

De la transición a la austeridad: cambio social y político en España (1975-2015)

Juan Jesús González

UNED

jgonzalez@poli.uned.es

España entre dos crisis: de la crisis de los setenta a la Gran Recesión

Con el fin de colocarla en perspectiva histórica, comenzaremos por comparar la Gran Recesión con la crisis de los setenta, antes de entrar a estudiarla de manera más específica. Retrospectivamente, sabemos que la crisis de los setenta duró una década (la que va de mediados de los setenta a la integración en la CEE, en 1985) y que ello se debió entre otras cosas a la superposición de una crisis política y una crisis económica. Justo lo que tenemos ahora, si bien en distinto orden: en aquel caso, la crisis política precedió a la crisis económica. Recordemos que la crisis del viejo régimen franquista se hace visible a finales de los sesenta y alcanza su clímax en 1973 con el asesinato del entonces presidente del gobierno, el almirante Carrero. En 1973 estalla también la crisis económica, de manera que la muerte de Franco se produce en un contexto de crisis generalizada (política y económica).

En nuestro caso, la crisis económica ha desembocado en una crisis política que en ocasiones se interpreta como una crisis del orden constitucional implantado a finales de los setenta. En ambos casos, la superposición de ambos tipos de crisis complica extraordinariamente la salida de la crisis económica y contribuye a alargarla. En los setenta, la resolución de la crisis política mediante la fórmula constitucional de 1978 sentó las bases de la salida económica de la crisis (si bien fue necesaria la alternancia política, dada la incapacidad de la UCD –el partido que lideró la transición– para aplicar las políticas de ajuste que dieron paso a la recuperación). En la década actual, la incapacidad de los partidos políticos para encontrar una salida a la crisis ha convertido lo que empezó siendo una crisis financiera en una crisis fiscal y, a continuación, en una crisis política que pone en cuestión el modelo de “democracia de partidos” surgido de la Constitución del 78 (y, en particular, una crisis del bipartidismo que ha dominado la escena política desde los años noventa).

En la crisis de los setenta podemos distinguir dos fases: ya hemos dicho que la crisis económica que se declara en 1973 va precedida de una crisis política y que la transición a la democracia tuvo prioridad absoluta, lo cual no hizo sino posponer el tratamiento de la crisis económica (las políticas de ajuste y saneamiento económico, incluida la reconversión industrial, no llegan hasta los ochenta, ya con gobierno socialista). En nuestro caso, la crisis económica precede a la política, a la que sirve de catalizador, razón por la cual se ha dado prioridad a la crisis económica, en tanto que el tratamiento de la crisis política ha quedado pospuesta. Pero no solo hay diferencias en el terreno de la génesis, sino que las hay también en el terreno de las estrategias seguidas en cada caso: en los setenta, las elites tenían un proyecto nacional compartido que no era otro que la integración europea, lo que facilitaba el entendimiento y el acuerdo en torno a ciertas fórmulas de compromiso (típicamente, los Pactos de la Moncloa), en tanto que en la actualidad el proyecto europeo ha dejado de ser un aglutinante y las elites se encuentran divididas como efecto de la polarización política y de las tentaciones secesionistas. Asimismo, en los ochenta, el tratamiento de la crisis estuvo presidido por una estrategia que intentó compatibilizar las políticas de ajuste y

saneamiento con medidas de redistribución, mediante la extensión y universalización de las políticas educativas, sanitarias, etc. En cierto modo, la implantación del Estado de bienestar sirvió de compensación de los costes sociales asociados al ajuste económico. En nuestro caso, la estrategia de salida de la crisis ha sido la inversa, de tal suerte que el ajuste económico se ha hecho a costa de la redistribución, con las consecuencias que cabe esperar en materia de malestar social y de aumento de la desigualdad.

En suma, la crisis de los setenta obligó a la sociedad española a afrontar una doble tarea, transición política y modernización económica, con un resultado bien conocido: una economía integrada en Europa y una democracia liberal que adoptó la forma de una “democracia de partidos” (Manin 1998), dado el gran protagonismo de los partidos políticos en el funcionamiento de la democracia española. La razón de este extraordinario protagonismo es fácil de entender: el diseño constitucional de 1978 pretendía atajar de raíz uno de los problemas de la democracia española de los años treinta del siglo pasado (la debilidad y fragmentación de los partidos como una de las características de la malograda II República), razón por la cual puso en sus manos un poder que a la larga ha resultado excesivo. De ahí los problemas recurrentes de politización del gobierno de la justicia o de la gestión de las cajas de ahorro, así como los casos reiterados de corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos (Filesa, Gürtel, etc.), dada la laxitud, cuando no la ausencia, de los controles que los partidos se auto impusieron.

En cualquier caso, transición política y modernización económica fueron las dos caras de una misma moneda, dado que la crisis de los setenta solo era superable en la medida en que se pudiesen abordar sus dos dimensiones. En los años setenta, la democracia era algo más que un requisito funcional de la modernización: era un imperativo moral, la condición *sine qua non* de la integración europea. En la actualidad, no está claro que la democracia signifique lo mismo, no sólo porque países no democráticos como China hayan conseguido un estatus de respetabilidad en la comunidad internacional, como consecuencias de sus logros en materia de globalización económica, sino porque la democracia se presenta a menudo como un obstáculo en ese terreno, tal como argumenta el conocido trilema de Rodrik (2012)¹.

A primera vista, cabría pensar que estamos en el camino de repetir en cierto modo la experiencia de los años setenta (capaz de conciliar reformas económicas y políticas), si bien con una secuencia invertida, concediendo prioridad a la superación de la crisis económica (dada la urgencia de la misma), de manera que las reformas económicas en curso irían seguidas de una serie de reformas políticas que algunos sintetizan en la consabida fórmula de una “segunda transición”. Pero antes de explorar esta posibilidad parece conveniente hacer algunas consideraciones, comenzando por hacer memoria de lo que ha sido nuestra experiencia de la crisis.

Muy resumida, la historia de la crisis y de su génesis en el caso español ha seguido la siguiente secuencia. En 1997 España superó el “examen de convergencia” que le habilitaba para incorporarse a la Unión Monetaria Europea. Entre ese año y 2007 los salarios reales crecieron a un ritmo anual del 1%, al tiempo que el precio de la vivienda se multiplicaba por dos o por tres, según las estimaciones. A ello contribuyó la bajada de los tipos de interés y la afluencia de crédito desde los países centrales, lo que facilitó un modelo de crecimiento basado en deuda que a la larga resultó insostenible, puesto que se apoyaba en la expectativa de un crecimiento ilimitado del precio de la vivienda y en el consiguiente efecto riqueza. En 2008 se produce el estallido de la burbuja financiera e inmobiliaria que se convierte en 2010 en una crisis fiscal en toda regla: mientras los ingresos fiscales se desploman, las exigencias de gasto público derivadas de la propia crisis se disparan. En términos de riqueza, la renta disponible por hogar retrocedió desde los 27.600 euros (2007) a los 22.100 (2013), de manera que la renta de los hogares retrocedió “a niveles de finales del siglo XX” (Goerlich 2016: 19). Con todo, no fue la caída de la producción lo más dramático de la crisis (de hecho, se redujo un 7%), sino la explosión del paro, el cual pasó del 8% al 26% de la población

¹ Dicho trilema sostiene que, de acuerdo con la experiencia histórica, hay tres objetivos que la mayor parte de los países tienen muy difícil conseguir de manera simultánea: la globalización económica, el funcionamiento democrático y la soberanía del Estado-nación, de manera que en el intento de conciliar objetivos que son potencialmente contradictorios se ven en la necesidad de sacrificar alguno de ellos (Rodrik 2012).

activa, un salto sin precedentes ni paralelismos en ningún otro país. Ahí radicó el principal drama de la crisis.

El efecto acumulado de esta secuencia diabólica (explosión del paro, caída de la producción y la renta, morosidad bancaria, desahucios, etc.) ha colocado a España en una nueva experiencia traumática que, aunque más corta, ha sido más intensa que la de los años setenta. Pues, por un lado, la crisis de los setenta se prolongó hasta mediados de los ochenta, mientras que la crisis última duró un sexenio (2008-2013). En tanto que, por otro, la primera crisis registró siete trimestres de recesión (provocadas por los sucesivos shocks petrolíferos), mientras que la última registró nada menos que veinte².

A lo largo de esta secuencia, se puso de manifiesto una doble evidencia: a) que el diseño institucional de la eurozona no ayudó a superar la crisis; y b) que la integración europea no ayudó a mejorar el funcionamiento de nuestra democracia. Para empezar, se hizo evidente que España carecía de un banco central propiamente dicho para enfrentar la crisis, por cuanto el BCE no respaldaba la deuda soberana de las economías periféricas. Esto ayudó a entender, retrospectivamente, que lo que el BCE había hecho en la fase expansiva (bajando los tipos de interés incluso por debajo de la inflación registrada en la periferia) tampoco había sido en beneficio de la periferia, dado que la expansión incontrolada del crédito no hizo otra cosa que alimentar las burbujas. De manera que cuando se produce la crisis de la deuda soberana (2010), los capitales que habían inundado la periferia europea se replegaron al centro, disparando los diferenciales de interés entre países y reabriendo una brecha insondable que amenazaba con el estrangulamiento de las economías periféricas, cuya posición subalterna en la división internacional del trabajo quedaba nuevamente de manifiesto. Pues no se trataba solo de la explosión del paro, sino de la imposibilidad de explorar nuevas actividades productivas que ocupasen el hueco del ladrillo, dando un paso más en el proceso de desindustrialización y en la polarización creciente de la estructura ocupacional. En esta tesitura, las políticas de austeridad dictadas por la eurozona apostaron por una devaluación interna que se tradujo, en la práctica, en rebaja salarial, al tiempo que los recorte de las políticas sociales comprometían su pretensión de universalidad y suficiencia para refugiarse en una estrategia de carácter asistencial.

