



PONENCIA

CRISIS ECONÓMICA Y ASALTO AL ESTADO DE BIENESTAR. EL CASO DE ESPAÑA

Josep BURGAYA RIERA



**II CONGRESO DE ECONOMÍA
POLÍTICA INTERNACIONAL
2014**

“LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA”

Esta ponencia se inscribe en el marco de mi trabajo y mis publicaciones sobre la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis, así como en relación a los efectos sobre la desindustrialización y el empleo que el proceso de globalización económica ha comportado en los países desarrollados, entre ellos España.

La duradera crisis económica actual, iniciada en 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, se ha presentado como una ocasión magnífica para proceder a laminar y dismantelar el modelo del Estado de bienestar, vigente durante más de sesenta años en Europa Occidental y que de manera más tardía y en formas más o menos profundas, se fue implantando en la mayor parte del mundo desarrollado. Los académicos y políticos críticos con el modelo intervencionista del Estado, que durante años se han esforzado en reducir su papel y a desnaturalizarlo, bajo la acusación de ser económicamente insostenible, encuentran ahora el terreno mucho más abonado pues, a fuerza de insistir, existe una gran propensión a creer que ha sido el gasto público descontrolado el que nos ha llevado a la situación de dificultad extrema en la que nos encontramos. A pesar de tener esta percepción poco que ver con la realidad pues el problema de los estados europeos y entre ellos de España es de ingreso y no precisamente de gasto, las voces condenatorias de los estados sociales se hacen oír mucho más que no las de sus defensores. Poco importa que las causas de la crisis, en sus diversas variantes, tengan relación con burbujas especulativas fruto, justamente, de los delirios desreguladores que consiguieron imponer los partidarios de la liberalización extrema y de los estados “pequeños”. Cómo las doctrinas dominantes que fijan las medidas para superar la crisis actual, son las mismas que implantaron las recetas económicas que nos trajeron a la situación presente, se apuesta decididamente por la reducción del déficit público y la disminución de la deuda, para tranquilizar unos mercados financieros que han vivido y viven en la apoteosis especulativa. La historia económica de los últimos ochenta años nos enseña como las políticas de austeridad por sí solas no hacen otra cosa que acentuar la espiral de pobreza. El saneamiento contable de los estados, no es garantía de recuperación de la actividad económica, ni implica el crecimiento necesario para salir de la recesión y crear ocupación. Justamente en estas últimas ocho décadas hemos visto y experimentado que es con el estímulo de la demanda, focalizando la creación de ocupación y con un papel activo del Estado a través de la inversión pública, como se actúa de manera anti cíclica y se supera el ciclo depresivo. Cómo argumentaba hace poco un comentarista económico, uno de los problemas de nuestros políticos es que no conocen ni saben historia. Por el grado de improvisación y aplicación de medidas contradictorias y fuera de tiempos, la apariencia es que tampoco saben mucho de economía, o por lo menos no la conciben como un instrumento para la consecución de las máximas cotas de bienestar colectivo.

Parecería que, justamente, el modelo que conocemos como el Estado de bienestar es lo más adecuado en momentos difíciles como el actual, de cara a impedir una profundización en la pobreza de una parte de la sociedad, evitar la creciente desigualdad y la rotura de la cohesión social, actuando como una garantía de mínimos y proveyendo de ciertos niveles de seguridad el conjunto de la sociedad. No se puede olvidar que los modelos de protección social se crean precisamente en momentos de desorden económico y político.

El *New Deal* se implantó en Estados Unidos para paliar y contribuir a superar una profunda depresión económica. En Europa, fue el contexto de derrota posterior a la Segunda Guerra Mundial el que justifica y pone las condiciones para el gran pacto que dio lugar a la creación del Estado de bienestar, en sus diversas modalidades. El problema radica en que llevamos tres décadas de predominio político y económico de planteamientos ultra liberales y neoconservadores que tienen el objetivo ideológico de acabar con este sistema, puesto en cuestión y criticado durante muchos años, sin atreverse a asumir el coste social y político que tendría su liquidación definitiva. La crisis económica actual pone las condiciones justificadoras, en la medida que la sociedad está notablemente desarticulada y es propensa a aceptar lo que haga falta, especialmente cuando los que tendrían que ser los defensores de un sistema más igualitario y de cohesión, han dado por buenas una parte de las argumentaciones neoliberales, aceptando que el Estado de bienestar se tiene que revisar y reformar, eufemismos para justificar su laminado y, lo que es peor, abandonar la filosofía sobre la que se sostenía. Lo afirmaba hace poco Paul Krugman a raíz de las exigencias del Banco Central Europeo de condicionar las ayudas financieras a los recortes del Estado de bienestar en algunos países: “No lo hacen porque crean que esto contribuirá a salir de la crisis. Lo hacen porque odian profundamente el estado del bienestar”.¹

Es fundamental entender que el debate sobre el Estado de bienestar y sobre las políticas intervencionistas del Estado en la economía, es un debate básicamente ideológico y político y, sólo, de manera subordinada, tiene carácter económico o técnico. La eficacia como sistema y su viabilidad económica queda suficientemente justificada por décadas de implantación y funcionamiento, en las cuales los países que han hecho la apuesta, han vivido su mejor época histórica de prosperidad material y de satisfacción social, eso sí con un elevado grado de

1. Entrevista en el diario La Vanguardia, curiosamente realizada por el economista Xavier Sala-Martín, más bien poco dado al keynesianismo.

