendida*, pero, donde existe, es muy *intensiva*: las cantidades económicas documentadas por las autoridades judiciales y policiales en nuestros casos de corrupción más icónicos resultan incomprensibles en otras democracias occidentales.

## ESPAÑA EN LA ENCRUCIJADA

Si miramos la evolución a través del tiempo de los indicadores comparados sobre calidad agregada de las instituciones que comentábamos al principio, observamos durante los últimos años un cierto deterioro de la posición española. La caída es obvia a

partir de la crisis económica, pero ya se empezaba a advertir antes del estallido de la burbuja. Esta cadencia de eventos es importante pues cuestiona la hipótesis –tan atractiva para muchos– de que la mala percepción de nuestras instituciones públicas es básicamente el resultado del mal rendimiento de nuestra economía. Así que, de acuerdo con esta tesis con tanto predicamento entre nuestros políticos, no haría falta más que esperar a que la rueda de la economía vuelva a girar para ver una mejora en las prestaciones de nuestras instituciones públicas. Sin embargo, me temo que, tanto la evidencia del caso español y de otras economías de la eurozona<sup>7</sup> como la experiencia histórica de otros países,<sup>8</sup> indica que, por el contrario, las «buenas instituciones vienen primero» o, como mínimo, «sin buenas instituciones, no podemos tener un crecimiento económico sostenible».

La evolución de España también muestra los límites de la teoría de la convergencia europea en calidad de gobierno. Lejos de que los miembros más rezagados de la UE vayan, deprisa o pasito a pasito, acercándose a los alumnos más aventajados en gobernanza, parece que asistimos a la consolidación de una cierta divergencia europea. La Europa anglosajona, germana y nórdica de forma imperturbable copa los primeros puestos en los índices comparados de calidad de gobierno. La Europa del este, junto con Grecia e Italia, no parece remontar y ha perdido posiciones frente a países emergentes –asiáticos (obviamente), pero también latinoamericanos (como Chile) o africanos (como Botswana). España, normalmente acompañada de países como Francia, Portugal, Eslovenia o Estonia, tiende a ocupar un interregno entre estas dos Europas tan dispares.

Estamos en una tierra de nadie o en una encrucijada y nuestra posición puede invitar tanto al optimismo como al pesimismo. Por un lado, la cercanía a unos países que han afianzado instituciones públicas que actúan de forma eficiente, sin favoritismo y con poca corrupción, y que tradicionalmente nos han servido de

inspiración, como el Reino Unido o Alemania, debería animarnos. Además, la eclosión de casos de corrupción durante los últimos años podría ser la espoleta que permitiera llevar a cabo cambios de fondo en el gobierno de nuestras instituciones. Recordemos que fue la exposición pública de casos de abusos generalizados del poder político en el Reino Unido, Dinamarca o EE.UU. la que facilitó el establecimiento de mecanismos de control de la corrupción en esos países. Ellos también tenían sus élites extractivas. Me gustaría matizar que la derrota de la corrupción sistemática en esos países fue posible gracias a la participación pro-activa de los sectores empresariales más dinámicos. ¿Podría haber salido EE.UU. a finales del siglo XIX de las redes de corrupción de las *party machines* y el *spoils system* sin la intervención de emprendedores del sector privado, como Richard Childs, que intentaron adaptar al sector público lo que entendieron como la parte ejemplar de la gestión de las empresas del sector privado? Creo que no. Por ello, aprovecho estas líneas para lanzar una llamada al empresariado catalán –y español– para que intente involucrarse activamente en esta reforma de profundidad que nuestras instituciones públicas necesitan.

Por el momento, desgraciadamente, ni parece que estemos intentando copiar –o reproducir de forma vaga, las buenas prácticas históricas de nuestros vecinos del norte– ni parece que haya una articulación de movimientos sociales o sectores empresariales en torno a una hoja de ruta de cambio institucional sustantivo. Si no actuamos corremos, por tanto, el riesgo de seguir la senda andada por Italia o por Grecia durante los últimos años: una paulatina pero inexorable pérdida de calidad institucional.

No podemos confiar en que la salida, al trote o al galope, de la crisis económica vaya a resolver nuestros problemas institucionales. Para empezar, porque empieza a haber un volumen de trabajos que encuentran que la evolución de la economía, más allá de causar problemas de gobernanza, es también resultado de la

calidad institucional de un país.<sup>9</sup> No es casual que los países de la eurozona que han sufrido la Gran Recesión con más severidad hayan sido precisamente aquellos con unas instituciones que, en el momento de empezar la crisis, estaban consideradas como más corruptas y menos eficientes en términos relativos. Además, una economía débil y unas instituciones débiles están altamente correlacionadas, en cualquier estudio comparado, con otros dos problemas lacerantes y de muy difícil reversibilidad: unos bajos niveles de confianza social y una alta desigualdad social. Muchos países entran así en círculos viciosos de difícil salida:<sup>10</sup> la percepción de que las instituciones públicas favorecen a unos privilegiados reduce las inversiones productivas de los agentes económicos (así como la inversión extranjera), desincentiva la cooperación (como el pago de impuestos, que tiene un indudable componente de voluntad individual) y aumenta las desigualdades entre los *insiders* y los *outsiders* —lo que, a su vez, incrementa las posibilidades de captura del Estado. De esta forma, mientras unos países entran en espirales positivas de confianza social-calidad institucional-economías competitivas, otros se atascan en espirales negativas de desconfianza social-corrupción-economías estancadas.

Entrar en un círculo positivo o uno negativo no está escrito en el ADN. Pensemos en el pobre estado de los países nórdicos a fines del XIX y compáremoslo con las gloriosas perspectivas que, en el mismo periodo, tenía Argentina, «un país de futuro que acabó estancado en el pasado».<sup>11</sup> ¿Qué observador en 1900 podría haber predicho que la fría y pobre Finlandia, tan lejos de Dios y tan cerca de Rusia, acabaría siendo una de las economías más competitivas del planeta frente a la fértil tierra de oportunidades que representaba la Argentina del momento? Recordemos que Finlandia fue el único vecino de Rusia que no acabó absorbido en el bloque comunista —en sí mismo un logro mayúsculo.

La causa de las fortunas tan dispares de países como Finlandia y Argentina reside en la adopción de instituciones radi-

calmente diferentes en uno y otro país. Y no me refiero aquí a la adopción de la democracia. Es cierto que una democracia saludable va de la mano de cualquier indicador de «buen gobierno», pero, como algunos hemos estado investigando, que un país tenga una democracia estable es el resultado –y no tanto la causa– de las características de la «infraestructura del Estado»; y, en particular, del nivel de meritocracia de la administración.<sup>12</sup> De hecho, casi me atrevo a sugerir que Argentina optó por «democratizar demasiado» su aparato estatal. Por el contrario, Finlandia, al igual que otros países del norte de Europa, optó por limitar la «democratización» de las administraciones a los niveles máximos. Vamos, el ministro y poco más. El grueso del aparato estatal finlandés ha estado pues, durante décadas, operando bajo unos criterios de gestión profesionalizada, sin espacio para maniobras políticas. Las metas a largo plazo –como el desarrollo de un sistema educativo ejemplar– han tenido, como resultado, más oportunidades que en países como Argentina, donde las metas cortoplacistas del político de turno han encontrado poca resistencia en el aparato estatal.

## **LOS GIROS COPERNICANOS NECESARIOS**

La situación de nuestras instituciones no es dramática, pero, sin embargo, no mejora. Además, tanto las medidas concretas tomadas hasta ahora como la aproximación general al problema de la calidad institucional en España, no sólo no parecen tener mucho recorrido sino que incluso puede que estén siendo contraproducentes para resolver los problemas de fondo. Debemos emprender, sin falta, no una revolución o una reforma radical de nuestras instituciones, pero sí un cambio de sentido en varias dimensiones. En cierto sentido, debemos caminar en la dirección contraria a la que nos indican muchos analistas y políticos. A continuación, doy unas pinceladas de tres giros que entiendo im-

portantes para sentar las bases de una buena infraestructura institucional en España.

### **Del colectivismo al individualismo**

Estamos entre Argentina y Finlandia, pero, al menos en la retórica del discurso regeneracionista, mostramos más elementos «argentinos» que «finlandeses», sobre todo en relación a la convicción tan generalizada entre nuestros creadores de opinión de que necesitamos más soluciones colectivas, más «política». Por ejemplo, frente a la «Europa de los mercaderes». Creo que es un error ligar la crisis institucional al individualismo asociado con las sociedades capitalistas. Y, para ello, me apoyo en datos muy básicos: existe una correlación positiva entre la percepción media que los ciudadanos de un país tienen sobre cuál deber ser la responsabilidad del individuo —frente a la responsabilidad del Estado— a la hora de solucionar los problemas cotidianos y la calidad de las instituciones del país. Aquellos lugares donde los ciudadanos esperan demasiado del Estado tienden a tener instituciones públicas de peor calidad. Por el contrario, aquellos países —con los anglosajones y, sobre todo, los nórdicos (algo sorprendente para algunos) a la cabeza— donde los ciudadanos asignan una mayor responsabilidad al individuo tienen mejores instituciones públicas. Obviamente, aquí también la relación causal puede ir en ambas direcciones: no sólo sociedades más individualistas generan mejores Estados, sino que los Estados más fuertes son capaces de forjar también individuos más autónomos. Pero el mensaje importante es que, al contrario del mantra habitual entre nuestra intelectualidad, hay que intentar fomentar la responsabilidad individual. Una tarea que debe recaer en nuestro sistema educativo, pero también en nuestros intelectuales públicos. La alternativa, tener unas expectativas demasiado elevadas sobre lo que la política puede ofrecer a los ciudadanos individuales (como un trabajo estable en el sector público o en el sector

privado gracias una regulación laboral muy «progresista»), lleva a que opciones populistas –con el Peronismo o el Chavismo como ejemplos extremos– ganen arraigo en nuestra sociedad.

### **De políticas de «Robin Hood» a políticas de «Los tres mosqueteros»**

Para los lectores progresistas que se hayan enojado con el punto anterior, la siguiente reflexión puede consolarles: el individualismo social no sólo no está reñido con un Estado de Bienestar generoso, sino que, más bien al contrario, aquellas sociedades que han ido más allá en la construcción de políticas de bienestar se caracterizan por ser individualistas. Suecia sería el ejemplo paradigmático. Son sociedades con «mucha política», pero ello es el resultado de que no han buscado soluciones políticas de forma directa –por ejemplo, poniendo en marcha un programa de transformación social radical de la noche a la mañana– sino más bien de una construcción paso a paso: tenemos el problema X concreto, busquemos la solución más adecuada para ese problema puntual. En muchas ocasiones, la solución ha sido la «colectivización» del problema –por ejemplo, con una sanidad fundamentalmente pública–, pero en otras ocasiones no –por ejemplo, desregulando mercados como el laboral.

Esto da lugar a la llamada «paradoja de la redistribución»: los Estados que hoy día redistribuyen más recursos son los que, en su día, renunciaron a políticas explícitamente redistributivas; es decir, políticas que intenten quitar a los ricos para dar a los pobres. Lo que he denominado en alguna ocasión políticas de Robin Hood.<sup>13</sup> En su lugar, optaron por políticas universalistas, que alcanzaran al mayor número posible de ciudadanos. Es decir, políticas de «Los tres mosqueteros», porque el objetivo es crear la sensación de solidaridad social de «todos para uno y uno para todos». Que no exista una política de protección de la familia

diferente en función de la renta, sino que todo el mundo se beneficie. De acuerdo con esta perspectiva, la prueba de que el Estado de Bienestar es verdaderamente universal no sería sólo que los ciudadanos con menos recursos accedan a la sanidad pública, sino que las clases medias-altas también usen la red de la sanidad (y la educación) pública. Que la heredera al trono nazca en un hospital público es, por ejemplo, una poderosa señal de la capacidad universalista de un Estado. Una señal que indica que todos los miembros de la sociedad están en el mismo barco, lo que, llegado el caso, posibilita que se puedan encontrar consensos para tomar decisiones difíciles.

En gran o menor medida, muchas de nuestras políticas –tanto de gasto como impositivas– están inspiradas por la mentalidad Robin Hood. Por ejemplo, la recepción de muchas becas y ayudas está condicionada por los niveles de renta, ayudando a consolidar la división social entre unos que pagan y otros que reciben. Universalizar esas políticas –por ejemplo, cambiando becas para unos pocos por créditos universales para todos– ayudaría a generar el clima de solidaridad social que el país requiere para emprender reformas institucionales de fondo.

## **De Controles Policiales a Alarmas de Incendio**

Con esto pasamos al último giro que querría mencionar. Durante los últimos años, prácticamente no ha habido mes sin que algún político haya lanzado alguna propuesta para mejorar la calidad de nuestras instituciones en general y para combatir la corrupción en particular. De hecho, hemos invertido un gran número de recursos ya, en términos de esfuerzos legislativos varios y también en términos de personal dedicado a la lucha contra «el mal» en nuestras instituciones. El acento se ha puesto en la detección y persecución de las actividades ilícitas –algo comprensible, sobre todo desde el punto de vista de unos políticos interesados

en presentarse frente al electorado como campeones contra la corrupción. Electoralmente, vende bien presentarse como un luchador implacable contra los corruptos.

Sin embargo, los estudios comparados sobre qué factores reducen la corrupción (y aumentan la eficacia de las instituciones; suelen ser dos caras de la misma moneda), muestran los límites de los mecanismos punitivos. Así, por ejemplo, la creación de mecanismos de «control policial» de las actividades públicas –como agencias anti-corrupción u organismos encargados de fiscalizar de forma minuciosa las cuentas de los partidos políticos– suele tener un efecto pequeño y restringido en el tiempo. Pasados unos años, los «malos» encuentran maneras de esquivar esos controles; en ocasiones, llegando a capturarlos para su propio beneficio.

Resulta más eficaz –aunque quizás no *electoralmente más eficaz*– tratar de crear instituciones con controles internos intrínsecos, lo que se denomina controles de tipo «alarma de incendios». Con gran diferencia, la alarma más efectiva es obligar a individuos con intereses diferentes –como políticos que responden a su electorado y funcionarios que responden a criterios profesionales– a tomar decisiones de forma conjunta. A grandes rasgos, eso es lo que ocurre en los países que lideran casi todos los indicadores de calidad de gobierno –de Nueva Zelanda a Canadá, pasando por Dinamarca–. Han creado instituciones donde ni los políticos «colonizan» la administración ni los funcionarios «colonizan» la política.

Las variantes institucionales son varias.<sup>14</sup> Por ejemplo, un pacto a nivel de gobierno central como el histórico «public service bargain» entre ministros británicos y altos funcionarios por el cual los primeros renunciaban a meterse en nombramientos administrativos y los segundos renunciaban a tener una carrera política. O, por ejemplo, el tipo de gobierno local –frecuente en muchos países occidentales– por el cual los representantes políticos dejan la gestión de la administración en manos de gestores

profesionales e independientes. Unos CAO (*chief administrative officers*) de las corporaciones locales que actúen como los CEO (*chief executive officers*) del sector privado. Hay otros modelos institucionales que comparten el mismo denominador común: evitar que las instituciones públicas acaben cuasi monopolísticamente dominadas por un grupo –ya sea un partido político o un interés corporativo de funcionarios excesivamente autónomos– y que las decisiones importantes requieran la discusión, la negociación y el acuerdo de individuos independientes los unos de los otros. Instalar esos pesos y contrapesos dentro de las instituciones es esencial para mejorar la calidad de nuestras instituciones.

Porque sería un error pensar que el nuestro es un problema de unas pocas manzanas podridas. Hay que tener en cuenta que en España no sólo hemos sufrido muchos episodios de corrupción sino que, además, muchas decisiones –por ejemplo, en política de infraestructuras– parece que han obedecido más al ego del político de turno que a un sano ajuste entre las necesidades del presente y la racionalidad económica a largo plazo. Ese balance necesario entre el hoy y el mañana sólo será posible si institucionalizamos un equilibrio entre las fuerzas representando la voluntad popular (los políticos) y las fuerzas representando los conocimientos técnicos y profesionales (los empleados públicos). Ésa es, a mi juicio, la gran tarea pendiente en nuestra democracia.

1. Los más populares serían los «Worldwide Governance Indicators» del Banco Mundial, que recogen la evolución de 6 indicadores de buen gobierno (Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption) desde 1996 para más de 200 países. Los datos están disponibles aquí: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

2. Un ejemplo reciente sería el ambicioso «Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE» presentado por la Comisión en Febrero de 2014. Un resumen en español, con los enlaces relevantes, disponible aquí: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_ip\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_ip_es.pdf)

3. Los indicadores del *International Country Risk Guide* –y, sobre todo, los de Corruption, Law and Order y Bureaucracy Quality– desarrollados por el Political Risk Services Group son muy utilizados dado que cubren a un gran número de países y se remontan a principios de 1980, lo que permite una panorámica cronológica superior al del resto de indicadores. Más información aquí: [http://www.prsgroup.com/AboutUs\\_Overview.aspx](http://www.prsgroup.com/AboutUs_Overview.aspx)
4. El más conocido sin duda es el Corruption Perception Index de Transparencia Internacional: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>
5. En el Quality of Government Institute hemos realizado varios estudios comparados, entre los que se debe destacar uno analizando las diferencias sub-nacionales dentro de los países Europeos. Datos aquí: <http://www.qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogeu regionaldata/>
6. Para una discusión pormenorizada de la disyuntiva entre corrupción objetiva y percepción subjetiva, ver: M. Villoria & F. Jiménez (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138(1): 109-134.
7. Ver el trabajo de Antonio Roldán Mones, «Financial Windfalls and Institutional Deterioration: Evidence from the EMU», Working Paper, London School of Economics, Mimeo, junio 2013, donde se observa una importante correlación entre la calidad institucional de un país antes de la crisis económica y la intensidad de la misma.
8. Existen muchos estudios, como el famoso *Why Nations Fail* de Acemoglu y Robinson (2012) mencionado anteriormente, pero uno de fácil digestión es el demoledor informe «The Parable of Argentina» (*The Economist*, 15-21 de febrero, 2014).
9. Una buena discusión sobre la relación de doble causalidad entre la calidad de las instituciones, por un lado, y diversas variables socio-económicas, por otra, se puede encontrar en: Sören Holmberg y Bo Rothstein, eds. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Edward Elgar Publishing, 2012.
10. Ver Bo Rothstein y Eric M. Uslaner. (2005). «All for all: Equality, corruption, and social trust.» En *World politics* 58, no. 01: 41-72.
11. Expresión de *The Economist* en su informe sobre la decadencia secular de Argentina (ver nota 8).
12. Con Bo Rothstein (en *Comparative Political Studies*, 2014), analizamos por qué la democracia colapsó en la Segunda República española mientras, en un contexto sorprendentemente similar, en Suecia se asentó en los años treinta, dando lugar al embrión del Estado de Bienestar. Encontramos que la administración española, mucho más politizada que la sueca, jugó un papel esencial a la hora de radicalizar la sociedad española. Nuestro estudio apunta en una dirección parecida a las investigaciones del historiador económico Jordi Domènech de la UC3. Con Agnes Cornell («Invictus. Bureaucracy and Democratic Stability», *The Quality of Government Institute*, Working Paper Series 2012), encontramos que la consolidación democrática en un país depende críticamente del nivel de politización de su administración pública.
13. Victor Lapuente y Johan Sandberg. «Robin Hood en América Latina», *El País*, 31-01-2014.
14. Aquí se exponen algunas: Dahlström y Lapuente (2013), «Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats and Government», Paper presentado en el 20th International Conference of Europeanists, Ámsterdam.



**Jordi Camí El encaje y las responsabilidades de lo público y lo privado para impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación**

Los indicadores globales de inversión en investigación (I) y desarrollo (D) generalmente muestran el conjunto de aportaciones públicas y privadas, distinguiendo entre lo que cada sector invierte en el sistema y lo que cada sector ejecuta. Son datos demostrativos de aspectos nucleares en la estructura económica de un país. De hecho, en I+D las responsabilidades entre los sectores

público y privado están compartidas, son complementarias y se retroalimentan entre sí. Así, entre otros, el sector público debe hacerse cargo de la financiación de la investigación básica, de la formación de científicos, y debe impulsar actividad empresarial, tanto pública como privada. De forma complementaria, al sector empresarial le corresponde la creación de valor y el crecimiento económico basado en la innovación. El sector público tiene una responsabilidad central en el fomento de la innovación y, como más comprometida es la apuesta de un país por la I+D, más importante acaba siendo la inversión del sector privado.

En España una pregunta reiterada –que no se hace el gobierno actual– es si debería hacerse una apuesta más decidida por la I+D, no sólo para favorecer salidas a la larga crisis de estos últimos seis años, sino para conseguir más prosperidad en general. En este contexto tiene sentido preguntarse cuáles son las responsabilidades del sector público y del sector privado en este compromiso, y si las contribuciones que aporta actualmente cada sector deberían repensarse o hacerse de forma distinta. La realidad es que en España, tanto en lo que se ha construido hasta ahora, como en lo que queda por hacer, todos los datos parecen indicar que nos enfrentamos a importantes limitaciones estructurales. La principal es que el sistema de ciencia-tecnología español siempre ha estado desequilibrado, en el sentido de que nunca ha conseguido que el sector privado tuviera el protagonismo que tiene en países con economías mucho más fuertes y dinámicas.

Partimos de la premisa de que la innovación derivada de la I+D contribuye directamente a aumentar la competitividad de un país, a la mejora de sus estándares de vida y al bienestar social. Esto explica que la mayoría de economías más ricas y dinámicas del mundo lo sean también porque invierten decididamente en I+D. Pero la tradición de los gobernantes españoles no se ha caracterizado por su gran compromiso con la investigación y

el desarrollo, actividades previas, esenciales y motoras de la innovación. En las últimas décadas, elementos tan singulares de la evolución de la economía española como el protagonismo creciente del turismo y la incontenente fiebre inmobiliaria podrían no haber favorecido la consecución de un gran sistema de ciencia y tecnología en España. Más bien siempre se nos ha hecho creer que nunca era el momento, que siempre había otras prioridades, que se trataba de apuestas exóticas y demasiado a largo plazo. Quizá es una negación que todavía está excesivamente arraigada en la forma de ser, ese «que investiguen ellos» de siempre, que perdura y perdura en la forma de pensar de nuestros gobernantes, tal como nos demuestran los datos.

## **EL ESFUERZO ECONÓMICO MUNDIAL EN I+D Y EL GRAN RETROCESO DE ESPAÑA**

Entre los ricos, los países económicamente más activos son también los que explican la mayoría del esfuerzo mundial en I+D. Una inversión que en 2011 fue superior a 1.400.000 millones de dólares anuales y que se concentraba en tres grandes regiones: Asia, Norteamérica y Europa. El 72% de esta inversión global la hacen siete países, que son los EE.UU. (con casi un tercio de toda la inversión), China, Japón, Alemania, Corea del Sur, Francia y el Reino Unido.<sup>1</sup> Para entender el 85% de toda la inversión mundial en I+D hay que añadir otros ocho países, nos referimos a Rusia, Taiwán, Brasil, Italia, la India, Canadá, Australia y España, con inversiones que van de los 35 a los 20.000 millones de dólares anuales, en este orden.<sup>2</sup> En la última década, sin embargo, los países que han crecido más espectacularmente en inversión en I+D son los asiáticos como China y Corea del Sur. La inversión de Japón (3,39% del PIB), tradicionalmente la más elevada, se ha visto superada recientemente por la de Corea del Sur (4,03%). En cambio, en Europa y en los EE.UU. globalmente se ha creci-

do poco, lo que no excluye que siga habiendo economías más pequeñas pero intensivas en I+D como es el caso de Israel (4,38% del PIB), Finlandia (3,78%), Suecia (3,37%), Dinamarca (3,09%) o Suiza (2,78%) (1). En este contexto, pues, la inversión global en España en 2011 fue de –sólo– 19.800 millones de dólares, el 1,33% de su PIB, cifra que expresa la suma de lo que aporta el sector público y el privado. Una inversión que se explica principalmente por la actividad en dos territorios, la Comunidad de Madrid, que supone el 26,5% de la inversión en I+D del total de España, con un esfuerzo que equivale al 1,99% del PIB, y Cataluña, que supone el 21,9% del total de España con un esfuerzo que equivale al 1,55% del PIB (2).

La realidad es que la trayectoria de la inversión en I+D en España es reciente, no tiene tradición, no empieza con continuidad hasta el año 1988 y siempre ha sido modesta. El esfuerzo económico de España en I+D siempre ha quedado por debajo de lo que le correspondería dada la importancia de su economía. Ahora España se sitúa en posición 15 en inversión en I+D en el mundo, cuando desde un punto de vista económico, según el informe del FMI de 2012, España ocupa la posición 13. Dedicar en 2011 a I+D un 1,33% del PIB contrasta con la media de la UE (1,94%), los países de la OCDE (2,37%), los EE.UU. (2,85%) o Alemania (2,88%) (1). En cualquier caso, los gobernantes españoles no han encontrado nunca el momento de colocar este objetivo como una gran prioridad. Sorprendentemente, a partir del año 2005 empezó a incrementarse mucho la inversión pública en I+D, hasta el punto de constituir el 1,39% del PIB en el año 2009. Visto en perspectiva, sin embargo, este incremento extraordinario nunca lució mucho ya que se partía de una cifra muy baja y, además, la alegría duró poco. Fue precisamente durante el mismo 2009 cuando empezaron los grandes recortes en I+D, hasta llegar al extremo de que la aportación pública de 2012 fue inferior a lo que se había invertido en 2006. Ahora nos enfrentamos

a un retroceso que está poniendo en duda la viabilidad pública de muchas instituciones. En 2013, la caída acumulada de la aportación pública estatal española ha sido del 38,67%, una reducción verdaderamente demoledora. En paralelo, en Cataluña los recortes acumulados de la contribución de la Generalitat han sido del 16,2% entre 2011 y 2013, afortunadamente inferiores y acompañados de una política institucional muy diferente (3 y 4).

Esta situación de retroceso se ha visto agravada por una progresiva y alarmante incapacidad de ejecutar lo presupuestado por parte de la administración central. Según datos del propio gobierno, a partir de 2007 también empieza a degradarse la ejecución presupuestaria de la inversión pública estatal en I+D cayendo al 80% en 2009 y derrumbándose a un inverosímil 54,8% en 2012 (5). Así es como el descenso real de la aportación pública de recursos es aún mayor de lo que se reconoce oficialmente. El sistema lo sabe, y una falta de ejecución de estas proporciones no es más que un gran fracaso político que se añade al desinterés histórico de los dirigentes españoles por la I+D. En la raíz de esta falta de ejecución probablemente se suman errores en el diseño de políticas y una gran incapacidad de las personas a cargo de las mismas. Efectivamente, una de las políticas más equivocadas de nuestros últimos gobernantes ha consistido en inflar la inversión en I+D a base de créditos en vez de aumentar las subvenciones competitivas y la capacidad de internacionalización y de alianza de los recursos humanos del sistema. Una política de créditos públicos que coincidió con la desaparición del crédito privado, un crédito privado que se exigía en concepto de cofinanciación del crédito público ofrecido, una combinación imposible que, en poco tiempo, ha llevado al colapso a muchos proyectos emprendedores incipientes. En pocas palabras, el sector público español ha estado invirtiendo de forma insuficiente y a menudo desacertada en I+D. Cuando ha llegado la crisis la cosa no ha hecho más que empeorar. Es una cuestión

de prioridades y de ideología, sin duda, ya que ésta no ha sido la tendencia de países como los EE.UU., Alemania o Francia que, en medio de la crisis, han optado por redoblar sus esfuerzos en áreas productivas como la educación y la I+D. Sólo a modo de ejemplo, tanto en Alemania como en Francia ha aumentado el número de investigadores durante la crisis, muy en particular dentro de la empresa privada.

Visto en perspectiva, pues, y pese a lo que se diga y prodigue, el desinterés histórico ha conducido a que España disponga de un sistema de ciencia-tecnología pequeño y mal estructurado (esto lo examinamos a continuación). Pequeño, con poca trayectoria y más frágil que nunca ya que la crisis se ha cebado con él haciéndolo más precario, inseguro y poco atractivo para atraer talento internacional. Sólo le faltan insensateces, como la incapacidad de nuestros administradores centrales de ejecutar casi la mitad del presupuesto público, para caer en el pesimismo a no ser que las cosas cambien pronto y con cierta profundidad.