Con estas premisas, el viejo sueño orteguiano (“España es el problema, Europa la solución”) sufrió un severo baño de realidad, ante la evidencia de que Europa había dejado de ser el selecto club de democracias consolidadas al que nos incorporamos en los años ochenta para convertirse en la madrastra que imparte penitencia por nuestros pecados y deficiencias en la era de la austeridad. Ya hemos hecho referencia a lo que implica una posición subalterna en el bloque económico europeo en términos de división internacional del trabajo, dificultad de acceso al mercado de capitales, polarización de la estructura ocupacional, aumento de la desigualdad, etc. Pues bien, esto es solo una cara del problema. La otra es netamente política y consiste en una democracia de baja calidad donde la función de representación está condicionada por el doble papel que juegan las élites nacionales: por un lado, como representantes de la opinión pública nacional respectiva, en tanto que, por otro, como correa de transmisión del sistema de gobernanza que se establece a nivel de todo el bloque económico. En la práctica, esto hace que el comportamiento de estas élites quede sujeto a una doble lógica: la lógica de la receptividad, que preside su relación con la opinión pública nacional que pretende representar, y la lógica de la responsabilidad, que es la que garantiza el encuadramiento del país en cuestión en el citado sistema de gobernanza europeo. Y a esta doble lógica le corresponde un doble mecanismo de rendición de cuentas: ante las urnas y ante los organismos supranacionales³. En la medida en que ambos mecanismos planteen exigencias incompatibles (o que las élites nacionales no sean capaces de conciliarlas), el papel de la democracia queda en entre dicho, poniendo de manifiesto la discrepancia entre las demandas populares domésticas y las exigencias derivadas de la pertenencia europea. De ahí el dilema que plantean las políticas de austeridad: pues, por un lado, para ser implantadas necesitan del concurso de las instituciones democráticas, a fin de hacerlas legítimas y aceptables, en tanto que por otro chocan

² Archivo Histórico del Ciclo Económico Español, Asociación Española de Economía.

³ Recordemos las declaraciones de Rajoy como balance de su primer año de gobierno: “No he cumplido con mis promesas pero he cumplido con mi deber” (*El País* 12-02-2013).

con las demandas populares, lo que lleva a imponerlas por vía tecnocrática, en cuyo caso nos encontramos con democracias bajo control o “intervenidas” (Fernández-Albertos 2012). Puestos a resolver el dilema, siempre cabe la posibilidad, pregonada a menudo por los europeístas más fervientes, de que la crisis del Estado-nación dé lugar a un sistema de gobernanza multinivel de corte federal, pero no conviene descartar que la actual dinámica intergubernamental cristalice en un sistema jerarquizado donde los países centrales (fiscalmente soberanos y con mayor capacidad de penetración económica) se reservan el poder decisorio, en tanto que los periféricos se ven abocados a una crisis recurrente de legitimidad democrática.

Los sobrecostes de la democracia: inflación, déficit público, endeudamiento

La democracia es una cuestión de elección, de manera que los gobiernos adaptan sus estrategias a las preferencias de los ciudadanos y, en consecuencia, los cambios en dichas preferencias se traducen en cambios en las políticas públicas. Esto no quiere decir que la causalidad vaya siempre en la misma dirección, desde los ciudadanos a los gobiernos. Es evidente que los gobiernos tienen capacidad a su vez de influir sobre las preferencias ciudadanas, de manera que las políticas finalmente resultantes son el producto de la interacción mutua entre gobierno y opinión pública. Desde esta perspectiva, una de las innovaciones de esta crisis es que democracias que parecían consolidadas y efectivas se han enfrentado de manera súbita a una situación de bloqueo en la que los cambios de gobierno han dejado de tener consecuencias sobre las políticas públicas, que se rigen por el conocido principio de “no hay alternativa”⁴. Es verdad que las políticas de austeridad no son del todo nuevas y que el discurso sobre la disciplina y la austeridad fiscal se puso en circulación hace ya varias décadas (como medida de contención del déficit público), pero no lo es menos que el escenario al que nos enfrentamos ahora carece de precedentes en las democracias avanzadas: nunca una crisis económica había producido tal deterioro en las finanzas públicas, hasta el punto de poner en cuestión el propio funcionamiento de la democracia, tal como se viene apreciando en el sur de Europa en los últimos años. Pues si los cambios de gobierno dejan de tener consecuencias sobre las políticas públicas, ¿de qué sirve la expresión de las preferencias ciudadanas mediante elecciones?

En principio, las democracias que se han desarrollado al amparo del modelo social europeo se han caracterizado por su capacidad para conciliar dos principios en conflicto: el principio de eficacia y competencia que rige el funcionamiento de las economías capitalistas (medible en términos de productividad) y el principio de satisfacción de las demandas populares que se expresa en términos de derechos sociales y de la consiguiente legitimación democrática. No es cosa de recordar ahora los temores sobre la dificultad intrínseca de semejante conciliación expresados desde diferentes posiciones ideológicas: los temores de la izquierda de que la democracia acabase sucumbiendo a las fuerzas ciegas del mercado o los temores de la derecha de que la propiedad y la libre competencia acabasen sucumbiendo bajo el peso de un Estado desbordado por las demandas sociales.

En la experiencia europea, la fórmula canónica de dicha conciliación de principios vino dada por el gran pacto social de postguerra, bajo los auspicios de las políticas keynesianas desplegadas hasta la crisis de los años setenta. En esencia, la fórmula implicaba una clase obrera organizada que aceptaba el orden capitalista a cambio de derechos sociales y mejoras salariales controladas pero sostenidas, de manera que la política de control de rentas estaba compensada por políticas sociales. En los años setenta, este tipo de arreglos dejaron de funcionar y la inflación apareció como un claro síntoma de la quiebra de los equilibrios keynesianos, dando lugar a una fase de estancamiento económico (Streeck 2013).

En el caso español, la inflación de los setenta era más fácil de interpretar, por cuanto ponía de manifiesto la incapacidad de la dictadura franquista para encauzar la economía en un contexto en el que la posibilidad de intercambiar moderación salarial por compensaciones sociales y políticas estaba drásticamente limitada, por cuanto la propia negociación colectiva estaba fuera de control

⁴ Recordemos las declaraciones de Rajoy en el momento de tomar las medidas de ajuste de julio de 2012: “Los españoles no podemos elegir, no tenemos esa libertad”.

(recordemos que una de las primeras tareas de la joven democracia española fue la elaboración de un nuevo marco de relaciones laborales). Hubo que esperar a la firma de los Pactos de la Moncloa, tras las primeras elecciones democráticas de 1977, para conseguir que la negociación colectiva acordase las subidas salariales de acuerdo a la inflación prevista (en lugar de repercutir de manera automática la inflación pasada, que ya había rebasado el 25%) y evitar así que la naciente democracia fuese víctima de una espiral inflacionista.

El problema es que las demandas salariales solo eran controlables en la medida en que hubiese compensaciones en políticas sociales, materia en la que los Pactos de la Moncloa trataban de ser generosos. En este sentido, cabe interpretar los citados pactos como un primer paso en la construcción de un Estado de bienestar propiamente dicho, si bien sobre una base fiscal todavía endeble (recordemos que la imposición sobre la renta personal era prácticamente inexistente hasta entonces), de tal suerte que los problemas inflacionarios de los años setenta dieron paso a problemas de déficit público en los ochenta.

Con esta premisa, la batalla contra el déficit público marcó la actuación de los gobiernos socialistas en los años ochenta y noventa, que hubieron de combinar la extensión de las políticas sociales (en particular, la universalización de la educación y la sanidad) con políticas de ajuste tendientes a recomponer los equilibrios fiscales. La batalla culminó (ya en tiempos del primer gobierno del PP) con el “examen de convergencia” previo a la Unión Monetaria, en virtud del cual España hizo un importante esfuerzo de contención del déficit que le permitió el ingreso en el euro. A lo largo de este proceso, los distintos gobiernos socialistas y populares fueron poniendo remedio a algunos de los problemas más acuciantes heredados del franquismo, tales como las mencionadas tensiones inflacionarias, la reconversión industrial, los desequilibrios fiscales y comerciales, la liberalización del sistema económico-financiero, etc. Asimismo, se consiguieron avances sustantivos en materia de relaciones laborales y de reforma del aparato administrativo, pero esto no quiere decir que los problemas se resolvieran de una vez por todas.

Con el restablecimiento de la disciplina fiscal y el ingreso en el euro, la economía española entra en una fase de abundancia de capitales y de abaratamiento de los tipos de interés que dan paso a la democratización del crédito a unos niveles sin precedentes. Es el momento del “keynesianismo privado”⁵ y de la universalización del acceso a la vivienda, que queda al alcance de toda la población, incluida la población inmigrante. El problema es que, así como la inflación de los setenta y los problemas posteriores de déficit público habían sido síntomas de disfunciones y desequilibrios que exigían de arreglos y soluciones, la entrada en el euro, al coincidir con una larga fase expansiva de la economía, sirvió, entre otras cosas, para amortiguar y disimular los síntomas del mal funcionamiento de la economía.