redistribución de la riqueza y del bienestar, y poniendo límites a la concentración de la renta². Unos beneficios que han sido fundamentalmente colectivos, sociales, y que limitaron, aunque no impidieron, el extremado enriquecimiento individual en la medida que este se hace en detrimento del desarrollo del conjunto. Abandonados los sueños del socialismo revolucionario, con pretensiones igualitaristas y sin propiedad privada y abandonadas, esperemos que también, las pretensiones del Estado corporativo totalitario, la disyuntiva política y social oscila entre proyectos que priorizan el individualismo y la desigualdad como motor de la sociedad, y aquellos proyectos que hacen compatible la libertad y la iniciativa individual, con un cierto grado de nivelación y de redes de seguridad que garanticen la igualdad de oportunidades. Es la disyuntiva por economías regidas exclusivamente por el Mercado y sociedades competitivas, profundamente desiguales y con mucha población excluida; o bien por economías con un cierto grado de regulación que estén al servicio de sociedades niveladas, cohesionadas e inclusivas.

El Estado de bienestar es una construcción histórica, que fue posible en unas coordenadas económicas, políticas y sociales concretas, que se dieron especialmente en Europa Occidental al acabar la Segunda Guerra Mundial. Su despliegue, su profundidad, y también sus resultados, tienen que ver con las especificidades de cada país. Las hegemonías políticas eran diferentes en Suecia o en Gran Bretaña, para poner dos ejemplos, como también lo eran las mentalidades y el grado de cohesión social preexistentes. A pesar de la diversidad de los modelos de bienestar que se ponen en marcha, en todos los casos los resultados en términos de crecimiento económico, de seguridad y de nivelación social son espectaculares, si se tiene en cuenta cuál era la situación de derrota de la cual se partía, especialmente notoria en Alemania. Se dieron las condiciones en buena parte de los países democráticos de Europa Occidental para un gran pacto político entre la socialdemocracia, que ya había abandonado las pretensiones revolucionarias y consideraba que la justicia social se podía adquirir gradualmente a través de la acción parlamentaria y gubernamental, y una derecha liberal-conservadora, mayoritariamente demócrata-cristiana, que había abandonado los objetivos más clasistas y que consideraba que un estado social podía ser un buen antídoto contra las pretensiones revolucionarias de buena parte de los trabajadores, toda vez que la Revolución de Marx había triunfado en Rusia y podía tener un efecto contagio. Pero hubo también un pacto social entre los trabajadores industriales, representados por la socialdemocracia y los sindicatos obreros, con unas clases medias que entendían que el estado social también les beneficiaría y que, cuando menos, les daría seguridad y estabilidad social y política. A este consenso necesario para que el modelo social fuera asumido por los dos lados de la balanza política que se alternaría en el poder, hay quién llega desde considerandos de justicia social y, otras, desde visiones compasivas o incluso puramente pragmáticas. En cualquier caso, el llamado modelo social europeo fue el resultado de estas circunstancias y de estos puntos de vista. No sé si Europa ha sido, en palabras de Jeremy Rifkin, “un gigantesco laboratorio experimental en que todo es posible para repensar la condición humana”³, pero lo que sí es cierto es que su modelo social fundamentado en el intervencionismo estatal en la economía, fue exportado en mayor o menor grado, en todo el mundo occidental, y más allá.

Aparte del voluntarismo político inherente a querer construir sociedades más justas, más igualitarias y más cohesionadas que puede haber en el fundamento del Estado de bienestar y del modelo social europeo, hubo la necesidad de un intervencionismo estatal en la economía que regulara las disfunciones del Mercado que, como se había puesto de manifiesto con la Depresión de los años treinta, tendía a la sobreproducción en la medida que la desigualdad en la distribución de la renta significaban el sub-consumo y el debilitamiento de la demanda agregada. La aportación de Keynes fue fundamental, no sólo porque explicaba hacia donde llevaban los mercados totalmente desregulados, sino porque ponía en relación la necesidad de políticas redistributivas que limitaran la tendencia a la polarización de la renta en los extremos, con el crecimiento económico, la plena ocupación y el bienestar. Vinculaba lo que era deseable socialmente, con lo que era necesario económicamente. Por eso, las políticas económicas keynesianas –la economía de la demanda–, y el despliegue del Estado de Bienestar estuvieron absolutamente ligadas y fueron interdependientes. Constituyeron la base del crecimiento económico y del nivel de bienestar social que el mundo occidental, y especialmente Europa, han disfrutado durante décadas. El impulso liberal, poniendo en cuestión y criticando la validez del modelo keynesiano, desde la década de los ochenta, fue el primer paso para poner en cuestión el modelo socialmente integrador que había prevalecido. Las políticas económicas neoliberales, practicadas por los nuevos conservadores, pero también por las terceras vías procedentes de la socialdemocracia –economía de la oferta–, son incompatibles filosóficamente y técnicamente con el sistema de prestaciones y seguridades del Estado de bienestar. Si su liquidación no fue inmediata, fue porque la dependencia electoral requería de una cierta moderación, si no se quería pagar un elevado precio político. Sólo era una cuestión de tiempo.⁴

2. Para Dani Rodrik (2012), las sociedades y economías que han funcionado son una combinación de libre mercado y de intervención pública.

3. Quizás el planteamiento de Rifkin (2000) peca de grandilocuente y de un exceso de optimismo, pero se aproxima bastante a la realidad.