## **RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO**

La investigación básica es difícil de planificar y sólo puede ser soportada por las administraciones públicas o por importantes filántropos. Los resultados de la investigación básica, generalmente de dominio público y global, son los que luego aprovecha el mundo empresarial para obtener aplicaciones e innovaciones. Según datos de 2011, en los EE.UU., el país del mundo donde se lleva a cabo más I+D, el esfuerzo en investigación básica supuso el 19,5% de toda la inversión pública y privada. En cifras absolutas es una cantidad importantísima, por eso es la meca de la ciencia, y por eso lideran los premios Nobel. A pesar de eso, el papel del sector empresarial en la I+D es todavía mucho más importante, ya que el 61,5% del esfuerzo global estadounidense

se hace en el ámbito del desarrollo tecnológico. Esto contrasta con la estructura de la investigación en España, también según datos de 2011, que se reparte en un 22,9% en investigación básica, un 41,7% en investigación aplicada y un 35,5% en desarrollo. Esta estructura de inversión denota una disfunción estructural, en la que el peso excesivo –en términos relativos– del tipo de investigación ejecutada por el sector público rebela el poco peso real que tiene el sector privado en el sistema (1,5).

El hecho es que cuanto más desarrollado y económicamente potente es un país más importante es la I+D realizada en el marco del sector empresarial. Por ejemplo, en EE.UU. el sector empresarial ejecuta el 68,5% de toda la I+D, y en la misma línea, en China, Japón y Corea del Sur la ejecución de la I+D en el marco empresarial supone más del 75% de todo el esfuerzo. En Europa los tres grandes en I+D también están por encima del 60% en inversión hecha desde el sector empresarial: Alemania con un 67,3% del total, Francia con el 63,4% y el Reino Unido con el 61,5%. Y en estos años de crisis, tanto Alemania como Francia han visto un aumento del número de investigadores, muy particularmente dentro de la empresa privada. En cambio, en España el reparto del esfuerzo en I+D por ámbitos no sigue esta pauta, no tiene la estructura propia de los países económicamente más activos. En efecto, la aportación del sector empresarial al sistema es del 52%, y nunca se ha situado en las proporciones de los países de referencia (en Cataluña la contribución del sector empresarial es del 56%). Este diferencial también se reproduce cuando se examinan los recursos humanos, en España sólo el 33,7% de los investigadores trabajaban en 2010 en el sector empresarial, más de diez puntos por debajo del 44,9% de porcentaje medio de los países de la UE-27. Además los recortes que se han hecho durante la crisis han reducido en un 40% el apoyo público a la I+D de las empresas. Hay más, en el prefacio de la memoria de 2013 de la Fundación COTEC se advierte que, durante la

crisis, el número de empresas españolas con actividades de innovación se ha reducido a la mitad, pasando de 36.183 en 2008 a 18.077 en 2012 (3). La pregunta es si estamos, o nos estamos situando, más cerca de un país desarrollado o más cerca de un país en desarrollo, ya que la primacía del sector público en España en el sistema de I+D es más propia de los países en desarrollo. Comparemos esto con Brasil, México o Chile, donde, según datos de 2009, la participación del sector privado está entre el 41 y el 46% de su esfuerzo global en I+D (6).

En definitiva, el sistema de ciencia-tecnología de España está mal estructurado. Es un sistema en el que –aparentemente– el sector público es desproporcionadamente mayor al sector empresarial. Estaríamos ante otro problema estructural fruto de una combinación nunca corregida de un carácter y ambición poco inclinados a la innovación por parte del tejido empresarial y unas erróneas políticas públicas de fomento de la innovación. La paradoja, como defenderemos a continuación, es que el sistema público debe seguir creciendo para conseguir un despliegue mucho mayor del sector privado. Ésta sería la prioridad estratégica para los próximos años.

## **EL PAPEL MOTOR DEL SECTOR PÚBLICO EN LA INNOVACIÓN**

Sin investigación básica, investigación financiada con el dinero de los impuestos de los ciudadanos de los países más ricos, no habría hoy industria innovadora. Tampoco habrían triunfado los países asiáticos copiadores que se han aprovechado de ella. Sin la inversión pública en el ámbito académico, hoy no existirían ni Apple ni Google. Tampoco la gran revolución biotecnológica no habría sido posible sin el conocimiento producido desde los «National Institutes of Health» estadounidenses y los «Medical Research Councils» británicos. Un hecho comprobado es que, en los sistemas más exitosos en I+D, la financiación procedente del sec-

tor empresarial siempre es inferior a los recursos invertidos por este sector, lo cual expresa que la intervención pública es fundamental. En otras palabras, el sector público apoya de forma directa y sostenida al mundo empresarial mediante diferentes instrumentos. Algunas veces van incluso más allá, en un escenario donde los recursos públicos no llegan para hacerlo todo y, en un sector donde el coste-oportunidad de la asignación de recursos públicos es altísimo, quizá cabría repensar los derechos legítimos de retorno que corresponden al sector público para aquellas innovaciones que, con este conocimiento, desarrollan después las empresas (7). Pero lo esencial es que, en los sistemas de I+D líderes y más exitosos, el sector público es el motor de las iniciativas empresariales innovadoras. Y cuando analizamos el sistema de ciencia-tecnología de España todo hace pensar que el modelo no ha funcionado nada bien, probablemente porque las políticas han sido erróneas o insuficientes. Hay algo que no ha sucedido con las leyes de la ciencia que se han promulgado, las leyes no han incidido, no han tenido un efecto transformador del sistema. Entretanto, los reproches entre los actores del sector público y el empresarial siguen siendo la norma. Visto en perspectiva, no se puede pedir a muchos centros del sistema público aquello para lo cual no han sido diseñados, como pretender que los centros de investigación muy básica ahora se pongan a patentar y crear empresas sin parar. Dejemos que cada cual haga bien su trabajo y tal vez va siendo hora de reformar en profundidad algunas políticas públicas o ejecutar algunas ya existentes de forma más extrema.

De las medidas que concitan unanimidad, algunas de las más maduras son las tres siguientes: a) Inyectar dinero público de forma finalista para atraer más dinero privado, y promover una mayor implicación inversora de la sociedad civil en el emprendimiento mediante más incentivos fiscales, pero vivimos dentro de un estado recaudador que no tiene ninguna voluntad

de ceder autonomía a los ciudadanos en la asignación de los impuestos. b) Fomentar la compra pública innovadora, en particular de nuestras propias innovaciones, lo que obliga a modificar criterios, barreras y garantías de un sector público que siempre está a la defensiva. Para este fin el ambiente actual de corrupción ambiental no ayuda ya que no propicia la necesaria desregulación de los obstáculos normativos existentes. Y c) modificar la gobernanza de las instituciones públicas ejecutoras de I+D (universidades y centros públicos de investigación) para dotarlas de verdadera autonomía, especialmente en política de captación y retribución de recursos humanos y de facilitación de alianzas para iniciativas empresariales mixtas. La dura realidad es que cualquier modificación sustancial relacionada con alguna de las tres medidas expuestas depende de la voluntad política de un gobierno central que no ha mostrado ninguna sensibilidad para la I+D ni se ha preocupado tampoco por ningún tipo de política para el fomento de la innovación. Seguramente no hacen falta muchos más diagnósticos, evaluaciones y planes estratégicos si lo que toca es decidir, hacer y equivocarse. En el mundo de la I+D todo debería ser más abierto, flexible y adaptable; en cambio, vivimos una realidad donde imperan las rigideces, los obstáculos y la falta absoluta de autonomía.

Tener que decir que los fondos públicos deben servir para crear riqueza, y que sin riqueza no se pueden hacer verdaderas políticas sociales, tal vez es excesivamente elemental, pero nos referimos a que, sin una importante y sostenida inversión en I+D, estamos hipotecando la prosperidad futura de las próximas generaciones. Y en tiempos de obsesión por reducir el déficit público, cuando triunfan voces que reclaman una grosera reducción del tamaño del sector público, reivindicar el papel estratégico del sector público para el fomento de la actividad empresarial constituye un imperativo ético. En definitiva, el sistema debe seguir creciendo en lugar de retroceder y, a pesar de la crisis, el sistema

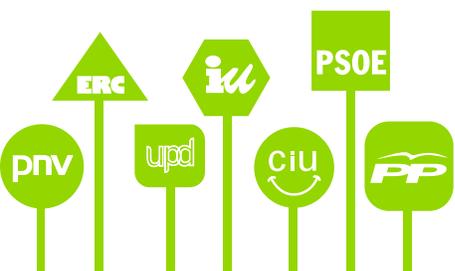
público debe hacerse más grande porque, en parte, debe orientarse más directamente a promover la actividad empresarial y debe lograr que el sector privado se implique en ello más en serio y de forma intensiva.

## REFERENCIAS

1. Science and Engineering Indicators 2014. National Science Foundation ([www.nsf.gov/statistics/seind14](http://www.nsf.gov/statistics/seind14)).
2. MERIDIÀ (Mesurament de la Recerca, el Desenvolupament i la Innovació). Observatori de la Recerca del Institut d'Estudis Catalans ([meridia.iec.cat](http://meridia.iec.cat)).
3. Informe COTEC 2013: Tecnología e Innovación en España ([www.cotec.es](http://www.cotec.es)).
4. Confederación de Sociedades Científicas de España, COSCE. Informes en [www.cosce.org](http://www.cosce.org).
5. Indicadores del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013. FECYT, Ministerio de Economía y Competitividad ([icono.fecyt.es](http://icono.fecyt.es)).
6. Unesco Science Report 2010 ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)).
7. The Entrepreneurial State, Mariana Mazzucato, DEMOS, 2011 ([www.demos.co.uk](http://www.demos.co.uk)).

1. Según el informe «Science and Engineering Indicators 2014» de la NSF norteamericana, en 2011 la inversión global en I+D fue la siguiente, en millones de dólares: 429.143 (EE.UU.), 208.172 (China), 146.537 (Japón), 93.056 (Alemania), 59.890 (Corea del Sur), 51.891 (Francia) y 39.627 (Reino Unido).

2. También según el informe anterior, en millones de dólares, la inversión global en 2011 fue: 35.045 (Rusia), 26.493 (Taiwán), 25.340 (Brasil, 2010), 24.812 (Italia), 24.289 (Canadá), 24.306 (la India, 2007), 20.578 (Australia, 2010) y 19.763 (España).



**Lluís Orriols** «No nos representa» **La crisis de los partidos políticos** Lo reflejan todas las encuestas demoscópicas publicadas en los últimos años: España se encuentra inmersa en una profunda crisis de confianza hacia nuestras principales instituciones políticas. El gobierno, el parlamento, la judicatura, la administración pública, la corona, las organizaciones sindicales y empresariales y, muy particularmente, los partidos políticos se encuentran en el ojo de mira del descontento ciudadano. Es cierto que, en térmi-

nos comparados, nuestro país se ha caracterizado, de siempre, por padecer una elevada dosis de desafección política. En efecto, los españoles han mostrado tradicionalmente un mayor grado de cinismo y desapego hacia la política. No obstante, tal descrédito de la política y muy en particular de los partidos políticos se ha acentuado en los últimos años. Actualmente, prácticamente todas las instituciones políticas suspenden en confianza política, pero los partidos políticos son, según los datos del CIS, los peor valorados con una nota de 1,8 sobre 10.<sup>1</sup>

Tal distanciamiento entre partidos políticos y sociedad ha incrementado la sensación de que el actual modelo de democracia representativa se está agotando. Los partidos se presentan como organizaciones cada vez más alejadas e ineficaces, incapaces de conectar con la sociedad y de representar las demandas de la ciudadanía. En definitiva, los partidos estarían, desde este punto de vista, inmersos en una profunda crisis.

## **¿DE QUÉ CRISIS ESTAMOS HABLANDO?**

La idea de que los partidos están en crisis no es nueva ni exclusiva de nuestro país. A pesar de que el debate en torno al descrédito que sufren los partidos se ha situado en un primer plano de la agenda pública y mediática, algunas de sus causas más importantes vienen de lejos. En concreto, en las últimas décadas se han producido en las democracias avanzadas unos cambios socioeconómicos que han alterado los patrones de voto de los ciudadanos y han obligado a los partidos a transformar sus estructuras organizativas.

La desconexión entre la ciudadanía y los partidos políticos que existe en la mayoría de las democracias avanzadas se entiende en gran parte por la evolución organizativa que han sufrido estos actores políticos a lo largo de las últimas décadas. Los que defienden la tesis de que los partidos están en crisis lo hacen a menudo tomando como referencia un ideal de partido: el partido de masas. Este tipo de partido surge entre finales del si-

glo XIX y principios del XX con la expansión del sufragio universal masculino como un instrumento de la clase obrera para poder participar en los procesos democráticos. Si durante el periodo de democracias censitarias, la burguesía y los notables locales podían costearse ellos mismos la actividad electoral y parlamentaria, la clase trabajadora debía plantearse una organización distinta para poder participar en política. La solución: la creación de organizaciones con una afiliación masiva que aportara los recursos necesarios para competir en las elecciones.

Los partidos de masas eran organizaciones con una ideología bien definida y orientada a defender los intereses de un grupo socioeconómico claramente delimitado.<sup>2</sup> Con ello, se conseguía una elevada motivación y grado de compromiso de ese grupo con el partido. Para poder atraer a nuevos afiliados, estos partidos generaban estructuras organizativas fuertemente implantadas en la sociedad.

Así, los partidos de masas se caracterizaban por su marcado perfil ideológico y una militancia numerosa, altamente movilizada y comprometida con la organización. Éste es precisamente el ideal de partido que se encuentra detrás de muchos argumentos que sostienen que los partidos están en crisis. Pero los partidos hace décadas que dejaron de ser así. Algunos importantes cambios socioeconómicos acaecidos durante la segunda mitad del siglo XX provocaron que los partidos de masas dejaran de ser organizaciones eficientes. El crecimiento económico, la mejora de condiciones de los obreros, el incremento de la movilidad social y geográfica y la aparición de una clase media con intereses más dispares desdibujaron las líneas de división entre clases sociales. Todo ello provocó que el electorado fuera más heterogéneo, por lo que los partidos tenían más dificultad de apelar a clases sociales bien definidas. Los partidos empezaron entonces a diseñar estrategias interclasistas para captar votos procedentes de distintos orígenes sociales.<sup>3</sup> Para ello, los partidos se desposeyeron de su carga ideológica y decidieron mostrarse más ambiguos. Ello conllevó una reducción de la militancia, pues su grado

de compromiso se fue deteriorando al ver que sus valores e intereses ya no estaban claramente reflejados en la organización.

Además, las actitudes políticas y el estilo de vida de los ciudadanos dificultaron cada vez más la capacidad de reclutamiento de los partidos. Los individuos fueron aumentando su nivel educativo y, con ello, también mejoraron sus habilidades para entender y participar en política al margen de las estructuras de los partidos. En efecto, el incremento de la sofisticación política permitió al electorado deshacerse de la tutela de unos partidos que hasta entonces se presentaban como esenciales a la hora de guiar y estructurar la participación política de los ciudadanos.<sup>4</sup>

Todo ello, provocó que cada vez más gente dejara de sentirse emocionalmente vinculada con algún partido y abandonara su vocación de dedicar parte de su tiempo y dinero a la organización. Los partidos perdieron un activo que hasta entonces era esencial: la militancia. Tal pérdida no representó, sin embargo, un riesgo para la supervivencia de los partidos. La espectacular extensión de los medios de comunicación de masas permitía llegar al electorado sin tener que movilizar a sus bases. Además, las cuotas de los militantes fueron reemplazadas por las aportaciones de los grupos de interés y, muy especialmente, las subvenciones del Estado. Todos estos cambios de la segunda mitad del siglo xx provocaron que los partidos tuvieran una organización menos centrada en la militancia, por lo que poco a poco se fue percibiendo que los partidos se estaban alejando de sus bases.

Tal proceso se ha agudizado especialmente en las últimas décadas cuando se ha intensificado la fusión entre instituciones del Estado y los partidos. Éstos cada vez dependen menos del activismo social y más de unos recursos públicos que se reparten entre los partidos ya establecidos, excluyendo a los partidos extraparlamentarios de gran parte del botín.<sup>5</sup> Se trata de una barrera de entrada a nuevas formaciones políticas, lo que ha provocado la rigidez del sistema, el cual se hace menos permeable a las nuevas sensibilidades que van apareciendo en la sociedad.

Como resultado de este proceso, nos encontramos que hoy los partidos políticos y las instituciones del Estado están más fusionados que nunca. Los partidos han ido progresivamente colonizando las instituciones, reforzando su poder dentro del sistema. No sólo el parlamento y el gobierno, hábitat tradicional de los partidos, sino también otras instituciones que les son más ajenas como, por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional. El reparto de cuotas entre los grandes partidos ha politizado las dinámicas de tales instituciones. Muy sintomático de este fenómeno es que nos hayamos acostumbrado a interpretar los fallos de estas instituciones teniendo en cuenta el «bando» partidista de los magistrados que toman parte de la votación.

En suma, los partidos han sufrido una importante transformación en su forma de organizarse. Éstos han dejado de estar arraigados a la sociedad y de tener la vocación de movilizar a los ciudadanos para captar recursos. Como alternativa, los partidos han encontrado en el Estado todo aquello que necesitaban para subsistir. La participación de los ciudadanos más allá del voto cada cuatro años ya no es esencial para que los partidos puedan desarrollar su trabajo. En realidad, la militancia no sólo ha dejado de ser necesaria, sino que puede ser, en ocasiones, incluso molesta. Fomentar la participación de la militancia puede reducir el margen de maniobra de los líderes políticos sin que éstos obtengan a cambio beneficios fácilmente tangibles. Aún, con ello, muchos partidos siguen manteniendo un cierto protagonismo de militancia usando mecanismos de democracia interna a efectos de legitimación y de dar una falsa apariencia de que sus partidos siguen estando implantados en la sociedad.

El ideal de democracia en el que los partidos emanan de alguna facción de la sociedad con el fin de trasladar sus demandas a las instituciones se aleja cada vez más de la realidad. Como los politólogos Richard Katz y Peter Mair afirman: «la democracia deja de ser vista como un proceso por el cual la sociedad civil im-

pone límites o controles al Estado y pasa a ser un servicio que el Estado proporciona a la sociedad civil».<sup>6</sup> En otras palabras, los partidos dejarían de ser organizaciones que surgen de la sociedad para acceder o influir en el gobierno y pasarían a convertirse en agencias semi-públicas creadas por el Estado para ofrecer al votante la oportunidad de tener alternativas a la hora de ir a votar.

En definitiva, esta evolución de los partidos a lo largo de las últimas décadas deja patente qué tipo de crisis están sufriendo los partidos. Si por crisis nos referimos a que éstos están perdiendo su posición central en el sistema no hay duda de que se trata de una conclusión precipitada. De hecho, podríamos incluso afirmar que nos encontramos en el escenario opuesto. Los partidos gozan hoy de una confortable posición, con una penetración en las instituciones políticas como jamás habían tenido. Así, la crisis de los partidos no se refiere en ningún caso al «stock» de poder que acumulan estas organizaciones sino más bien al distanciamiento que se ha producido entre partidos y ciudadanos.

### **... Y LLEGÓ LA GRAN RECESIÓN**

Aunque la mayoría de los partidos de masas desaparecieron hace tiempo, muchos de sus atributos aún perviven de forma un tanto idealizada en el imaginario de los ciudadanos. Parte de los argumentos de que los partidos están en crisis provienen precisamente de la insatisfacción que produce constatar que éstos no cumplen algunos de los estándares que caracterizaban a los partidos de masas. No obstante, el particular rechazo que sufren los partidos en España en la actualidad no sólo responde a los cambios estructurales que han tenido lugar en las democracias avanzadas durante las últimas décadas. Existen, de hecho, elementos más inmediatos e idiosincráticos que han incrementado la sensación de que los partidos se encuentran hoy en una situación crítica. En concreto, el declive del bipartidismo y la importante crisis de confianza política que se ha desatado desde el

inicio de la Gran Recesión son dos elementos nuevos que han ayudado a que la llamada crisis de los partidos emerja con fuerza en la agenda pública y mediática.

Durante las últimas décadas, la concentración del voto en los dos grandes partidos ha ido incrementando progresivamente hasta 2008. En las elecciones de ese año, PP y PSOE lograron acumular el 91% de los escaños del Congreso de los Diputados. Esta tendencia era, en realidad, algo excepcional, pues durante el mismo periodo el sistema de partidos de la mayoría de países de nuestro entorno se estaba fragmentando cada vez más.

Sin embargo, tras años de ascenso del bipartidismo en España, éste sufre un punto de inflexión en las pasadas elecciones generales de 2011, cuando la fuerza electoral de PP y PSOE retrocede de manera significativa por primera vez desde 1989.<sup>7</sup> Y nada indica que esta tendencia pueda revertirse a corto plazo. Las encuestas demoscópicas de diferentes orígenes auguran una fragmentación aún mayor del arco parlamentario de nuestro país en futuras elecciones.

El motivo de la crisis del bipartidismo que vivimos hoy en España se encuentra, en gran parte, en la inoperancia de las elecciones como mecanismo para generar gobiernos eficaces y representativos. En efecto, una de las virtudes de las democracias liberales ha sido ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de deshacerse, por medio de su voto, de los malos gobernantes y reemplazarlos por otros mejores. La amenaza a ser castigados en las urnas representaba un poderoso incentivo para que los políticos atendieran las demandas de la sociedad. No obstante, la severidad y larga duración de la crisis ha provocado que esta lógica democrática se rompa. El ya menguado margen de maniobra que dejaron las instituciones europeas a los gobiernos nacionales se ha acentuado durante la Gran Recesión y, muy especialmente, tras la crisis de la deuda soberana. Debido a estos acontecimientos, los ciudadanos han visto cómo los cambios de gobierno acababan siendo irrelevantes. Los nuevos gobernantes, incapaces

ces de deshacerse de la tutela de las instituciones supranacionales, han seguido sin ser capaces de atender las preferencias de la mayoría de los ciudadanos.<sup>8</sup> Debido a ello, la desconexión entre los grandes partidos y la sociedad ha alcanzado unos niveles hasta ahora desconocidos.

Así, tras el enfado de los ciudadanos con los partidos no sólo se esconde el descontento por la precaria situación económica durante el último lustro. Éste también se explica por el deterioro del principio de autogobierno que han sufrido muchas democracias de la Eurozona.<sup>9</sup> La incapacidad de los grandes partidos para atender las preferencias de los ciudadanos y para afrontar la crisis económica no sólo ha generado una profunda insatisfacción hacia los dos grandes partidos, sino que ha acabado derivando en una crisis de confianza política generalizada. En efecto, todos los partidos, líderes políticos y miembros del gobierno, sin excepción, han cosechado sonados suspensos. En el último barómetro del CIS de 2013, la nota media de los líderes nacionales era cercana al 3 sobre 10 y la de los miembros del ejecutivo de un 2,4. Se trata de notas marcadamente inferiores a las que veníamos observando antes de la llegada de la crisis económica.

En suma, en los últimos años el bipartidismo en nuestro país ha retrocedido de forma muy notoria y tanto la imagen de los partidos políticos como sus líderes han sufrido un enorme desgaste. Todo ello ha generado la sensación de que los partidos se encuentran inmersos en una profunda crisis. Pero, en ningún caso, se trata de un fenómeno específico de nuestro país. En Europa existe una correlación positiva entre la severidad de la crisis económica y el descrédito de sus instituciones políticas.<sup>10</sup> Así, gran parte del descontento hacia los partidos y otras instituciones políticas se explicaría por la severidad de la crisis económica y, muy especialmente, por cómo ésta ha asfixiado aún más la ya menguada capacidad de nuestras democracias de atender las preferencias de los ciudadanos.

En este sentido, la crisis de los partidos vendría a ser, en realidad, solamente un síntoma de una crisis más profunda y de mayor envergadura. Quién se encuentra hoy en una situación crítica no es tanto la imagen de los partidos políticos como uno de los principios básicos de nuestras democracias: el principio del autogobierno.

## **DEVOLVER LA DEMOCRACIA A LA SOCIEDAD**

Los partidos ocupan hoy una envidiable posición dentro del sistema, con una gran acumulación de poder y confortablemente aislados de la sociedad. Desde esta posición, es difícil pensar que éstos consigan efectuar un buen diagnóstico sobre la gravedad de la desafección ciudadana hacia los partidos y la política en general. Y ante la falta de un buen diagnóstico, es de prever que los incentivos a realizar cambios para volver a ganarse la credibilidad de los ciudadanos sean más bien limitados. Hasta ahora, el enorme descrédito que sufren nuestras instituciones políticas no ha derivado en un deterioro de la legitimidad del régimen democrático. Por fortuna, la gran mayoría de los españoles aún mantiene la convicción de que éste es el mejor sistema dentro de los posibles. Con ello, los ciudadanos demuestran una vez más su capacidad de distinguir entre legitimidad del régimen y los rendimientos que éste ofrece.

Aun así, es evidente que urge buscar soluciones. Y éstas pasan por afrontar, en la medida de lo posible, las causas que nos han llevado hasta aquí. En estas páginas he descrito las que creo que son más destacables: un desplazamiento de los partidos desde la sociedad hacia las instituciones políticas y, aún más importante, una crisis del principio del autogobierno de nuestras democracias. A mi entender, cualquier solución que se plantee debería tener en cuenta la necesidad de corregir estos dos problemas.

En el debate público se han planteado algunas propuestas dirigidas a acercar los partidos a la ciudadanía. Entre ellas qui-

zá destacan la necesidad de una reforma del sistema electoral (y en concreto de la forma de voto con listas abiertas) y la instauración de procesos de primarias para escoger a los candidatos. Los defensores de estas medidas señalan que pueden incrementar la satisfacción de los ciudadanos por al menos dos motivos. En primer lugar, permiten que el electorado no deba aceptar incondicionalmente una lista cerrada impuesta por la dirección del partido. Con ello, se conseguiría incrementar la sensación entre los votantes de que tienen una capacidad real de escoger a sus representantes. En segundo lugar, ofrecen incentivos a los políticos para que atiendan las demandas de los votantes, pues su elección ya no dependería de la lealtad al organismo del partido que confecciona las listas electorales sino de su capacidad para conectar con los ciudadanos.

Ambas medidas se plantean con el fin de corregir el aislamiento que viven hoy los partidos y reducir la brecha que existe entre éstos y la sociedad. No obstante, existe evidencia fundada de que tales medidas no siempre tienen un efecto relevante sobre la satisfacción de los ciudadanos con el sistema.<sup>11</sup> Y es que potenciar los mecanismos de participación ciudadana en el seno de los partidos puede acabar siendo inocuo si no damos respuesta al reto más importante al que se enfrentan nuestras democracias: la crisis de autogobierno. Los ciudadanos deben volver a tener la sensación de que la democracia les permite ejercer un control efectivo a sus gobernantes. Y, para ello, es esencial que el poder político usurpado por expertos, agencias independientes y organismos supra-estatales sea devuelto a sus legítimos propietarios: los ciudadanos.

1. Datos según barómetro de abril de 2013 del CIS. Si bien es cierto que la confianza en los partidos ha caído de forma notable en el último lustro, es importante recordar que éstos han cosechado tradicionalmente sonados suspensos, con notas inferiores al 4.

2. Aun así, los partidos de masas no estaban exentos de críticas sobre cuáles eran los verda-

deros objetivos de la organización. Robert Michels, en su célebre estudio sobre el partido socialdemócrata alemán de 1911 («Los partidos políticos») se lamentaba que los partidos de masas sufrieran inevitablemente un proceso de oligarquización por el cual la lucha por defender los intereses de la clase obrera se iban progresivamente desplazando por los intereses de las élites del partido.

3. Los politólogos Adam Przeworski y John Sprague muestran en su clásico «Paper Stones» (1986, University of Chicago Press) cómo los partidos socialistas decidieron abandonar su discurso en torno a la lucha de clases para poder, así, atraer electorado de otras procedencias sociales. Los partidos socialistas, al dejar de apelar a la identidad de clase, se encontraron con la consecuencia no deseada de que los obreros empezaron a abandonar su conciencia de clase y a decidir su voto por otras cuestiones.

4. Dalton, Russell J. y Martin P. Wattenberg (2002), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.

5. Los politólogos Richard Katz y Peter Mair describen a este tipo de partidos con el adjetivo «cartel» en referencia a la vocación de los grandes partidos de utilizar el presupuesto público para limitar la competencia en el mercado electoral. En España el reparto de los recursos públicos también premia a los partidos ya establecidos. Según la Ley Orgánica 8/2007 la asignación de las subvenciones a los partidos es de la siguiente forma: «se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones».

6. Katz, Richard y Peter Mair (1995), «Changing Models of Party Organizations and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, 1, 5-27. Texto traducido al castellano en Méndez, Mónica y Luis Ramiro (coords.) (2004), «Las transformaciones contemporáneas de los partidos políticos», *Zona Abierta*, 108-109.