Conviene, en este punto, hacer una breve recapitulación. El crecimiento de la economía española en democracia se produce a lo largo de dos ondas expansivas, la primera de las cuales es muy breve (de 1985 a 1991) y apenas sirve para dar un respiro a la economía española después de la larga crisis de los setenta, en tanto que la segunda es mucho más larga y duradera (de 1994 a 2007). En términos de empleo, el contraste resulta muy significativo: mientras en la primera fase (1985-1991) la ocupación no agraria pasó de 9,3 millones en 1985 a 11,8 en 1991 (con un crecimiento del 27%), en la segunda pasó de 11,2 en 1994 a 19,5 en 2007 (74% de crecimiento).

Como consecuencia de la crisis de los setenta, la renta española, que representaba en 1975 el 85,6% del promedio de los países que hoy conforman la eurozona, retrocedió y pasó a representar diez años después (en el momento de la adhesión europea: 1985) el 73,5%. Tras la primera onda expansiva y la posterior crisis de los primeros noventa, la renta española había mejorado algo en términos relativos, alcanzando el 79,4% de ese mismo grupo de países en 1995, pero hubo que esperar hasta la segunda fase expansiva (años noventa-dos mil) para que España diera el gran salto, llegando en 2007 a representar el 96% de dicho promedio. El problema de este salto es que estuvo acompañado de un retroceso no menos significativo en términos de productividad del trabajo, por cuanto la productividad española, que había alcanzado la

⁵ En el “keynesianismo privado” el endeudamiento de las familias viene a sustituir el papel que habían tenido las políticas de gasto público en el keynesianismo clásico (en cuanto mecanismo de estímulo de la demanda).

convergencia en 1995 (99% de ese mismo grupo de países), había retrocedido hasta el 90,6%, lo que sugiere que el aumento de la renta española se había conseguido mediante la incorporación masiva de fuerza de trabajo y el consiguiente aumento de la tasa de ocupación, al tiempo que se perdía productividad relativa. En suma, de haber mantenido el ritmo de crecimiento de la productividad al tiempo que se aumentaba la tasa de ocupación, “la convergencia en renta habría sido un hecho” (Serrano Sanz 2011).

En cualquier caso, en los primeros años dos mil, el euro parecía capaz de conducir a la economía española a un imparable proceso de convergencia con el centro de la economía europea. Tres factores contribuyeron poderosamente a estimular este proceso: a) las transferencias netas procedentes de la UE, las cuales podemos estimar en esos años en torno a un punto porcentual de PIB; b) la llegada masiva de inmigrantes procedentes de América Latina, Norte de África y Europa del Este; y c) la burbuja inmobiliaria.

De los tres factores, el primero (la entrada de fondos sociales europeos) explica por sí solo el diferencial de crecimiento de España respecto a la media europea durante el periodo de referencia (1994-2007), de tal suerte que vino a funcionar en la práctica como un Plan Marshall diferido en el tiempo (Maluquer de Motes 2013). El segundo fue una consecuencia directa de la globalización combinada con una política de puertas abiertas (recordemos que a partir de 2000, el único requisito para acceder a los servicios públicos era el de estar empadronado), en tanto que el tercero fue una consecuencia no querida de la política monetaria permisiva que adopta el BCE con la expectativa de reactivar la economía alemana, que arrastraba problemas desde los tiempos de la reunificación. Estos problemas llevaron a Alemania a incumplir, en los primeros años dos mil, las condiciones acordadas en el Pacto de Estabilidad de la UE como requisito para la unión monetaria, lo que dio lugar, por un lado, a una serie de reformas (Agenda 2010) que hicieron a la economía alemana más competitiva, al tiempo que el BCE inundaba a las economías periféricas de crédito barato con el que estos países pudieron acceder a las exportaciones alemanas. El efecto combinado de ambos factores fue devastador para el proceso de convergencia europea, pues así como en los años noventa la economía española se había hecho más exportadora, acercándose a la alemana, en los años dos mil la tendencia se invirtió: Alemania siguió aumentando su capacidad exportadora, en tanto que la economía española perdió competitividad, al mismo tiempo que la burbuja inmobiliaria financiaba el aumento incontrolado de las importaciones, con lo que la balanza comercial se volvió extraordinariamente negativa para España.

Con todo, la verdadera particularidad del periodo radicó en que los desequilibrios de la economía (el diferencial de inflación respecto al promedio europeo, el desequilibrio de la balanza comercial –solo superado por EEUU–, etc.) pasaron esta vez inadvertidos bajo el manto protector de la moneda única, que sirvió de amortiguador y los mantuvo bajo control, hasta el punto de que los sucesivos gobiernos (tanto del PP como del PSOE) no se sintieron en ningún momento en la necesidad de atajarlos. Con lo que llegamos así a uno de los aspectos menos visibles de la burbuja, el cual, más allá de las distorsiones económicas derivadas de un efecto riqueza puramente ilusorio, se convierte en un estado de alucinación colectiva que, a partir de una percepción sesgada de la realidad, bloquea la capacidad de diagnóstico e impide la sola posibilidad de proponer remedios a los problemas en curso. De ahí que nadie tuviera un plan para desactivar la burbuja y, lo que es más llamativo, nadie propusiese reforma alguna para corregir dichos problemas.

Ahora bien, no se trata solo de que los partidos con más responsabilidad no se planteasen en ningún momento la posibilidad de anticipar la crisis con reformas que la hubiesen hecho más soportable, pues a la responsabilidad por omisión se une una responsabilidad mucho más directa que está relacionada con las estrategias de polarización política que se inician con la mayoría absoluta de José M^a Aznar en su segunda legislatura y culminan en la primera legislatura de Rodríguez Zapatero. Pero antes de llegar ahí conviene recordar la crisis de los setenta.

La crisis de los setenta

El pacto social de posguerra que presidió más de dos décadas de crecimiento económico sostenido y estabilidad social en la Europa occidental entró en crisis en los años sesenta-setenta con la aparición de tasas crecientes de inflación. En último término, la inflación no era más que el

síntoma de que el intercambio que había prevalecido hasta entonces de paz social y legitimidad política a cambio de prosperidad económica se había interrumpido, toda vez que las economías europeas comenzaban a dar señales de fatiga y agotamiento. Puesto que las organizaciones obreras no estaban dispuestas a renunciar al pleno empleo y a elevados estándares de vida, la inflación no hacía más que poner de manifiesto que el conflicto distributivo se estaba haciendo irresoluble y que se imponía un cambio en las reglas del juego. Por si faltaba algo, la subida incontrolable del precio del petróleo y las materias primas en los años setenta enfrentó a dichas economías a una inflación de costes que las dejaba fuera de juego en materia de competencia internacional.

Así fue como apareció en los años setenta un fenómeno desconocido hasta entonces, el estancamiento económico combinado con inflación (“estanflación”), donde la razón del estancamiento ya no era la falta de demanda, tal como ocurría en las crisis susceptibles de un tratamiento keynesiano, sino la caída de beneficios empresariales, constreñidos por el efecto combinado de la inflación de costes y las presiones salariales. Un factor adicional de la crisis de los setenta fue que el proceso de globalización entró en una nueva fase que daba por superados los acuerdos de Bretton Woods adoptados por los países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. Estos acuerdos intentaban salvaguardar las economías nacionales poniendo límites a los aspectos más desestabilizadores del proceso globalizador, mediante el control de los movimientos de capital o de la liberalización de ciertos sectores.

En los años setenta, la globalización entra en una nueva fase de mayor apertura, facilitando, por un lado, la deslocalización de los procesos productivos, que se desplazan masivamente al continente asiático, en tanto que, por otro, los capitales empiezan a moverse con libertad de un país a otro, inaugurando así una época en la que las economías nacionales quedan bajo la vigilancia y la supervisión de los mercados financieros, los cuales pueden dictar sentencias inapelables sobre las políticas aparentemente soberanas de los gobiernos en materia de inflación, déficit, tipo de cambio de la moneda, etc.

Con estas premisas, los gobiernos europeos de la época pusieron en marcha políticas de ajuste orientadas a mantener las economías nacionales abiertas a la competencia internacional, al tiempo que se buscaban todo tipo de arreglos internos para paliar los costes sociales de los ajustes. Ello implicaba, por lo pronto, políticas monetarias más rigurosas con el fin de controlar la inflación, al tiempo que se intentaban revisar las políticas de los años cincuenta y sesenta en tres frentes principales: las políticas de rentas, las sociales y las de mercado de trabajo. Lo primero resultó relativamente fácil en países con experiencia en negociaciones corporativas al más alto nivel (gobierno, patronal y sindicatos), en las cuales había tradición de intercambiar contención salarial por políticas sociales. Más complicado resultó el último apartado, dada la resistencia de las organizaciones obreras a flexibilizar el mercado de trabajo, lo que condujo con frecuencia al uso de fórmulas dualistas o a reformas laborales en los márgenes del mercado de trabajo, a fin de salvaguardar la estabilidad laboral del segmento primario de dicho mercado, por ser el mejor organizado y el más protegido, con lo que el impacto de las reformas recayó sobre los sectores sociales con menos capacidad de negociación (jóvenes, mujeres, inmigrantes...).