4. Esto es justamente lo que plantea Naomi Klein (2007), las crisis y los grandes shocks como oportunidad necesaria para establecer

La construcción histórica del Estado del Bienestar se produce en el marco de un sustrato ideológico y económico que lo hace posible, pero resulta evidente que desde los inicios, tiene sus detractores. Unos planteamientos críticos que se volverán hegemónicos en el terreno político y del pensamiento económico a partir de las crisis de base petrolífera de los años setenta y que persiguen el laminado y liquidación del sistema, a pesar de sus buenos resultados en términos de bienestar y de nivelación social. Es evidente que algunos programas del Estado de bienestar han resultado más eficientes que otros, que algunos planteamientos pueden haber generado efectos perversos, que lo que ha sido válido en un momento y un lugar, no tiene por qué serlo en otros contextos. Parece lógico que la misma conceptualización del modelo social europeo, requiera y tenga mecanismos de reforma, de revisión y de adecuación, para hacerlo eficiente, viable y sostenible. Pero es evidente también, que el debate general sobre el tema, a pesar de utilizar los mismos términos, tiene mucho que ver con el interés notorio para suprimirlo, en base a sucesivos procesos de adelgazamiento. La crisis financiera y económica actual, se presenta como la evidencia del fracaso de estos postulados detractores, pero también como una oportunidad para la liquidación definitiva del modelo social europeo, en nombre de su falta de sostenibilidad económica.

También es notoriamente evidente, que la configuración interna de las sociedades europeas y occidentales ha cambiado bastante desde 1945, y precisamente y en buena parte gracias al funcionamiento de las políticas niveladores del Estado de bienestar. El pacto entre los trabajadores y las clases medias que está en la base del consenso fundamental de este modelo, ya no puede ser el mismo, en la medida que la composición social básica de las sociedades europeas está justamente en las muchas diversas tipologías que tienen en común el hecho de considerarse pertenecientes a las clases medias, con mucha diversidad cultural, esto sí. El que se requiere del estado asistencial es ahora menos básico y más complejo, más sofisticado si se quiere. Y el Estado tiene que responder a estas nuevas demandas si se pretende renovar el consenso básico que haga posible sociedades integradoras. Al fin y al cabo, las ideologías políticas clásicas y el mismo sistema de partidos políticos, son poco clarificadoras sobre la disyuntiva planteada: ¿se quiere una sociedad cohesionada y nivelada donde la economía esté al servicio del bienestar general, o bien, se pretende un conjunto de normas básicas de convivencia a partir de las cuales el individualismo se manifieste a través de la acumulación de riqueza y donde la desigualdad se convierta en el motor de la sociedad?

España como ejemplo extremo

La implantación del Estado de bienestar en España se produjo de manera muy tardía, iniciándose durante los primeros gobiernos del PSOE que presidía Felipe González, a partir del año 1982. El proceso de desarrollo se hizo de manera relativamente rápida, atendiendo tanto a la voluntad de unos gobernantes imbuidos de los valores de la socialdemocracia alemana, como también por la profusión de fondos estructurales europeos que lo hacían posible. Pero el cuestionamiento del modelo social también llegó pronto a España, de la mano del impulso de los ideales liberales y conservadores que lo empezaban a cuestionar en todo el mundo occidental. De hecho, la paradoja fue que se empezó a poner en entredicho el modelo, cuando este todavía no estaba plenamente implantado, ni había logrado una solidez suficiente. Esta insuficiencia explicaría, en parte, la mayor disparidad social existente en España, que se pone de manifiesto en el marco de la crisis económica, así como la rápida recuperación de unos elevados niveles de pobreza. Actualmente, la población por debajo del umbral de la pobreza supera el 20%, por encima de Paraguay y muy cerca de los niveles de Egipto. Este Estado de bienestar menos maduro y consolidado, también explica la facilidad con que se está laminando durante la crisis. Las protestas y resistencias se producen más por parte de los empleados públicos que defienden su puesto de trabajo, que no por parte de la ciudadanía, poco consciente de lo que está en juego.

La situación económica de España ha sido y continua siendo bastante crítica, puesto que a las dificultades para rescatar un malparado sistema bancario y a la especulación de los mercados con su deuda, se han añadido problemas estructurales de difícil remedio en el corto plazo. Los niveles de paro se situaron por encima del 26% y están todavía situados en el 25% y no se prevé una disminución substancial en los próximos tres años. A pesar del optimismo gubernamental por ligeras inflexiones en el PIB y en la ocupación, la recuperación no tendrá una cierta solidez antes de 2017. Las medidas macroeconómicas tomadas a instancia de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional, como el aumento de los impuestos indirectos, la reducción de

las coberturas de desocupación y la disminución de los salarios, han resultado claramente procíclicas y no han comportado otra cosa que un proceso de devaluación interna. El problema fundamental a corto plazo, es la retroalimentación que se produce entre una economía débil, con niveles de paro muy importantes, y el proceso de desapalancamiento de los balances bancarios, en un contexto en el que los sistemas de financiación están aun relativamente bloqueados. Esto limita la función crediticia de los bancos, que no hace sino aumentar la debilidad de la economía. El decaimiento económico pone más en riesgo la solvencia bancaria. Una espiral crítica de difícil salida sin una contundente intervención pública.