7. Entre 1993 y 1996 la suma de PP y PSOE retrocede, pero sólo lo hace en 3 escaños. En cambio, las pérdidas entre 2008 y 2011 fue de 27 escaños.

8. Kriesi, Hanspeter (2012), «The Political Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe: Electoral Punishment and Popular Protest», *Swiss Political Science Review*, 18 (4): 518-522.

9. Los lectores interesados sobre la crisis de autogobierno en España pueden encontrar una interesante reflexión sobre esta cuestión en el libro *Democracia intervenida* (2012, Editorial Catarata) de José Fernández-Albertos.

10. Orriols, Lluís y Guillem Rico (2014), «El clima de opinión». En: Eva Anduiza, Agustí Bosch, Lluís Orriols i Guillem Rico (eds.), *Elecciones Generales 2011*, Madrid, CIS.

11. En un estudio comparado con diferentes democracias del mundo, mostramos que los efectos de la forma de voto sobre la satisfacción con la democracia son modestos y limitados a los ciudadanos más sofisticados. Véase: Bosch, Agustí i Lluís Orriols (2014, en prensa) «Ballot Structure and Satisfaction with Democracy», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, DOI:10.1080/17457289.2014.888434



**Enrique Gil Calvo** **Gente capaz de cambiar. La gestión inteligente de la inercia institucional** Ante la coincidencia en el tiempo de una serie de crisis sistémicas cuya interacción multiplica la incertidumbre de futuro, se ha creado un creciente consenso en torno a la necesidad de proceder a una sistemática reforma de nuestro tejido institucional (Molinas, 13; Garicano, 14; Ortega, 2014). Sin embargo, esta propuesta es más fácil de formular que de acometer. Como somos animales de costumbres, existe el riesgo de que

la inercia de nuestros viejos vicios adquiridos imponga su veto saboteando las más virtuosas intenciones de reforma institucional.

En este escrito me propongo identificar las tres o cuatro fuentes de problemas u obstáculos inerciales que amenazan con impedir o neutralizar las reformas institucionales, lo que haré desarrollando ciertas ideas de Hirschman. Y sólo después pasará a sugerir el mejor método de vencer tales inercias, que no es el de oponerse frontalmente a ellas con intervenciones quirúrgicas de ingeniería social (según el nefasto ejemplo del cirujano de hierro reclamado por el regeneracionismo español), sino el de adaptarse a ellas con mayor astucia, habilidad o inteligencia, para tratar de desviar su propio impulso en otras direcciones socialmente pertinentes y constructivas.

## 1. CAMBIO Y CONTINUIDAD

Hace algunos años publiqué un libro titulado *Nacidos para cambiar* (Taurus, 2001), en el que ponderaba la capacidad innata que poseemos los humanos de cambiar nuestros hábitos a lo largo del curso de vida. De hecho, y como hubiera dicho Heráclito, nadie es capaz de vivir dos veces el mismo instante vital, pues al rememorar el pasado por reciente que sea notamos cuánto hemos cambiado ya. *Tempus fugit*. Pero es que además, desde que emergió en el seiscientos la modernidad, que instauraba la primacía del principio de novedad sobre el de autoridad o antigüedad (lo que fue reflejado en la esfera pública de debate por la disputa entre los antiguos y los modernos), la búsqueda premeditada del cambio por el cambio se convirtió en el motor de la historia, que anima tanto el desarrollo del capitalismo como el de la ciencia, la técnica y el arte. Renovarse o morir, ése es el imperativo categórico de la modernidad.

Y en efecto, los humanos modernos padecemos la pasión desmedida de cambiar por cambiar, que nos impulsa a dejarnos

arrastrar por el viento de la historia siguiendo la corriente de las últimas novedades. Es el dictado de la moda, ese deseo compulsivo por exhibirnos como seguidores (*followers*) de las tendencias más concurridas (*trending topics*). Y este culto de la novedad por la novedad afecta a todas las esferas de la vida pública, desde los accesorios más intrascendentes del estilo de vida personal hasta las más graves cuestiones de interés general: la economía, la política, la opinión pública.

Pero no sin resistencias. Pues en todo aquello que amenace con erosionar nuestra posición, nuestra reputación o nuestra identidad, experimentamos una fuerte resistencia al cambio, negándonos a mudar nuestra piel social. A veces basta con el simple temor a hacer el ridículo para que nos resistamos a cambiar, pero otras muchas lo hacemos con fuerte convicción, pues en nuestra capacidad de resistir el viento del cambio ciframos nuestro amor propio y orgullo personal. Yo no me vendo, ni soy un veleta veleidoso que se deja llevar en todas direcciones por el mejor postor como si fuera un corcho que flota en el agua. Es la firmeza de la persona con raíces y con carácter, que no está dispuesta a romper sus compromisos ni traicionar a los suyos. Genio y figura hasta la sepultura.

A esta resistencia al cambio, Pierre Bourdieu la denominó *hábitus*: aquellas improntas adquiridas durante la socialización primaria que, tras ser incorporadas como prácticas habitualizadas, se convierten en nuestra segunda naturaleza, actuando como predisposiciones cuasi congénitas. Por supuesto, ese *hábitus* originario es compatible con el cambio accidental de hábitos y demás compromisos prácticos, pero sólo hasta el punto de que no amenace ni haga peligrar su continuidad biográfica. De ahí el apegarse a las raíces, a las costumbres adquiridas, a las tradiciones locales y a todo cuanto conforme el sentido de nuestra propia identidad personal y colectiva. En suma, la vida humana está hecha tanto de cambio como de continuidad.

Pues bien, con el cambio institucional se plantea el mismo problema que con el cambio personal, pues las instituciones, como las personas, también deben ser capaces de combinar el cambio con la continuidad. De hecho, una institución es una restricción al cambio, estando hecha de reglas normativas que prescriben determinadas conductas (así se hacen las cosas) y prohíben su cambio o alteración. De ahí que las instituciones perdurables se caractericen por resistir el viento de la historia, según el ejemplo de la institución por antonomasia: Roma, desde la República al Imperio y de éste al Papado que todavía persiste a día de hoy. O como las Constituciones democráticas, que están hechas para resistir el cambio político asegurando la continuidad de la comunidad cívica. Es más, se diría que todas las instituciones, como el idioma, la amistad o la familia, son sistemas de reglas de juego destinadas a impedir que las personas se dejen arrastrar por su irresponsable propensión al cambio, sujetándolas para que persistan y continúen siendo fieles a sí mismas y a los compromisos contraídos con los demás.

## **2. SALIDA, VOZ, LEALTAD Y MÁS ALLÁ**

Pero el problema surge cuando lo que se plantea no es la continuidad institucional sino el cambio institucional. ¿Hasta qué punto está la gente dispuesta a cambiar de instituciones, o a cambiar personalmente lo suficiente para adaptarse al cambio de las instituciones? Para abordarlo voy a seguir el conocido esquema propuesto hace 44 años por Albert Hirschman en su libro *Salida, voz y lealtad* (México, FCE, 1977). Como rezaba el subtítulo, su ensayo investigaba las «respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados». Justo como tratamos de hacer aquí, en busca de respuestas al deterioro de nuestros mercados, nuestras instituciones y nuestras democracias. Pues bien, al decir de Hirschman, cuando las instituciones manifiestan sus disfun-

ciones, los actores reaccionan ante la crisis con tres posibles estrategias alternativas de respuesta.

La primera es la estrategia de salida (*Exit*), típica del *homo economicus*, que interrumpe su relación con la institución en declive para buscar en otra parte una alternativa menos deficiente o disfuncional, cuyo mejor ejemplo es la deslocalización. Es la estrategia competitiva que recomienda un popular manual de autoayuda para emprendedores: *¿Quién se ha llevado mi queso? Cómo adaptarse a un mundo en constante cambio* (Johnson, 1999). Ésta ha sido la estrategia de los gobiernos europeos ante la crisis, al optar por reducir el gasto público con su política de austeridad. O la de la banca y la patronal, al optar por la retirada del crédito y los despidos masivos.

Pero ésta es también la estrategia del migrante que deja su entorno en busca de un futuro externo más prometedor, ya sea el subsahariano que intenta saltar la valla de Ceuta y Melilla o el arquitecto español que aspira a un *minijob* alemán: cara y cruz de la actual fuga de cerebros. Igualmente es la estrategia del tráfugo político, como el profesional que abandona un partido mayoritario por otro con vocación de bisagra, el votante volátil que abraza el populismo emergente o el socialista catalán que se pasa al soberanismo secesionista. Y también es la estrategia del desafecto, el abstencionista, el nómada, el desertor o el *free rider* (polizón o esquírol). Todos ellos casos extremos de cambio personal con ruptura del compromiso y quiebra de la continuidad institucional.

La segunda (*Voice*) es la estrategia de resistencia, que sin abandonar la institución permanece vinculado a ella elevando su voz de protesta para reclamar una reparación, pedir responsabilidades, demandar justicia o exigir rendición de cuentas. Hemos podido verlo estos tres últimos años en las movilizaciones colectivas desencadenadas en la periferia europea (los difamados *PIGS*) para protestar airadamente contra el austericidio que ha multiplicado el desempleo, la pobreza y la desigualdad, des-

tacando en nuestro país el 15-M, la ANC, la PAH y las Mareas Blanca y Verde (Gil Calvo, 2013). Y esta opción es la antítesis de la *salida*, formando ambas la contraposición bipolar entre el interés privado (*exit*) y la acción pública (*voice*) que se manifiesta en respuesta a la decepción y la frustración del consumidor, tal como Hirschman teorizó en un libro posterior: *Shifting Involvements* (en español *Interés privado y acción pública*, 1986).

Pero queda la lealtad (*Loyalty*) como tercera opción: la de permanecer vinculado a la institución en declive manteniendo intacto el compromiso personal con ella, para contribuir con el propio esfuerzo a los necesarios sacrificios para reformarla restableciendo su funcionalidad social. Y puestos a buscar muestras recientes ante el deterioro público creado por la crisis económica, el mejor ejemplo moral de *lealtad* lo están dando Cáritas, la Cruz Roja y las demás asociaciones del tercer sector (como los Bancos de Alimentos) que han suplido por defecto las graves carencias de la asistencia pública a la población excluida tras los severos recortes de los servicios estatales de protección social. Pero también han demostrado una gran lealtad aunque sea forzosa a las capas más débiles de la población, esos trabajadores manuales muchos de ellos extranjeros y sus familias a los que hemos despedido, sacrificado, empobrecido y desahuciado para poder superar la crisis a costa de su desesperación.

¿Eso es todo? ¿No queda más opción estratégica de respuesta a la crisis que la salida, la voz y la lealtad? Aquí deseo proponer una cuarta opción, no contemplada por Hirschman en su libro antes citado pero sí sugerida en otro suyo posterior, originalmente titulado *The Rethoric of Reaction* (en español *Retóricas de la intransigencia*, 1991), donde relataba los tres tipos de argumentos críticos (perversidad, futilidad y peligrosidad) con que las élites conservadoras tienden a oponerse a las políticas progresistas de cambio y transformación social. De donde puede deducirse que, ante el declive de las instituciones, además de la *salida*, la *voz* y

la *lealtad*, cabe una cuarta opción estratégica, a la que puede bautizarse como *reacción* en honor al libro citado, que consiste en oponerse activamente a cualquier intento de reforma constructiva y rehabilitadora.

Éste es precisamente el principal argumento del reciente libro de Acemoglu y Robinson, *Por qué fracasan los países*, que tanta resonancia pública ha merecido entre nosotros. En efecto, allí se identifica el fracaso del desarrollo económico con el poder de veto de las élites conservadoras, que optan por sabotear los intentos de reforma de las instituciones en defensa de sus cuotas de mercado, de poder y de patrimonio amenazadas por el cambio institucional. Y como han denunciado los recientes panfletos de César Molinas o Luis Garicano, éste es el principal obstáculo que impide la regeneración cívica de la vida pública española: el poder de veto de las llamadas élites extractivas.

### 3. ESQUEMA DE CAMBIO INSTITUCIONAL

Una vez identificadas las cuatro estrategias de respuesta al deterioro institucional (salida, voz, lealtad y reacción), veamos cómo pueden articularse entre sí en un cuadro o marco analítico que actúe de paralelogramo de fuerzas. Aquí voy a sugerir un esquema propio que sin embargo se inspira en los propuestos por otros autores. Ante todo el sociólogo Robert Merton (1980: 218) y sus cuatro «tipos de adaptación individual» ante la anomia institucional: innovación, conformidad, rebelión y retraimiento. Después la antropóloga Mary Douglas (1998: 60) y sus cuatro «tipos culturales» o «estilos de pensar»: individualismo emprendedor, integración jerárquica, disidencia colectiva y aislamiento autista. Y por último el demógrafo histórico Emmanuel Todd (1995: 37) y sus cuatro tipos europeos de formas familiares: individualismo competitivo, respeto a la autoridad, fraternidad solidaria y colectivismo gregario. Excuso decir que semejantes ti-

pologías no coinciden exactamente con la que se propone aquí, razón que me aconseja no detallarlas pues si las cito ahora es sólo como mis fuentes de inspiración.

El marco que propongo para analizar el cambio institucional está construido como un cuadro de doble entrada que cruza dos dicotomías bipolares. Ante todo se distinguen los efectos beneficiosos o perjudiciales esperados del cambio institucional en curso. Y después se cruzan con las dos posibles respuestas antitéticas ante el cambio institucional: la adaptación o la resistencia al cambio. He aquí su representación gráfica.

		Actitud ante el cambio institucional	
		Adaptación	Resistencia
Efectos del cambio institucional	Beneficiosos	SALIDA: Competitividad. Innovación, emulación. Iniciativa emprendedora.	REACCIÓN: Poder de veto. Dogma, rigidez, tradición. Puritanismo, integristismo.
	Perjudiciales	LEALTAD: Sacrificio. Resiliencia, superación. Confianza, solidaridad.	VOZ: Protesta, rebeldía. Resistencia, indignación. Desobediencia, insumisión.

Aquí aparecen identificadas las cuatro estrategias posibles ante el cambio institucional. La opción de *salida* designa a todos aquellos actores que cambian de institución con la expectativa de que mejoren sus intereses privados (mientras que de no hacerlo se verían perjudicados), como tienden a esperar tanto los emprendedores individuales como todos aquellos que los emulan participando en las espirales competitivas que conforman epidemias sociales y burbujas especulativas. Es la fuerza motriz de la innovación que dirige la dinámica del cambio institucional (Gurruchaga, 2013).

En cambio, quienes optan por la *reacción* son los que se oponen al cambio institucional en defensa de su propio interés por que piensan que el mantenimiento del *statu quo* les beneficia. Son

todos aquellos que se sienten amenazados por las reformas institucionales, por beneficiosas que resulten para el interés general, en la medida en que temen perder su monopolio de rentas, su posición dominante en el mercado o sus prerrogativas de poder. De ahí su rigidez institucional, su conservadurismo a ultranza, su reacción fundamentalista y su numantino encierro en el búnker de la fortaleza oligárquica que se considera asediada por la fuerza del cambio social.

Las otras dos opciones son las de aquellos actores que se sienten perjudicados por la deriva disfuncional de un orden institucional vigente con el que se identifican o al que quieren transformar. A pesar de lo cual, quienes creen que es su deber hacerlo no dudan en arrimar el hombro para contribuir a resolver los problemas por pura *lealtad*, aunque ello les cueste sacrificios sin cuento. Lo cual no implica tanto caer en la resignación como incurrir en lo que se ha venido en llamar resiliencia: aquellos esfuerzos sostenidos que logran reestructurar la situación hasta alcanzar la superación de la prueba. Todo ello en nombre del compromiso incondicional contraído con aquellos en quienes se confía y cuya suerte se comparte en justa reciprocidad.

Y finalmente queda la ya mencionada *voz*, la de aquellos que no aceptan resignarse sino que optan por la indignación, al ver que se pretende descargar sobre ellos todo el precio del desarreglo, la disfunción y el desafuero institucionales, de los que no se sienten en absoluto responsables. Y antes de que paguen justos por pecadores prefieren escalar los problemas esperando forzar así una solución o una reestructuración.

#### **4. RECICLANDO LA INERCIA INSTITUCIONAL**

El cuadro anterior debe interpretarse en el sentido de que el cambio institucional está impulsado a la vez por esas cuatro fuerzas motrices contradictorias entre sí (salida, voz, lealtad y reacción),

que pueden entenderse como los cuatro corceles que tiran en direcciones opuestas de la cuadriga en el mito del auriga de Plátón. Por lo tanto, para dirigir con éxito el cambio institucional haría falta una especie de cuadro de control que permitiese administrar dosis alternas de esos cuatro elementos para que el sistema adquiriese un desarrollo armónico y equilibrado. Todo ello mediante un arsenal de incentivos contrapuestos, al modo de los *nudges* de Thaler y Sunstein (2009), capaces de actuar de frenos y contrapesos (*checks & balances*) como en el liberalismo anglosajón.

Pero semejante intento de armonización institucional parece una utopía tan idealista e irrealizable como el neoconfucianismo capitalista del gobierno chino actual. Pues por el contrario, Hirschman (1961) ya nos advirtió que todo proceso de cambio institucional tiende a seguir una dinámica de desarrollo desequilibrado, en la que se alternan fases de predominio de un polo (el keynesianismo fiscal impulsor de la demanda agregada, pongamos por caso) a las que siguen bandazos alternantes en sentido opuesto (monetarismo facilitador de la oferta mediante la reducción de los costes de transacción). Es lo que está pasando por ejemplo en la lucha europea contra la crisis, donde al estímulo fiscal contracíclico le ha seguido la política procíclica de austeridad a ultranza.

Por lo demás, como denuncia el pensamiento conservador desde Burke a Popper y Hayek, todo intento de dirigir con voluntarismo político el curso del cambio institucional espontáneo parece condenado de antemano a fracasar. Es lo mismo que hoy también predica el neoinstitucionalismo (North, 2001) con su teoría de la dependencia de la senda (*path dependence*) o inercia institucional (Pierson, 2000), que predice la dificultad de redirigir el cambio institucional por el efecto de veto que se deriva de la persistente continuidad histórica. Por lo tanto, queda descartado todo intento tecnocrático de redirigir el curso de la historia

mediante una revolución *from above* impuesta por decreto a base de reformas estructurales, como pretendió hacer el austericidio generando una catarata de consecuencias contraproducentes y efectos socialmente perversos.

No, el programa de cambio institucional ha de aplicarse con mucha mano izquierda. Y para eso bien podemos recurrir al intuitivo saber de Albert Hirschman, cuando propuso que la única forma de torcer el curso de la historia es volviendo contra ella la hegeliana astucia de la razón histórica (Gil Calvo, 1998). Es el arte de navegar contra el viento (Gil Calvo, 1992), de remar contra la corriente o de trepar por la montaña, lo que implica reaprovechar la inercia institucional como fuerza motriz del cambio institucional. El mejor ejemplo reciente lo proporciona el malogrado presidente Suárez, cuando logró con astucia que el régimen autoritario se transformase sin querer a sí mismo. Y lo mismo debería hacerse ahora con el régimen nacido tras la Transición, buscando aliados para ello en las cuatro esquinas del cuadrilátero a fin de lograr que el cambio institucional emerja desde abajo por generación espontánea.

Ante todo, el candidato más evidente con el que coaligarse para impulsar un programa reformista es la opción de *salida*, que tiene a su favor toda su capacidad de innovación, de emulación competitiva y de iniciativa emprendedora, así como su extraordinaria visibilidad que le permite desplegar por efecto demostración una potente capacidad de liderazgo a través del efecto contagio. Pero también se trata de un aliado problemático, pues al margen de su propensión a formar burbujas especulativas y a multiplicar la desigualdad social, no debe olvidarse nunca que toda *salida* es una defección: es decir, una opción en definitiva desertora, que no pretende reformar el orden institucional en declive sino evadirse de él, huyendo de la quema para abandonarlo a su suerte. Y esto multiplica la desconfianza y el resentimiento, destruyendo la cohesión social.

En este sentido, un aliado potencial mucho más útil es la *voz* propiamente dicha, que puede servir mejor para el programa transformador porque, al permanecer al pie del cañón dispuesta a protestar, siempre empieza por demandar un programa de reformas institucionales que puede ser negociado, encauzado y canalizado con indudable provecho. Aunque bien es verdad que la *voz* siempre contiene el peligro de su posible deriva hacia el radicalismo, pues entonces ya no se conforma con la reforma institucional sino que empieza a reivindicar la ruptura del orden estatuido para erradicarlo con el voluntarista designio de reconstruirlo desde cero. Es el peor error de todos. En cuanto a la *lealtad*, constituye quizá la mejor base de apoyo para reformar el sistema por su constancia perseverante y su probado espíritu de sacrificio. Pero también presenta inconvenientes porque su naturaleza paciente y disciplinada le hace ser demasiado conservadora y tradicional, cuando lo que se precisan son ingentes dosis de reformismo e innovación.

Y queda, finalmente, la reacción: las élites económicas, políticas y mediáticas que tenderán a vetar el cambio institucional porque se resistirán a perder su posición dominante. Oponerse frontalmente a esta élite puede resultar especialmente difícil por el poder de veto que detentan, lo que les permite sabotear con éxito todos los intentos de reforma institucional mientras aguardan encastillados en su búnker a que la tormenta escampe. De modo que para sortear su resistencia lo mejor es torearla tratando de desviarla en un sentido favorable al cambio. Y aquí es donde se puede recurrir al efecto Lampedusa: ofrecerles conservar su posición dominante a cambio de que acepten liderar con su ejemplaridad social una agenda reformista que no amenace su estatus. Y ésta es quizá la estrategia más inteligente, pues por extractivas que puedan llegar a ser si el orden legal no lo impide, las élites también monopolizan la ejemplaridad social. De ahí que resulten el instrumento más poderoso y eficaz para liderar la reforma institucional.

## REFERENCIAS

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. (2012): *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto.
- BOURDIEU, Pierre (2008): *El sentido práctico* [1980], Madrid, Siglo XXI.
- DOUGLAS, Mary (1998): *Estilos de pensar*, Barcelona, Gedisa.
- GARICANO, Luis (2014): *El dilema de España*, Barcelona, Península.
- GIL CALVO, Enrique (1992): «El arte de navegar contra el viento. La travesía de Albert O. Hirschman», *Claves de Razón Práctica*, n.º 20, pp. 56-62.
- (1998): «Los trucos de la historia según Hirschman», *Claves de Razón Práctica*, n.º 79, pp. 50-53.
- (2001): *Nacidos para cambiar*, Madrid, Taurus.
- (2013): *Los poderes ocultos: austeridad y resistencia*, Madrid, Alianza.
- GURRUTXAGA, Ander (2013): *Voces y argumentos de la innovación social*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- HIRSCHMAN, Albert (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México, FCE.
- (1977): *Salida, voz y lealtad*, México, FCE.
- (1986): *Interés privado y acción pública*, México, FCE.
- (1991): *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE.
- JOHNSON, Spencer (1999): *¿Quién se ha llevado mi queso? Cómo adaptarse a un mundo en constante cambio*, Madrid, Empresa Activa.
- MERTON, Robert (1980): *Teoría y estructura sociales* [1968], México, FCE.
- MOLINAS, César (2013): *Qué hacer con España*, Barcelona, Destino.
- NORTH, Douglass (2001): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- ORTEGA, Andrés (2014): *Recomponer la democracia*, Barcelona, RBA.
- PIERSON, Paul (2000): «Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics», *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, jun., pp. 251-267.
- THALER, Richard y SUNSTEIN, Cass (2008): *Un pequeño empujón (Nudge)*, Madrid, Taurus.
- TODD, Emmanuel (1995): *La invención de Europa*, Barcelona, Tusquets.



**Josep Maria Vallès** **La relación Cataluña-España: Dos mayorías y su contexto**

La relación entre Cataluña y el Estado sigue como cuestión pendiente en la agenda política. Más de una década ha transcurrido desde que se puso en marcha el proceso de reforma del Estatuto catalán de autonomía a partir de los trabajos preliminares de la legislatura catalana de 1999-2003. Su objetivo era dar respuesta a los desajustes detectados en la pauta de relaciones Cataluña-Estado definida en la aplicación del texto

estatutario de 1979. Sin embargo, una larga y accidentada serie de vicisitudes políticas, parlamentarias y jurisdiccionales malogró el intento. En el momento de redactar estas notas, el contenido sigue abierto.

Expondré aquí, en primer lugar, algunos datos sobre la evolución de este prolongado intento de reajuste político-institucional que ha dado lugar a la formación –en Cataluña y en España– de dos mayorías discrepantes sobre la interpretación y el tratamiento de la cuestión. Indicaré algunas posibilidades de salida para el conflicto entablado. Finalmente, consideraré elementos de contexto que condicionan dichas posibilidades: a saber, la crisis de legitimidad del sistema político español y el cambio de escala político-territorial en que la globalización sitúa a las sociedades actuales.

## **LA BÚSQUEDA DE UN MODELO TERRITORIAL ESTABLE**

Es una búsqueda infructuosa de largo recorrido. Coincide con la accidentada trayectoria del proyecto liberal de Estado-nación que arranca en España a principios del siglo XIX. No es necesario remontarse a antecedentes más remotos, ni a 1479 cuando se unen sin fusionarse las coronas de Castilla y de Aragón, ni a 1492 cuando capitula el reino nazarí de Granada o a 1512 cuando Navarra es conquistada por Castilla. Ni siquiera a 1714 cuando Felipe V deroga las constituciones de Cataluña por derecho de conquista.

Es suficiente examinar lo ocurrido desde 1978 cuando se produce la «transición por transacción» de la dictadura de Franco a la monarquía liberal-democrática de Juan Carlos I. Desde aquel momento y en términos aproximados, cabe distinguir tres fases en la articulación de un nuevo modelo territorial.

- En una primera etapa y a partir del pacto constituyente de 1978, se elabora un esquema de contornos difu-

sos, pero que permite salir del paso y desbloquear el profundo desacuerdo inicial.<sup>1</sup> Pese a ser muy criticado por parte de algunos juristas por ambiguo y poco ortodoxo, el modelo –bautizado como «estado de las autonomías»– resultó políticamente útil para dar respuesta a uno de los principales problemas –si no el principal de ellos– aplazados y agravados por el franquismo. Hay que notar, sin embargo, que la aplicación posterior de la salida esbozada en la Constitución retorció en cierto modo la intención original de sus autores y forzó la literalidad de la norma. Se produjo, pues, una primera «mutación» constitucional que dio una versión inesperada de sus previsiones.<sup>2</sup> Es la versión asumida por los dos mayores partidos estatales –PSOE y UCD, primero, y PP, después– a lo largo de los años ochenta y primeros noventa del pasado siglo. El resultado puede condensarse así: distinción sin efecto práctico entre inominadas «nacionalidades y regiones», exclusión del principio de autodeterminación, nivelación del sistema de autogobierno en quince comunidades autónomas, régimen autonómico singular para el País Vasco y relación cuasi-confederal del Estado con Navarra. Este desarrollo imprevisto del acuerdo constitucional –bautizado como «café para todos»– decepcionó a buena parte de la opinión catalana. Sin embargo, es innegable que comportó en general un resultado positivo. Constituyó una oportunidad favorable para estimular una orteguiana «redención de las provincias», despertando energías locales sofocadas por el tradicional centralismo del Estado. Con sombras y fallos, inevitables y evitables. Y bajo la persistente agresión terrorista de ETA, resistida a un alto precio, pero con menos costes para la democracia y el estado de derecho de los previsibles

o incluso de los producidos en Gran Bretaña en relación con el IRA y la situación de Irlanda del Norte. Por todo ello, hay que reconocer que esta etapa de intensa y rápida descentralización constituye un período sin precedentes en la historia contemporánea española. No es honesto ni justo olvidarlo. Lo hacen quienes convierten ahora el desarrollo de las CC.AA. en la «madre de todas las desdichas» e insinúan o propugnan su anulación directa o indirecta. Volveré sobre ello.