Mientras tanto, en España los primeros gobiernos de la democracia jugaron también con estas posibilidades, a fin de superar las dificultades brutales impuestas por la crisis en un país que debía, al mismo tiempo, dar el paso de una dictadura a una democracia, lo que exigía a su vez insuflar incontables dosis de legitimidad al nuevo sistema político. De manera que, al igual que había ocurrido en los años treinta, cuando el advenimiento de la II República estuvo fatalmente acompañado por la Gran Depresión, la transición democrática estuvo esta vez enmarcada por el doble *shock* petrolífero de 1973 y 1979, complicando y contrarrestando cada uno de los avances conseguidos. La inercia del desarrollismo franquista hizo que las consecuencias de la crisis pasasen relativamente desapercibidas hasta las primeras elecciones (1977), pero la situación económica se hizo inculcable en los años siguientes. Puesto que la clase política dio prioridad a las reformas de la transición, la crisis económica quedó relativamente desatendida y no hizo más que agravarse en la segunda mitad de los setenta, dándose la circunstancia de que cuando llegó el momento de capitalizar los éxitos políticos, éstos quedaron oscurecidos y orillados por el segundo y definitivo impacto petrolífero (1979) y por la incapacidad de hacerlo frente. El efímero mandato y la rápida salida del gobierno de los dos vicepresidentes económicos llamados a encarnar la política

económica de la UCD (Fuentes Quintana y Abril Martorell) no hicieron sino poner de manifiesto ante la opinión pública la incapacidad de este partido para establecer una agenda de reformas económicas creíble y duradera.

Esto no quiere decir que no se hiciesen cosas importantes, sino que el trabajo realizado era insuficiente ante la magnitud de los problemas. Inmediatamente después de las elecciones de 1977, el primer vicepresidente económico de la democracia, Fuentes Quintana, convocó a los sindicatos para plantearles la gravedad de la crisis y solicitarles colaboración en la lucha contra la inflación, cuya escalada rozaba ya el 30%. Ante la negativa de UGT y CCOO a colaborar, el gobierno recurrió a los partidos, que suscribieron los Pactos de la Moncloa como programa de austeridad frente a la crisis. Como resultado de la moderación salarial conseguida (punto nuclear de los Pactos), la inflación se redujo prácticamente a la mitad en dos años, pero no fue suficiente para contener el crecimiento del paro. De los restantes acuerdos adoptados, tan solo la reforma fiscal llegó a buen puerto, mediante la implantación del IRPF, con la consiguiente posibilidad de mejorar las prestaciones sociales.

Mientras tanto, los niveles de satisfacción con la democracia se resintieron durante el segundo mandato de la UCD y, a la altura de 1980, afloraba una cierta nostalgia de los tiempos del desarrollismo franquista. A la hora de identificar las causas concretas de este punto de inflexión en los indicadores demoscópicos del desencanto democrático, las razones parecían claras: el gobierno de la UCD puntuaba por debajo del gobierno franquista en materia económica y muy por debajo en materia de ley y orden (McDonough, Barnes y López Pina 1998: 44). Toda la legitimidad que la democracia estaba ganando en el terreno político y, más concretamente, en el proceso de transformación institucional, la estaba perdiendo con el aumento de la inseguridad ciudadana y con la incapacidad del gobierno para enmendar el rumbo de la economía. La paciencia de los españoles con el deterioro y la desatención de su situación económica se estaba acabando.

La transición arroja así un balance agrídulce: por un lado, el carácter inicialmente reformista del proceso conduce, paso a paso, a una Constitución que, vista en retrospectiva, representa una ruptura radical con la historia del país, incluidas las anteriores constituciones, ninguna de las cuales había conseguido un nivel de consenso parecido. En otras palabras, la prudencia de la clase política del momento consiguió cuadrar el círculo de la transición mediante una acumulación de reformas que condujeron a una ruptura institucional sin precedentes (monarquía parlamentaria, Estado de las Autonomías, nuevo sistema de relaciones laborales, Estado de bienestar, etc.). La ironía de ese capítulo de la historia es que los rendimientos de la Constitución fueron de largo plazo, permitiendo el mayor periodo de paz y prosperidad de la historia de España, en tanto que el momento mismo de su elaboración estuvo marcado por la relativa desatención de la crisis económica y la ausencia de resultados tangibles en esta materia. De ahí el desencanto democrático de esos años.

Pese a todo, los Pactos de la Moncloa consiguieron corregir algunos de los desequilibrios de la economía española y apuntalar de esa manera el proceso de transición. Con ese punto de partida, los Pactos de la Moncloa de 1977 inauguraron una tradición de concertación social mediante el intercambio de contención salarial y reducción de la conflictividad a cambio de compensaciones sociales y reconocimiento simbólico de los actores implicados, los cuales se fueron integrando poco a poco en las instituciones a medida que se construía un nuevo marco de relaciones laborales. Más tarde, ya con gobierno socialista, llegó la reforma parcial del mercado de trabajo (1984) mediante la contratación temporal de los jóvenes situados en la periferia del mismo, lo que generó uno de los problemas más importantes de las últimas décadas en el ámbito de la estratificación social: la división del mercado de trabajo entre un núcleo interno de trabajadores organizados y protegidos, con garantías de estabilidad laboral, y una periferia de trabajadores sujetos a la rotación laboral, que daría lugar con el tiempo a la formación del precariado.

Ahora bien, así como el éxito de esta tradición pactista en materia de estabilización y legitimación democrática resulta incuestionable, no puede decirse lo mismo de su contribución al crecimiento económico. Es verdad que la inflación empezó a controlarse a finales de los setenta, al tiempo que se reducía la conflictividad, pero ello fue a costa de un aumento considerable del déficit público, mientras el mercado de trabajo seguía deteriorándose. Y así es como nos encontramos la aparente paradoja de que cuando llega el crecimiento económico aquella tradición de pacto ya estaba rota. No quiere esto decir que la paz social esté reñida con el crecimiento, sino que los

agentes sociales (los sindicatos, en este caso) suelen esperar a la *salida del túnel* para exigir compensaciones (la llamada “deuda social”) por el esfuerzo de contención realizado durante una década interminable de crisis, desencadenando así una dinámica de fuerte conflictividad y de confrontación abierta con el gobierno socialista en la segunda mitad de los ochenta.

De hecho, si se observan las políticas socialistas de los años ochenta, no cabe hablar de ruptura con las políticas de la UCD hasta bien avanzada la etapa socialista. Ciertamente es que las políticas de bienestar conocieron una expansión decisiva en materia de educación y sanidad desde los primeros años de dicha etapa, pero no lo es menos que la gran operación redistributiva no se produjo hasta finales de los ochenta. Con frecuencia se presenta tal operación como el producto lógico y natural de una década de socialdemocracia, una vez que la economía española había superado los pertinentes ajustes, pero no está de más recordar que para llegar a ella fueron necesarias dos huelgas generales. Hasta ese momento, la política económica socialista había sido una política de ajuste y estabilización, de saneamiento en suma, con vistas a la integración europea. Tras ella, la economía creció a ritmos comparables al desarrollismo franquista, pero sobre bases más sólidas, impulsando el proceso de modernización con un aumento importante del gasto público. Es el momento en que las clases medias españolas empiezan a pagar impuestos de acuerdo con estándares europeos, lo que convierte a las cuestiones fiscales en uno de los terrenos predilectos de la contienda electoral.

Con todo, el gobierno socialista no tenía todavía a mediados de los ochenta una oposición política capaz de poner en cuestión su posición predominante, lo que convirtió a los sindicatos en un actor político de primer orden. Varias fueron las razones de la confrontación entre gobierno y sindicatos, pero la principal fue la distinta manera de entender la operación redistributiva y las políticas asociadas a ella. Por un lado, el gobierno pretendía avanzar en el camino de las reformas y, en particular, de la reforma laboral. Por otro, los sindicatos, que habían resistido diez años de crisis económica y moderación reivindicativa y que veían por fin *la salida del túnel*, reclamaban la “deuda social”, en compensación por una década de contención y sacrificios. Las hostilidades se abrieron con la discusión de la reforma del sistema de pensiones (que motivó la primera huelga general, en 1985) y culminaron con la huelga general de 1988, que consiguió la completa paralización del país y un éxito de movilización sin precedentes. Como resultado, los sindicatos consiguieron importantes medidas redistributivas en materia de pensiones, sanidad, protección del desempleo, etc., pero sin que el gobierno consiguiera a cambio apoyo alguno de materia de reformas.

La euforia de la unión monetaria

Ya hemos adelantado que en la segunda mitad de los ochenta se percibe un aumento significativo de la presión fiscal en España, con lo que la fiscalidad pasa a un primer plano de la contienda política. Desde entonces, una de las vías preferentes del PP para atraerse a las clases medias fue la promesa de rebajas fiscales, reiteradamente cumplida tras su llegada al gobierno en 1996. La primera rebaja, aprobada en 1996, creó un tipo único del 20% para las ganancias de capital, mientras que las rentas de trabajo permanecían sujetas a un impuesto progresivo que llegaba hasta el 56% (tipo máximo heredado de la etapa socialista). En la segunda reforma, implantada en 1999, redujo en ocho puntos -hasta el 48%- el tipo máximo aplicable a las rentas de trabajo, pero también redujo el tipo único para las ganancias de capital del 20% al 18%, medidas todas ellas destinadas a aliviar el estrés fiscal alcanzado por las clases medias durante la etapa socialista. Esta política de rebajas fiscales parecía coincidente, a primera vista, con la tendencia general en los países de nuestro entorno, si no fuera porque se apartaba de dicha tendencia en un punto fundamental, como es la convergencia de los tipos aplicables a las distintas rentas. A diferencia de lo sucedido en otros países europeos, la tercera reforma del PP, ofrecida por Aznar en la campaña electoral de 2000, mantuvo la desigualdad de trato entre las rentas del trabajo y el capital introducida en su primera reforma, pero esto no impidió que los indicadores demoscópicos sobre fiscalidad alcanzasen su mejor momento en ese mismo año 2000⁶.