La liberalización del suelo por parte del gobierno de Aznar, en 1998, está en el origen de la burbuja inmobiliaria en España. Una liberalización, hecha desde la absurda filosofía de la eficiencia de los mercados en todos los ámbitos y reflejo de una estrategia de desarrollo económico que tenía que continuar pasando por el sector de la construcción y del turismo. Los intentos, algunos bastante serios, como en Cataluña, de impulsar una economía donde prevaleciera una industria competitiva basada en la innovación y la tecnología al estilo alemán, y el desarrollo de nuevos sectores que descansaran sobre la creación de capital humano, quedaron en una posición marginal ante la apuesta de los sectores dominantes españoles en pro de una economía aparentemente grandilocuente, pero débil en los fundamentos y de poco futuro, como se ha acabado por demostrar. Predominaba el mundo de los grandes negocios, de los “pelotazos” de constructores y banqueros, instrumentados y exhibidos desde el palco del Santiago Bernabéu.

La expansión del sector de la construcción fue mucho más allá de la edificación de inmuebles para satisfacer las necesidades de una población que se afanaba en mejorar su estatus de vivienda. El derecho a la vivienda iba ligado a su adquisición en propiedad, mientras el fenómeno de las segundas residencias, también en propiedad, crecía muy por encima de cualquiera otro país. Arraigaba la cultura de los barrios residenciales con casas adosadas, un poblamiento disperso costoso, irracional e insostenible, mientras la demanda de jubilados europeos convertía el litoral mediterráneo en una especie de nueva Florida, con buen clima y precios amables, donde retirarse. Además de la creciente demanda, la oferta inmobiliaria fue mucho más allá, dado que la inflación de precios convertía la inversión inmobiliaria en una forma de hacer buenos negocios. Una pirámide especulativa, fuera de toda lógica, que se podía mantener mientras el acceso al dinero se mantuviese fácil y su precio barato. Con los tipos de interés por debajo de la inflación y con instituciones bancarias dispuestas a constituir hipotecas que cubrieran el ciento por ciento de la operación, o más, ¿quién se podía resistir a un negocio tan evidente?

Los ayuntamientos encontraron en las recalificaciones del suelo una manera de financiarse y enriquecerse. El mero acto administrativo de cambiar una calificación urbanística proporcionaba recursos abundantes a las arcas del consistorio y, algunas veces, a los bolsillos de los que gestionaban el urbanismo, y que con sus decisiones posibilitaban procesos de enriquecimiento particular rápido. Unos planeamientos de crecimiento donde se acostumbraban a obviar las necesarias inversiones en servicios y equipamientos que requiere todo proceso de poblamiento y que eran imposibles de atender con tanta rapidez. Una actitud de “toma el dinero y corre” que dio lugar al crecimiento espectacular de pequeñas localidades que multiplicaron por diez, en poco tiempo, su población o a ciudades de nueva planta que se creaban en medio de la nada. En la costa valenciana y en el entorno de Madrid, con estructuras políticas de tipos caciquil y donde la cultura del “pelotazo” había arraigado con más fuerza, se llegó al paroxismo. Si se producían problemas de accesibilidad o de servicios, ya vendría alguien a resolverlo. Las cifras son demoledoras. El parque de viviendas en España sobrepasa los 26 millones, 8 millones de las cuales son segundas residencias. El 86% de las viviendas ocupadas, lo son en régimen de propiedad. Los últimos diez años, antes de la explosión de la burbuja, se construían entre 600.000 y 800.000 viviendas por año, y el número de transacciones anuales rondaba el millón. En el año 2012 hay 3,5 millones de viviendas vacías, por falta de comprador u ocupante, cifra indicativa de los años que se puede tardar a absorber esta sobreproducción acumulada y a recuperarse el sector de la construcción, hecho que contrasta, pero que es compatible, con que un tercio de los jóvenes mayores de 25 años no se pueda emancipar y continúe viviendo en casa de sus padres. A todo este despropósito, se podrían añadir las promociones de viviendas abandonadas a medio construir, o las promociones en la que no se fue más allá de la urbanización del solar.

La banca resultó el colaborador necesario para todo este proceso autodestructivo de huida hacia adelante. Un papel perverso, pero con una cierta lógica. Los bajos tipos de interés, generales, y la fuerte competencia entre cajas y bancos, incentivaban el crédito hipotecario y al consumo. El fácil y barato acceso al dinero mayorista provocaba la multiplicación de las operaciones, aunque fuera a expensas del aumento del nivel de apalancamiento de los bancos, y un cierto nivel de riesgo en la medida que se compraba con vencimientos a corto plazo y se vendía a largo plazo. El sistema de venta de paquetes hipotecarios (titulizaciones), permitía multiplicar más aún el número de operaciones. La lógica de aumentar el volumen de operaciones en la medida que los

márgenes financieros y de intermediación se reducían, era la única forma de hacer crecer los beneficios. Lo que globalmente podía tener una cierta racionalidad, se iba perdiendo en la dinámica interna del banco. Aumentar el número de operaciones de manera continuada, en un mercado tan competitivo, se traducían en una presión sobre los empleados bancarios para ir mejorando las ratios de colocación de hipotecas. El camino para tomar cualquier tipo de hipoteca, con coberturas superiores al ciento por ciento del inmueble, o hacer acuerdos con agencias inmobiliarias para quedarse todo lo que les trajeran, estaba servido. Eran hipotecas *subprime*, a la española si se quiere, con una clientela sin solvencia, con trabajos precarios, a menudo procedente de la inmigración reciente, que difícilmente podría soportar un aumento de los tipos de interés, pactados en variable, o una contracción en el mercado laboral. Los sistemas de control internos de riesgo de las entidades bancarias, ya bastante generosos, si hacía falta se vulneraban y el *scoring* se trampeaba. Con el inicio de la crisis, la morosidad haría estragos hasta llegar a cotas del 9% global, que eran de más del 30% en los segmentos de mercado captados en los últimos tiempos y con coberturas de más del ochenta por ciento de la tasación. De golpe, dejar de hacer frente a la hipoteca era económicamente lo más lógico, dado que la vivienda por la que se pagaba tenía un valor notoriamente inferior a la hipoteca pendiente. El aumento de las dotaciones y la presión sobre las ratios de solvencia bancaria empezaban a tensionar el conjunto del sistema.