- La segunda etapa se inicia a mediados de la década de los noventa cuando empiezan a manifestarse las carencias del modelo territorial adoptado. En ocasiones, son limitaciones que resultan de rasgos originales defectuosos. En otros casos, son efecto de factores sobrevenidos (ingreso en la UE, cambios tecnológicos, impacto social de la inmigración...). Como consecuencia, se acumulan disfunciones competenciales, ausencia de mecanismos de coordinación Estado-CC.AA., excesos burocrático-administrativos, desequilibrios en el sistema de financiación, etc. A ello se suma un factor de no pequeña importancia: la resistencia de una cultura centralista muy arraigada en buena parte de una administración estatal incapaz de adaptarse a la dinámica descentralizadora que los acuerdos político-constitucionales permitían aplicar.<sup>3</sup> En el caso de Cataluña, fue haciéndose más patente que el tratamiento formalmente igual de las quince CC.AA. comportaba no sólo resultados desfavorables en materia financiera y competencial, sino también la ausencia de reconocimiento simbólico para sus señas de identidad como comunidad nacional. A partir de este momento van perfilándose dos reacciones contrapuestas. A un lado, las pretensiones de «cerrar el modelo», pero sin ofrecer precisión explícita sobre el

sentido de dicha «clausura» salvo para criticar con más o menos justificación los presuntos excesos de las CC.AA. Por otra parte, las propuestas de revisión de los textos normativos básicos –Constitución de 1978 y estatutos de autonomía–, intentando activar su potencialidad y explotarla de manera más funcional. Sin embargo, estas propuestas de reforma chocan con una concepción sacralizada de la constitución, una concepción que –en lugar de reforzarla– la expone al riesgo de una progresiva deslegitimación. El segundo gobierno conservador del presidente Aznar (2000-2004) agrava la disparidad de enfoques, al impulsar una intensa reivindicación simbólica y competencial del Estado-nación y al desdeñar una revisión concertada del modelo territorial que activara sus posibilidades de innovación.

- Una tercera fase arranca a principios del presente siglo, cuando se ponen en marcha dos intentos unilaterales de abordar la cuestión: el llamado «plan Ibarretxe» para la reforma del Estatuto del País Vasco y la iniciativa del Parlament de Catalunya que desembocará en el nuevo Estatuto de 2006. La forma en que ambas iniciativas son gestionadas y la intransigente resistencia que reciben acentúan aún más la tensión entre gobiernos y partidos, radicalizan posiciones de otros actores sociales y producen cambios significativos en la opinión pública. De manera particular, hay que subrayar los efectos del debate sobre el Estatuto catalán de 2006, la violenta polémica suscitada durante su elaboración, la impugnación del mismo ante el Tribunal Constitucional, la repetidamente aplazada y cuestionada decisión de dicho Tribunal y su repercusión sobre la opinión ciudadana, con efectos contradictorios en Cataluña y en el resto de España. En esta tercera fase, hay que contar además

con el impacto de la gran recesión económica iniciada en 2008 y de la crisis institucional del sistema político español en su conjunto, como señalaré más adelante. Todo ello ha conducido a una mayor polarización de las posiciones, a una grave incertidumbre sobre el desenlace de la pugna desencadenada y a una creciente preocupación por los costes que esta situación genera en todos los órdenes de la vida colectiva. Así ha sucedido de manera destacada en el ámbito empresarial con ocasión de algunos episodios relacionados con la distribución territorial del poder económico. Sectores del empresariado catalán que intentaban mantenerse a distancia de un conflicto percibido como propio del espacio político pero no tan relevante para sus intereses directos, se manifiestan ahora más críticos con el statu quo y se inclinan también a revisarlo, especialmente por lo que hace al sistema de financiación del autogobierno y a la distribución de las inversiones públicas.<sup>4</sup>

## **LA EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA: DOS MAYORÍAS DISCREPANTES EN CONFLICTO**

¿Cómo se ha reflejado esta evolución en la opinión pública? Es ilustrativo examinar su recorrido a lo largo de los últimos años y en los distintos ámbitos territoriales: España en su conjunto y cada una de las CC.AA. Detectamos rasgos comunes en dicha evolución, cada vez más desfavorables al modelo territorial vigente, pero discrepantes en cuanto al sentido que debería adoptar su renovación. En esta evolución, resalta la posición de Cataluña en la que se ha ido configurando una mayoría claramente diferenciada y contrapuesta a la mayoría española. Veámoslo con algún detalle.<sup>5</sup>

He seleccionado tres indicadores de opinión que presento en los gráficos adjuntos, atendiendo a su distribución en España, en

Cataluña y en la Comunidad Autónoma (C.A.) de Madrid. La selección de los casos de España en su conjunto y de Cataluña es obvia, dado que el conflicto político afecta a sus relaciones mutuas. Por lo que hace al caso de la C.A. de Madrid, la comparación se justifica por un peso político específico que supera el que le da su importante magnitud demográfica y económica. En la C.A. de Madrid tienen su base no sólo las cúpulas políticas y administrativas del Estado. También las élites dirigentes del capitalismo financiero, de las grandes *utilities* privatizadas durante la década de los noventa, de las empresas de actividades reguladas o contratistas del Estado y de los grandes grupos mediáticos. Pero, a la vez, radica en la capital del Estado buena parte de su comunidad académica e intelectual, junto con los sectores de mayor creatividad cultural y artística. Sin olvidar que en Madrid se han dado también notables experiencias de movilización ciudadana como han sido el 15-M o las «mareas» populares en defensa de la sanidad y la enseñanza públicas. Por todo ello, merece la pena prestar atención al caso de Madrid cuando se examina cómo reacciona la opinión pública ante cualquier fenómeno de interés político y, en este caso, ante la cuestión territorial.

Los tres indicadores examinados son los siguientes:

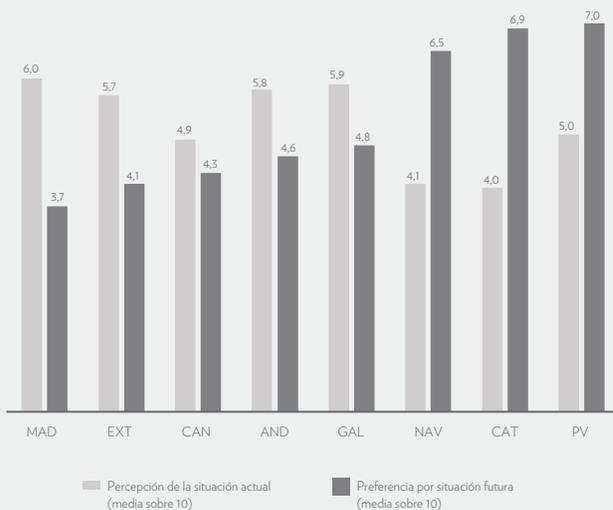
a) La comparación entre el grado de descentralización actual percibida y el grado de descentralización deseada en algunas CC.AA. Tal como aparece en el gráfico 1, sólo Cataluña, Navarra y País Vasco aspiran a una mayor descentralización respecto de la percibida como existente. Madrid, en cambio, se sitúa en el polo opuesto: es la que mayor grado de descentralización percibe y es la que más desearía disminuirla.

b) La preferencia entre modelos de articulación territorial para toda España (gráf. 2). Análogo contraste se da entre Cataluña –preferencia por los modelos más descentralizados– y Madrid –preferencia por los modelos menos descentralizados o sin descentralización alguna–. El conjunto de España se sitúa en

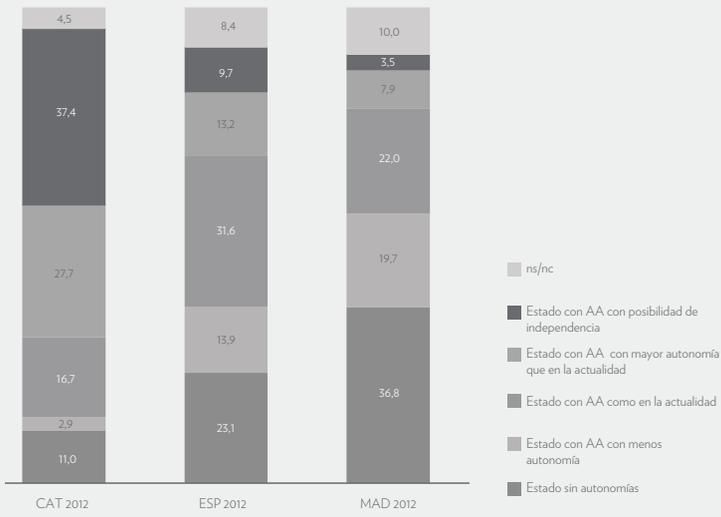
posición intermedia, aunque mucho más cercana a la posición de la C.A. de Madrid que a la catalana.

c) El grado de autonomía deseado para la propia C.A. Se registra la misma pauta que en los indicadores anteriores. El conjunto de España preferiría mantenerse en su situación actual, la mayoría en Madrid desearía contar con menos autogobierno del que ahora dispone, mientras que Cataluña demanda por muy amplia mayoría (cerca del 70%) disponer de más autogobierno (gráf. 3).

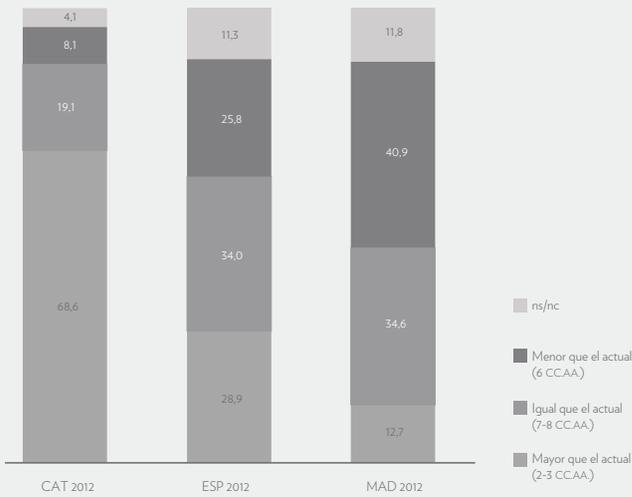
**GRÁFICO 1. OPINIÓN SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN ALGUNAS CC.AA. (VALOR SOBRE 10)- FTE. CIS 2012**



**GRÁFICO 2. PREFERENCIA MODELO TERRITORIAL: COMPARACIÓN CATALUÑA-ESPAÑA-MADRID. FTE.: CIS 2012**



**GRÁFICO 3. GRADO DE AUTONOMÍA PREFERIDO PARA LA PROPIA C.A. FTE. 2012**



Este repaso rápido a los indicadores descritos es muy elocuente. Confirma la existencia de dos mayorías contrapuestas, en España y en Cataluña. En el conjunto del Estado, se perfila una mayoría ligeramente favorable a la conservación del modelo vigente (en torno a un tercio del total de la población encuestada) en contraste con dos tendencias revisionistas aproximadamente equivalentes pero de signo contrario: a favor de una mayor descentralización (28%) y a favor de una mayor recentralización (25%). Por su parte, la distribución de la opinión en Cataluña es rotundamente diversa: una amplia mayoría (68%) reclama una mayor descentralización, mientras que son minoría (20%) quienes se conforman con el modelo vigente. Sólo una minoría reducida (8%) optaría por un retroceso en la descentralización. Nótese, finalmente, que el número de quienes no se pronuncian sobre la cuestión es mucho menor en Cataluña –aproximadamente la mitad– que en el conjunto del Estado o de la C.A. de Madrid.<sup>6</sup>

La situación descrita es resultado de una evolución de la opinión en la que han influido las limitaciones propias del sistema y la resistencia a reformarlo, el impacto de la Gran Recesión (2008) imputada a menudo a los «excesos» de las CC.AA. o el clima creado por una renovada campaña de tono revanchista sostenida por quienes siempre vieron en la descentralización territorial una erosión de su tradicional posición de dominio: en la política, en la alta burocracia o en el mundo empresarial.

Todo ello –defectos propios, crisis económica e instrumentación partidista y corporativa– ha repercutido sobre la mencionada evolución de la opinión, cristalizada en dos mayorías. En Cataluña, se niega legitimidad al modelo por considerarlo claramente insuficiente en su dinámica descentralizadora. En el conjunto de España, una ligera mayoría se conforma con lo conseguido o aspira a contraer el autogobierno. Es esta contraposición entre mayorías la que devuelve al primer plano de la política la

problemática relación histórica entre Cataluña y España. Tiene ahora como foco el cuestionamiento radical de la configuración del Estado nacida de la transición de la dictadura a la democracia entre 1977 y 1980. El ascenso de la opción independentista en Cataluña expresa la radicalidad de esta impugnación.

## **¿DE LA CONFRONTACIÓN A LA NEGOCIACIÓN? LAS VÍAS DE SALIDA**

Las dos mayorías se han expresado solemnemente en el ámbito institucional con votaciones de signo contrario en el Parlament de Catalunya y en el Congreso de los Diputados. En ambos casos, con apoyo compacto de amplias mayorías parlamentarias. Las dos mayorías se expresan también de manera continua en el escenario mediático, con profusión de intervenciones que saltan rápidamente del análisis a la toma de partido, cuando no a la descalificación o al insulto. Predomina, pues, una dinámica de confrontación en la que cada una de las partes reclama a la contraria que se someta a su posición. A un lado, la reclamación de un replanteamiento radical del statu quo territorial, incluso con reconocimiento del derecho de los catalanes a optar por la separación del Estado. Enfrente, la afirmación de una indisoluble unidad nacional española, inscrita en la constitución como «línea roja» infranqueable. Con los datos disponibles, no parece que ninguna de las partes posea en estos momentos la capacidad de persuasión ni de coacción suficiente para llevar a la otra a una rectificación sustantiva de sus posiciones.

¿Es soportable un desacuerdo permanente de esta naturaleza y de tal magnitud? Lo admitía resignadamente Ortega y Gasset cuando señalaba en 1931 que la «conllevancia» era la única forma que tenía España de sobrellevar el problema catalán. Pero no parece que el pronóstico orteguiano fuera muy certero, a la vista de lo ocurrido desde entonces. Tampoco ahora cabe pensar-

lo. Por tanto, es recomendable explorar las posibilidades de una revisión del modelo territorial que permitan evacuar la tensión acumulada. No se trata de buscar una «salida» con garantía de duración indefinida porque la política democrática aspira a dar respuesta temporal a situaciones cambiantes, no a confeccionar recetas perfectas e inmutables. Desde esta perspectiva de razonable modestia, las alternativas disponibles para una negociación giran en torno a cinco grandes líneas.<sup>7</sup>

La primera consiste en una recentralización gradual del sistema existente. Parece ser la opción adoptada hasta ahora por el actual gobierno conservador del presidente Rajoy, tal como se desprende de una serie de importantes decisiones en materias diversas: fiscal, financiera, municipal, educativa, laboral, medioambiental, etc. Es una involución que satisface a buena parte de la opinión española, incluso a gobiernos y poblaciones de algunas comunidades autónomas que ven reducida su propia esfera de autogobierno. En cambio, en nada favorece la posibilidad de convencer a la opinión catalana mayoritaria para que altere el sentido de sus aspiraciones. Más bien al contrario.

Una segunda opción de sentido opuesto a la anterior apuntaría a incrementar el grado de descentralización territorial sin variar demasiado las bases del esquema actual. A mi juicio, es un camino abierto, pero con poco recorrido. Lo puso de manifiesto el intento de reforma estatutaria emprendido desde Cataluña y que desembocó en el controvertido Estatuto de 2006. Una eventual expansión de la descentralización sin transformaciones de calado en el modelo no subsanaría algunos de sus defectos capitales ni respondería a lo que se planteaba entonces y se plantea ahora desde Cataluña.

Una tercera pista apunta a la adopción de un modelo federal. Pero la etiqueta federal encubre formatos muy variados, tal como lo revela el amplio catálogo de estados federales existentes. Lo son Alemania, Suiza, Estados Unidos o Canadá. Pero

también Rusia, la India, México, Argentina, Sudáfrica o Nigeria. En todo caso, su viabilidad dependería de que la propuesta contuviera precisiones mayores que las suministradas hasta ahora por sus promotores. La aplicación en España de una fórmula federal presenta, además, dos inconvenientes. En primer lugar, la aclimatación de este principio organizativo a la cultura política española puede ser bastante problemática a la vista de consolidadas tradiciones centralistas en sus partidos y en sus élites administrativas. Un segundo inconveniente lo plantea la necesidad de combinar la tendencia homogeneizadora propia del federalismo con el hecho de que Cataluña –junto con Navarra y el País Vasco– mantienen la demanda de un reconocimiento singular, una demanda que se encuentra precisamente en el origen del conflicto.

Un cuarto escenario permitiría extender a Cataluña la «vía navarra» de acceso al autogobierno. Se trataría de repetir el discreto confederalismo existente entre el Estado y aquella Comunidad. O entre el Reino de España y el Reino de Navarra, si se prefiere apelar a sus raíces tradicionales. Lo califico como confederalismo discreto por un doble motivo: porque no es propiamente la confederación de los manuales y porque su carácter excepcional y algo extravagante pasa discretamente desapercibido para los acérrimos defensores de la ortodoxia constitucional. Sea como fuere, la relación establecida entre Estado y Comunidad navarra parece aceptada y satisfactoria para ambas partes, tanto en lo simbólico como en lo competencial y en lo fiscal. Algunas voces han sugerido recientemente –con o sin mención del precedente navarro– la posibilidad de una relación similar entre el Estado y Cataluña, una relación que cuenta con un ejemplo muy consolidado y que no parece haber socavado fatalmente los cimientos del presente orden constitucional.

Finalmente, está sobre la mesa una eventual separación entre Cataluña y España por más que se le opongan importantes

obstáculos legales, económicos y simbólicos. Cabe imaginar una separación amistosa o una separación agria y turbulenta. Con costes elevados en ambos casos y para ambas partes. Pero menores tal vez en la primera que en la segunda. Por desgracia, no parece que la separación amistosa sea imaginable a la vista del clima que nos envuelve. Habría que resignarse, por tanto, a que se diera la segunda. A sabiendas de que su naturaleza conflictiva tampoco excluiría una negociación para resolver multitud de cuestiones de derecho y de hecho.

Éstas son las pistas de salida del conflicto que debería explorar una deseable e inevitable negociación. Es probable que dicha negociación llegue más tarde de lo conveniente cuando se hayan producido ya incidentes de recorrido nada favorables para un verdadero clima negociador. Disminuir estos incidentes y su gravedad debería ser obligación de quienes responsablemente desean alcanzar sus objetivos sin incurrir en costes inaceptables para las dos partes que de una forma o de otra deberán conservar algún tipo de relación. Al mismo tiempo es imprescindible considerar en qué contexto va a producirse una eventual negociación y examinar en qué la propicia y en qué la dificulta, tal como apunto a continuación.

## **EL CONTEXTO: CRISIS INSTITUCIONAL, CAMBIO DE ESCALA TERRITORIAL Y DEMOCRACIA**

El regreso de la cuestión catalana –que es, en realidad, la cuestión de una nueva definición político-institucional de España– al primer plano de la agenda política no puede desligarse de dos fenómenos que la envuelven y condicionan.

- El primero es la situación inestable del sistema político español en su conjunto. Al igual que sucedió en ocasiones anteriores en las que la sociedad española y la

sociedad catalana se enfrentaron por la misma cuestión –en 1918, en 1931 o en 1978–, la relación Cataluña-España se replantea en el momento en que dan señales de grave fatiga los materiales institucionales y culturales con los que se construyó el sistema político erigido durante la transición a la democracia. Dicha fatiga –o, si se prefiere, su pérdida de legitimidad– no afecta sólo a la organización territorial. También la padecen otros elementos: la garantía efectiva de los derechos individuales, especialmente de los derechos sociales y económicos, los instrumentos básicos de la democracia representativa –partidos, parlamento– o la administración de justicia, sin olvidar el papel discutido de la Monarquía en el entramado institucional. Este desgaste se solapa con defectos de la cultura política poco o nada favorables a un funcionamiento satisfactorio de la democracia: la dinámica de crispación entre fuerzas políticas, el sesgo simplificador y sectario de buena parte de los medios de comunicación, la penetración de la corrupción, etc.

Esta crisis general dificulta la posibilidad de una solución inmediata del conflicto territorial, porque no podrá ser abordado de manera aislada o separado de las demás cuestiones que suscitan las transformaciones generacionales, culturales, socioeconómicas y tecnológicas. Estas transformaciones han propiciado nuevas formas de movilización ciudadana y de relación con las instituciones: basta fijar la atención en la función de las redes sociales para la distribución de información y la organización de campañas y movilizaciones. Son transformaciones que influyen en la búsqueda de un nuevo modelo territorial. Difícilmente prosperará, por ejemplo, un modelo que sea producto de una transac-

ción entre élites: deberá contar con la intervención de la ciudadanía en mayor medida de lo que se admitió en el pasado.

- El segundo fenómeno a considerar cuando se busca una salida al problema es el innegable cambio de escala experimentado por la política actual. La organización territorial en España y, en particular, las relaciones entre Cataluña y el Estado no pueden seguir siendo abordadas desde la perspectiva doctrinal del «Estado-nación soberano» como sujeto principal de la política, tal como proponía el siglo XIX. Ni la llamada globalización, ni el proceso de integración europea permiten seguir considerando la condición –adquirida o reivindicada– de un Estado como punto de referencia para una comunidad política que aspira a gestionar sus asuntos comunes. Porque esta capacidad de gestión está condicionada, compartida y articulada con otros importantes centros de decisión. Grandes áreas metropolitanas, entes políticos territoriales no reconocidos como Estados soberanos, organizaciones supraestatales de ámbito internacional o regional, macroempresas de ámbito mundial: éstos son los agentes que intervienen hoy en la definición y aplicación de políticas públicas. De ahí que la posición relativa que cada comunidad ocupa en esta red tan amplia y tan diversa tenga mayor transcendencia que la delimitación territorial de sus presuntas competencias exclusivas o soberanas. Son muy pocas las comunidades políticas a las que se atribuye el rango estatal que disfrutaban realmente de soberanía, entendida como poder exclusivo e ilimitado. Predominan, en cambio, las comunidades «post-soberanas» que integran la red de la política global. Al mismo tiempo, no tienen por qué ser comunidades

«nacionales» porque el necesario reconocimiento de las identidades colectivas de quienes comparten memoria histórica, idioma, expresiones culturales, etc., no siempre coincide con una demarcación territorial perfectamente delimitada. Más todavía cuando las migraciones masivas y la extensión y capitalización de todo tipo de comunicaciones han propiciado la yuxtaposición de colectivos con muy diversa identificación nacional. Se van constituyendo, pues, comunidades «post-nacionales» en el sentido de que en dichas comunidades ya no pueden solaparse de manera exacta y automática la referencia nacional, la referencia territorial y la referencia política.

Una observación final. En el trasfondo de ambos fenómenos –la crisis específica del sistema político español y el cambio de escala que lleva a la progresiva obsolescencia del «Estado-nación»– reaparece el reto que las nuevas condiciones socioeconómicas y culturales de nuestro mundo plantean a los defensores del principio democrático. La intervención libre e igual de todos los miembros de una comunidad en los asuntos que les afectan es la sustancia de dicho principio. Lo que está en juego, por tanto, es la traducción efectiva de este principio en el sistema político español y en las nuevas relaciones que deben mantener Cataluña y España como parte de una red política global. Ni lo uno ni lo otro puede ser contemplado como un problema localista. Al contrario. Sea cual fuere el tratamiento que reciban, constituirán una muestra más –para lo positivo y para lo negativo– de la tensión que se da entre quienes abandonan aquel principio y quienes sostienen que el horizonte democrático sigue siendo la meta irrenunciable para una sociedad que quiere ser más humana, justa y libre.

## ALGUNAS REFERENCIAS

BALFOUR, S. y QUIROGA, A. (2007), *España reinventada. Nación e identidad desde la transición*, Madrid.

BORJA, J. (2013), *Cartes de llum i de prop. Incerteses i propostes de reconstrucció democràtica*, Barcelona.

CAMINAL, M. (2002), *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona.

CROUCH, C. (2004), *Posdemocracia*, Madrid.

GÓMEZ MENDOZA, J., LOIS GONZÁLEZ, R. C., NEL·LO COLOM, O., eds., (2013), *Repensar el Estado*, Santiago de Compostela.

HABERMAS, J. (2000), *La constelación post-nacional. Ensayos políticos*, Barcelona.

HOBBSBAWM, E. J. (2000), *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona.

KEATING, M. (2012), «Rethinking Sovereignty: Independence-lite, devolution-max and national accommodation», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, vol. 16, pp. 9-29.

— (2001), *Plurinational democracy: stateless nations in a post-sovereignty era*, Oxford.

LÓPEZ BURNIOL, J. J. (2008), *España desde una esquina. Federalismo o autodeterminación*, Madrid.

POWELL, Ch. (2001), *España en democracia 1975-2000*, Barcelona.

SÁNCHEZ CUENCA, I. (2014), *La impotencia democrática*, Madrid.

VALLÉS, J. M. (1992), «La política autonómica como política de reforma institucional», en Cotarelo, R., comp., *Transición y consolidación democrática 1975-1986*, Madrid.

VÁZQUEZ MONTALBÁN, M. (2003), *La aznaridad*, Barcelona.

1. El modelo se formaliza en las correspondientes normas constitucionales y legislativas. Sus líneas básicas se trazan en las disposiciones insertas en el Título preliminar y en el Título VIII de la Constitución. Para el caso de Cataluña, se contaba ya con el reconocimiento de la Generalitat y de su Presidente como institución pre-constitucional para el autogobierno de Cataluña (RDL 41/1977 de 29 de setiembre, sobre el restablecimiento provisional de la

Generalitat de Catalunya). Se suele pasar por alto este Real Decreto-Ley que confería a la Generalitat republicana un reconocimiento en cierto modo extra-constitucional y que la aproximaba llamativamente a la situación otorgada a la dinastía borbónica y al monarca que la representaba.

2. Se entiende por mutación constitucional un cambio producido en su interpretación y aplicación, sin haber procedido previamente a una reforma formal de su texto.

3. Es significativa a este respecto la continuidad de departamentos ministeriales, direcciones y subdirecciones generales en ámbitos cuyas competencias han sido transferidas totalmente o en gran medida a las comunidades autónomas. Tan criticable y poco justificable es esta continuidad como la multiplicación de órganos autonómicos, incesantemente criticada por algunos poderes sociales y medios de comunicación.

4. Me refiero a cuestiones que se sitúan en la intersección de lo político y lo empresarial como son la oposición a la fracasada opa de Gas Natural sobre Endesa, la resistencia político-burocrática al traslado a Barcelona de la sede de la Comisión Nacional del Mercado de Telecomunicaciones, la negativa a una gestión descentralizada del aeropuerto de Barcelona para facilitar su expansión o el repetido aplazamiento de las inversiones estatales en el llamado «corredor ferroviario mediterráneo» en beneficio de la extensión del AVE en trayectos de impacto económico mucho menos positivo.

5. El análisis depende de los datos suministrados por las encuestas de opinión administradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), adscrito al Ministerio de la Presidencia del Gobierno español. Los datos para la elaboración de los gráficos corresponden al CIS, Barómetro autonómico 2956 (2012) que utilizó una muestra muy amplia. Están también disponibles los datos suministrados por otros institutos de investigación. Por ejemplo, el Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona y el Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), dependiente del Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya. En estas notas, he preferido utilizar únicamente los datos proporcionados por el CIS por la homogeneidad relativa de su tratamiento.

6. De modo deliberado, se dejan al margen de esta exposición los casos del País Vasco y de Navarra, cuya opinión pública se manifiesta también de manera excéntrica con respecto a la tendencia dominante en el conjunto estatal. Cada uno de ellos presenta características diversas y por esta razón he preferido no tratarlos en este comentario.

7. Evito exponer el detalle del tratamiento jurídico-constitucional para cada una de las líneas examinadas. Entiendo que los argumentos legales tienen un papel no menor en el debate y resolución de este contencioso. Pero no son los únicos ni los decisivos porque les acompañan factores de otro tipo: económicos, simbólicos, coactivos, emocionales, geoestratégicos, etc. Es la combinación de todos ellos la que decanta finalmente la opción más viable.

# **LAS CONFE- RENCIAS DEL CURSO**

**¿Existe alguna salida para la Eurozona? Dani Rodrick**

**Crisis económica, crisis política António Vitorino**

**Estrategia y política fiscal Jean Pisani-Ferry**

**El proteccionismo como obstáculo para el crecimiento Karel de Gucht**

**€EXIT →**

**Dani Rodrick** ¿Existe alguna salida para la Eurozona?<sup>1</sup> Da la impresión de que la austeridad ya no está de moda en la Eurozona –al menos por el momento–. Bruselas le ha concedido a España, Francia y los Países Bajos todo tipo de prórrogas para que puedan cumplir con sus objetivos del 3% de déficit, e incluso los responsables del Gobierno alemán ahora admiten que para reanimar las economías de la periferia hace falta algo más que apretarles el cinturón en materia fiscal.

Podemos darnos cuenta de lo que ha fallado con ayuda de la Figura 1. Los países que se vieron obligados a reducir su déficit exterior así lo hicieron, pero fue a costa de generar un enorme aumento del desempleo nacional. Como muestra la figura, cuanto mayor fue el ajuste exterior, mayor fue el aumento del desempleo. El equilibrio exterior se ha logrado a expensas de empeorar el equilibrio interior.

