

EDITORIAL

De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008–2011)¹

Consejo de Redacción

Resumen: no es la primera vez que hacemos balance de la política económica de un gobierno al final de una legislatura. Esta que acaba en noviembre de 2011 ha tenido muchos elementos de continuidad con las anteriores, así como un persistente deterioro de las expectativas del Gobierno para proponer una política económica aceptable en su etapa final. España ha visto cómo era tutelada su economía, aunque sin llegar a una intervención externa de la misma. Ciertamente, la política económica en un Estado perteneciente a la zona euro está muy limitada por la soberanía cedida; por otra, una economía como la española, que es muy abierta en sus relaciones con el exterior, tiene más dificultades para llevar adelante una política económica autónoma y vigorosa. En la agenda del nuevo Gobierno estará sin duda administrar la reforma constitucional del pasado verano que ha consagrado el principio de estabilidad presupuestaria, pero que no puede convertirse en un pretexto para desestabilizar el sistema económico constitucional. Este equilibrio no sólo va a exigir un renovado consenso constitucional, sino una nueva gobernanza económica en el contexto global. Ésta es la apuesta de nuestro editorial.

Palabras clave: *cooperación y globalización, economía española, estabilidad presupuestaria, gobernanza del Estado social, política económica.*

Fecha de aprobación: 17 de noviembre de 2011.

¹ Un primer esquema para este comentario fue elaborado a partir de la intervención de nuestro colega, profesor Gabriel M^o Pérez-Alcalá en la reunión del consejo de 6 de septiembre de 2011, a quien agradecemos sus valiosas aportaciones. La responsabilidad del texto es obviamente sólo del consejo de redacción.

From the rhetoric of competitiveness to that of supervised economy. The political economy in Zapatero's second term of government (2008–2011)

Summary: This is not our first commentary on the economic policy of a government at the end of its legislature. This last term ending in November of 2011 has continued in the same vein as previous ones, as well as showing a persistent decline in the Government's expectations to propose an acceptable economic policy in its last term in power. Spain has experienced the supervision of its economy, although it has not had to undergo external intervention. Certainly, the economic policy of a State belonging to the Euro zone is very limited due to the sovereignty it has ceded; on the other hand, an economy like Spain's, which is very open in its dealings abroad, has more difficulties implementing a vigorous, autonomous policy. The agenda of the new Government will undoubtedly include the administration of last summer's constitutional reform which has made a priority of the policy of budgetary stability, but which cannot become a pretext for unsettling the constitutional economic system. This balance will not only demand a renewed constitutional consensus, but will also demand new economic governance in a global context. Our editorial places its best bet hereupon.

Key words: *cooperation and globalization, Spanish economy, budgetary stability, governance of the social State, economic policy.*

De la rhétorique de la concurrentielité à l'économie supervisée. La politique économique du second gouvernement de Zapatero (2008–2011)

Résumé: Ce n'est pas la première fois que nous faisons le point sur la politique économique d'un gouvernement en fin de législature. Celle-ci finit en novembre 2011 et elle a eu beaucoup d'éléments de continuité avec les précédentes, ainsi qu'une détérioration continue des perspectives du gouvernement pour proposer une politique économique acceptable en fin d'étape. L'Espagne a vu comment son économie était supervisée, même s'il n'y a pas eu d'intervention extérieure. En effet, la politique économique d'un État appartenant à la zone euro est très limitée du fait de la cession d'une partie de sa souveraineté; d'autre part, une économie telle que l'économie espagnole, très ouverte aux relations avec l'extérieur, a plus de difficultés à mener une politique économique autonome et vigoureuse. On trouvera sans doute dans l'agenda du nouveau gouvernement la réforme constitutionnelle de l'été dernier consacrant le principe de la stabilité budgétaire, mais qui ne peut pas devenir un prétexte pour déstabiliser le système économique constitutionnel. Cet équilibre demandera non seulement un consensus constitutionnel renouvelé mais aussi une nouvelle gouvernance économique dans le contexte global. Voilà le pari de notre éditorial.