Además del crédito hipotecario, el otro elemento fundamental de la crisis bancaria fue la excesiva exposición al riesgo inmobiliario. Las constructoras y promotoras trabajaban, en general, a crédito, y la banca competía para captarlos como clientes. Su peso en la cartera de crédito de los bancos se multiplicó y las garantías con que operaban, se deterioraron rápidamente en valor cuando la crisis estalló. Los impagos se saldaban con operaciones de compra de activos o daciones en pago que, una vez al balance de la institución bancaria, continuaban deteriorándose con rapidez. Activos inmovilizados que hacían perder liquidez a los bancos, cada vez con más dificultades para renovar las operaciones de dinero mayorista. Se cerró el grifo del crédito para los que no lo podían devolver, pero también para aquellos que si podían y que lo necesitaban para financiar el circulante. La práctica supresión del sistema de pólizas de crédito infligió un daño enorme a las pequeñas empresas y a los trabajadores autónomos. La falta de crédito contaminaba toda la economía, mientras las ratios de solvencia bancaria se desbordaban. Como señala Michael Lewis (2011), un sistema bancario es un acto de fe, puesto que sobrevive mientras la gente cree que lo hará⁵. Hacía falta un rescate del sistema bancario, porque la gente había dejado de creer en la solvencia bancaria española.

La exposición al riesgo inmobiliario tuvo, en algunas entidades, formas todavía más perversas. Algunas instituciones, especialmente las cajas de ahorros, disponían antes de la crisis de sus propias entidades de promoción inmobiliaria. Querían participar directamente en el negocio. Muchas de las operaciones que hacían, consistían en *joint ventures*, al cincuenta por ciento, con promotores privados, que aportaban su parte con un crédito preferencial emitido por la misma institución financiera. Una vez acabada la promoción, era la misma institución financiera quién hacía las operaciones hipotecarias con los compradores. El procedimiento implicaba una acumulación de riesgos, asumidos exclusivamente por la institución financiera. Cuando el mercado ya no absorbía estas peculiares promociones, la parte privada amenazaba con hacer un concurso de acreedores, cosa que la institución financiera no se podía permitir por el coste de reputación que esto le habría comportado. Por lo tanto, compraba e incorporaba a su balance, la totalidad de un activo invendible. Visto desde ahora, una manera bastante poco ética de hacer negocios y una manera incomprensible de multiplicar el riesgo.

Las cajas de ahorros, que se incorporaron de pleno al negocio bancario durante los años expansivos, han sido el sector más débil del sistema financiero, a pesar de algunas excepciones notorias. Su sistema de gobernanza, con una representación política importante en algunos casos, facilitó que algunas de ellas fueran reiteradamente utilizadas para financiar obras faraónicas y económicamente poco viables, en algunas comunidades autónomas.

La debilidad del sistema bancario español y de su economía, pronto convirtió la deuda soberana española en el foco de especulación de los mercados. La vinculación de los dos fenómenos ha resultado letal. A pesar de tener España un nivel de endeudamiento público por debajo de la media de la Eurozona en el inicio de la crisis, 72% del PIB frente al 82% de la Eurozona, la imposibilidad de cumplir los estrictos objetivos de déficit público fijados por la Unión Europea, configuraron la imagen de un país con escasa solvencia. La prima de riesgo respecto del bono alemán fue aumentando hasta límites insostenibles, que llegaron hasta la amenaza del rescate global de la economía española, a la quiebra, o bien a la salida del Euro. Más allá de la voluntad especulativa de los compradores de deuda soberana, la situación estructural de la economía española, las expectativas de futuro poco esperanzadoras y la falta de crédito de los dirigentes políticos, continúan haciendo de España un país económicamente muy vulnerable.

5. Michael Lewis ha escrito páginas muy elocuentes sobre la crisis financiera que se desencadena en 2008.

De hecho, la gestión política de la crisis económica en España ha resultado bastante improvisada y contradictoria. El inicio de la crisis coincidió con un gobierno del PSOE, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, que tardó mucho en darse cuenta de la magnitud de la tragedia que nos venía encima, empezando por negar durante largo tiempo su existencia, describiendo la situación como una desaceleración de la economía, y haciendo bandera de la solidez del sistema financiero español. Ciertamente que las bases de la burbuja inmobiliaria y de la desregulación bancaria que espolearon la crisis, tenían que ver con las políticas liberalizadoras de los gobiernos populares de José María Aznar, pero es evidente que con el regreso al Gobierno de los socialistas en 2004, no se hizo nada para cambiar una situación de euforia especulativa, a pesar de que algunos expertos ya alertaban del riesgo que comportaba aquella dinámica de producción de viviendas por encima de la demanda real y de un excesivo apalancamiento.