Un aspecto aparentemente positivo es que la productividad de la mano de obra ha venido aumentándose en los países de la periferia. Ello asegura una mayor competitividad para dichos países, y una vía de escape de la trampa de alto índice de paro frente a bajo crecimiento. Pero un examen más detallado de la forma en que se ha logrado ese aumento en la productividad ofrece unas conclusiones preocupantes. Como muestra la Figura 2, en realidad lo que ha ocurrido en España, Irlanda y Portugal es que el empleo ha disminuido más deprisa que la producción, lo que ha generado una mejora de la productividad que es simplemente un espejismo. En cualquier recuperación normal, el empleo debería aumentar, lo que vendría a anular esos aumentos insostenibles de la productividad.

Así pues, ¿qué hace falta para salir de este mal equilibrio que está amenazando la estabilidad social y política? La respuesta de la Comisión Europea son las reformas estructurales –más específicamente una relajación de las restricciones al despido y de otras normativas de los mercados de trabajo, la liberalización de las profesiones, y la eliminación de los controles sobre los mercados de bienes y servicios.

Sin embargo, se trata de los mismos perros pero con distintos collares. Ese tipo de reformas estructurales formaban parte desde un principio del paquete de medidas de la Troika. A Grecia, a España y a otros países se les dijo en todo momento que esas reformas eran imprescindibles para espolear la productividad y la competitividad, y para ayudar a reavivar el crecimiento.

Al cabo de tres años, la experiencia de Grecia es reveladora. Como reconoce un nuevo informe del FMI, las reformas estructurales no han logrado producir los efectos deseados, en parte porque se toparon con dificultades políticas y de implementación, y en parte porque se sobrevaloraba su potencial para aumentar el crecimiento a corto plazo. Y tampoco en España las reformas laborales han dado el resultado esperado.

Nada de ello debería sorprendernos. Las reformas estructurales incrementan la productividad en la práctica a través de dos mecanismos complementarios. En primer lugar, los sectores de baja productividad se deshacen de mano de obra. Y en segundo lugar, los sectores de alta productividad se expanden y contratan más mano de obra. Para que las reformas incrementen la productividad a lo largo y ancho de toda la economía, es necesario que operen ambos mecanismos.

En condiciones de demanda agregada deprimida, como es el caso de la periferia de Europa, el segundo mecanismo funciona muy débilmente, si es que llega a actuar. Resulta fácil comprender por qué: facilitar el despido de los trabajadores o la creación de nuevas empresas tiene muy poco efecto en la contratación cuando las empresas ya adolecen de un exceso de capacidad y tienen problemas para encontrar consumidores. Así pues, tan sólo se obtiene el primer efecto, lo que en realidad tiende a incrementar, y no a reducir, el desempleo. La experiencia de Latinoamérica con las reformas estructurales está llena de ejemplos de ese tipo.

Por consiguiente, por mucho que lo intenten esos países, las reformas estructurales –por muy deseables que sean para el largo plazo– no son un remedio para la incógnita de su crecimiento a corto plazo. No hay casi nada nuevo en el enfoque de Bruselas, y existen pocos motivos para confiar en que su «nueva» estrategia dé mejores resultados que la vieja.

La periferia de la Eurozona padece al mismo tiempo un problema de saldo y un problema de flujo. Tiene una deuda acu-

mulada demasiado grande y una competitividad demasiado baja como para lograr el equilibrio exterior sin una deflación y un desempleo interiores significativos. Ello requiere un planteamiento de dos puntas, que afronte simultáneamente ambos problemas. El enfoque predominante, que pretende cumplir los objetivos fiscales por medio de la austeridad, y lograr las reformas estructurales por medio de la competitividad, ha generado unos niveles de desempleo que amenazan la estabilidad social y política. Hace falta un enfoque distinto.

La forma más directa de afrontar el problema de la deuda es una quita, combinada con una recapitalización de los bancos que sufran grandes pérdidas a consecuencia de ello. Puede que parezca una solución extrema, pero simplemente se limita a reconocer la realidad de que gran parte de la deuda existente no podrá devolverse a falta de nuevos flujos oficiales ininterrumpidos. Como decía recientemente Ken Rogoff, «el juego de hacer como si nada no puede proseguir indefinidamente». Actualmente el FMI también reconoce que puede que tal vez habría sido mejor reestructurar las deudas de Grecia desde un principio, en lugar de dedicarse a «operaciones de contención».

La reducción de la deuda por sí sola despeja el camino para el crecimiento, pero no lo desencadena directamente. Ése es el claro mensaje que se desprende, por ejemplo, de la experiencia de Latinoamérica con el Plan Brady. Como muestra la figura 3, en la mayoría de los casos latinoamericanos, el aumento del crecimiento precedió a la reducción de las deudas. Y el aumento realmente significativo del crecimiento vino años después, más como el resultado de los precios de las materias primas que de la reducción de la deuda *per se*.

Así pues, lo que también resulta imprescindible son unas políticas directamente dirigidas a reequilibrar el gasto dentro de la Eurozona, y a reorientar el gasto dentro de las economías periféricas. Entre ellas están: unas políticas destinadas a incrementar

la demanda en toda la Eurozona y a incrementar un mayor gasto entre las naciones acreedoras, sobre todo en Alemania; unas políticas concebidas para reducir los precios no comerciables; unas políticas de rentas dirigidas a reducir los salarios del sector privado de una forma coordinada; y que el BCE fije un objetivo de inflación más alto que deje margen para los cambios en la relación real de intercambio a través de los cambios nominales.

Esas medidas requerirían que Alemania estuviera dispuesta a aceptar una inflación más alta y pérdidas explícitas de sus bancos. Políticamente implican que Alemania debe asumir una narración diferente para explicar la naturaleza de la crisis. En vez de un cuento con moraleja donde los derrochadores países del sur se contraponen a los países del norte, que trabajan duro y son frugales, los líderes alemanes deberían calificar esta crisis como una crisis de interdependencia en el marco de una (naciente) unión económica y política. Deben desempeñar un papel tan primordial en su resolución como el que jugaron en su instigación.

¿Una cosa así tiene visos de ocurrir? Indudablemente se está empezando a reconocer la realidad de la interdependencia mutua. «Que haya violencia en las calles de Madrid o caos político en Italia supone un enorme problema para Alemania», son palabras recientemente pronunciadas por uno de los principales colaboradores de Merkel. Y en palabras de Timothy Garton Ash, «la oportunidad que se abre tras las elecciones generales de Alemania es sumamente importante».

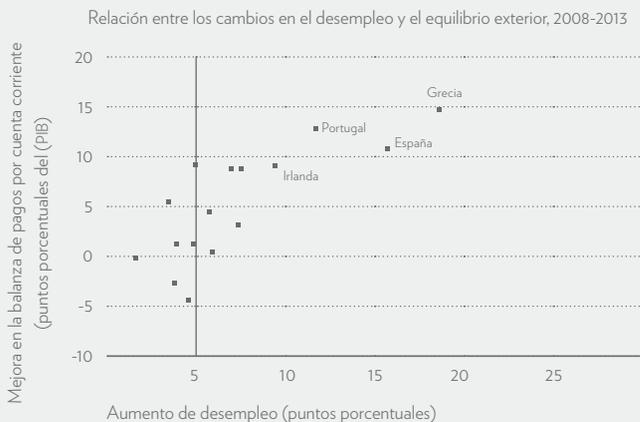
Probablemente Francia va a desempeñar un papel crucial en todo este asunto. Francia es lo suficientemente importante como para que, si interviniera en apoyo de los países de la periferia, Alemania quedaría aislada y no tendría más remedio que reaccionar. Pero hasta ahora Francia parece demasiado empeñada en diferenciarse de los países del sur, a fin de que los mercados financieros no le dispensen el mismo trato que a ellos.

En última instancia una unión económica europea viable no exige una reducción de la heterogeneidad estructural ni del ordenamiento institucional, sobre todo en materia de mercados laborales, a lo largo y ancho de la Unión. De modo que el argumento de Alemania sí tiene un meollo de validez; para el largo plazo, es necesario que los países se asemejen más si aspiran a vivir en la misma casa.

Pero la Eurozona afronta un problema a corto plazo que es de una naturaleza mucho más keynesiana, y para el que los remedios estructurales a largo plazo resultan, en el mejor de los casos, ineficaces, y en el peor, perjudiciales. Prestar demasiada atención a los problemas estructurales, a expensas de las políticas keynesianas provocará que el largo plazo sea inalcanzable, y por consiguiente, irrelevante.

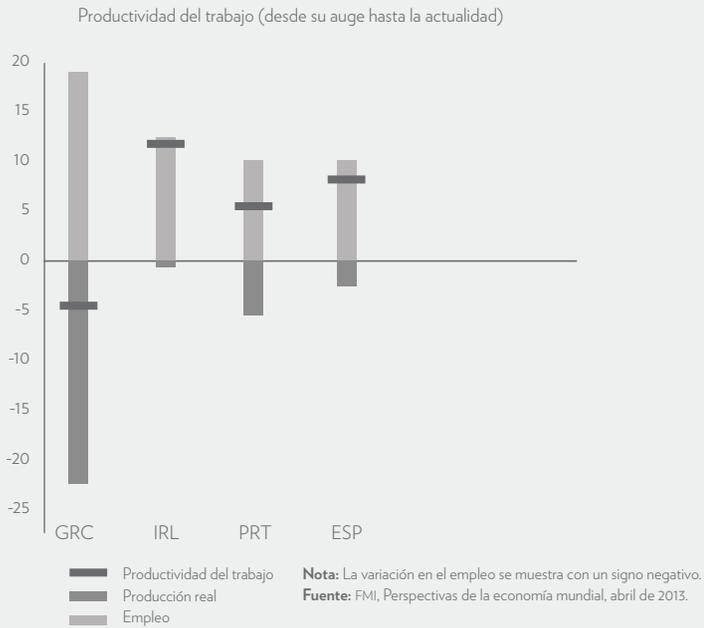
1. Basado en los comentarios realizados en la Reunión del Cercle d'Economia en Sitges (Barcelona) el 1 de junio de 2013, y en un artículo del Project Syndicate titulado «Europe's Way Out», 12 de junio de 2013.

**FIGURA 1. CAMBIOS EN EL EQUILIBRIO EXTERIOR E INTERIOR**

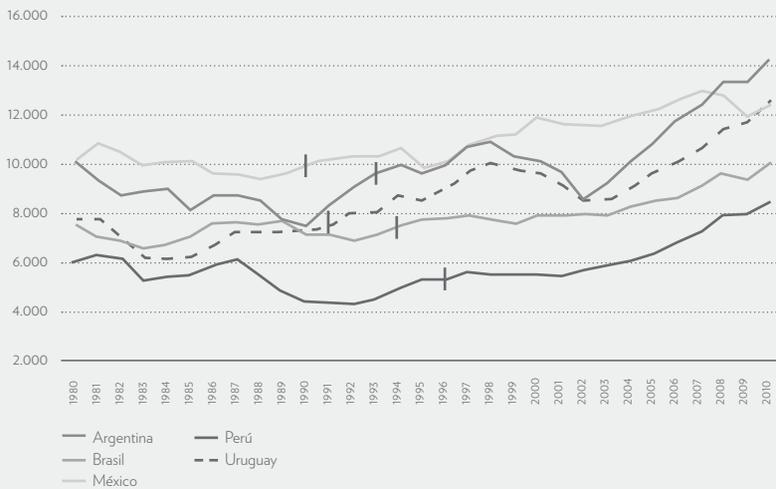


Fuente: Cálculos del autor

**FIGURA 2. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO**



**FIGURA 3. EL PLAN BRADY Y EL CRECIMIENTO EN LATINOAMÉRICA**



**Nota:** El PIB *per cápita* figura en el eje vertical. Las barras verticales indican las fechas oficiales de los acuerdos de reducción de deuda.

**Fuente:** Cálculos del autor.



**António Vitorino** **Crisis económica, crisis política** Hasta ahora hemos hablado de la crisis financiera, de una crisis que se ha trasladado a la economía real y a la sociedad. Pero no debemos olvidar que también afrontamos una crisis política. Y ya conocemos cuál suele ser la receta para arreglar las crisis políticas en Europa: empezar debatiendo instituciones y acabar modificando los tratados. Desgraciadamente, y tomando por prestado el título del libro de Carmen Reinhart, *This time is different*, esta vez la ingeniería

constitucional no podrá solventar los problemas de la crisis política por una razón muy sencilla, esta crisis política no es sino una crisis de la propia legitimidad del proyecto europeo.

Si echamos una mirada al estudio del Pew Research Center's Global Attitudes Project<sup>1</sup> de mayo de 2013 llegaremos a la conclusión de que el apoyo al proyecto europeo entre la opinión pública de los Estados miembros ha caído en una media de más del 25% en toda la Unión Europea: en Francia, por ejemplo, ha caído, en un año, un 20% y, aquí en España, más del 30% en el último año. En términos medios, la confianza en las instituciones europeas se encuentra bajo mínimos históricos, sin apenas llegar al 50%.

Ahora bien, también hay buenos indicadores. El primero es que, en contraste con este panorama, la misma muestra mantiene un apoyo muy elevado a la moneda única europea, lo cual puede parecer contradictorio: si bien ha disminuido la confianza en las instituciones comunes, una media de más del 60% de los países de la Eurozona apoyan la continuidad del euro. Es más, los que se muestran más partidarios son, por su situación de extrema debilidad, los griegos (69%), aunque también los alemanes se muestran más entusiastas que la media (66%).

Desde un punto de vista político, mi opinión es que, en buena medida, las causas de esta crisis se han manifestado a través de la crisis económica, pero la verdad es que sus raíces vienen de antes, de un hecho muy simple: históricamente, el proyecto europeo se ha visto legitimado por sus resultados. La Unión Europea, en efecto, se trata de una creación de las élites vía acuerdos políticos, consentida popularmente de manera más o menos implícita cuando ha mostrado como resultado la prosperidad, el desarrollo económico general y la solidaridad entre Estados y pueblos con niveles muy heterogéneos de desarrollo económico.

En este sentido, el actual problema reside en la dificultad por parte de los ciudadanos para apreciar sus resultados. Y es que existe la percepción de que el modelo de integración regional

que es la Unión Europea ya no produce los mismos resultados que había producido en el pasado, antes de la globalización. Así pues, la gran cuestión es saber en qué medida la integración regional europea, tal y como la hemos concebido en los últimos sesenta años, puede seguir siendo un instrumento eficaz en el contexto en que vivimos.

Y aquí debo decir que la respuesta de la ciudadanía es mucho más avanzada que la de los políticos o, al menos, que su retórica: los ciudadanos acreditan profundamente que vivimos en un mundo de profundas interdependencias, mucho más significativas que en el pasado. Y que la necesidad de ganar competitividad y escalar a nivel global es también una demostración de poder y, por lo tanto, es fundamental. Yo creo que es ahí donde debemos trabajar para recuperar el apoyo de los ciudadanos al proyecto europeo.

Veán, por ejemplo, la situación respecto a Alemania. Parece ser que, tras años criticando a Bruselas, la última moda a nivel europeo es hablar mal de los alemanes. Y, si bien es justo que los alemanes sean criticados cuando toca, también deberían ser elogiados cuando se lo merecen. Y en este sentido, creo que es muy injusto que en los países del sur se diga que la solidaridad no existe, lo cual no es cierto: ahora más que nunca, si no existiese la solidaridad países como Portugal estarían en situación de bancarrota.

Ahora bien, sí es cierto que las explicaciones que la Canciller alemana ha dado a sus ciudadanos acerca de las necesidades de la solidaridad han sido parciales, y que, a largo plazo, le van a provocar problemas. Explicaciones como «somos solidarios con países que trabajan poco, que son poco aplicados, que son poco disciplinados...» son discriminatorias, injustas y muchas veces no se corresponden con la realidad, además de crear una falsa idea de altruismo. Asimismo, el problema radica en defender el interés nacional alemán en el marco de una solución global europea. Por otro lado, las consecuencias de este discurso

parecen paradójicas: en el sondeo del que hablaba antes encontramos una mayoría de alemanes dispuestos a rescatar a otros Estados, aparte de los que han sido rescatados hasta el momento. Vemos, entonces, que en la opinión pública alemana existe una conciencia muy elevada de la profunda interdependencia en que vivimos en el proyecto europeo.

¿Cómo podemos superar esta situación? Creo, en primer lugar, que las respuestas deben conllevar soluciones políticas, sobre la sustancia de las políticas y no tan sólo retórica. Tener claras las prioridades y saber distinguir cuáles son las emergencias a corto plazo y cuáles las reformas estructurales que deberían introducirse a largo plazo.

A corto plazo, y sin lugar a dudas, el problema fundamental es el desempleo y más en concreto, el desempleo juvenil: nos encontramos ante un riesgo muy serio de perder toda una generación para el proyecto europeo. La retórica de la reconciliación franco-alemana fue muy importante para una generación pero, para los jóvenes de hoy, parece que Europa sea el origen de un problema de paro masivo. Y es que un 24% de los jóvenes europeos carecen de un lugar de trabajo. Las cifras actuales en el sur de Europa son verdaderamente aterradoras e insostenibles desde el punto de vista de la cohesión y la paz social. Si los 7.000 millones de euros destinados a la lucha contra el desempleo juvenil no llegan rápidamente al terreno de la economía real, ya no podemos olvidar de poder reanudar lazo alguno entre las generaciones más jóvenes y el proyecto europeo.

Otro reto es consolidar el mercado interno europeo. Sin duda, éste es otro punto clave para reactivar la economía. El crecimiento económico no tan sólo debe consistir en solventar los problemas financieros de las empresas. Eso es muy importante, sin duda, pero también hay que reconocer que el mercado interno de los servicios o la nueva economía digital son dos elementos esenciales del crecimiento económico europeo.

Y, sin ninguna duda, hay que consolidar la moneda única. En ese aspecto deberían tomarse algunas decisiones interpelando a todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. En algún momento, algunos van a decir que debemos hacer el salto hacia el federalismo. «La solución es el federalismo integral, el súper Estado europeo o el súper Estado federal europeo.» Para ser sincero, no lo creo. Desde el punto de vista conceptual, no lo veo. Desde el punto de vista de la capacidad política, tampoco veo que en medio de una crisis, en un momento de crisis de confianza entre los Estados, un proyecto de federalización integral pueda caminar. Ahora bien, la alternativa es volver al proteccionismo nacional y a las monedas nacionales: «dado que existe una discriminación –dicen algunos– no es posible construir una zona monetaria común en países con elevados diferenciales de crecimiento económico. Olvidémoslo todo y vamos a volver a las monedas nacionales». Ésta es la teoría de *purificación* del euro que defienden algunos, es decir, que el euro debe ser una moneda fuerte, que usen aquellos países con buenas condiciones económicas, y el resto deben ser expulsados, ya que entrar en el euro fue una decisión errónea para algunos de ellos. Para mí, ambas visiones deben ser rechazadas y combatidas.

Entonces, ¿cuál es el camino? En mi parecer, creo que la opción debería ser lo que yo llamaría el federalismo funcional: hay que escoger cuáles son los puntos de aplicación esenciales para garantizar la cohesión europea, y hacer transferencias de soberanía a la Unión de manera muy selectiva. Y para eso hay que responder a tres cuestiones. La primera es muy sencilla: hay que reconocer que la Zona Euro es el corazón del futuro de la integración europea. Es decir, que el núcleo duro de profundización del proyecto europeo debe residir en los Estados miembros de la Eurozona, que previsiblemente no van a cambiar, ya que no parece que a corto plazo nuevos países accedan a la moneda única. Y es por eso que creo que la Zona Euro debería fun-

cionar bajo el principio de la cooperación reforzada, cuya lógica implica permitir avanzar en la integración europea a aquellos Estados que así lo deseen, mientras se permite a aquellos que no lo quieran no hacerlo, sin que esto conlleve impedir a aquellos que quieran avanzar que así lo hagan.

La moneda única, en este sentido, no constituye un mecanismo de cooperación reforzada si nos atenemos a la definición de los tratados, pero sí desde el punto de vista del federalismo funcional, lo cual implica una mayor necesidad de políticas comunes más profundas, aspecto en el cual se está avanzando con el Fiscal Compact y que deberá consolidarse aún más a través de la Unión Bancaria, teniendo en cuenta el hecho de que esta profundización –a diecisiete– va a causar impactos colaterales en el funcionamiento del mercado interno en los veintiocho Estados miembros de la Eurozona.

Y ésta es quizá una de las cuestiones más difíciles y más complejas que tenemos por delante. ¿Cómo es posible profundizar en la integración y coordinación de políticas fiscales y económicas sin causar daños irreversibles al gran mercado interno de los veintiocho? David Vegara hablaba anteriormente del supervisor único y de la agencia bancaria europea. Hemos tenido muy recientemente un ejemplo de cómo ha sido preciso equilibrar la existencia de un supervisor único en la Zona Euro con reglas comunes aplicables al mercado financiero europeo, que es el mercado interno de los veintiocho. Y, aunque en el futuro la compatibilización de las dos velocidades va a ser aún más complicada que en el pasado, debe ser esencial.

El segundo requisito es fundamental: reconciliar Francia y Alemania. En este sentido, hay que reconocer que la relación entre ambos países se encuentra hoy bajo mínimos históricos. Sin un acuerdo entre franceses y alemanes sobre los fundamentos para la profundización de la moneda única no hay futuro alguno en el proyecto de integración europea.

También influye en esto el hecho de que, en mi opinión personal, el unipolarismo alemán se está terminando. Contrariamente a lo que se suele decir, los alemanes no quieren ser una potencia dominante europea, sino que son una potencia reacia: se mueven sólo cuando se tienen que mover, y su lentitud no se debe meramente al hecho de no querer pagar. Ésta es tan sólo una parte de la verdad. La otra parte de la verdad es que, desde una perspectiva política, Alemania no ha sabido adaptarse a su nuevo estatus de liderazgo europeo, para lo cual debe tomarse su tiempo. Y esto no sucede tan sólo en asuntos económicos: en el marco de su política exterior, por ejemplo, el caso de Libia es paradigmático si se compara con lo que ha sido la doctrina alemana de participación en misiones exteriores en el gobierno Schröder-Fischer. Con la decisión que han tomado sobre Libia se ve muy claramente que los alemanes tienen más dificultades en asumir un papel geopolítico que diez años atrás, sobre todo en aquellos casos en que esto conlleva la participación de sus fuerzas armadas.

En definitiva, no doy por hecho que Alemania tenga una ambición de dominación europea. Creo que lo hace por necesidad, por presión y, sobre todo, que debe hacerlo en conjunción con Francia. Y muchas veces hay que reconocer que, a causa de temas internos, Francia no está a la altura.

Dejando de un lado el eje franco-alemán, también es fundamental conservar al Reino Unido en la Unión Europea. Es cierto que los británicos pueden llegar a ser muy difíciles. En Portugal, por ejemplo, les llamamos *la pérfida Albión*, ya que tenemos con ellos la alianza exterior más longeva en el mundo —desde 1320—. Nosotros importamos sus trenes y ellos el vino de Oporto. Y, aunque los británicos sean muy complicados, no es posible comprender el equilibrio recíproco entre Berlín y París sin tener en cuenta el triángulo que conforman con Londres. El eje no es a dos, sino que pasa algo similar que con los tres mosqueteros, que en reali-

dad eran uno más, ya que el Reino Unido condiciona el equilibrio interno franco-alemán y si hablamos, por ejemplo, de la viabilidad de un tratado de libre comercio con Estados Unidos –que es una necesidad fundamental– es impensable sin contar con los británicos.

Es por eso que la cuestión británica es mucho más importante de lo que uno pueda pensar. En Francia está muy extendida la opinión de que los británicos deberían salir de la UE porque crean muchísimos problemas, pero ésta es una equivocación histórica muy grave. No se puede dejar marchar a los británicos, lo cual quiere decir, también, que no pagamos el precio que los británicos ponen a su permanencia en la Unión. Si bien existen unas reglas que se deben cumplir, cabe destacar la importancia de disponer de algún tipo de flexibilidad en la negociación con los británicos.

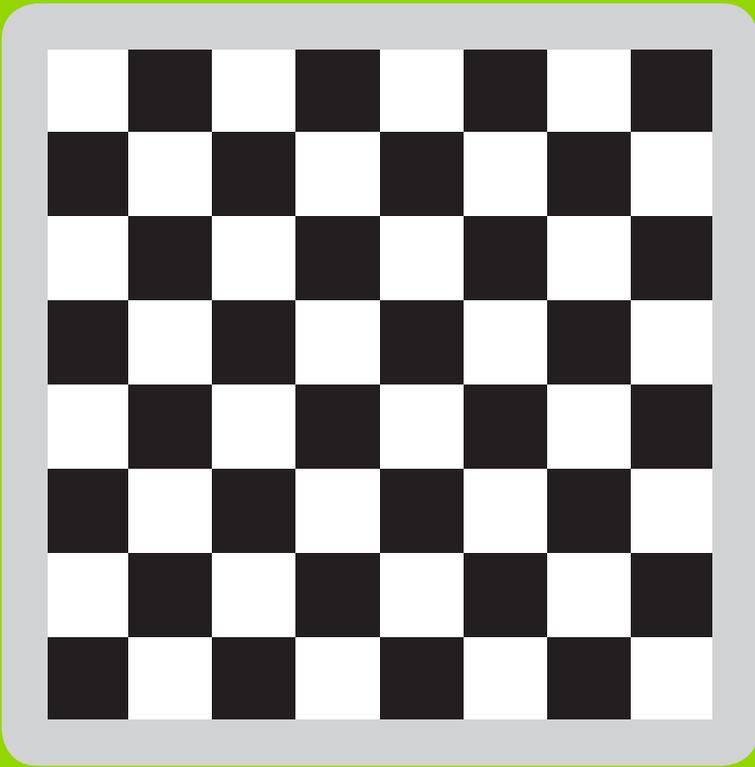
Finalmente, llegamos a la cuestión de si es necesaria la modificación de los tratados para llevar a cabo todo esto. La verdad es que hay pocas posibilidades de empezar un cambio de los tratados en los próximos años, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque a los líderes políticos les provoca cierto pavor la modificación de los tratados después de la experiencia del Tratado de Lisboa, cuyo proceso de aprobación se demoró durante diez años. Y, por otro lado, porque un nuevo tratado debería pasar por el filtro del voto popular en muchos países y parece improbable que, en período de crisis, paro y dudas sobre el proceso de integración europea, el resultado fuera el más positivo.

Entonces, ¿qué debemos hacer? Como decía mi abuela, quien no tiene perro caza con un gato. Es decir, que las decisiones jurídicas de base legal que tienen que ser adoptadas van a ser adoptadas en la base de tratados intergubernamentales que van a atribuir a las instituciones europeas el máximo de competencias posibles. Creo que el Fiscal Compact va a sentar un precedente, ya que se trata de una opción muy interesante. No es un tratado de la Unión Europea, sino un tratado intergubernamental que

desarrolla una política común europea, la Política de la Unión Económica y Monetaria. Además atribuye competencias muy importantes a las instituciones europeas, más en concreto, a la Comisión, que ha perdido influencia política y que es la gran beneficiaria desde el punto de vista de las competencias en materia de gestión de la Unión Económica y Monetaria. ¿Quién habría imaginado que se daría a la Comisión un *droit de regard* y de recomendación sobre los presupuestos nacionales cinco años atrás? Pues lo tiene, y no precisamente gracias a los tratados europeos, sino a un tratado intergubernamental que atribuye competencias a la Comisión y al Eurogrupo, que va a tener un papel fundamental en el futuro, y también al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esto se va a hacer durante la fase de transición hasta el momento en que los cambios que tienen que ser introducidos a corto plazo y que son incompatibles con una revisión profunda de los tratados se puedan consolidar de manera formal en los mismos.

1. «The New Sick Man of Europe: the European Union». *Pew Research Center* [Washington DC] (13/05/2013). Disponible a: <http://www.pewglobal.org/files/2013/05/Pew-Research-Center-Global-Attitudes-Project-European-Union-Report-FINAL-FOR-PRINT-May-13-2013.pdf>

AUSTERIDAD



CRECIMIENTO

**Jean Pisani-Ferry** **Estrategia y política fiscal** Hay en marcha un debate sobre austeridad y crecimiento, y participantes y observadores adoptan distintas posturas. Ante todo, cabe tener en cuenta la importancia del momento presente, porque por supuesto estamos intentando redefinir toda la estrategia a nivel político en función de los resultados obtenidos. Nos hallamos frente a una redefinición que se está gestando ahora mismo, y eso debe ser tenido en cuenta. Una actitud frecuente comporta mirar hacia atrás

y preguntarse: ¿Hay algo que haya cambiado tras las medidas adoptadas? ¿Cuáles han sido sus consecuencias? ¿Se trata únicamente de una cuestión de relaciones públicas, de cara a la galería, que no va a arrojar frutos concretos?