⁶ La pregunta del CIS es si “VD cree que el gobierno actual administra los impuestos mejor, igual o peor que los anteriores” (González 2008: 197).

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el alivio fiscal llegaba en un momento en que el ritmo de crecimiento económico y de creación de empleo era perfectamente comparable con los mejores momentos de la primera etapa socialista: a) entre 1996 y 2000 se crearon nada menos que 2,5 millones de empleos asalariados no agrarios (entre 1986 y 1990 se habían creado 1,7 millones). Y b) En la primera legislatura *popular*, el PIB creció a un promedio del 3,5% (solo un punto por debajo del mejor cuatrienio socialista: 1986-1990), al tiempo que el empleo lo hacía a un ritmo próximo al 3%, con una inflación ligeramente por encima de la media europea. Es verdad que la evolución de la productividad estaba perdiendo fuerza, pero ello no fue obstáculo para la creación de empleo, aliviando así el drama secular del mercado de trabajo español. Tanto más si tenemos en cuenta que el Acuerdo por la Reforma del Mercado de Trabajo consiguió frenar el crecimiento exponencial de la tasa de temporalidad laboral, que había pasado desde el 23% en 1988 al 35% en 1995, para descender al 32% en el año 2000. Dicho en otras palabras, así como las reformas laborales de la etapa socialista habían tenido un efecto flexibilizador, el reforma de 1997 consiguió detener el avance de la temporalidad.

Así las cosas, la legislatura estuvo marcada por el clima de bonanza económica surgido a partir de dos factores: a) el aprobado de España en el “examen de convergencia” previo a la integración en la Unión Monetaria; y b) los frutos del “diálogo social” (reforma laboral, acuerdo sobre pensiones, etc.). Con estas premisas, se registró una mejora de la valoración de la situación económica sin precedentes en la historia demoscópica de la democracia, lo que consagró el eslogan de *España va bien* como el gran éxito de comunicación del gobierno de Aznar en su primera legislatura.

Esto no quiere decir que se redujese la presión fiscal (de hecho, aumentó dos puntos en la primera legislatura de Aznar), sino que la presión fiscal aumentaba al tiempo que se reducía la imposición directa, con lo que el sistema fiscal en su conjunto perdía progresividad. Por otro lado, el gasto público descendió cuatro puntos porcentuales en esa misma legislatura, arrastrando en su caída al gasto social, de manera que el gasto social español, que se había acercado a la media europea en la etapa socialista, se alejó de nuevo. Dicho en otras palabras, el ciudadano medio pagaba más y recibía menos en relación al total de riqueza generada.

En cualquier caso, Aznar consiguió cimentar sus principales éxitos políticos y electorales sobre una hábil combinación de paz social (por contraste con la tortuosa trayectoria de los gobiernos socialistas anteriores, que habían llegado a acumular nada menos que cuatro huelgas generales) y bonanza económica o, más concretamente, reformas pactadas con los agentes sociales y rebajas fiscales. En cuanto Aznar intentó apartarse de ese guión, tal como ocurrió con la reforma laboral de 2002 (el famoso “decretazo”) y la huelga general consiguiente, volvieron las dificultades de gobernabilidad y el espíritu reformista se debilitó, desencadenando una dinámica de polarización política que culmina con la controvertida gestión gubernamental de la crisis terrorista de Madrid (11-M) en vísperas de las elecciones de 2004.

Tras el vuelco electoral de 2004 y la vuelta del PSOE al gobierno, Rodríguez Zapatero acordó con los agentes sociales que no haría ninguna reforma que no contase con el consenso de todos ellos, lo que significaba en la práctica que los agentes sociales y, en particular, los sindicatos tenían derecho de veto sobre cualquier reforma a partir de ese momento. Fue así como las reformas desaparecieron de la agenda política del gobierno, pero no así las rebajas fiscales, justificadas ahora bajo el mantra de que “bajar impuestos es de izquierdas”, lo que dio lugar a medidas de corte populista como el cheque-bebé (2500 euros) o la devolución de impuestos (400 euros) que por su carácter universal no hacían sino erosionar la poca progresividad que quedaba en el sistema fiscal. Paso a paso, se fueron imponiendo estrategias cortoplacistas en las que la indulgencia de los partidos para con los votantes solo era comparable al enconamiento de la trifulca partidista, de tal forma que la dinámica de polarización política de esos años devino en una puja electoral para ver quién ofrecía las rebajas fiscales más generosas, con el consiguiente debilitamiento del sistema fiscal, que pasó a depender de manera temeraria de los ingresos derivados de la burbuja inmobiliaria. A ello contribuyeron tres rasgos característicos del modelo de crecimiento asociado al ladrillo: la liberalización del mercado del suelo en 1998, las deducciones por compra de vivienda (que funcionaron en la práctica como subvenciones a la promoción inmobiliaria) y la política de grandes infraestructuras con que los gobiernos obsequiaron a las empresas constructoras (las mismas que

más tarde aparecerían como donantes irregulares en la financiación de los partidos, tal como quedó reflejado en “los papeles de Bárcenas”).

Como ya apuntamos, el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008 fue seguido de una crisis fiscal que se convierte en crisis de deuda en 2010. Para hacernos una idea del alcance de la crisis fiscal, baste recordar que durante esos años la hacienda española pasó de recaudar el 41% del PIB a recaudar tan solo el 35%, de manera que se derrumbaron los ingresos al mismo tiempo que aumentaban el gasto público (debido a la explosión del paro –y con él de la protección por desempleo– y de las ayudas a la banca). En consecuencia, la capacidad recaudatoria de la hacienda española se situó diez puntos porcentuales por debajo del promedio de la eurozona y el déficit público llegó a triplicar el promedio de la eurozona, disparando el crecimiento de la deuda, que había sido hasta ese momento la gran ventaja diferencial de la economía española (recordemos que España llegó a tener superávit en 2007, con lo que la deuda descendió por debajo del 40%). En cinco años de crisis la deuda pública española pasó del 40% al 90% del PIB, rebasando el promedio de la eurozona y amenazando la sostenibilidad de las cuentas públicas nacionales.

La crisis de la eurozona: depresión y austeridad

Conviene comenzar recordando que la Unión Monetaria Europea fue una iniciativa francesa que el canciller alemán Helmut Kohl aceptó como contrapartida del apoyo europeo a la reunificación alemana. Con el fin de vencer la resistencia que la UME suscitaba en Alemania y, más en concreto, en su banco central (Bundesbank), fue preciso suscribir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual ponía condiciones a la política de los países miembros en materia de cuentas públicas. Toda vez que la unión monetaria impedía practicar devaluaciones monetarias orientadas a recuperar las pérdidas de competitividad de las economías nacionales, se sobreentendía que la única vía para conseguir el crecimiento económico eran las reformas estructurales. El problema es que no todos los países estaban igualmente capacitados para seguir esta vía.

En este punto, conviene advertir que la unión monetaria se convertía de esta manera en un matrimonio político entre dos tipos de economía: las economías coordinadas del centro y norte de Europa, las cuales eran tradicionalmente economías abiertas a la exportación que estaban entrenadas en operaciones de devaluación interna (reducción de costes) mediante acuerdos flexibles entre los agentes sociales⁷, y las economías del sur, las cuales eran mucho más dependientes de la evolución de su demanda interna y estaban entrenadas, por el contrario, en practicar devaluaciones monetarias con el fin de compensar las pérdidas de competitividad derivadas de tasas relativamente altas de inflación (Hall y Soskice 2001).

Con estas premisas, resulta más fácil entender la formación de la burbuja en el caso español. Para ello bastó con que se dieran cita los siguientes ingredientes: 1) un aumento de la formación de hogares debido a la confluencia de factores demográficos internos y la llegada de inmigrantes, lo que disparó la demanda de viviendas; 2) crédito fácil y barato procedente de los países centrales de la UE; y 3) una red de cajas de ahorro dedicada tradicionalmente a financiar el acceso a la vivienda que encontraba así una oportunidad irrepetible de expansión y que estuvieron gestionadas con frecuencia por criterios más políticos que económicos (Jorge Juan 2011).

Tras el estallido de la burbuja, la economía española registró caídas del PIB equiparables a las del resto de la eurozona. Lo que fue distintivo del caso español fue el impacto de la crisis sobre el empleo, que lo elevó enseguida a tasas superiores al 25%. Es verdad que este comportamiento estaba muy relacionado con la magnitud de la burbuja, pero estaba relacionado también con la diferente manera de aplicar los ajustes en la economía española, los cuales recayeron en su práctica totalidad sobre el volumen de empleo, en lugar de hacerlo sobre los salarios o sobre el tiempo trabajado. De hecho, los salarios siguieron creciendo en los primeros años de la crisis.

⁷ Recordemos que Alemania recurrió una vez más a ellas con la Agenda 2010, con el fin de solventar los problemas que había tenido para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en los primeros años de la UME.