Rodríguez Zapatero representaba la versión española de las “terceras vías”. Esto, comportaría la asunción de la cultura económica neoliberal dominante, la aceptación de la *status quo* establecido, con la introducción de algunas dosis ideológicas de la nueva izquierda y del republicanismo de Philip Pettit. La cohesión del electorado progresista frente a una durísima oposición de la derecha que no había aceptado los resultados electorales de 2004, se hacía con el despliegue de propuestas legislativas que afectaban a la ampliación de las libertades personales, los recurrentes enfrentamientos con la curia episcopal y la pretensión de extender el Estado del Bienestar al ámbito de la dependencia. Las reformas estructurales de la economía española, el aumento de la competitividad y las mejoras de la productividad quedaban en el ámbito del recurso discursivo, toda vez que la construcción y el turismo dinamizaban la economía española. Cuando los primeros síntomas de contracción se evidenciaron en la economía real, se recurrió a medidas keynesianas de inversión pública para contener el aumento de la desocupación, que incluso antes de la crisis ya era anormalmente alto. Los llamados “Pla Zapatero” y “Pla E” de los años 2009 y 2010, representaron una inversión extraordinaria, especialmente para emprender obras de infraestructura en el mundo local, que tuvieron efectos benefactores como freno al proceso de desocupación. La reordenación bancaria, que todavía no presuponía la magnitud de la que vendría, se hizo a través de un fondo de reestructuración (FROB) que pretendía la fusión y la capitalización de las cajas de ahorros, y aseguraba un mayor papel regulatorio y de supervisión del Banco de España.

A partir del mes de mayo del 2010, debido al empeoramiento de la economía, Rodríguez Zapatero se vio obligado a hacer un giro radical en su política económica, forzado por la Unión Europea de la mano de Ángela Merkel, que suponía la sustitución de medidas de estímulo a la demanda y de combate contra el paro, por medidas basadas en la austeridad centradas en la reducción del déficit público. Se le exigían recortes importantes de gasto público, especialmente en los servicios y prestaciones del Estado del Bienestar, privatización de empresas públicas, reducción de los impuestos empresariales, flexibilización del mercado laboral y reducción de los salarios. Ninguna medida para aumentar los ingresos fiscales. Para superar la crisis económica, Keynes era abandonado en pro del fomento de la economía de la oferta. A partir de este momento, el gobierno socialista se comportaría de forma errática, mientras la oposición aprovechaba el descontento que provocaba la crisis y las medidas para combatirla, para forzar unas elecciones anticipadas que ganarían. Rodríguez Zapatero se comportaba como un boxeador noqueado, y no tuvo más remedio que avanzar seis meses la consulta electoral.

La victoria electoral, por mayoría absoluta, del Partido Popular en las elecciones de noviembre del 2011, traía al Gobierno un Mariano Rajoy, que no había definido qué medidas pensaba implantar. Había practicado una oposición y había ido a una campaña electoral utilizando el descrédito socialista, culpando a estos en la crisis económica. No había proyecto político y todavía menos un relato alternativo de la situación. Contrariamente a lo que se esperaba, su llegada al poder no tranquilizó los mercados, y empezó justamente la fase más dura de la especulación con la deuda soberana. Las medidas que han ido tomando después, no han provocado sino el aumento de la contestación social, especialmente por el hecho de ser totalmente contradictorias con el ya bastante inconcreto programa electoral. Todas ellas han resultado procíclicas, han aumentado la desocupación y las expectativas de salida de la crisis se han ido retardando en el tiempo.

Por convicción, o de manera forzada, la política económica del Partido Popular ha consistido en la asunción plena de las directrices de austeridad que reclamaba Ángela Merkel, especialmente dedicadas a los países periféricos. Empezaron recortando las prestaciones de los servicios públicos y los salarios de los funcionarios. Continuaron con una reforma laboral que, a pesar de ser necesaria para flexibilizar el mercado laboral, hecha en momentos de recesión significaba aumentar los procesos de despido, la reducción de salarios y la precarización, no aportando nada innovador hacia políticas activas de promoción de la ocupación. El último plan de medidas macroeconómicas aprobado, como condicionalidad del plan de rescate bancario de la Unión Europea, ha acentuado las políticas en la misma línea de austeridad y comporta la contracción del mercado interior y la exclusión de muchos sectores sociales: recortes en los servicios públicos básicos, disminución de coberturas

de paro, aumento de los impuestos indirectos y parece que una simbólica reducción de la estructura política de los ayuntamientos. Que, de forma paralela, se haya puesto en práctica la condonación del fraude fiscal de los capitales opacos para regularizarlos, no ayuda a la comprensión social de las medidas adoptadas. La reducción de 65.000 millones de euros de gasto público que comporta este plan, no ha sido apreciada por los mercados, ni por el Banco Central Europeo ni por el Fondo Monetario Internacional, que reclaman todavía esfuerzos adicionales a una economía española, intervenida ya de facto.

En una situación de crisis, las condiciones estructurales de una economía se ponen a prueba y, en el caso de España, se evidencian sus problemas dificultando sus posibilidades de recuperación. El paro en España es un problema endémico que sobrepasa los efectos del derrumbe del sector de la construcción. Con crecimientos importantes del PIB a lo largo de la última década, el nivel más bajo logrado va del 8,1% en 2006, momento a partir del cual empieza a crecer, de manera casi exponencial, hasta llegar el 26% el 2013. La desocupación juvenil es casi del 40%, por debajo de Namibia y justo por encima de Albania. La explicación del porqué de este comportamiento anómalo del paro en España y, sobre todo, por qué socialmente se sostiene este nivel de desocupación tiene una explicación difícil, en la medida que en la mayoría de países occidentales se considera que a partir del 10% de paro, el malestar social se vuelve explosivo. El mantenimiento de una parte importante de la economía de forma sumergida y el peso importante de actividades informales ayuda a explicarlo, como también la temporalidad laboral de algunas actividades económicas importantes, como es el caso del turismo. Acabar con la excesiva rigidez que ha tenido el mercado laboral español podría aportar un cierto grado de solución, pero no está claro que tenga efectos positivos una precarización hecha en tiempo de crisis económica, que actúa como una devaluación interna. La regularización fiscal de las actividades productivas podría hacer cambiar bastante las cifras oficiales de paro, como también lo haría en relación a los ingresos tributarios del Estado.