Mots clé: *coopération et mondialisation, économie de l'Espagne, stabilité budgétaire, gouvernance de l'État social, politique économique.*

I. Introducción

Como en ocasiones anteriores, habíamos preparado un comentario editorial para analizar y valorar la política económica del Gobierno, que las elecciones anticipadas han convertido en una reflexión más coyuntural. Nuestra pretensión aún con todo es hacer balance de una etapa y ofrecer una reflexión orientadora para la siguiente. Intentamos hacer una valoración de la política económica del segundo Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, aunque nos refiramos también a la anterior etapa de crecimiento (Aznar-Rato), para destacar los problemas de fondo de la economía española que ya indicábamos en nuestro editorial de 2007: la persistencia de la inflación diferencial (exceso de demanda y falta de adaptación de la oferta, con un fuerte déficit en la balanza por cuenta corriente) y la pérdida de competitividad derivada de una baja productividad eran las principales notas que señalábamos entonces. En aquel comentario analizamos la política económica del primer Gobierno Zapatero, haciendo una referencia al frustrado Plan Nacional de Reformas. La relación entre continuidad y cambio para la agenda inmediata quedó apuntada en la conclusión de aquel editorial.²

En este comentario tomamos el mismo punto de partida. La política económica de un Estado perteneciente a la zona euro de la UE (Unión Europea), está muy limitada por la soberanía cedida que implica esta doble pertenencia. En realidad, la política económica ha quedado reducida a la concreción de la política fiscal (sin poder sobrepasar ciertos límites de déficit o de deuda), a la regulación de mercados de factores (mercados de trabajo y mercado financiero) y no todas las condiciones de competencia de los mercados de bienes y servicios. Todas ellas están aún más limitadas en cuanto la economía española es muy abierta en sus relaciones con el exterior.

La continuidad real entre la política de estabilidad que Pedro Solbes defendió como vicepresidente de la Comisión europea y “comisario del euro y del pacto de estabilidad” y la política del Gobierno de Zapatero, en que el mismo Solbes ha desempeñado largo tiempo la cartera de Economía, es lógica si se tiene en cuenta el protagonismo ejercido por un mismo actor.

² En editoriales anteriores hemos ido analizando las políticas económicas de los sucesivos gobiernos: “La política económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas”: RFS 62 (2007) 293–318, “La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente”: RFS 58 (2003) 401–434, “La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?”: RFS 53 (1998) 313–343, “La década del gobierno socialista: un balance político” y “La década del gobierno socialista: un balance económico”: RFS 47 (1993) 3–9 y 173–188.

En el Programa de estabilidad, cuya primera redacción data de 1998, estaba ya latente la ortodoxia económica de los años 80 que se puede resumir en estas tres afirmaciones: la política monetaria es ineficaz para controlar el ciclo con tipos de cambio fijos, de forma que sólo queda la política fiscal³; la política económica ha de ser previsible y sujeta a reglas; en tercer lugar, la convicción de que cualquier intervención en los mercados produce distorsiones con efectos peores de los que hubiesen querido evitarse sin la intervención.

Toda política económica es un conjunto de acciones emprendidas por un gobierno a partir del conocimiento y evaluación de una situación económica previa, de un conjunto de valores derivados de la propia ideología y de los programas políticos que en ella se inspiran. En este comentario queremos explicar la política económica del Gobierno en este período electoral, la legislatura que se extiende de las elecciones de 2008 a 2011, de ahí que adoptemos una perspectiva temporal que expresamos en el propio subtítulo: de la competitividad a la tutela. Nos referimos en primer lugar al análisis sectorial de la política económica española y a los resultados de la continuidad y del cambio de esta política económica; en segundo lugar revisaremos los tiempos de la política económica española entre 2004 y 2011; finalmente, en la conclusión, apuntaremos algunos elementos del legado económico del gobierno Zapatero y de la agenda económica del nuevo gobierno.

1.1. ¿En qué consiste la política económica?

La política económica del gobierno se refiere a las acciones concretas que toma un gobierno en forma de leyes, reglas, decisiones, concesión de subvenciones, cobro de impuestos, realización de gastos e inversiones, etc. que afectan a la economía y a sus agentes. Estas acciones dependen de: los objetivos de dicho gobierno, la situación económica (principalmente, la coyuntura económica), el conocimiento de los mecanismos institucionales y, por último, la capacidad de influencia de dichas administraciones públicas y de las expectativas de los agentes.

Existen varios tipos de política económica, que presentamos en el siguiente cuadro para facilitar la comprensión de nuestros lectores. Sabemos que para los conocedores del tema puede resultar ociosa esta explicación –que bien podrían prescindir de la misma– pero podrá resultar de alguna utilidad a otros lectores para cuanto sigue en el editorial.