La crisis española plantea, por tanto, dos cuestiones intrigantes: la primera es por qué nadie anticipa la crisis y, lo que es peor, por qué el país opta por eludir las reformas. Una vez que Aznar tropieza con la huelga general de 2002 y se pone de manifiesto la resistencia social a las reformas, la clase política en bloque desiste de la tarea reformista. Es verdad que algunas agencias (en particular, la supervisión del Banco de España) emiten señales sobre el riesgo de la burbuja, pero los partidos prefieren fomentar la tensión política y la puja electoral. La segunda cuestión es por qué esa actitud se mantiene incluso cuando ya la crisis es inocultable. Se habla con frecuencia de la resistencia de Rodríguez Zapatero a aceptar la crisis, pero lo verdaderamente sorprendente es que entre que la acepta y que promueve el primer paquete de reformas transcurren casi dos años, tiempo suficiente para que la crisis financiera inicial se convierta en crisis fiscal.

Merece la pena que nos detengamos en la secuencia de los acontecimientos. Tal como adelantamos, Rodríguez Zapatero comenzó su primera legislatura comprometiéndose con los agentes sociales a no hacer reformas que no contasen con el consenso de todos ellos, con lo que las reformas desaparecieron de la agenda del gobierno. Lejos de ser un obstáculo para su reelección en 2008 (ya en plena crisis), la pasividad siguió siendo su bandera durante dos años más. Conviene recordar en este punto que la reforma de las pensiones que Rodríguez Zapatero acordó con los agentes sociales en enero de 2011 fue planteada por primera vez a la opinión pública un año antes, en un momento en que la crisis griega se estaba convirtiendo en una amenaza para la existencia misma del euro. Hasta ese momento la acción de gobierno había estado presidida por la idea de la *salida social de la crisis* (dada la voluntad del gobierno de no descargar los costes de la crisis sobre aquellos sectores sociales que no eran responsables de la misma), lo cual dejaba la iniciativa en manos de los agentes sociales, pero sin otro resultado que los reiterados fracasos del diálogo social obtenidos a lo largo de 2009. Así las cosas, la economía española se colocó en el punto de mira de los inversores financieros. Acuciado por los típicos episodios de sequía crediticia y batacazos bursátiles, el gobierno anunció a principios de 2010 tímidas propuestas de reforma de las pensiones y reforma laboral que fueron rápidamente retiradas ante las amenazas de movilización sindical.

Llegamos así a la primera semana de mayo de 2010, cuando los mercados financieros deciden castigar con severidad las maniobras dilatorias del gobierno y la eurozona se ve obligada a responder con una operación sin precedentes de apoyo a la moneda única. Rodríguez Zapatero ya no puede soslayar por más tiempo las presiones y anuncia por indicación del directorio europeo un duro plan de ajuste que incluye la reducción del salario de los empleados públicos y la congelación de las pensiones, seguido de una reforma laboral tendente a abaratar el despido y flexibilizar la negociación colectiva. Los sindicatos responden con una convocatoria de huelga general, cumpliendo así con una ya arraigada tradición. Tras el ritual de la huelga, el gobierno hizo un último intento por recomponer la paz social y negociar la reforma del sistema de pensiones, alcanzando un acuerdo que contemplaba el retraso progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años y la ampliación del periodo de cálculo de las pensiones (25 años en lugar de 15). De esta manera, Rodríguez Zapatero intentaba presentar a España ante la UE como un país capaz de encontrar soluciones por sí mismo, pero quedaba ya muy debilitado para la batalla electoral. Pese a los desesperados intentos finales por presentarse como adalid de las reformas (“cueste lo que me cueste”), la terapia aplicada por Zapatero llegaba tarde y resultaba a todas luces insuficiente ante la inminente recaída de la economía, que entró nuevamente en recesión en el verano de 2011, en vísperas de nuevas elecciones generales.

En esta ocasión la crisis vino de la mano de un crecimiento vertiginoso de la prima de riesgo (el diferencial de interés que el tesoro español debe pagar por la deuda con respecto al bono alemán), el cual no hacía otra cosa que traducir la desaprobación de los inversores financieros por la doble manera en que, por un lado, el gobierno español gestionaba la crisis de la economía española y, por otro, el directorio europeo (dominado en ese momento por el eje franco-alemán: “Merkozy”) gestionaba la crisis de Grecia, gestión no menos controvertida que la primera, por cuanto dio lugar a problemas de contagio que terminaron por afectar al resto de la periferia.

Dado que en ese crítico momento el BCE no estaba dispuesto a respaldar la deuda soberana de países periféricos como España, el gobierno español realizó una maniobra de aproximación al BCE que dio lugar a una carta confidencial de su presidente (Trichet), en la que se conminaba al gobierno español a realizar una serie de reformas que iban mucho más allá de las

competencias que el BCE tenía asignadas en materia monetaria. Particularmente llamativas eran las exigencias en el terreno laboral, las cuales no hacían sino descalificar las medidas que el propio gobierno español había adoptado un año antes. La carta (que no sería conocida por la opinión pública hasta dos años después) fue inmediatamente respondida por el gobierno como muestra de su inmejorable disposición para atender los requerimientos. Todo ello con el fin de que el BCE se animara a comprar bonos españoles en el mercado de deuda.

Definitivamente, la integración europea, junto con la incapacidad de la clase política para gestionarla, nos había llevado al peor de los escenarios imaginable, pues, por un lado, la unión monetaria impedía tomar medidas de devaluación monetaria tal como se habían venido practicando de manera secular, en tanto que, por otra, la forma en que estaba diseñada la unión monetaria impedía el acceso a fórmulas solidarias de financiación como podía ser la mutualización de la deuda, lo que dejaba a la deuda soberana sin respaldo institucional.

Así es como la democracia española se adentró en una nueva fase, que podemos entender como democracia vigilada o tutelada. No se trata solo de que el contenido de la carta fuese sustraído a la opinión pública y al Parlamento, empobreciendo la actividad parlamentaria y el debate público, sino que dejaba sin efecto la campaña electoral que estaba a punto de comenzar en España. ¿Pues qué crédito podían tener las propuestas de los partidos cuando todo hacía sospechar que jugaban con cartas marcadas? A partir de ese momento, lo más a lo que podían aspirar los electores era a desvelar la agenda oculta de la campaña⁸.

Entretanto, las instituciones europeas se habían decantado por una salida de la crisis mediante un ajuste fiscal de las cuentas nacionales que pasaba por la aplicación de políticas de devaluación interna en aquellos países que habían perdido competitividad. Pasados los primeros momentos de políticas expansivas tendentes a evitar una segunda gran depresión y de declaraciones grandilocuentes sobre la necesidad de refundar el capitalismo, era evidente que esta vez no iba a haber reformas sistémicas y que los países acreedores preferían una salida a satisfacción de los mercados financieros, al tiempo que los deudores pagaban por sus pecados. De esta manera, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue reforzado por reiterados paquetes normativos que profundizaban en la necesidad de ajustes presupuestarios, diseñados sobre el discutible supuesto de que los problemas de la eurozona se derivaban de un exceso de gasto público y que arrastraron a la periferia a una recaída en la recesión (Sharpf 2013). Los detalles de esta opción por la austeridad se irían concretando en cada uno de los llamados *memorandos de entendimiento* que regulan las sucesivas operaciones de rescate (Grecia, Irlanda, Portugal...), incluido el rescate de la banca española.

Con estos antecedentes, la llegada del PP al gobierno (finales de 2011) estuvo acompañada de un plan de devaluación interna en línea con las recomendaciones de austeridad hechas por las instituciones europeas, en el que jugó un papel estelar la reforma laboral, la más drástica de la democracia, por cuanto atacaba de raíz algunos de los problemas que anteriores reformas habían soslayado, como es la flexibilización de la negociación colectiva y la reducción del coste de despido, al tiempo que dotaba a las empresas de una mayor capacidad para su reorganización interna. Ahora bien, esta nueva reforma (respondida una vez más por los sindicatos con la correspondiente convocatoria de huelga general) eludía por su parte uno de los problemas ya crónicos del mercado de trabajo, como es la dualidad derivada de las distintas modalidades de contratación, algo a lo que ni el gobierno ni los sindicatos han prestado atención.

Y así como esta última reforma laboral está jugando un papel decisivo en la reducción de los costes salariales, los recortes efectuados por el PP en políticas como la educación, la sanidad o la dependencia han jugado un papel similar en la reducción del Estado de bienestar, acompañados en este caso del establecimiento de nuevas tasas y copagos, así como de la exclusión de ciertos colectivos beneficiarios (en particular, inmigrantes irregulares y personas dependientes). Por lo que se refiere a la devaluación salarial, hay que tener en cuenta que mientras los trabajadores estables consiguieron mantener sus salarios nominales durante el sexenio de la crisis (2008-2013), los salarios del precariado se desplomaron un 17% en el mismo periodo. Traducido a términos

⁸ Recordemos las promesas de campaña: “Rajoy promete defender la sanidad y la educación públicas y las pensiones”, *El País* 30-10-2011.

constantes y una vez descontada la inflación, los primeros perdieron en torno a un 10% de su poder adquisitivo, en tanto que los segundos perdieron una cuarta parte⁹.