He seguido y analizado este debate y quiero empezar hablando de hechos. En primer lugar deberíamos partir del reconocimiento de la situación fiscal en Europa, que está pasando por un momento de crisis que podemos explicar a través de cinco características adversas. En primer lugar, un alto nivel de deuda. No hablamos de un récord mundial, pero tenemos países con un 100% del PIB afectado. En segundo lugar, tenemos elevados niveles de tributación, de modo que las posibles mejoras en este aspecto son limitadas. En tercer lugar, el crecimiento de la productividad es bajo, con poco potencial de mejora, y los problemas relativos a la deuda son mucho más difíciles de abordar en países con bajo crecimiento. En cuarto lugar, nos topamos con el obstáculo que supone el envejecimiento de la población, extensible a todas las naciones, pero liderado por los grandes países europeos. Por último, nos encontramos en una unión monetaria, y durante esta crisis hemos aprendido que las soberanías en este tipo de unión son frágiles, porque la posibilidad de monetizar la deuda se reduce, y también porque las opciones que tiene el Banco Central para intervenir en el mercado son limitadas. No se puede comparar el Reino Unido con España, pese a que sus situaciones sean similares. De hecho, a nivel de títulos y de valores, sus situaciones son muy distintas.

Todo esto explica por qué nos está costando tanto salir de la crisis y por qué seguimos inmersos en ella. El FMI y otras instituciones y personas han afirmado que los países europeos no deberían compararse con los Estados Unidos, pero pese a todo vamos a establecer una serie de paralelismos para intentar entender de dónde surgen los problemas y cómo paliarlos.

## EL FRACASO DE LA ESTRATEGIA FISCAL EN EUROPA

Otro hecho del que debemos partir es que la estrategia fiscal no ha funcionado. Se adoptó en 2009, cuando ya teníamos un paquete de estímulos, y recuerdo que en otoño de ese mismo año empezó el debate en pos de la solución. Europa estaba obsesionada con poner en marcha un paquete de estímulos, y en 2010, y sobre todo de cara a 2011, el proceso avanzó. En algunos países empezó incluso antes pero, en definitiva, todo el esfuerzo de consolidación tardó mucho más en despegar que en Estados Unidos. Podemos intentar encontrar un indicador, y el que he elegido yo ha sido observar el déficit adaptado al ciclo. Su pico depende del país y del año, y de cara a 2012 nos fijaremos en qué proporción se ha eliminado, observaremos cuál es la ratio de este déficit ajustado que ha quedado suprimido al alcanzar dicho año. En Japón es cero, y de hecho ha aumentado. En Estados Unidos es un 25%, en Francia un 40%, en España un 50%, en Italia un 66%, en Grecia un 85% y en Alemania un 100%. Es decir, que los países europeos –y aquí podría citar otros ejemplos– han aplicado una política de consolidación fiscal mucho más agresiva.

Comparativamente, en Estados Unidos la han aplazado de facto hasta 2013, y sucedió un poco por accidente. Este país tiene una manera muy particular de administrar sus políticas fiscales, puesto que todo depende de si alcanzan un acuerdo o no en el Congreso, y era preciso llegar a un acuerdo para evitar el abismo fiscal. En un principio no alcanzaron dicho acuerdo, pero finalmente, en 2013, se consiguió el reajuste. Estados Unidos se aprovechó de él, pero el grueso de las reformas llegaron más avanzado el año.

En Europa llevamos trabajando en ello desde antes, y sin embargo la estrategia que hemos aplicado no ha dado los frutos que esperábamos. Sí ha ejercido un cierto ajuste cíclico, pero no ha funcionado a nivel de rendimiento económico, puesto que te-

nemos una recesión de dos dígitos. También el déficit ha sido peor que el adaptado a los ciclos, y los índices de deuda han aumentado. En resumidas cuentas, el plan ha fallado.

No es que creyéramos que teníamos un problema fiscal patente, lo sabíamos, pero en 2009 las debilidades de la economía privada fueron subestimadas. En 2010 y posteriormente, se supuso que el problema era sobre todo de naturaleza fiscal, y además de la debilidad de la economía privada, se subestimaron los problemas bancarios, los de deuda crediticia o los de competitividad. Se dio por sentado que poco a poco las economías privadas irían saliendo del atolladero y se decidió que debía darse prioridad a la consolidación fiscal pública.

La calidad del ajuste fiscal y cómo se concretaría éste quedó en segundo plano, lo principal era llevarlo a cabo. Creo recordar que en un estudio del FMI de 2010 se preguntaba a los gobiernos cómo iban a actuar, y que todos respondieron lo mismo: que cuando alcanzaran la consolidación fiscal, que acababa de empezar, lo que iban a hacer desde el punto de vista tributario era ampliar la base impositiva e introducir una serie de reformas tributarias. De este modo quedaría garantizada una imputación muy amplia con unos índices bastante bajos y, por lo tanto, la efectividad a nivel fiscal. Dijeron que aprovecharían para mejorar todo el sistema tributario y, desde el punto de vista del gasto, recortarían de forma selectiva y conservarían la inversión que fuera importante para el crecimiento, como la correspondiente al ámbito educativo, a las infraestructuras o a la investigación.

Si ahora hacemos balance de lo que han hecho, ha sido precisamente lo contrario. Otro problema radica en que muchos países, con la apremiante necesidad de actuar debido a las circunstancias, han aumentado los impuestos y han recortado de forma indiscriminada, con lo cual la calidad de las reformas ha sido nefasta. La interacción entre la sostenibilidad fiscal y el crecimiento nominal del PIB se pasó por alto, no se dieron cuenta de

que si simultáneamente tienes que mejorar la competitividad —es decir, reducir precios y mejorar al mismo tiempo la situación fiscal—, se produce una tensión entre ambos elementos. Y esto fue lo que sucedió, a nivel extremo, en el caso de Grecia.

Recordemos que Grecia reestructuró la deuda, y si nos fijamos en lo que se esperaba que sucediera al principio, las previsiones del FMI para la ratio de 2013 eran de un 100% del PIB. De hecho, ahora estamos hablando del 280% del PIB, y entretanto lo que se ha hecho es reestructurar la deuda. ¿Qué sucedió? Convergieron varios factores, pero los dos más importantes fueron los siguientes: por un lado, la reestructuración de la deuda y la reducción de la tasa de la deuda en un 20% del PIB, y por otro la reducción del PIB, que aumentó la ratio de la deuda. Esta interacción entre consolidación fiscal y desarrollo económico fue muy adversa, y Grecia es un caso extremo pero, en mayor o menor medida, vemos el mismo fenómeno y sus consecuencias pertinentes en muchos países.

Por otra parte creo que analizar el problema país por país, sin conciencia de que existía una dimensión común, constituyó un error. La medida de esta tensión entre consolidación fiscal y competitividad se hacía particularmente patente en el sur, y también dependía en gran medida de lo que sucedía en el norte, y por lo tanto no podía hacerse país por país. Se consideraba que cada uno de ellos haría lo que tuviera que hacer y que obtendríamos un resultado global satisfactorio, y en este sentido creo que se pecó de un exceso de optimismo.

El resultado es un tanto desasosegante, puesto que Estados Unidos y Europa parten de situaciones muy similares: tras la catástrofe inicial que se origina en Estados Unidos, el sistema financiero se colapsa. Ambos entran en una profunda depresión, y cinco años más tarde, en Estados Unidos observamos crecimiento y un PIB por encima del nivel de 2007, mientras que en Europa, por el contrario, seguimos en una recesión y con un PIB

que se mantiene por debajo de los niveles de 2007. Y si no sólo nos centramos en la deuda pública sino también en la deuda privada, en Estados Unidos vemos que ésta se reduce tanto en el Estado y las empresas como en las familias, y se consigue un aumento del 25% del PIB. En Europa tenemos un 40% de PIB porque incrementamos en menor medida la deuda pública, pero tuvimos un aumento de la deuda privada a causa de la situación de las empresas que se endeudaron más, de las familias que se endeudaron más, y que no pudieron reducir la deuda en la medida en que pudieron hacerlo los Estados Unidos mediante distintos procedimientos. Y si atendemos a las previsiones en el pico de la deuda pública, tanto en la Zona Euro como en Estados Unidos esta dinámica no cambiará.

De hecho, el hincapié que hemos hecho en la consolidación fiscal no ha revertido en una mejora sustancial en cuanto a sostenibilidad fiscal. Esto es atribuible a la citada estrategia, pero sólo en parte, existen también otros problemas que no debemos infravalorar. Pero en definitiva, la consecuencia ha sido una pérdida de credibilidad, puesto que fijarse unos objetivos para una fecha determinada y no cumplirlos va deslegitimando la propuesta.

## **LA IMPORTANCIA DEL ESFUERZO FRENTE A LOS RESULTADOS**

Lo que propongo es plantear un nuevo enfoque. La Comisión ha recomendado frenar este tipo de situaciones y ha planteado una extensión de dos años de plazo para tres países: España, Francia y los Países Bajos. Es un enfoque no nominal y puede parecer un tanto abstracto, pero en la práctica se resume en transmitir a los gobiernos que lo importante es el esfuerzo, no los resultados. Porque los resultados no dependen únicamente de las acciones que emprendes, sino también de la coyuntura. El esfuerzo, por el contrario, depende exclusivamente de ti. Propongo también cen-

trarnos en el crecimiento, pero sin metas apresuradas e imposibles de cumplir.

Creo que el enfoque que planteo resulta sensato y juicioso, y abre un nuevo potencial en diversos ámbitos, en los problemas en el sector bancario, por ejemplo. Un objetivo a alcanzar es una supervisión común de los bancos, revisar la calidad de sus activos antes de hacerse cargo de las entidades. Contamos con una excelente oportunidad para hacer algo que deberíamos haber hecho hace mucho tiempo, que es una limpieza en este sector.

Quedan algunas cuestiones pendientes, como la de la credibilidad. Debemos cerciorarnos de que el tiempo se aprovecha bien, de que no estamos postergando las cosas. Es preciso establecer una estrategia a la hora de emprender las reformas, establecer cuáles de ellas deben priorizarse, y cabe tener en cuenta la dimensión de Europa y factores como la mencionada falta de credibilidad.

En Europa tenemos un marco fiscal muy extenso que ha ido construyéndose a lo largo de los años, y existen muchas iniciativas y tratados legislativos, como el tratado fiscal, y muchas otras estructuras o marcos que permiten emprender acciones fiscales. Sin embargo, creo que no los estamos utilizando de manera óptima. Emplear estas iniciativas para monitorizar lo que actualmente hacen los gobiernos es algo que el mercado también puede hacer perfectamente, así que por nuestra parte, deberíamos centrarnos en utilizarlas precisamente para garantizar que ganamos credibilidad, que los problemas pueden resolverse.

Para un gobierno es muy difícil comprometerse a algo de cara al mañana manteniendo la credibilidad, representa un desafío. El marco fiscal debe utilizarse para este fin, para garantizar que cuando los gobiernos se comprometen, van a cumplir sus compromisos. De este modo conseguiremos suscitar confianza en los mercados y no solamente postergar los problemas y barrerlos debajo de la alfombra. Es preciso establecer estrategias

a medio plazo, hay que establecer un diálogo y solicitar a los gobiernos no sólo que envíen hojas de cálculo vacías a Bruselas, sino documentación con auténtico significado, con un compromiso con el mañana. Todo esto representará un auténtico incentivo.

Soy consciente de que el presidente de mi país es reacio a las recomendaciones de la Comisión, y de que existe una fina línea entre sentar las prioridades y, por otro lado, decidir cuáles son las elecciones precisas, las decisiones a tomar, cómo va el gobierno a abordar una problemática. Creo que Bruselas no debe imponer a los gobiernos todo lo que deben hacer, sino decirles: esta reforma tiene máxima prioridad, hay que abordarla porque forma parte de la sostenibilidad. Cómo se aborde dicha reforma, dependerá del gobierno en cuestión, que es quien debe debatirlo y decidirlo, y en mi país así se ha hecho con los interlocutores sociales.

Centrémonos ahora en las reformas. Cuando tienes una lista tan larga, o bien te decantas por lo más fácil, o escoges lo que mejor aspecto ofrece, aunque no resulte demasiado estratégico, éste ha sido y sigue siendo el riesgo de no saber exactamente qué reforma implantar. En la coyuntura actual –de poco o nulo crecimiento y en algunos casos incluso recesión–, en la que tenemos problemas de oferta y de demanda, debemos priorizar reformas que mejoren la oferta a medio plazo, y también la demanda a corto plazo. Por ejemplo, las reformas en el mercado de productos pueden resultar útiles cuando hay limitaciones de oferta determinadas por una normativa. También puede incentivarse un crecimiento a corto plazo, y la reforma de la base impositiva puede tener consecuencias positivas a corto e incluso a medio plazo. Mi propuesta es que prestemos más atención a esta secuenciación.

## LA DIMENSIÓN EUROPEA

En cuanto a la dimensión europea, se trata de un tema difícil, porque el primer impulso es afirmar que los países con problemas tienen que afrontarlos en vez de pedir a los demás que les ayuden, es fácil caer en dicha tentación. Por otra parte hay en marcha un debate en torno a la situación laboral y a las iniciativas que pueden emprenderse para afrontarla. De nuevo podemos decir que en dicho debate imperan las relaciones públicas, que hay más palabrería que otra cosa, pero creo que también es el reconocimiento de que existe una dimensión común, de que no puede decirse sencillamente: se trata de tu problema, apáñate-las. La decisión inicial de invertir 6.000 millones en este ámbito no es tan cuantiosa como podría parecer, 150 euros por desempleado al año no representan tanto. Eso es lo que debería promoverse en los próximos dos años fiscales, prescindiendo de un enfoque basado en los derechos incondicionales atendiendo a cifras del PIB de no se sabe cuándo.

Por el contrario, hay que utilizar estas medidas para estimular nuevos enfoques, experimentos y proyectos sobre una base de igualdad para contribuir a una mejora, en especial de la situación de los jóvenes. En este sentido, si las medidas son efectivas, las iniciativas pueden matizarse de cara a proyectos muy positivos. Procediendo de este modo, se redistribuiría hasta cierto punto la riqueza laboral entre los diversos países, lo cual nos encauzaría en el rumbo adecuado. El debate no puede convertirse en una transferencia masiva de unos a otros, sino que debe llevarse a cabo atendiendo a la dimensión europea en su conjunto.



**Karel de Gucht** **El proteccionismo como obstáculo para el crecimiento** La tarea que nos espera en el futuro promete ser ardua, puesto que por decirlo de manera suave, en Europa estamos viviendo una época muy difícil. Durante prácticamente cinco años hemos pasado por una crisis financiera, de empleo, de crecimiento, y España no es ninguna excepción. Nos encontramos frente a un país con graves problemas de déficit, y también con un elevado nivel de desempleo que está generando penurias económicas para

gran parte de la población. Este caso sin precedentes nos exige encontrar soluciones más creativas, y para ello tenemos que ir más allá de todo cuanto hemos hecho hasta la fecha. No debemos tener miedo de renunciar al pasado a la hora de abrir una nueva senda de futuro, pero al mismo tiempo debemos ser cuidadosos, puesto que cuando descartamos enfoques del pasado, en ocasiones no aprendemos las lecciones que nos podrían transmitir.

Voy a ser más explícito: dada la naturaleza internacional de la crisis, posiblemente no sorprenderá que algunos opinen que el problema radica en la globalización. En vista de la dimensión europea de nuestras dificultades, es natural que crean que es la Unión en sí lo que está ralentizando la recuperación, pero se trata de opiniones equivocadas, y si les prestáramos atención estaríamos avanzando por un camino que no contribuiría al crecimiento de la economía, sino a generar inestabilidad y acentuar el declive. Así pues, es muy importante que los políticos, los empresarios y los académicos sigan defendiendo la integración económica en el continente y en todo el mundo.

## **ESPAÑA Y SU APERTURA ECONÓMICA**

Empecemos analizando el caso de España, donde estamos presenciando problemas importantes a los que el país debe plantar cara, pero tal vez antes de apresurar conclusiones deberíamos analizar su historia. A partir de los años sesenta, pero sobre todo de los setenta, el crecimiento de España ha coincidido con la apertura de su economía a la Unión Europea y, a través de la Unión Europea, a todo el mundo. Se trata de un periodo de casi cincuenta años en una trayectoria de crecimiento muy intensa, y los últimos han sido difíciles, pero no por eso debemos restarle importancia. Incluso centrándonos en estos años recientes, el país se encuentra actualmente en una situación en la que puede

prosperar porque las exportaciones están reduciendo la profundidad de la recesión. España acaba de anunciar el primer superávit en exportación de productos desde hace muchos años, y el presente año la economía va a reflejar un superávit de las cuentas en determinados sectores por primera vez en mucho tiempo. Por otra parte, muchos líderes empresariales están intentando aplicar ese éxito comercial a las pequeñas empresas, lo cual constituye un acierto. Si lo que quiere es recuperarse, España no necesita menos apertura, sino más.

### **LA VALENTÍA DEL ENFOQUE LIBERAL**

Lo mismo sucede en el resto de países de Europa, cuya recuperación va a acelerarse gracias a sus vínculos con el resto del mundo, ya que la exportación genera crecimiento en dos sentidos. Por una parte, mediante la demanda de los productos y servicios que las empresas europeas exportan. Se espera que el 90% del crecimiento mundial tenga lugar fuera de las fronteras de Europa a partir del 2015, que está ya muy cerca, y ésta es una situación que no podemos desaprovechar. Por otra parte, desde el punto de vista de la oferta, se reduce el coste de los insumos y nos obliga a ser más productivos, más competitivos.

En un mundo en el que la cadena de valor es totalmente internacional, este fenómeno se hace más patente. El 13% del valor de las exportaciones europeas proviene de las materias primas y de productos de otro tipo, así que para ser competitivos a nivel internacional y satisfacer la demanda fuera de nuestras fronteras, tenemos que importar los productos a los mejores precios. Eso significa que tenemos que ser muy conscientes del riesgo del proteccionismo en nuestros países, pero también en el extranjero.

La respuesta a la crisis no ha comportado el cierre de mercados que temíamos en 2008. Según la OMC, se calcula que tan

sólo el 3% del comercio está afectado por las nuevas medidas de restricción comercial que se han adoptado desde su inicio, pero a pesar de ello, aunque se esperaba que parte de dichas medidas fueran temporales, a día de hoy el 80% siguen vigentes. Y dada la dinámica social imperante, cuanto más profunda sea la crisis, mayor será el riesgo de que se cierren los mercados.

El riesgo se ve agravado por un debate renovado entre los enfoques liberales y mercantilistas en el ámbito del comercio. Lo estamos viendo, precisamente, gracias al éxito comercial de algunos países desarrollados, como por ejemplo China. Personalmente creo que el enfoque liberal sigue ganando la partida en dicho debate, y que los milagros económicos del mundo emergente se han basado en una abundancia de mano de obra y en una apertura paulatina de los mercados mundiales. La intervención, la injerencia gubernamental también ha sido importante, sobre todo a la hora mejorar el entorno comercial de tal modo que se favorezca el éxito de las empresas.

Evidentemente muchas políticas que se han aplicado van más allá de estos límites, y nos preocupa que puedan suponer una desventaja para las empresas europeas, pero creo que las economías emergentes han tenido éxito a pesar de estos enfoques, no gracias a ellos. Y que con el tiempo, esto se pondrá cada vez más de manifiesto, a medida que las economías emergentes se den cuenta de que su salto decisivo hacia la prosperidad exige una mayor flexibilidad.

La espera de un modelo alternativo alienta un llamamiento al proteccionismo en muchos países y tenemos que combatir esta tentación, puesto que sus consecuencias son reales. Está teniendo una evolución a gran escala hacia el proteccionismo, y que éste se materialice comporta riesgos. El simple acto de sopearlo como posibilidad ya tiene de por sí efectos negativos, dado que hay pocas empresas que no estén conectadas con el resto del mundo de un modo u otro. Para poder llevar a cabo

planes de futuro, tienen que tener la seguridad de que el acceso a los clientes y a las materias primas es estable, y el riesgo del proteccionismo genera incertidumbre, inseguridad y puede afectar al sector privado aún más que las consecuencias de su implantación.

## **UNA ALIANZA TRANSATLÁNTICA CON LOS ESTADOS UNIDOS**

Ése es uno de los principales motivos por los que la Comisión Europea ha propuesto abrir una negociación para una alianza transatlántica a nivel comercial con los Estados Unidos. Las dos principales economías del mundo representan la mitad del PIB y el 30% del comercio mundial, y si consiguen llegar a un punto en común ésa sería la señal que esperamos, el mensaje que necesitamos transmitir. La alianza también ayudaría a fomentar la confianza entre el sector privado. Pero debemos ser ambiciosos porque, gracias a diversas rondas de liberalización desde la OMC, muchas de las barreras al comercio entre las dos economías ya han sido eliminadas.

Los aranceles medios en Estados Unidos son del 4,5%, y en Europa del 5,2%. También tenemos unos mercados de servicios bastante abiertos, como queda demostrado por el comercio entre ambas economías. Hay además políticas de inversión, y los casi cinco billones de euros que tenemos invertidos en este mercado son buena prueba de ello, de modo que si realmente queremos acabar de abrir nuestros mercados, debemos ofrecer ventajas, confianza e ir más allá de las medidas que hemos adoptado hasta la fecha.

¿Qué significa esto? Evidentemente implica acabar de eliminar los últimos aranceles que siguen vigentes. Ése es el punto de partida, puesto que aunque parte de ellos poseen índices bajos, otros más específicos son bastante elevados. En esto debe-

mos ser firmes pese a que, evidentemente, surgirán reticencias. Además, esta negociación tiene que eliminar necesariamente los obstáculos que van más allá de nuestras fronteras. Debemos trabajar hacia una mayor liberalización del comercio y los servicios, lo cual implica, por ejemplo, incentivar políticas de licencias y calificaciones para los proveedores de servicios. Abrirnos a la inversión todavía más significa eliminar los límites legales sobre la titularidad extranjera de las empresas y mejorar, además, el acceso de las empresas a las compras gubernamentales, lo cual comporta cambiar las normativas a todos los niveles, no tan sólo a nivel federal en los Estados Unidos. También nos queda mucho trabajo por hacer en todo el ámbito de las barreras al comercio.

Hay algunas diferencias entre los distintos enfoques regulatorios, pero en definitiva lo que hacen es bloquear el comercio, muchas veces con aranceles del 10% al 20% por producto. En la gran mayoría de los casos, los reguladores de ambos lados del Atlántico no pretenden imponer obstáculos, precisamente porque también quieren fomentar el bienestar de sus ciudadanos y se preocupan por el medio ambiente, aunque podamos advertir un cierto proteccionismo bajo la superficie. Cada regulador tiene su propio juicio, y a menudo los resultados que obtienen son distintos e incluso contradictorios. En cierto modo, existen culturas regulatorias distintas que persistirán, pero también tenemos muchísimos ejemplos de que, aunque las normativas difieran, muchas veces siguen adelante por pura inercia, por partir de sistemas distintos que podríamos conciliar.

Pensemos en lo siguiente: ¿se siente uno menos seguro conduciendo en un Seat fabricado aquí que en un coche en Estados Unidos? ¿Tiene menos confianza en un fármaco un paciente que lo consume aquí que otro que lo hace en Estados Unidos? Éstos son los tipos de regulación que debemos acordar durante esta negociación. Los cambios garantizarán protección al consumi-

dor, que para eso regulamos, pero facilitando a su vez el comercio y la inversión.

## **VENTAJAS INDUDABLES**

Si somos capaces de lograrlo, las ventajas irán más allá de la confianza y lo harán en dos sentidos. Por un lado de forma directa, generando crecimiento: se calcula que en Europa en conjunto, una vez cobre vigencia el acuerdo, podemos esperar un aumento de 0,5 del PIB, y a largo plazo obtendremos mejoras que redundarán en la productividad. Para España en concreto cabe esperar que las ganancias también sean significativas, ya que el año pasado este país tuvo un superávit comercial con Estados Unidos, y el 11% de sus exportaciones fuera de la Unión Europea están destinadas a Norteamérica. Las empresas españolas del ámbito de la construcción, las infraestructuras públicas, los servicios, la alimentación y las bebidas son las que más se beneficiarán de este tipo de acuerdos. En una época tan difícil a nivel económico como la que estamos viviendo –los ciudadanos españoles probablemente saben a qué me refiero mejor que los de otros países–, no podemos permitirnos rechazar una oportunidad como ésta.

La segunda ventaja tiene que ver con el impacto que tendrá el acuerdo sobre el resto del mundo. Para empezar, las economías en otras regiones del planeta obtendrán beneficios económicos directos derivados de él, y estamos hablando de cifras del orden de 99.000 millones de euros. Europa se abrirá a los mercados estadounidenses sin perjudicarnos como sucedió con otros enfoques previos, aunque también las disciplinas de la OMC son indispensables para el negocio internacional. Es cierto que existen lagunas, sobre todo a nivel legislativo, pero si queremos una gobernanza comercial ejecutiva, esas lagunas o límites que hemos detectado van a tener que superarse mediante negociación.

Gracias a ella podremos experimentar con las reglas, la negociación nos servirá de laboratorio, y dado el peso económico conjunto, los nuevos estándares transatlánticos tendrán un efecto importante en el resto del mundo para que esta tarea, que en un principio resultaba muy difícil, sea más sencilla. Eso no significa que no tengamos que negociar con otros socios, como China, la India o Brasil, las economías emergentes.

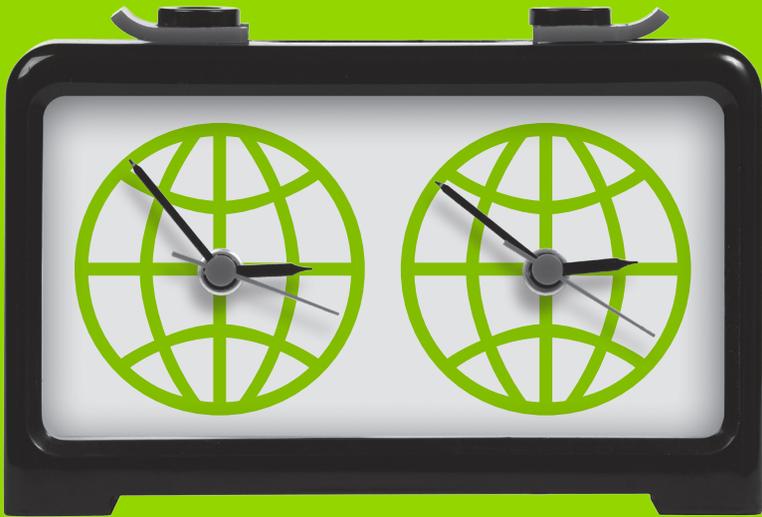
El provecho que obtendremos de todas estas conversaciones es evidente. Nos hallamos frente a un mensaje claro contra el proteccionismo, un refuerzo al crecimiento que nos prepara para la nueva ronda de liberalización comercial, pero tan sólo podemos lograrlo si no flaqueamos en nuestra ambición. Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos tienen que ser capaces de abordar las temáticas más sensibles para que este acuerdo dé los frutos esperados, y hay una serie de sectores que, según ciertos individuos, deben quedar fuera de la negociación, como por ejemplo el audiovisual. En dicho caso nos va a costar mucho llegar a una conclusión satisfactoria, y lo cierto es que no nos interesa rechazar nada. Tenemos que defender lo que nosotros consideremos fundamental, y ellos harán lo mismo. Habrá unas líneas infranqueables, como en cualquier negociación, pero debemos ser valientes para poder abordar cualquier aspecto a no ser que queramos que las ventajas se reduzcan sustancialmente.

Por supuesto, el éxito de este acuerdo vendrá condicionado por el respaldo que obtenga. Ya hemos visto que hay temas problemáticos que pueden abocarnos a descarrilar y, como en cualquier negociación comercial, habrá quienes critiquen la apertura. El riesgo que plantean es evidente, porque a fin de cuentas quien se queja repetidamente es quien hace más ruido. No obstante, es importante que los políticos, los empresarios y los académicos también hagan ruido. Como en cualquier decisión democrática importante, vamos a exigir un debate absolutamente

democrático, pero dicho debate no va a ser viable si durante las discusiones tan sólo escuchamos la voz de un bando. Los hombres y mujeres que trabajaron para la apertura de España al mundo durante el último siglo y entendieron la importancia del proceso democrático sin duda coincidirán conmigo.