La dependencia excesiva de la economía española, en los últimos años, de los sectores de la construcción y del turismo ha sido un factor de debilidad y su buena marcha ha provocado que se pospusieran otras apuestas productivas con más estabilidad y futuro. El sector de la construcción, del que hay que recordar que no es un bien productivo, llegó a significar un 18% del PIB, muy por encima de cualquiera otro país, con un efecto de arrastre poderosísimo hacia otros sectores interrelacionados. La punzada de la burbuja inmobiliaria y la práctica desaparición de la obra pública, lo ha hundido y sus posibilidades de recuperación sólo se pueden contemplar a largo plazo. El turismo es otro de los sectores económicos clave en España, desde hace décadas. Segunda potencia mundial en destino turístico, no está claro que la apuesta hecha por un modelo de turismo masivo, sea sostenible en el tiempo, además del impacto paisajístico y medioambiental que ha supuesto. Como sector, el turismo es muy sensible a los ciclos económicos generales de la economía y extremadamente vulnerable ante cualquier avatar. De momento, mantiene el pulso a la crisis, y continúa representando cerca del 15% del Producto Interior Bruto de España.

A pesar de que el derrumbe del mercado interior ha espoleado la estrategia exportadora de las empresas españolas, con cifras de aumento bastante considerables, la falta de competitividad de la producción española se mantiene como uno de los hechos diferenciadores de nuestra economía. Una moneda europea excesivamente fuerte y unos costes productivos elevados, dificultan la capacidad exportadora, donde la automoción todavía representa un 25% del total. Ciertamente hay nichos innovadores crecientemente importantes, especialmente en Cataluña, como es el caso de las industrias farmacéuticas o de la biotecnología. Los bajos niveles de productividad es otro gran factor de atraso en relación a la mayoría de países de la Eurozona. No es que la productividad española sea muy baja, pero a pesar de tener por detrás Gran Bretaña, Grecia y Portugal, está por debajo de la media de los países de la Unión Europea. Las mejoras de productividad, requieren de políticas que piensen en el largo plazo y los ciclos políticos inciden excesivamente en que las políticas puedan tener efectos inmediatos.

La fiscalidad española, y la de todos los países de modelo mediterráneo del Estado del Bienestar, son más bajas que la media europea. El superávit fiscal obtenido en los años de expansión, provocó que no se priorizara el aumento de la carga tributaria. El nivel de recaudación se ha visto siempre afectado por un peso muy importante del fraude fiscal y de mantenimiento de una parte importante de la economía, al entorno del 25%, de manera sumergida. Habría un cierto recorrido para aumentar la fiscalidad en los tramos de renta alta (grandes fortunas, patrimonio, sucesiones, sicavs...), pero no parece que el Partido Popular se quiera indisponer con su base social. Se ha recurrido al aumento de los impuestos indirectos, especialmente el IVA, que tenía unas ciertas posibilidades de crecer hasta homologarse con la mayoría de países europeos. Noruega siempre ha financiado una buena parte de su desarrollado Estado del Bienestar con el recurso a los impuestos indirectos. Lo que sucede es que este aumento en una situación de crisis, es demoledor para la demanda interna, contribuye al empobrecimiento de muchas personas que están en el umbral de la exclusión, y actúa de manera claramente procíclica.

La ineficiencia y la sobredimensión de la administración ha resultado y resulta un factor negativo de competitividad en España. Los costes del aparato administrativo y político resultan onerosos y restan eficiencia a la intervención pública. El consenso para el establecimiento de la democracia, significó el mantenimiento de estructuras políticas y funcionariales bastante arcaicas, a las que se sobrepusieron los organismos necesarios para el desarrollo democrático. La profusión de niveles de administración, la atomización del mapa municipal y el desarrollo de un mapa autonómico poco racional y eficaz, se está demostrando insostenible y, es posible, que en el marco de esta crisis las exigencias europeas fueren su reestructuración y simplificación. Un proceso extremadamente difícil y conflictivo, en la medida que las posiciones políticas ya han sido tomadas. En 1977, en España había 700.000 trabajadores públicos, que en la actualidad se han convertido en 3,5 millones. No vale hacer demagogia con esta cuestión, dado que una buena parte del aumento lo forman médicos y educadores, y que ha coincidido con un bastante buen despliegue de los servicios públicos. Pero ciertamente es un crecimiento que puede resultar excesivo, atendiendo al hecho que países con el Estado del Bienestar más desarrollado tienen una proporción de trabajadores públicos notablemente más pequeña.