Por lo que se refiere a los recortes en bienestar, conviene precisar que de los tres pilares en los que se ha basado el estado de bienestar en España: educación, sanidad y pensiones, estas últimas son competencia de la Administración General del Estado, en tanto que las partidas de educación y sanidad son competencia autonómica, lo que ha permitido al gobierno del PP descargar la mayor parte de los recortes sobre las espaldas de las CCAA. De ahí que mientras el gasto en protección social (pensiones principalmente) ha seguido aumentando en términos de porcentaje sobre PIB (pasando del 16% al 17,6% entre 2009 y 2013), el gasto en educación y sanidad ha pasado del 11,4% al 10% en ese mismo periodo, lo que representa una caída superior al 10%¹⁰. De esta forma, el Estado de bienestar español agudiza una de sus características más genuinas, como es el sesgo a favor de las generaciones mayores (pensiones) y en contra de los jóvenes (educación).

Como efecto combinado de la devaluación salarial y los recortes sociales, la desigualdad parece haber proseguido en 2013 (último año del que tenemos información disponible) la escalada que había iniciado en 2008, arrastrada por el aumento del paro. Tanto si la medimos con el índice de Gini como si lo hacemos con la relación entre quintiles de renta, podemos observar que la desigualdad: a) se mantuvo estable entre 2004 y 2007; b) da un salto espectacular en los dos primeros años de la crisis; c) se estabiliza ligeramente en los años siguientes; y d) repunta en 2013 (Goerlich 2016: 24). Hay que tener en cuenta, asimismo, que este aumento de la desigualdad afecta, en particular, a “los estratos más bajos de renta, que han perdido las mejoras que lograron antes de la crisis. Así, mientras los estratos más elevados de renta mantienen en 2013 los mismos niveles que en 2003, los más desfavorecidos se han visto empobrecidos de manera considerable” (Ibíd: 36).

Es claro, por tanto, que los costes de la crisis se han repartido de manera desigual, lo que ha provocado un empobrecimiento de los niveles intermedios de renta, tal como se puede observar en el siguiente gráfico, el cual compara la distribución de los hogares por nivel de renta entre 2007 y 2014, a partir de la distinción de tres niveles: rentas altas (más del doble de la mediana), rentas intermedias (entre el 75% y el 200% de la mediana) y rentas bajas (menos del 75% de la mediana). Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, un 8% de los hogares habría caído desde los niveles intermedios de renta a los niveles bajos, lo cual afecta a “cerca de tres millones” de personas que se han visto desplazados desde los niveles de renta próximos a la mediana hacia la parte baja de la distribución.

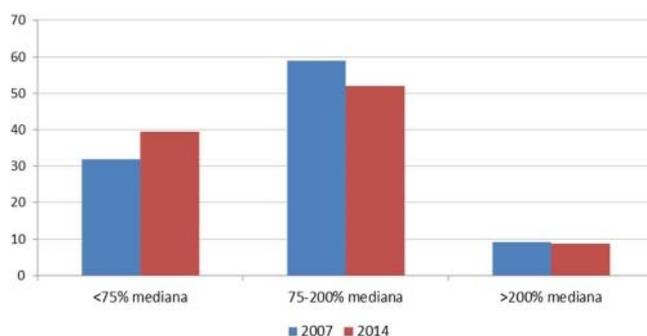


Gráfico 1. Distribución de la población por grupos de renta disponible (comparación entre 2007 y 2014)

En este contexto, una situación fiscal en la que el desplome de los ingresos del Estado conduce a una senda de ajuste larga y tortuosa, aboca a un dilema, pues o bien se acomete una

⁹ “Análisis gráfico de la devaluación salarial en España”, Cuadernos de Acción Sindical, CCOO, julio de 2015.

¹⁰ “Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades”, Fundación BBVA-Ivie, 2015.

reforma fiscal tendente a restablecer los ingresos hasta un nivel suficiente para afrontar el gasto social o, por el contrario, la erosión continuada del gasto social conlleva un rediseño del Estado de bienestar que pone en cuestión el modelo y los criterios con que ha venido funcionando hasta la fecha. Tal como hemos adelantado, la crisis de la hacienda española radica en una caída de ingresos derivada del estallido de la burbuja inmobiliaria, caída por importe de seis puntos porcentuales de PIB en los primeros años de la crisis. En este punto se plantean varias preguntas. La primera es cómo es posible una recaudación tan exigua en términos comparados cuando la fiscalidad española presenta al mismo tiempo los tipos marginales más altos de Europa. Pues bien, la respuesta está en una combinación de varios factores, como son: a) una economía sumergida mucho más extendida que en los países del entorno europeo (con el consiguiente nivel de fraude fiscal); b) un nivel extraordinariamente bajo de presión fiscal sobre las grandes empresas y las grandes fortunas; y c) un abigarrado sistema de deducciones fiscales que convierte tipos marginales relativamente altos en tipos efectivos más bien bajos (15% en el caso del impuesto sobre la renta y 17% en el caso del impuesto de sociedades). Antes de la crisis, esto no planteaba ningún problema, pues los ingresos extraordinarios asociados a la burbuja (transmisiones, plusvalías...) compensaban sobradamente este déficit de ingresos en los impuestos mencionados (renta, sociedades...), pero la crisis plantea un problema de déficit estructural (en torno a seis puntos de PIB) que nos impide cumplir con las reglas impuestas en el Plan de Estabilidad, el cual exige reducir el déficit público al 3% del PIB.

La segunda pregunta que se plantea es qué tipo de Estado de bienestar podemos sostener con esta exigua capacidad recaudatoria. Ya con anterioridad a la crisis eran frecuentes los diagnósticos que ponían el énfasis en una serie de características propias del modelo corporativo mediterráneo español: a) sistemas de pensiones generosos pero difíciles de sostener con tasas de ocupación relativamente bajas; y b) bajas tasas de fecundidad que dificultan el reemplazo generacional y, con ello, el sostenimiento del sistema de pensiones en el futuro. En el caso español, las mujeres han hecho un esfuerzo extraordinario de incorporación al mercado de trabajo, mejorando sustancialmente la relación entre cotizantes y beneficiarios en el seno de la Seguridad Social. Ahora bien, esa incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo se ha hecho en un entorno problemático de dificultados para la formación de nuevas familias, lo que ha tenido el efecto no querido de llevar las tasas de fecundidad hasta niveles muy por debajo de la tasa de reemplazo (2,1 hijos por mujer).

La cuestión, en suma, es si estamos a tiempo para rediseñar nuestro Estado de bienestar y corregir algunos de los sesgos que son característicos del modelo mediterráneo, empezando por el mencionado sesgo a favor de los mayores y en perjuicio de los jóvenes y, en particular, de la capacidad de éstos para formar nuevas familias. Junto a éste, hay un segundo sesgo que se deriva de la dualidad existente en el mercado de trabajo, la cual da lugar a dos tipos de trayectoria laboral: unas más o menos largas y sostenidas (trabajadores estables y protegidos) y otras más cortas y discontinuas (el precariado). En la medida en que el modelo corporativo de Estado de bienestar se apoya en la capacidad contributiva de los individuos, nos encontramos con dos vías de acceso a la protección social, según que las trayectorias laborales permitan acceder o no a prestaciones contributivas. Si las reformas siguen reforzando el carácter contributivo del sistema de pensiones, la combinación de altas tasas de paro estructural y de temporalidad laboral dejaría a amplios colectivos a merced de prestaciones puramente asistenciales, con lo que el aumento de la dualidad laboral se traducirá en una creciente dualidad frente al EB, según que la ciudadanía dependa de prestaciones contributivas o asistenciales.

El problema es que la pérdida de tres millones de cotizantes a la Seguridad Social desde que se inició la crisis deja al sistema de pensiones en una situación muy comprometida de cara a mantener su capacidad redistributiva, lo que nos devuelve al dilema que ya hemos planteado con anterioridad: pues o bien se restablece la capacidad fiscal del Estado y, con ella, la posibilidad de atender el gasto social o, de lo contrario, las políticas sociales se verán abocadas a una revisión en profundidad, poniendo en cuestión la misma existencia del Estado de bienestar tal como ha funcionado hasta la fecha.

Los condicionantes políticos de las reformas económicas

La evolución de los indicadores demoscópicos relativos a la calidad de la democracia y al funcionamiento del sistema político nos informa regularmente de que los partidos políticos se convierten, a partir de 2010, en un factor adicional de la crisis, con lo que ésta deviene en una crisis institucional (no solo económica) que afecta a todas las dimensiones del orden social. Si atendemos a la agenda pública que establece el repertorio de problemas más acuciantes de la ciudadanía, la clase política se convierte ese mismo año en una preocupación fundamental, solo por detrás de la crisis económica y el paro, preocupación a la que se ha añadido posteriormente (2012) la preocupación paralela por la corrupción política y el fraude. De manera que a la preocupación inicial por la incapacidad de los partidos políticos para poner en práctica políticas eficaces ante la crisis se suma la preocupación por las irregularidades detectadas en la financiación de los partidos y en su funcionamiento interno. En términos de opinión pública, este es el caldo de cultivo en el que se desarrollan los diversos movimientos sociales que han venido protagonizando la protesta social en los últimos tiempos y que han dado voz a la desafección ciudadana (“no nos representan”, “lo llaman democracia y no lo es”...).