# UNA VISIÓN DEL 2013





**Lluís Bassets** **Cambios que anuncian más cambios** Este 2013, como en pocas ocasiones, la perspectiva del tiempo, incluso en la brevedad de los tres meses transcurridos desde que terminó el año, altera muy rápidamente la visión y el balance. No es igual lo que vemos de 2013 si nos situamos justo en el último minuto del 31 de diciembre que si lo hacemos a finales de marzo, o como es el caso de este artículo, desde el promontorio de los acontecimientos ya ocurridos el pasado año. Algo nos dice esto sobre la

velocidad e intensidad de los eventos. Nos encontramos en una época de cambios acelerados, en la que cada nuevo viraje nos ofrece una nueva perspectiva. Vladímir Putin, por poner un caso, ya demostró a lo largo de 2013 su vocación de protagonismo internacional y su capacidad para aprovechar la suma de oportunidades que representan una Unión Europea abstraída en la crisis económica y sin voluntad política para existir internacionalmente y unos Estados Unidos cansados por dos guerras y replegados en sus asuntos domésticos. Pero fue en marzo de 2014, con la fulgurante anexión de Crimea, cuando se desplegó todo el potencial exhibido por el presidente ruso en el año anterior, al menos en tres escenarios distintos.

Putin lo demostró, en primer lugar y sobre todo, en la crisis siria, cuando la diplomacia rusa consigue que el régimen de Al Asad entre a negociar sobre las armas químicas, y detiene así las amenazas de un ataque aéreo inminente exhibidas por EE.UU., e incluso por dos aliados europeos como Francia y Reino Unido. En segundo lugar, también lo hace en la concesión del estatus de refugiado al ex espía norteamericano y filtrador de secretos oficiales Edward Snowden, en un acto de desafío a la superpotencia. Y aun cabría añadir como tercer punto el protagonismo que hace valer Moscú en la actual negociación de desarme nuclear con Irán, que pone fin a treinta años de incomunicación entre Washington y Teherán y abre el camino a la normalización de la potencia regional iraní. Obama dirigía desde detrás (*leading from behind*), como ya dice la frase incorporada a los tópicos sobre la política exterior de los EE.UU., mientras Putin daba pasos adelante.

Visto pues desde 2014, los grandes vuelcos que ahora se están produciendo en dirección a una nueva arquitectura geopolítica del mundo empezaron a lo largo de 2013, un gran año de cambios y de inicio de cambios. Entre los primeros, los ejemplos más claros son el retorno de los militares al poder en Egipto después de un año de hegemonía islamista o la victoria de un can-

didato reformista con Hasan Ruhaní en las elecciones presidenciales en Irán, un país de potencial excepcional que quiere jugar de nuevo en la escena internacional. Y entre los segundos, los inicios de cambio citados, las crisis de tres regímenes muy diversos que seguirán y se intensificarán durante el año siguiente: la ucraniana, que es la que tendrá más repercusiones geopolíticas de todas; la turca, que empieza con la revuelta contra Erdoğan en Estambul, hasta darle la vuelta a lo que había sido el modelo democrático islamista; y una tercera, de alcance regional, en Venezuela, fruto de la precipitada y accidentada sucesión provocada por la muerte de Hugo Chávez, justo después de su reelección, y que lleva al poder a Nicolás Maduro, gobernante incapaz de mantener la estabilidad y los equilibrios internos como lo había hecho su mentor y predecesor durante los catorce años en que ocupó la presidencia.

Esto es el devenir histórico: cambios inesperados y continuidades insostenibles. No se ha producido en 2013, ni en 2014 tampoco, la caída de Bashar al Asad, el dictador sirio, y el único de todos los dictadores árabes que ha resistido, a sangre y fuego, a las revueltas iniciadas en 2011; al contrario, se ha reforzado su dominio sobre la Siria descuartizada en la guerra civil. También se han desvanecido los temores persistentes, recogidos en todos los estudios de prospectiva, a un hundimiento del euro, un ataque a las instalaciones nucleares iraníes o un incidente bélico mayor en el mar de China Oriental, zona de especial tensión geopolítica entre Tokio y Pekín. El uso de las redes sociales, sobre todo a través de los teléfonos móviles, que ya había demostrado su eficacia en la movilización política en el año 2011 con las revueltas árabes, ha seguido extendiéndose, hasta hacerse indisolubles de todo trastorno social y político. El caso de las revueltas urbanas en Brasil contra el aumento del precio de los transportes públicos es el último ejemplo, asociado a un país emergente democrático y de nuevas clases medias, pero está presente también

en todas las protestas en la China autoritaria. Pero se ha dado el caso, en conexión con esta nueva arquitectura geopolítica del mundo, de la aparición de un objeto de dimensión desconocida que ha trastornado las relaciones internacionales, como es la organización de unos sistemas de espionaje digital a gran escala, que superan cualquier límite imaginado hasta ahora con respecto a las capacidades de penetrar en las comunicaciones y en las vidas privadas y de hacerlo además con la colaboración perfectamente acordada de las grandes empresas tecnológicas y el consenso pasivo de los usuarios de las redes sociales.

De hecho, es un auténtico continente, oscuro e inquietante, lo que ha emergido de repente ante nuestros ojos estupefactos en 2013. El continente es el de nuestras vidas privadas e incluso íntimas, convertidas en valiosa fuente de información a disposición de gobiernos, empresas e incluso servicios secretos. Y el descubridor fue el ya mencionado Snowden, el técnico informático y ex empleado de la CIA, refugiado en Rusia después de hacer públicos los documentos que prueban la existencia de los sistemas secretos de vigilancia global de la Agencia Nacional de Inteligencia (NSA), organizados en estrecha colaboración con otros gobiernos occidentales y con la ayuda de las grandes multinacionales tecnológicas estadounidenses. El primer y mayor instrumento del espionaje global ahora descubierto es el uso en cantidades colosales de los llamados metadatos, que escapan a nuestra capacidad de cálculo y que sólo pueden ser recogidos y tratados por la NSA mediante potentísimos ordenadores y sofisticados algoritmos matemáticos. A partir de unas sencillas informaciones sobre el origen, destino y duración de las llamadas telefónicas o los mensajes digitales —es decir, estos metadatos o datos sobre datos—, y sin necesidad de conocer sus contenidos, la NSA es capaz de obtener correlaciones de pistas o indicios que conducen a localizar un comando terrorista o una red de espionaje enemiga.

La recolección y análisis de datos en grandes cantidades, o Big Data, es sólo un capítulo del continente descubierto por Snowden. Hasta ahora el gran público sólo tenía noticia de su utilidad con fines comerciales, por ejemplo la publicidad o las ventas directas a internet; pero ahora se ha conocido su utilidad para fines de seguridad interior y exterior. Gracias al escándalo, hemos sabido también que EE.UU. ha pinchado y coleccionado llamadas y mensajes, ha escuchado llamadas de mandatarios extranjeros amigos y aliados, o ha diseminado cientos de miles de dispositivos en ordenadores fabricados en EE.UU. para efectuar todo tipo de operaciones de espionaje o de guerra cibernética sin necesidad de conexión a internet. El descubrimiento del espionaje universal con autorización presidencial y complicidad de las grandes empresas tecnológicas ha producido, al final, unos desperfectos considerables en la imagen internacional del presidente Obama, ya deteriorada en la cuestión de derechos humanos y libertades por la utilización mortífera de los drones, o aviones no tripulados; pero también los ha producido en las relaciones de la Casa Blanca con numerosos mandatarios aliados y amigos, especialmente la canciller alemana Angela Merkel. Es necesario añadir además en esta factura los destrozos ocasionados por la rocambolesca fuga e infructuosa persecución de Snowden después de la primera revelación de los secretos de la NSA en junio de 2013, desde que fue localizado en Hong Kong hasta que encontró la protección de Putin en Moscú. Los Estados Unidos, de repente, han quedado asimilados a la dictadura china por lo que respecta al espionaje digital, a los ciberataques y a la colaboración hasta ahora secreta de sus grandes empresas con la administración.

Karl Rove, antiguo asesor de George Bush hijo y artífice de sus victorias electorales, señaló tras la segunda victoria presidencial de Barack Obama, el 20 de noviembre de 2012, «que la influencia y el poder presidenciales durante el segundo mandato

son casi siempre menores que en el primero». Snowden se ha encargado como nadie de hacerlo evidente, de la misma forma que Vladímir Putin, su protector frente a la persecución por parte de los Estados Unidos, se encargará ya en 2014 de acabar de remachar el clavo en la idea de un presidente atados de pies y manos en su capacidad de acción internacional. Obama había empezado bastante bien un año tan amenazante como 2013, consiguiendo saltar el llamado abismo fiscal en el último minuto del 31 de diciembre y desvaneciendo los negros augurios de una nueva recesión que habían resonado en caso de que no hubiera acuerdo entre el Congreso y la Presidencia sobre los nuevos límites de endeudamiento y se produjeran automáticamente una subida de impuestos y un recorte de subsidios. Sin la polarización entre demócratas y republicanos, el empeño en mantener congelados los impuestos mientras sube el gasto en defensa y el boicot a la reforma sanitaria de Obama por parte de la derecha casi entera, no se habría llegado a la situación límite que ha estado a punto de hundir la economía de los EE.UU. En todo caso, los republicanos dentro, y Putin y Snowden fuera, han erosionado el primer año del segundo mandato presidencial de Obama, y de forma probablemente irreversible, si prestamos atención a la opinión de Rove. Todo ello coincide con una acusada tendencia a la inhibición exterior por parte de los EE.UU., estimulada por la autarquía energética a la que conduce el crecimiento de las explotaciones de gas de piedra (*shale gas*), la nueva energía liberadora del petróleo con origen en la Península arábiga.

Esta circunstancia acompaña otro movimiento en la escena internacional. El año 2013 tenía que ser para los Estados Unidos un momento decisivo en el traslado del pivote geoestratégico desde Oriente Medio hacia Asia, escenario de tensión creciente en todos los confines marítimos de China. En la región del mar de China Oriental se dan todas las condiciones, incluida una cierta escalada armamentista, que pueden favorecer el conflicto.

Existen disputas por islas y peñascos entre China y Japón, pero también entre Japón y Corea del Sur. Está la amenaza permanente de la dictadura de Corea del Norte, con su arma nuclear y su actitud agresiva hacia los vecinos. No es una cuestión anecdótica que los cuatro dirigentes de los correspondientes países, apenas llegados al poder en 2013, sean herederos de grandes estirpes políticas: Xi Jinping, el número uno chino, es uno de los llamados «príncipes rojos», hijo de un dirigente de la primera generación revolucionaria; Shinzo Abe, primer ministro por segunda vez, pertenece a una notable familia de políticos y es nieto de Nobusuke Kishi, que fue primer ministro desde 1957 hasta 1960 y miembro del gobierno del almirante Tojo durante la guerra mundial; Park Geun-hye, la presidenta de Corea del Sur, es hija del general Park Chung-hee, dictador en el poder desde 1962 hasta 1979; y Kim Jong-un, dictador de Corea del Norte, es el joven heredero de la monarquía comunista fundada por Kim Il-sung.

Nacionalismo, políticas exteriores muy afirmativas y sentido patrimonial dan un mapa de tensión creciente entre los cuatro países vecinos. Pekín ha creado una subprefectura marítima en el mar del Sur de China para incluir todas las islas y peñascos irredentos, ha ampliado la zona de control aéreo sobre el mar de China entero y no ha aflojado en la presión sobre las islas disputadas con Japón –Senkaku en japonés, Daioyu en chino. Tokio también se ha prodigado en gestos adversos, como la visita del primer ministro al santuario de Yakusuni, donde reposan los criminales de guerra japoneses o los nuevos proyectos de rearmamento, que incluyen la eliminación del eufemismo actual de las Fuerzas de Autodefensa. Corea del Norte no podía faltar en el escenario de la tensión, con la prueba nuclear más grande de su historia, la anulación del tratado de armisticio de la guerra de 1945-1949 y la ejecución del tío del dictador, que había sido su mentor político hasta poco tiempo antes. En el fondo, la teoría

del pivote asiático, que parecía orientar la política exterior de Washington, ha resultado ser una finta geopolítica en el momento en que persistía la tensión bélica en Oriente Medio y se iniciaba la tensión en la zona de contacto entre Rusia y la OTAN. Clausurada la guerra de Irak y en vías de retirada final en Afganistán en 2014, Obama tenía que buscar una salida al rompecabezas que se extiende encima de la geografía que va desde Egipto hasta Irán, para pasar a continuación a centrar sus esfuerzos en la zona del planeta donde se prevé el mayor crecimiento económico pero también la máxima tensión para los próximos años; pero se ha encontrado que le retienen los hechos sobre el terreno, a pesar de sus mínimas ganas de acción y del debilitamiento de las palancas utilizadas hasta ahora.

En el balance hay que anotar, por un lado, la limitada atención que suscita la guerra civil y sectaria entre suníes y chiíes en Siria, que atraviesa su tercer año con un balance terrible de 140.000 muertes, destrucción de ciudades, uso de armas químicas, paralización de la economía e irrupción de milicias de Al Qaeda en un escenario bélico en el que todas las potencias regionales, Irán, Arabia Saudita, Turquía y Qatar, así como las globales, como Rusia o Estados Unidos, juegan sus cartas. Y por otro, en cuanto a desorientación estratégica, entra el cambio de poder en El Cairo, gracias al golpe militar contra Mohamed Morsi, el presidente islamista elegido en las urnas, en una repetición del viejo esquema que prohíbe el acceso del islamismo político en el poder democrático como ya sucedió en 1991 en Argelia y convoca de nuevo el fantasma del terrorismo fundamentalista. El golpe egipcio habría actuado como certificado de defunción de las primaveras árabes de no ser por la persistencia de los tunecinos en su transición democrática. A pesar del caos en que se está hundiendo la vecina Libia, y el inmovilismo del otro vecino argelino, Túnez se ha dotado de una constitución equilibrada en su reconocimiento de la identidad islámica, compatible con el laicismo y

la igualdad, también en cuestión de género. Y esto ha sucedido, fundamentalmente, porque su partido islamista, Al Nahda, a diferencia de los hermanos musulmanes egipcios, ha sabido pactar con los demás partidos y entender el carácter consensuado y tolerante que debe tener una Constitución donde quepan todos los ciudadanos y que respete además los derechos de las mujeres.

El rasgo más relevante en la región es la pérdida de influencia occidental, en favor de las potencias regionales, especialmente Arabia Saudí, pero también de su rival estratégico, Irán, situado en la línea de salida para convertirse en potencia nuclear. La acción diplomática desplegada en la zona ha fracasado completamente en detener la guerra siria, ha conseguido resultados limitados pero reales en la destrucción del arsenal químico sirio, se ha apuntado un triunfo circunstancial pero de horizonte incierto al abrir de nuevo las negociaciones entre israelíes y palestinos y ha abierto un nuevo pero muy interesante camino en el desarme nuclear de Irán. Las negociaciones de Ginebra, iniciadas con un primer acuerdo interino de congelación del enriquecimiento de uranio, han terminado una etapa de tres décadas de radical enemistad entre Teherán y Washington, constituyendo así un éxito excepcional para la política exterior americana, con un potencial similar al que tuvo la reconciliación entre China y Estados Unidos tras el viaje del presidente Nixon a Pekín en 1971.

La pérdida de fuelle de EE.UU., tan evidente a lo largo de 2013, va acompañada de la gradual desaparición estratégica de la Unión Europea, ocupada en la resolución de la crisis financiera y la unión bancaria que garanticen el futuro del euro, y preocupada también por la evolución populista de sus opiniones públicas, justo un año antes de las elecciones que deberán renovar la Comisión por primera vez a partir de las mayorías que salgan en el Parlamento Europeo. La UE desempeñó un excelente papel en la negociación con Irán, pero justo en el mismo momento naufragó con su propuesta de asociación a Ucrania,

rechazada en el último minuto por el presidente Yanukóvich, un gesto que encendió el conflicto y que supone para los europeos una de las derrotas geopolíticas más destacadas de los últimos sesenta años. En esta Europa en retroceso geoestratégico, la Alemania de Merkel ocupa un lugar cada vez más prominente y Francia una butaca cada vez más modesta, hechos reflejados en el plano político, con unas elecciones generales que han dado el tercer mandato a la canciller y la han puesto delante de su segunda gran coalición con los socialdemócratas y con la impresionante caída de la popularidad del presidente Hollande, justo en el segundo año presidencial, coincidiendo con el ascenso imparable de Marine Le Pen. El gobierno económico de Europa, organizado desde Berlín, Bruselas y Fráncfort (Merkel, Comisión y Banco Central), se desengancha de forma visible de la política y se percibe desde la ciudadanía como una creciente amenaza para el modelo de Estado del Bienestar europeo, hasta el punto de ser uno de los elementos que explica el repunte impresionante de un extenso populismo antieuropeo, antiinmigración y casi siempre xenófobo; aunque tiene expresiones más ambiguas y antipolíticas, también izquierdistas, como el movimiento italiano Cinque Stelle, que ha situado a Italia a un paso de la ingobernabilidad. El dato extraordinario del año es el final de la carrera política de Berlusconi, descabalgado del parlamento y de la inmunidad gracias precisamente al fracaso de su última maniobra para derribar al gobierno de Enrico Letta, un hecho que el destino reservaba ya para el 2014 a un compañero del mismo Partido Democrático, el alcalde de Florencia Matteo Renzi, recién elegido en primarias abiertas el 24 de noviembre, precisamente cinco días antes de que el Senado expulsara a Il Cavaliere.

Europa es el lugar donde más visible se hace este 2013 la «globalización de la indiferencia», expresión acuñada por Jorge Bergoglio, el nuevo papa que sustituye a Benedicto XVI con el

nombre de Francisco, para denunciar la actitud occidental ante la llegada de oleadas de inmigrantes a las costas europeas que huyen de las guerras, las dictaduras, el hambre, la enfermedad y la pobreza. Todo es insólito en esta nueva etapa del catolicismo: la renuncia de Ratzinger, la elección por primera vez en la historia de un cardenal no europeo, pero también el nuevo tono social del Vaticano, hostil a la exhibición de riqueza de la Curia y especialmente atento a los más necesitados, en abierta ruptura con la hipócrita obsesión eclesial por la moral sexual y reproductiva, y todo ello justo en el momento en que más se echan de menos las voces y la influencia de los partidos de izquierdas y las organizaciones sindicales europeas. Sin embargo, es demasiado pronto, incluso ya adentrados en el 2014, para calibrar si tantas novedades llevarán de nuevo a una revolución dentro del catolicismo como la que encabezó Juan XXIII hace sesenta años con el Concilio Vaticano II.



**Tom Burns Marañón** **España en**  
*la mirada del otro* Para saber bien de dónde venimos, dónde estamos y adónde vamos siempre conviene ser un poco forastero. Con un pie, toda mi vida, en Inglaterra y otro en España, llegué hace tiempo a la conclusión de que ese deporte hispano consistente en el prolongado examen del ombligo tiene sus limitaciones. En este cuarto de hora *la mirada del otro* no puede menos que enriquecer la reflexión de quienes están anclados en estos pagos. Con este ánimo acudí reciente-

mente a una cena en Madrid que había organizado un prepotente despacho de abogados español en honor de un muy poderoso fondo extranjero.

Los invitados forasteros pertenecían a uno de esos fondos de inversión que son calificados como «oportunistas» por quienes les tiene alguna animadversión y como «buitres» por los que les tienen mucha. En la cena estaban el presidente del fondo y miembros de su comité de dirección llegados ese mismo día de Boston y de Londres. Los invitados españoles eran altos cargos de las grandes entidades financieras nacionales y, junto con ellos, ejecutivos del banco «malo», el Sareb. El socio principal del despacho de abogados me había pedido unas palabras de introducción para los venidos de fuera —«de dónde venimos, dónde estamos, etc.»— y que moderase un coloquio. Lo que me interesó fue la visión del presidente del fondo e invitado de honor que tomó la palabra al llegar los postres.

Comenzó diciendo que era la primera vez que venía a España y que al entrar en el hotel se sintió, como se suele decir, «en casa». En el bar del hotel se dio de bruces con «amigos», entendiéndose rivales, de todo la vida que, al igual que él, dirigían grandes fondos de inversión «oportunistas», «buitres» o como se les quiera llamar. Contó este encuentro en la barra del hotel con bastante desparpajo. Explicó que cayó rápidamente en la cuenta de que estaba en el momento adecuado en el sitio donde tenía que estar.

Se me pasó por la cabeza un imaginario cruce por los polvorientos caminos hispanos hace ciento cincuenta años entre Théophile Gautier y George Borrow, el Don Jorgito de las Biblias. «Romántico este lugar, ¿verdad?», se dirían el uno al otro. «Aprovechable este país, ¿no crees?», comentarían el recién llegado invitado de honor de aquella cena y sus colegas.

En su *mirada*, ¿qué fue lo que veía en España el presidente de este poderoso fondo norteamericano? Sin duda lo que perci-

bía era la posibilidad de hacer un buen negocio: comprar barato y vender caro. Estaba encantado de conocer a los directores financieros españoles que compartían mesa y mantel con él esa noche. Se reuniría uno a uno con estos comensales y esperaba poder pactar con algunos la adquisición de los activos tóxicos que perjudicaban los balances de sus entidades. Luego los traspasaría. Los españoles en la mesa le miraban con cara circunspecta. Supongo que se preguntaban por lo que el norteamericano entendía por «barato».

Fue relevador, al menos lo fue para mí, los tiempos que el invitado de honor anticipaba para esta compra-venta. El financiero llegado de Boston habló de un marco de diez años. Insistió que su firma invertía con faros largos y explicó por qué. El suelo, las urbanizaciones, los centros comerciales y los edificios de oficinas que esperaba comprar hoy a precios de saldo ofrecerían importantes retornos en 2024. A la vez, y por el mismo motivo, estaba abierto a invertir en empresas con futuro que sufrían estrecheces puntuales y a ayudar reestructurándolas según las pautas del capital riesgo. El colosal volumen de dólares que gestionaba su firma permitía un compás de espera. Fue una explicación lineal y honesta. Era un caballero blanco sin *bullshit*. Se les escuchó con atención y con bastante nerviosismo.

En la presentación que se me pidió para esta cena dije lo que hubiera dicho cualquiera en tales circunstancias. Hablé de los *drivers* que impulsaban una nueva actitud hacia España y esto fue una repetición de las narrativas que los grandes bancos de inversión comenzaron a poner en circulación a partir del verano de 2013. Sus informes se titulaban «España, ¿Alemania bajo el sol?», «*Spain is back*», «Viva España» y cosas parecidas. España dejaba atrás la recesión y se convertía en el *come back kid*, el que se levanta de la lona y vuelve a pegar con furia por encima de su peso.

España, el país del péndulo y del todo o nada, lo mismo puede caer más bajo que ninguno por el abismo de una crisis

como sorprender a propios y a extraños poniéndose por delante de la cola del crecimiento con exuberante vitalidad. Ahora el ciclo había cambiado para bien y el presidente del Gobierno rebosó de optimismo cuando visitó Washington a comienzos de año. Para entonces muchos fondos internacionales ya habían inaugurado oficinas en Madrid porque se habían leído de una sentada todos los panegíricos sobre el rebote hispano que habían publicado los analistas de referencia. De hecho el invitado de honor era unos de los últimos en aterrizar.

Los *drivers* los conocemos todos y han pasado a ser lugares comunes. El principal es que la deuda soberana de los periféricos de la Eurozona, particularmente la de España e Italia, ya no sufre ataques bajo la línea de flotación gracias a aquellas mágicas palabras para salvar la moneda común —«haré lo que haga falta y créanme que será suficiente»— que Mario Draghi pronunció en el tórrido verano de 2012. Esto fue muy importante porque cuando la Unión Europea funciona, y el avance hacia la unión bancaria surge que esto sea su intención, España se convierte en el primero de la clase. Esto ocurrió cuando ingresó en la entonces Comunidad Europea en 1986 y de nuevo en 2000 cuando formó parte del grupo de avanzadilla en el lanzamiento del euro.

El *driver* propio, mientras tanto, era que España había hecho sus deberes, como tan pedantemente se dice, introduciendo reformas estructurales de largo alcance. Esto no lo habían hecho otros, Italia en particular. Los grandes bancos de inversión enfatizaron este punto en sus macroinformes. España iba por el buen camino.

Lo que hice fue enumerar para los llegados de Boston y de Londres los éxitos que aquí conocen hasta los ratones. Me detuve en la competitividad que había hecho posible la devaluación interna y el perfil exportador de un sinfín de empresas que jamás habían cruzado la frontera en épocas anteriores de bo-

nanza. El superávit de la balanza comercial era, como el gobierno no se cansa de repetir, algo muy virtuoso y enteramente novedoso.

El estereotipo que propagaron Gautier, Borrow y los demás viajeros románticos del XIX que fueron conocidos como los *curiosos impertinentes* fue que España se balanceaba entre la indolencia y la militancia. Pues bien, ahora tocaba un tiempo de creatividad vigorosa.

Frente al tópico del *dolce far niente* y a la estupidez de que «inventen ellos», España era y es un país trabajador, serio, solidario, sano y capaz de sufrir. Los españoles son igual de diligentes y de cumplidores que los alemanes. Me dio la impresión que todo esto lo sabían el invitado de honor y su equipo. También se habían leído los informes de los analistas forasteros que vendían España como el próximo El Dorado.

La cosa, sin embargo, no podía quedar ahí. Pasé, como es lógico, a comentar los *fault lines*, o las grietas, en el edificio España. El más importante es que el gobierno, a pesar de su mayoría parlamentaria y del control de su partido en tantas autonomías y grandes ciudades, todavía tenía que reformar unas administraciones públicas cuyo coste era insostenible. La duplicación burocrática era, por añadidura, una fuente inagotable de reglamentación que ahogaba toda iniciativa emprendedora.

Advertí, a continuación, que la recuperación económica sería lenta porque el consumo privado era inexistente. No se podía esperar otra cosa dada la inaceptable tasa de desempleo, los recortes salariales de quienes tenían un trabajo, la elevadísima deuda familiar y la sequía de crédito. Las heridas de la crisis son muy profundas y chavales sin estudios que no habían cumplido los treinta años estaban condenados a ser parados de eterna duración. Dije que el crecimiento era en todo caso vulnerable a *shocks* externos puesto que dependía exclusivamente del sector exterior.

Hablé de la endogamia y de la limitada transparencia de los partidos políticos y de la aversión no ya al riesgo sino a iniciativas imaginativas y renovadoras de sus dirigentes. Y de la ausencia de lo que los llegados de Boston y de Londres entenderían como *checks and balances* y *the rules-based society*. Me referí a las puertas giratorias y a la endémica confusión entre lo público y lo privado que en Argentina se conoce como «la trenza». Dije que la calidad de la democracia liberal en España era manifiestamente mejorable. La crisis económica iba de la mano de la institucional.

Y di un repaso a la inevitable crispación social, al desestabilizador aumento de la desigualdad, a la creciente irritación que causaban tantos ejemplos de amiguismo y de corruptelas, y al descrédito de la clase política. La fachada de estabilidad que aparenta la actual mayoría parlamentaria se esfumará en las elecciones legislativas del próximo año y la creación de coaliciones coherentes será harto difícil. La ventana de oportunidad para acometer reformas estructurales que crearían riqueza estaba todavía abierta pero en la próxima legislatura se cerraría a cal y canto. Y por si todos estos *fault lines* fuesen pocos, España se enfrentaba a un gravísimo problema de cohesión territorial.

De haber sido algo ducho el invitado de honor en la historia contemporánea de España –no lo era ni tenía por qué serlo– le hubiera hablado del agotamiento de los partidos «dinásticos» y, por aquello del centenario de la conferencia de José Ortega y Gasset en el madrileño Teatro de la Comedia, de cómo España volvía otra vez al ancestral debate sobre «Vieja y Nueva Política». De haber sido estudioso de la literatura española, hubiera mentado lo de «Dios, que buen vasallo, si oviesse buen señor». También me lo guardé.

Nadie que conozco y admiro hubiera dicho algo muy distinto de haber sido encargado de hacer la presentación en esa cena.

Fue fruto de una obsesiva observación de nuestro ombligo aderezada por *la mirada del otro*.

Al hacer el inventario de las grietas, me di cuenta de que los invitados del sector bancario nacional se dedicaban a comer y que miraban fijamente a sus platos con el ceño fruncido. Lo comprendí. A nadie le gusta sacar los trapos sucios para que los examinen los venidos de fuera. Lo que decía les torció el gesto porque no les hacía ni pizca de gracia. Sin embargo, no tenían que haberse molestado.

Parecía que a los altos ejecutivos del poderoso fondo norteamericano no les interesaba demasiado la enumeración de tanta fisura. Daban por hecho que España andaba floja en asuntos de *good governance* y de *accountability*. ¿Qué había de nuevo en todo lo que había dicho? Solamente les concernía su negocio, el valor actual y el futuro de los activos tóxicos y el cálculo sobre el retorno de cualquier inversión.