La configuración del estado autonómico podía obedecer a una cierta lógica política cuando se creó en el marco de la transición a la democracia, pero se ha demostrado ineficiente en el terreno económico e ineficaz para resolver la articulación de las comunidades históricas y satisfacer sus demandas, en un estado que no ha sabido evolucionar hacia un sistema federal o confederal y dónde resulta difícil de asumir para el conjunto de la población el carácter plurinacional del Estado. La filosofía del “café para todos” sobre la que se construyó, ha defraudado las expectativas de casi todo el mundo. A unos por una clara insuficiencia en el despliegue del autogobierno y de su financiación, y a otros, porque entienden las reivindicaciones de respeto a la diversidad como un proceso de disolución del estado-nación al que dicen defender. Justamente, no se asume que la construcción del estado-nación en España ya fracasó en el siglo XIX y que la pervivencia del estado español pasa, inexorablemente, por un proyecto construido de manera compartida, que acepte la diversidad y la asimetría. El intento de mantener un estado jacobino con fuertes tendencias centralistas y uniformizadoras no conducirá sino a su disgregación.

Más allá de aspectos bastante cruciales, como la diversidad cultural, lingüística e institucional, es en el terreno económico donde se libra una parte importante del futuro del estado y del mantenimiento del sentido de pertenencia de la ciudadanía a determinadas comunidades. No es sólo que no se comprendan según qué niveles de déficit fiscal, que en el caso de Cataluña se encuentra por encima del 8% anual de su PIB, es que acaba siendo contrario a cualquier lógica que tenga en cuenta la eficacia económica. Este nivel de “solidaridad” interterritorial impuesta, quita a Cataluña la capacidad de actuar de locomotora económica, papel que históricamente había jugado. Cómo tampoco se sostiene, aunque hay un acuerdo tácito de no hablar sobre este tema, el sistema insolidario vasco; de un concierto económico que drena recursos netos procedentes otras comunidades más atrasadas. La situación absolutamente contradictoria de Cataluña y Euskadi en el marco de esta crisis económica, explica bastante la absurdidad de ambos modelos.

La disparidad del desarrollo territorial en España es una losa económica muy grande, como se está evidenciando tanto en el terreno económico como en el ámbito político. Más allá de territorios fuertemente industrializados (Cataluña, País Vasco, Madrid) y de regiones sostenidas sobre la construcción y el turismo (Comunidad Valenciana, Baleares, Canarias y una parte de Andalucía), restan territorios estructuralmente muy atrasados que se mantienen sobre la solidaridad impuesta y las estructuras políticas de tipos caciquil, tanto de derechas como de izquierdas. La comunidad autónoma de Extremadura sería un ejemplo bastante elocuente. Más de la mitad de su población adulta es inactiva, con un paro que ya ha llegado al 33%. El porcentaje de trabajadores en el sector público ya representa el 20%, y multiplica por seis la tasa de empleados públicos de Cataluña. Una buena parte de su población activa restante opera en el sector agropecuario, con formas distintas de contrataciones parciales y de percepciones de subsidios agrarios. La recepción de fondos públicos para la financiación de la Comunidad Autónoma, está muy por encima de la media estatal, considerando los criterios de solidaridad y de compensación interterritorial. Finalmente, han sido los principales beneficiarios de los abundantes fondos de desarrollo regional de la Unión Europea. Este es sólo un ejemplo, que demuestra la dificultad para hacer sostenible y creíble este sistema. El coste de la credibilidad-país de cara la Unión Europea, y de cara a los Mercados, es también enorme.

El movimiento del 15-M, iniciado de manera espontánea y auto-convocado a través de las redes sociales el mes de mayo del 2011 en Madrid, es una expresión del malestar de una buena parte de la ciudadanía en relación a las instituciones políticas y económicas. Un movimiento que sorprendió a unos partidos políticos muy alejados de la realidad ciudadana, y que expresaba y manifiesta la insatisfacción no sólo con los efectos de la crisis económica, sino también por la falta de transparencia, de democracia real, en las instituciones económicas y

políticas. Movimiento que ha sido necesariamente muy diverso y un poco caótico, puesto que expresaba de manera asamblearia su rechazo a las instituciones existentes, denunciaba la falta de perspectivas y demandaba una democracia más participativa. El marco de acción política y social convencional de partidos y sindicatos, había quedado claramente desbordado y anunciaba una cierta obsolescencia de las organizaciones existentes, y quizás del paradigma a partir del cual estaban constituidas.

Bibliografía

- BURGAYA, J. (2013) *El Estado de bienestar y sus detractores. A propósito de los orígenes y la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis*. Barcelona: Octaedro.
 - BURGAYA, J. (2014) *Economía de l'absurd. Quan comprar més barat contribueix a quedar-se sense feina*. Valencia: TresQuatre.
 - ESPINA, Á. (2007) *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
 - ESPING-ANDERSEN, G. (2010) *Los tres grandes retos del estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
 - FALK, R. (2002) *La globalización depredadora. Una crítica*. Madrid: Siglo XXI.
 - FERGUSON, N. (2012) *Civilización. Occidente y el resto*. Barcelona: Debate.
 - GARCÍA MONTALVO, J. (2012) *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Barcelona: Antoni Bosch.
 - KLEIN, N. (2007) *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
 - LEWIS, M. (2011) *Boomerang. Viajes al nuevo Tercer Mundo europeo*. Madrid: Deusto.
 - MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.) (2000) *El estado de bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza Editorial.
 - NAVARRO, V. (2002) *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama.
 - RALSTON SAUL, J. (2012) *El colapso de la globalización y la reinención del mundo*. Barcelona: RBA.
 - RIFKIN, J. (2000) *La era del acceso: la revolución de la Nueva Economía*. Barcelona: Paidós.
 - RODRIK, D. (2012) *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
 - SACHS, J. (2012) *El precio de la civilización*. Galaxia Gutenberg.
 - SOTELO, I. (2010) *El estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta.
 - STIGLITZ, J. E. (2012) *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Taurus.
-