Con esta premisa, nada tiene de extraño que la desconfianza en los partidos políticos y en el gobierno se haya disparado en los últimos años, siguiendo una pauta que se ha generalizado en los países periféricos. Ahora bien, lo verdaderamente característico de esta pérdida de confianza en las instituciones políticas es el contraste con lo ocurrido en los países centrales de la eurozona, donde los indicadores de confianza se han mantenido en niveles muy similares a los años previos a la crisis (Alonso 2014). Parece razonable suponer que si las instituciones políticas de los países centrales siguen gozando de la confianza de la ciudadanía es, entre otras cosas, porque tanto sus dirigentes como sus votantes coinciden en las recetas de austeridad y disciplina fiscal (sobre todo cuando se aplican a los deudores), en tanto que los dirigentes de los países periféricos y sus votantes respectivos discrepan. Toda vez que la política europea sigue estando fuertemente condicionada por la existencia de sistemas de opinión pública que operan a nivel nacional, los dirigentes de los países centrales prefieren plegarse a la lógica de la receptividad, cediendo a las presiones de electores temerosos de que el proyecto europeo recaiga sobre sus bolsillos; en tanto que los dirigentes de los países periféricos se aferran a la lógica de la responsabilidad, lo que les enfrenta a ciudadanos que no están dispuestos a pagar los costes sociales de la austeridad (desempleo, pobreza, desigualdad...). De esta forma, los dirigentes de los países centrales aseguran su reelección (véase Merkel), en tanto que los dirigentes de los países periféricos consiguen implantar reformas que no podrían hacer por sí mismos, aunque sea al precio de poner en riesgo su continuidad en el gobierno (de hecho, ningún gobierno periférico ha conseguido revalidar su mayoría). De ahí la insatisfacción de los votantes periféricos con el funcionamiento de la democracia.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que las crisis de deuda suelen venir acompañadas de procesos de deflación y operaciones de consolidación fiscal que aumentan las diferencias entre deudores y acreedores y empeoran la distribución de la renta y la riqueza. Cuando, tal como sucede en la eurozona, la posibilidad de reducir esa distancia mediante quitas de deuda o simplemente mediante el recurso a la inflación está prácticamente descartada, el aumento de las distancias tanto entre países como dentro de cada país complica extraordinariamente la posibilidad de conseguir consensos tanto a nivel europeo como en cada uno de los parlamentos nacionales. En estas condiciones, las reformas necesarias para salir de la crisis se encuentran con una dificultad añadida que contribuye por su parte a hacerla más profunda: el coste político de las reformas.

En nuestro caso, esta dificultad añadida se ha cobrado un precio: la crisis del bipartidismo que ha dominado la política española en los últimos treinta años y el consiguiente riesgo de fragmentación política. En la medida en que los principales partidos han perdido la capacidad que tenían para formar gobiernos monocolor, se introduce un factor adicional de incertidumbre e inestabilidad, como es el recurso a coaliciones de gobierno. En la práctica, estos cambios en el sistema de partidos no hacen más que reflejar el proceso subyacente de fragmentación social y de creciente dificultad para formar mayorías sociales capaces de sostener el impulso reformista. En nuestro caso, el aumento exponencial del precariado y el empobrecimiento de las clases medias han creado un caldo de cultivo propicio para la radicalización de las demandas sociales, tal como puso de manifiesto el 15-M.

Hasta 2015, la democracia española se había regido por reglas relativamente sencillas. Una de ellas dice que después de unas elecciones de cambio (1982, 1996, 2004...) vienen unas elecciones de continuidad (1986, 2000, 2008...), de tal suerte que el PP, de acuerdo con esta regla, revalidaría en 2015 su victoria de 2011. El problema es que las victorias electorales del PP (señaladamente, 2000 y 2011) habían dependido de un sector de votantes de centro que practicaba el llamado voto económico y que asociaba la marca PP a buena gestión económica. Para que tal sector de votantes revalidase su confianza en 2015 hubiese sido necesario que el PP alcanzase el consabido objetivo de recuperación económica y, esto es lo más importante, que dichos votantes así lo percibiesen. Como es bien sabido, el discurso de la recuperación económica puesto en marcha por el gobierno *popular* a lo largo de las sucesivas convocatorias electorales de 2014 y 2015 se encontró con un electorado escéptico que no llegó en ningún momento a percibirla y que se mostraba, por el contrario, propicio a castigar la combinación fatídica de austeridad y corrupción, con lo que aquellos votantes de centro abandonaron el voto económico y el PP perdió un tercio de su apoyo electoral. Y aunque el PP siguió ganando las elecciones en 2015, su victoria ya no fue suficiente para formar gobierno.

En ese punto cabían dos posibilidades: o bien que el PSOE acudiese a completar la mayoría relativa del PP o bien que el PSOE buscase una mayoría alternativa entre los nuevos partidos. El problema es que, cuando llegó el momento de sentarse a negociar, los nuevos partidos se declararon incompatibles entre sí, con lo que el PSOE quedó atrapado en el dilema. Por un lado, no tenía fuerza para desplazar a Rajoy, en la medida en que este encarnaba la gestión del PP durante la crisis. Por otro, era incapaz de poner de acuerdo a los nuevos partidos de cara a abrir una nueva agenda. Esto condujo a la repetición de elecciones en junio de 2016 y a la consiguiente recuperación parcial del PP, con lo que la solución del dilema socialista parecía inclinarse en el sentido de facilitar un gobierno *popular* en minoría.

Lo que nos importa aquí de este dilema es que plantea no solo agendas distintas de gobierno, sino también opciones alternativas en relación con la eurozona. A día de hoy, la agenda de gobierno del PP sigue siendo casi monotemática, a fin de que nada distraiga del objetivo principal: afianzar la salida de la crisis económica. Ahora bien, una agenda de este tipo, obsesivamente concentrada en la economía, no hace sino bloquear la dimensión política de la crisis, en la que los nuevos partidos encuentran su razón de ser.

A modo de conclusión

Vista en retrospectiva, la crisis actual contrasta de manera acusada con la crisis de los setenta, pues en menos tiempo que aquella (vamos, de momento, por el sexto año) está siendo mucho más devastadora, si nos atenemos a las convulsiones de todo tipo que está produciendo. Es verdad que la crisis de los setenta tuvo una secuencia distinta (transición política – ajuste económico), de manera que la transición y el consenso constitucional de 1978 sentaron las bases de un ajuste económico más equilibrado (capaz de conciliar reformas económicas y redistribución), en pro de un modelo social europeo que en los años ochenta tenía un significado bien distinto de lo que hoy nos propone la eurozona. En consecuencia, el proyecto europeo tenía un efecto mucho más estimulante a la hora de superar los obstáculos y, de hecho, la integración europea no fue buena solo para el crecimiento sino también para reducir la desigualdad social en España.

Por contraste, la dinámica de devaluación interna en la que nos coloca la eurozona no solo plantea incertidumbre sobre la recuperación económica, sino que nos enfrenta a certezas inquietantes en materia de desigualdad social, dado que las rebajas salariales recaen sobre los sectores con menos capacidad de negociación, al tiempo que los recortes sociales se aplican a los colectivos más vulnerables. Se cierra así el círculo de esta crisis en su dimensión económica: al principio, los gobiernos acuden al rescate de las finanzas mediante operaciones de socialización de pérdidas, convirtiendo deuda privada en deuda pública. Y cuando la crisis financiera se convierte en crisis de deuda soberana, esas mismas finanzas presionan a los gobiernos para que reduzcan el gasto público, pasando la factura a quienes no tuvieron ninguna responsabilidad en la crisis.

Aunque esa sea la dimensión más conocida de la crisis, hemos tratado de subrayar también las dificultades de la democracia española para afrontar los retos de la integración europea, dificultades que se han ido acrecentando con el tiempo, de tal suerte que los éxitos conseguidos en

los ochenta y noventa no tuvieron continuidad tras el cambio de siglo, como si la llegada del euro hubiese ido acompañada de un cierto relajamiento y de la consiguiente caída en el rendimiento institucional de la democracia. No es suficiente, por tanto, con quejarse del déficit democrático característico del marco institucional europeo, sino que hay que empezar por asumir que tampoco la democracia española ha estado a la altura de las circunstancias.

Bibliografía

- Alonso, Sonia (2013): “You can vote but you cannot choose”. Democracy and the Sovereign Debt Crisis in the Eurozone”, manuscrito.
- Fernández-Albertos, José (2012): *Democracia intervenida. Políticas económicas en la Gran Recesión*. Madrid: La Catarata.
- Goerlich, Francisco J. (2016): *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Fundación BBVA.
- González, J. J. (2008): “Estado de bienestar y desigualdad”, en González y Requena: *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid: Alianza Editorial.
- Hall, Peter y David Soskice (2001): *Varieties of Capitalism; The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- McDonough, P., Barnes, S. H. y López-Pina, A. (1998): *The Cultural Dynamics of Democratization in Spain*. Nueva York: Cornell University Press.
- Maluquer de Motes, Jordi (2013): “España en el país de las maravillas. La nueva Gran Depresión de la economía española”, en Llopis y Maluquer: *España en crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012*. Barcelona: Pasado y Presente, pp. 221-245.
- Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Jorge Juan (2011): *Nada es gratis. Cómo evitar la década perdida tras la década prodigiosa*. Barcelona: Destino.
- Rodrik, Dani (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Serrano Sanz, José María (2013): *De la crisis económica en España y sus remedios*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Streeck, Wolfgang (2013): “The Crisis in Context: Democratic Capitalism and its Contradictions”, en Schäfer y Streeck: *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge UK: Polity, pp. 262-286.