Sobre todo estaban dando vueltas a la posibilidad de que la burbuja inmobiliaria se hubiese corregido del todo, que el mercado había tocado suelo y que el momento para los oportunistas/buitres había pasado. De ser así, de tomar cuerpo la percepción de que el sector se recuperaba rápidamente, la compra-venta ventajosa se complicaría. Esto lo entiende cualquiera. Entonces se fijarían en Italia, que era su próximo destino. Me imagino que ya habían hecho los números correspondientes al ciclo de diez años en Kazajistán y plazas parecidas en este globalizado entorno nuestro. Su misión es hacer muy rentable el ahorro que gestionan.

Sin embargo sí les interesaba el marco institucional aunque aparentaban ignorarlo. De lo contrario serían imbéciles y no lo eran. La clave de su negocio es comprar en el momento propicio del ciclo. Lo suyo es una apuesta por la recuperación y pierden si el entorno económico continúa deteriorándose. Por ello necesitan estar todo lo seguros que se pueda de un crecimiento que

podrá ser más o menos lento pero que será acompañado por el afán constante de corregir desequilibrios. En el caso de España su apuesta por diez años coincidía con esas fechas, tan largas en el tiempo, de 2024-2025 que es cuando se estima que el nivel de desempleo hispano habrá caído a sus registros pre-crisis.

La lección que aprendí en esa velada fue que España se encuentra en un cruce de caminos. Desde hace más de un año el flujo de inversión extranjera no ha hecho más que crecer. El punto de mira de los fondos es el estrago que causó tanta codicia propia de nuevos ricos y tanta incompetencia regulatoria ante el calentamiento de una economía de ladrillo. En este punto de inflexión la sociedad española, con sus instituciones políticas y sus entidades financieras y empresariales a la cabeza, puede hacer una de dos cosas.

España puede morder la bala y desapalancarse de una vez aceptando la apremiante necesidad de lo que los mercados llaman un *haircut* –en el caso español, el corte de pelo sería casi un pelado al cero–. O puede continuar poniendo parches. Puede optar por *reculer pour mieux sauter* y seguir durante un tiempo en la ducha escocesa (léase reformas estructurales de mucho calado) o puede inclinarse por aumentar la deuda pública, que pronto será el cien por cien del producto interior bruto, y por la copla de que la mora pronto tocará techo.

Hacer lo primero abre el paso hacia una recuperación basada en un crecimiento mucho más profundo que la de cualquier fase expansiva anterior. Esta elección requiere el reconocimiento de que el modelo de crecimiento español iniciado hace casi sesenta años con los planes de desarrollo está agotado. Hacer esto mismo equivale a beber de un cáliz ciertamente agrio.

Lo que sigue se lo debo mayoritariamente a un economista español que lleva tanto tiempo de docente y de investigador en las mejores universidades norteamericanas que su *mirada* es también la de un forastero. Explica su visión en un Power-

Point que mezcla gráficos con imágenes de personalidades del *establishment* hispano. Sus comentarios son muy críticos y los comparto.

Según las mentes más preclaras, y la de mi interlocutor es una de ellas, el problema de la tremebunda recesión en España no fue la ordinariedad del insensato *boom* inmobiliario y el consiguiente castrante endeudamiento, aunque también. El problema es que cuando estalló la crisis en 2008, ya estaba más que encenque el patrón hispano para crear riqueza.

Lo que sí consiguió el modelo anterior de crecimiento fue unas envidiables infraestructuras. Gracias a ellas España cuenta con un esqueleto hecho a la medida de un ciclo positivo. Lo que requieren estos huesos son el nervio y el músculo que consigue una decidida apuesta por la formación del capital humano que reclama la sociedad abierta del conocimiento. También por la desregulación, a todos los niveles y pasando por el marco fiscal adecuado, que dé alas al espíritu emprendedor. Tales impulsos sólo puede venir de la mano de una profunda regeneración institucional. Desde Adam Smith sabemos, o deberíamos saber, que la riqueza de las naciones es fruto de la transparencia y de la buena gobernanza, de la modernidad y de la flexibilidad, de sus instituciones. Los Estados fallidos muestran la quiebra, o la inexistencia, de una robusta sociedad civil.

Se ha denunciado una y otra vez en los últimos tiempos la pésima calidad del marco institucional español. Y se repite, a la vez, que la base de un profundo, por sensato y sostenible, crecimiento futuro es tomarse en serio, con mucha exigencia y con todas sus consecuencias, el imperio de la ley: la separación de poderes (¿hasta cuándo un Consejo General del Poder Judicial independiente?); una justicia rápida y ejemplar; unos órganos reguladores diáfanos y eficaces. El etcétera es largo. Mi interlocutor que acampa en las mejores universidades norteamericanas dice que el estado de derecho está en el exilio. Pocas cosas aúnan

tanto consenso en la ciudadanía como el clamor por su retorno. Y hay otra.

Cuando una encuesta tras otra subraya que la clase política es juzgada, junto con el desempleo, como el mayor problema del país, la cosa pública huele apestosamente a podrido. La regeneración institucional es el *sine qua non* para un certero ciclo expansivo y tal transformación sólo es posible si se replantea de una manera exhaustiva el funcionamiento y la representatividad de los partidos políticos. El actual ordenamiento es excluyente y pone barreras a la selección de los mejores; detrás de esos muros florecen los falsos currículos, los atajos picarescos, el compadreo y la mediocridad. Todo esto lo percibe la ciudadanía.

Para emprender, en este cruce de caminos, el sendero virtuoso de un nuevo modelo de crecimiento es crucial que se mantenga el flujo de la inversión de los grandes fondos extranjeros que absorben tanto activo tóxico. Es esencial que a éstos les salgan las cuentas cuando hacen el cálculo del retorno. Por lo tanto cuanto más regeneración institucional mejor para ellos porque los edificios vacíos de oficinas y los centros comerciales desiertos que compran hoy por dos duros estarán repletos a diez años vista y los venderán con apabullantes beneficios. Y mejor, por supuesto mucho mejor, para los españoles. El esqueleto habrá adquirido nervio y músculo gracias a la regeneración y se habrá dotado de los mejores para servir imaginativamente y sin cortapisas a un floreciente capital humano.

La alternativa es la autocomplacencia, o dicho de otra manera, no rematar las reformas estructurales emprendidas porque esto ya no toca cuando se acercan periodos electorales. Y, evidentemente, es no aventurarse con una cura de salud institucional porque esto socavaría el poder de los partidos dinásticos que tan cómodamente se benefician de una democracia tan cerrada como extractiva.

Por este segundo sendero se va camino de perder otros diez años. Esto no se lo puede permitir un país que se avejenta al tener una pirámide demográfica invertida. Mirado desde cierta distancia, esto se ve con claridad.

# AUTORES

Lluís Bassets

Tom Burns Marañón

Jordi Camí

Francisco J. Ferraro

Enrique Gil Calvo

Karel de Gucht

Miguel Herrero de Miñón

Víctor Lapuente Giné

Juan-José López Burniol

Lluís Orriols

Jean Pisani-Ferry

Josep Ramoneda

Dani Rodrick

José María Serrano Sanz

Josep Maria Vallès

António Vitorino

## Lluís Bassets

Barcelona, 1950

### Periodista y escritor

Nació en Barcelona en 1950. Es periodista y escritor. Trabajó en los periódicos barceloneses –ya desaparecidos– *Teleexpres* y *Diari de Barcelona* y fundó el semanario en lengua catalana –también ya extinguido– *El Món*. Actualmente es el director adjunto del periódico *El País* y responsable de su edición de Barcelona. Dentro de este diario se ha encargado desde 1982 y, en diferentes etapas, de la sección de Cultura, Libros y Opinión, además de ocupar la corresponsalia de París y de Bruselas. Sus libros de publicación más reciente son *Cinc minuts abans de decidir*, sobre el proceso soberanista catalán, *El último que apague la luz*, sobre la crisis del periodismo y *El año de la revolución*, sobre las revueltas árabes de 2011. Actualmente escribe dos columnas semanales y mantiene un blog sobre política internacional, además de publicar quincenalmente una columna sobre política catalana.



**Tom Burns Marañón**  
Londres (Reino Unido), 1948

**Consejero y director internacional de Eurocofin**

Nació en Londres en el seno de una familia hispano-británica y se ha pasado muchos años explicando su país materno al público de su país paterno, que es el anglosajón. Lo ha hecho como periodista en medios extranjeros, como analista y consultor político-financiero y como ensayista de la historia y de la cultura españolas. Enviado a Madrid en 1974 por la agencia Reuters al acabar sus estudios en Oxford, fue testigo de excepción del final del franquismo y del cambio de régimen. Ya en la democracia fue delegado en España de *The Washington Post* y de la revista *Newsweek* y, posteriormente, corresponsal de *The Financial Times*. Estudioso de los tópicos que, de siempre, han marcado España, Tom Burns Marañón ha mantenido una «conversación» prolongada con los visitantes que crearon los estereotipos de un país «diferente» y, en mayor o menor medida, «romántico».

Tom Burns Marañón fue nombrado oficial de la Orden del Imperio Británico por la Reina Isabel II en 2001 en reconocimiento a su contribución a las relaciones culturales entre España y el Reino Unido. Es patrono de las fundaciones Ortega-Marañón, Cultural Hispano-Británica y Empresa y Sociedad. Es consejero y director internacional de la consultora de comunicación corporativa Eurocofin, columnista del diario *Expansión* y colaborador de distintos medios nacionales y extranjeros. Tom Burns Marañón acaba de publicar *Hispanomanía con un Prólogo para franceses* (Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014).



**Jordi Camí**  
Terrassa, 1952

## **Doctor en Medicina**

Es doctor en Medicina, especialista en Farmacología Clínica, catedrático en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y director general del Parque de Investigación Biomédica de Barcelona (PRBB) y de la Fundació Pasqual Maragall.

Su actividad científica se ha centrado, durante más de veinticinco años, en el campo de las neurociencias. Su actividad académica se ha desarrollado entre la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra (UPF).

Fue el director del IMIM entre 1985 y 2005. Asimismo, ha participado en la gestación de nuevos centros de investigación, como el CRG o el CMRB y, en particular, PRBB, que dirige desde 2005. Medalla Narcís Monturiol de la Generalitat de Catalunya (2000), ha sido, entre otros, vocal del Consejo Asesor del Ministerio de Sanidad y del Comité de Bioética de España.



Francisco J. Ferraro

Sevilla, 1949

## Catedrático de Economía Aplicada

Es catedrático de Economía Aplicada, habiendo ejercido la docencia en la Universidad de Sevilla desde 1973 hasta 2010. Ha sido investigador invitado en las Universidades de Budapest, París y California (Berkeley).

Es autor de más de setenta libros y artículos de Economía con referencias espaciales y temáticas diversas (Economía Internacional, Industrial y Regional y, especialmente, Economía Andaluza), y más de 350 artículos de prensa.

En la actualidad es Presidente del Observatorio Económico de Andalucía, Consejero editorial del Grupo Joly, miembro del Consejo Asesor de Mediterráneo Económico y Director del *Anuario Joly de Andalucía*.

Ha sido Secretario General de Economía de la Junta de Andalucía, Director de la Universidad Hispanoamericana Santa María de la Rábida, Presidente del Centro de Empresas Riotinto, Consejero de la Sociedad para la Reconversión de los Fertilizantes, fundador de la *Revista de Economía Aplicada*, *Investigaciones Regionales* y *Revista de Estudios Andaluces*. Fue promotor de Iniciativa Sevilla Abierta (ISA) y su primer presidente. Y ha formado parte del Comité Editorial del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, del Patronato del Parque Nacional de Doñana, del Consejo Rector del Instituto de Fomento de Andalucía, del Comité de Expertos del Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la Comisión de Economía y Finanzas de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla.



Enrique Gil Calvo

Huesca, 1946

## Catedrático de Sociología

Huesca, 1946. Licenciado y doctor en sociología por la Universidad Complutense de Madrid, con premio extraordinario y número 1 de la primera promoción. Catedrático de sociología en el departamento de *Sociología I (Cambio Social)*, facultad de Ciencias Políticas y Sociología de dicha universidad (UCM). Especializado en sociología política y en sociología de la edad, el género y la familia. Premio Anagrama de Ensayo 1977 por el libro *Lógica de la libertad*. Premio San Patricio de Ensayo 1988 por el libro *Función de toros*. Premio Espasa de Ensayo 1991 por el libro *Estado de fiesta*. Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 2006 por el libro *La ideología española*. Columnista en el diario *El País* y colaborador de la revista *Claves de Razón Práctica*. Más de veinticinco libros publicados, entre los que aparte de los citados cabe destacar *La mujer cuarteada* (Anagrama, 1991), *La era de las lectoras* (Instituto de la Mujer, 1993), *El destino: progreso, albur y albedrío* (Paidós, 1995), *El nuevo sexo débil* (Temas de Hoy, 1997), *Medias miradas* (Anagrama, 2000), *Nacidos para cambiar* (Taurus, 2001), *El poder gris* (Mondadori, 2003), *El miedo es el mensaje* (Alianza, 2003), *Máscaras masculinas* (Anagrama, 2006), *La lucha política a la española* (Taurus, 2008), *Crisis crónica* (Alianza, 2009) y *Los poderes opacos* (Alianza, 2013).



Karel de Gucht

Overmere (Bélgica), 1954

## Comisario Europeo de Comercio

Nacido en Overmere, Bélgica, en 1954, se licenció en Derecho en 1976

y ejerció como Profesor de Derecho Europeo en la Universidad

Libre de Bruselas desde 1991 hasta la actualidad.

Empezó su carrera política como Presidente Nacional del Movimiento Liberal Joven Flamenco en 1977, fue concejal municipal en Berlare en 1989 y llegó a Senador en 1995.

Ese mismo año entró a formar parte del Parlamento Flamenco y en 2003 pasó a ser miembro de la Cámara de Representantes de Bélgica. En 2004 fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos y posteriormente Ministro de Comercio Internacional. De 2006 a 2009 fue Alcalde de Berlare y Presidente del Consejo Municipal y en 2008 fue nombrado Primer Ministro de Bélgica.

En 2009 entró en política Europea ocupando el cargo de Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria y desde febrero de 2010 es el Comisario Europeo para el Comercio.

Ha publicado: *Pluche-Over de banalisering van extreem rechts* [Pluche-Sobre la banalización de la extrema derecha], Houtekiet, 2007, *De toekomst is vrij: over het liberalisme in de 21ste eeuw* [El futuro es gratis-Sobre el liberalismo en el siglo XXI], Houtekiet, 2002,

*Het einde der pilaren: een Toscaans gesprek* [El fin de los pilares religiosos y filosóficos en la sociedad-Conversaciones en la Toscana] con Johan Van Hecke, Houtekiet, 2001,

*Er zijn geen eilanden meer: over de democratie, vrijheid en de mensenrechten* [Ningún hombre es una isla-Sobre la democracia, la libertad y los derechos humanos], con Dirk Sterckx MEP,

Houtekiet, 1999, *Time and tide wait for no man: the changing European geopolitical landscape* [El tiempo y la marea no esperan a nadie: el paisaje geopolítico europeo cambiante],

Praeger Publishers, 1991.



## Miguel Herrero de Miñón

Madrid, 1940

### Doctor en Derecho

Completó su formación en Oxford, París y Lovaina, donde se licenció en Filosofía en 1968. Letrado del Consejo de Estado desde 1966, fue Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia, colaborando de manera muy activa en la primera amnistía (1976), en la Ley para la Reforma Política y en la primera normativa electoral de la recién nacida democracia. Participó en la elaboración de la Constitución de 1978 y ocupó el cargo de portavoz en el Congreso de los Diputados, tanto del partido del Gobierno (UCD) como de la oposición (AP). Fue diputado de UCD y de AP de 1977 a 1993. Ha desempeñado importantes trabajos parlamentarios tanto en España como en organizaciones internacionales y ha sido miembro de la Comisión Trilateral. Recibió el premio Blanquerna de la Generalitat de Cataluña, el premio Sabino Arana, el premio a la Concordia y el premio Pelayo como jurista de reconocido prestigio. Actualmente es consejero permanente de Estado y académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Entre sus obras destacan *El principio monárquico* (1971), *Idea de los derechos históricos* (1991), *Memorias de estío* (1993), *Derechos históricos y Constitución* (1998) y *El valor de la Constitución* (2003).



**Víctor Lapuente Giné**

Barcelona, 1976

## **Profesor e investigador**

Nacido en Barcelona en 1976, se licenció en ciencias políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), obtuvo un Máster de Gestió Pública (UAB-UPF-ESADE) y posteriormente un doctorado en ciencias políticas por la Universidad de Oxford y el Instituto Juan March. Se dedica en la actualidad a la docencia y la investigación como profesor en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Recientemente, ha escrito el libro *Quality of Government And Corruption From A European Perspective* (ed. Edward Elgar), junto a Nicholas Charron y Bo Rothstein. Ha publicado en revistas académicas de ciencia política, economía y administración pública como *The Journal of Politics*, *Comparative Political Studies*, *European Journal of Political Research*, *Journal of Comparative Economics*, *Public Choice*, *Studies of Comparative International Development*, *Journal of Public Administration Research and Theory* o *Local Government Studies*.

Sus trabajos estudian, por una parte, los orígenes históricos de instituciones políticas y estructuras administrativas desde un punto de vista comparado, y, por otra, los efectos de las mismas sobre niveles de corrupción, eficacia en la prestación de políticas públicas y capacidad de reforma de las administraciones públicas.



## Juan-José López Burniol

Alcanar, 1945

### Notario

Juan-José López Burniol, nació en Alcanar (Tarragona), en 1945. Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra, es notario desde 1971, ejerciendo en Barcelona desde 1977. Ha sido decano del Colegio de Notarios de Cataluña. Profesor de Derecho Civil en la Universidad Autónoma de Barcelona, primero, y en la Universidad Pompeu Fabra, después. Ha sido magistrado y primer presidente del Tribunal Constitucional de Andorra, miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya y presidente del Consejo Social de la Universidad de Barcelona. En la actualidad es consejero de La Caixa y de CaixaBank, así como Vocal de la junta directiva del Círculo de Economía. Colabora en diversos medios de comunicación. Ha publicado numerosos estudios jurídicos y el libro *España desde una esquina*.



Lluís Orriols

Barcelona, 1977

## Doctor en ciencias políticas

Lluís Orriols Galve nació en Barcelona el 1977. Es doctor en ciencias políticas por la Universidad de Oxford y actualmente es profesor en la Universidad de Girona. Su interés académico y sus publicaciones se centran en el campo de la opinión pública y el comportamiento electoral. Es autor de diversos artículos publicados en revistas tanto nacionales como internacionales y es editor de los libros *Cataluña en la encrucijada* (Marcial Pons) y *Elecciones generales 2011* (CIS) de reciente aparición. Actualmente escribe de forma habitual en el diario *El País* y en el blog «Piedras de papel» en *eldiario.es*.

Se puede seguir sus trabajos académicos y divulgativos a través de su cuenta de twitter @LluisOrriols.



Jean Pisani-Ferry

Boulogne-Billancourt (Francia), 1951

## Comisario General de Política de Planificación de Francia

Nacido en Boulogne-Billancourt, Francia, en 1951, se licenció en Ingeniería en la École Supérieure d'Électricité en 1973 y posteriormente se diplomó en Estudios

Matemáticos en la Universidad París 5, en 1974.

Fue el primer director de Brueghel de 2005 a 2013. En la actualidad es el Comisario General de Planificación de Políticas del Personal del Primer Ministro francés en París y profesor de economía con Hertie School of Governance. Anteriormente fue Presidente Ejecutivo del Consejo de Análisis Económico (2001-2002), Asesor Económico Principal del Ministro francés de Hacienda (1997-2000), Director del CEPPI, el instituto francés de economía internacional (1992-1997) del primer ministro francés, y Asesor Económico de la Comisión Europea (1989-1992). Sus intereses de investigación son la política económica en Europa y la macroeconomía global.

Ha sido Profesor asociado de la Universidad París-Dauphine desde 2001 hasta 2013. Durante estos años también ha sido columnista habitual de *Le Monde*, *Handelsblatt* y *Financial Times*. Ostenta el título de Caballero de la Legión de Honor y el premio Turgot por la publicación, en 2011, de *El precio del euro en el 2019*. Ha publicado, desde 1984, *Los problemas de la macroeconomía*, *La prueba de América* (1988); *Un mercado, una moneda* (1990); *Las políticas cambiarias de los países asiáticos emergentes* (1999); *La Europa que queremos* (2002); *Una agenda para una Europa creciente* (2004); *La Europa fuera de Servicio*, en colaboración (2005); *La política económica* (2004, 2008, 2012); *Política Económica: teoría y práctica*, en colaboración (2010); *Demonios del Despertar* (2011) y *La crisis del euro y sus consecuencias*, de próxima publicación en 2014.



Josep Ramoneda

Cervera, 1949

## Periodista, filósofo y escritor

Nació en Cervera en 1949. Periodista, filósofo y escritor, fue director del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB) y es colaborador habitual del diario *El País*, del diario *ARA* y de la Cadena Ser en los programas

*Hoy por Hoy* y *Hora 25*.

Preside el Institut de la Recherche et de l'Innovation (IRI) de París y dirige varias colecciones de ensayo. Fue director del Instituto de Humanidades (1986-1989), colaborador de *La Vanguardia* (1980-1996) y profesor de filosofía contemporánea en la Universidad Autónoma de Barcelona (1975-1990). Es también vocal de la junta directiva del Círculo de Economía y presidente de Grup 62 desde 2014.

Actualmente dirige la revista *La Maleta de Portbou*.

Ha publicado numerosos libros, entre los cuales destacan *Apología del presente* (1986), *Después de la pasión política* (1999), *Del tiempo condensado* (2005) y *Contra la indiferencia* (2010).



**Dani Rodrick**

Estambul (Turquía), 1957

### **Catedrático**

Ostenta la Cátedra Albert O. Hirschman de Ciencia Social, en Princeton.

Anteriormente fue Catedrático de Economía Política Internacional, en la John F. Kennedy School of Government de la Harvard University (en la Cátedra Rafiq Hariri). Fue galardonado con el premio Albert O. Hirschman, a la investigación de las Ciencias Sociales (2007) y con el Leontief Award for advancing the Frontiers of Economic Thought.

Es Miembro del National Bureau of Economic Research, del Centre for Economic Policy Research (Londres) y del Center for Global Development. Su libro más reciente, *The Globalization Paradox*, publicado en 2011, ha sido traducido a doce idiomas y su libro *Has Globalization Gone Too Far?*, publicado en 1997, fue nombrado «uno de los libros de economía más importantes de la década» por el *Business Week*. Es autor también de *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (2008); *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (2003); y *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work* (1999).

Es Ph. D. en Economía y MPA por la Universidad de Princeton, así como A.B. (*summa cum laude*) por el Harvard College.



## José María Serrano Sanz

Rioseco de Soria, 1955

### Doctor en Economía

Es Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona (1983) y Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Zaragoza (1989). Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Director de *Revista de Economía Aplicada*. También dirige el Grupo de Investigación de Excelencia, Sector Exterior e Integración Monetaria (SEIM). Es miembro de diversos consejos editoriales o de redacción en revistas académicas. Es autor de una quincena de libros y otros dos centenares de publicaciones académicas en libros y revistas de investigación nacionales y extranjeras.

Ha dirigido una docena de Tesis Doctorales y cuarenta Proyectos de Investigación. Director de Fundación Economía Aragonesa (FUNDEAR) de 2002 a 2013. Durante veinte años fue director del Departamento de Estructura e Historia Económica de la Universidad de Zaragoza. Ha desempeñado, entre otros puestos académicos, los de Vicedecano de Investigación, Director de la Sede Pirineos de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Coordinador de economía en la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva.



**Josep Maria Vallès**

Barcelona, 1940

### **Catedrático**

Es catedrático emérito de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde fue Rector y Decano de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Ha sido presidente de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración y miembro del comité ejecutivo de la European Consortium for Political Research. Ha presidido IVALUA (Instituto Catalán para la Evaluación de Políticas Públicas). Su trabajo académico se ha centrado en el estudio del gobierno local, el comportamiento y sistemas electorales y la calidad democrática. Ha participado en política institucional como diputado y consejero del Govern de la Generalitat.



## António Vitorino

Lisboa, 1957

### Político

Nacido en Lisboa en 1957, António Vitorino es un político portugués y miembro del Partido Socialista. Vitorino se graduó en Derecho por la Universidad de Lisboa. Abogado de profesión, fue elegido por primera vez en el Parlamento en 1980. Formó parte de la administración portuguesa en Macao, regresando en 1989 para ser juez de la Corte Constitucional.

En 1995 se convirtió en Ministro de Defensa y Viceprimer ministro en el primer gobierno de António Guterres. En 1999 fue nombrado Comisario Europeo de Justicia e Interior.

En 2004 Vitorino se negó a ser el líder del Partido Socialista después de la renuncia de Ferro Rodrigues, a pesar de ser abrumadoramente el candidato favorito. José Sócrates se convirtió en el nuevo líder del partido en lugar de Vitorino.

Vitorino es el co-presidente honorario del World Justice Project y colabora como comentarista para el programa de RTP 1 *Notas Soltas*.

António Vitorino es el presidente de Notre Europe, el *think tank* europeo fundado por Jacques Delors, desde junio de 2011.





# ÍNDICE

**PRÓLOGO. Necesidad y oportunidad para la reforma de nuestras instituciones.** Antón Costas 3

## **LAS DIMENSIONES POLÍTICAS DE LA CRISIS ECONÓMICA: ¿CÓMO SE CONSTRUYEN BUENAS INSTITUCIONES?**

**Un régimen gripado.** Josep Ramoneda 9

**La dimensión política de las respuestas a las crisis económicas españolas.** José María Serrano Sanz 19

**La crisis institucional de España.** Francisco J. Ferraro 33

**Para el reconocimiento constitucional de Cataluña.** Miguel Herrero de Miñón 47

**Mercado y seguridad jurídica.** Juan-José López Burniol 59

**En busca de las instituciones virtuosas.** Víctor Lapuente Giné 71

**El encaje y las responsabilidades de lo público y lo privado para impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación.** Jordi Camí 85

**«No nos representa» La crisis de los partidos políticos.** Lluís Orriols 97

**Gente capaz de cambiar. La gestión inteligente de la inercia institucional.** Enrique Gil Calvo 109

**La relación Cataluña-España: Dos mayorías y su contexto.** Josep Maria Vallès 123

## **LAS CONFERENCIAS DEL CURSO**

**¿Existe alguna salida para la Eurozona?** Dani Rodrick 145

**Crisis económica, crisis política.** António Vitorino 153

**Estrategia y política fiscal.** Jean Pisani-Ferry 163

**El proteccionismo como obstáculo para el crecimiento.** Karel de Gucht 173

## **UNA VISIÓN DEL 2013**

**Cambios que anuncian más cambios.** Lluís Bassets 185

**España en la mirada del otro.** Tom Burns Marañón 197

## **AUTORES**

Lluís Bassets 210

Tom Burns Marañón 211

Jordi Camí 212  
Francisco J. Ferraro 213  
Enrique Gil Calvo 214  
Karel de Gucht 215  
Miguel Herrero de Miñón 216  
Victor Lapuente Giné 217  
Juan-José López Burniol 218  
Lluís Orriols 219  
Jean Pisani-Ferry 220  
Josep Ramoneda 221  
Dani Rodrick 222  
José María Serrano Sanz 223  
Josep Maria Vallès 224  
António Vitorino 225

Coordinación editorial: Galaxia Gutenberg, S.L.

© Círculo de Economía, 2014

© de los textos: Lluís Bassets, Tom Burns Marañón, Jordi Camí, Antón Costas,  
Francisco J. Ferraro, Enrique Gil Calvo, Karel de Gucht, Miguel Herrero de Miñón,  
Víctor Lapuente Giné, Juan-José López Burniol, Lluís Orriols, Jean Pisani-Ferry, Josep Ramoneda,  
Dani Rodrick, José María Serrano, Josep Maria Vallès y António Vitorino.

© Anna Brichs por la traducción al castellano de los textos de Dani Rodrick,

Lluís Bassets y Jordi Camí

© de las ilustraciones de interior y cubierta: Estudio Pep Carrió, 2014

Diseño: Zimmermann Asociados

Preimpresión: Maria Garcia

Impresión y encuadernación: Romanyà-Valls

Pl. Verdaguer, 1 Capellades-Barcelona

Depósito legal: B. 7776-2014

ISBN: 978-84-16072-51-4

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública  
o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización  
de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Dirijase a CEDRO  
(Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear  
fragmentos de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45)