³ De los años 80 hasta la creación de la Unión Monetaria ha habido tipos de cambio fijo que en parte saltaron por los aires durante los años noventa, por lo que, dejando de existir realmente esta limitación de la política monetaria, no tuvo efecto en esos años.

CUADRO I: Política económica

Políticas	Tipos de política	Fines	Medios
Políticas microeconómicas	Sectorial	Ordenación, expansión de sectores	Normas de funcionamiento, política de precios, subvenciones y ayudas, créditos
	I+D+i	Competitividad y productividad	Subvenciones, inversiones públicas, investigación y desarrollo
	Educativa ⁴		
Políticas macroeconómicas	Monetaria	Estabilidad de precios y desarrollo económico	política de precios (niveles de los tipos de interés), política de cantidades (aumento o reducción de la liquidez)
	Fiscal	Desarrollo económico, estabilidad financiera y económica, regulación de rentas, economía del bienestar	Nivel de gastos y de ingresos públicos, estructura impositiva, financiación de políticas microeconómicas
	Política de cambios	Equilibrio exterior, desarrollo económico, estabilidad de precios	Decisiones sobre el sistema de tipo de cambios, intervención en los mercados, control de cambios, normas comerciales
	Financiera	Desarrollo económico, financiación del gobierno y del sector privado	Normas sobre coeficientes obligatorios, política monetaria, supervisión, política de estructura del sistema
	Política de precios	Intervencionismo económico, redistribución de rentas	Control de precios (política casi en desuso actualmente)
Políticas estructurales	Laboral	Competitividad y productividad, política de empleo, redistribución de rentas	Normativa laboral (contratos, convenios y despidos), tutela de los acuerdos laborales, política de rentas (en desuso)
	Institucional	Desarrollo económico, distribución de rentas, equilibrio público y exterior	Regulación de la actividad económica, creación de organismos reguladores, derecho de propiedad, banca pública
Otros			En las políticas fiscal, sectorial, financiera y educativa se han incluido medidas estructurales

⁴ La política educativa en sentido estricto no es política económica, pero tiene efectos claros sobre el funcionamiento económico.

Los tipos de política económica enumerados en el cuadro anterior tienen en general un fin, o fines, que se refieren al conjunto de la economía de un país, como se expone a continuación.

El *desarrollo y crecimiento económico* se consigue por medio de cualquiera de las políticas microeconómicas y especialmente por la política fiscal, la de I+D+i (Investigación más desarrollo más innovación), la política educativa, la financiera y las estructurales. Estas medidas se dosificarán dependiendo de la vinculación a una u otra de las siguientes escuelas: la teoría keynesiana o la teoría neoliberal.

La *política antiinflacionista* se realiza esencialmente por medio de la política monetaria, aunque la política de cambios, la de precios, la financiera, etc. también puedan tener efectos sobre las variaciones de precios. Aunque sea menos frecuente, el tope de la deflación está también relacionado con este objetivo de política económica.

La *política de equilibrio*, es decir, la política de estabilidad presupuestaria (equilibrio del sector público) y la del equilibrio exterior, forman parte de este objetivo. En realidad la política de equilibrio no es un fin en sí misma sino que es una condición para un funcionamiento eficaz de una economía. Medios: de nuevo, cualquiera de los recogidos anteriormente, si bien la política de estabilidad se regula sobre todo a través de la fiscal, mientras que la de equilibrio exterior depende de la política de cambios y de cualquier otro medio que influya sobre la competitividad.

1.2. La crisis económica y financiera en España

Antes de pasar a comentar los resultados que las decisiones adoptadas en el seno de los distintos grupos de política económica enunciadas han tenido sobre las principales variables económicas españolas, conviene tener presente el contexto en el que se ha encontrado el gobierno a lo largo de los últimos años: la crisis financiera y económica con los efectos que ha tenido sobre nuestro país.

1.2.1. La crisis financiera

El origen de la crisis financiera es muy conocido, por lo que recordaremos únicamente los aspectos más relevantes: Política de reducción de los tipos de interés; creación de una "burbuja" inmobiliaria; aumento de las hipotecas "imprudentes" (aumento de plazos, etc.); estallido de la "burbuja" en Estados Unidos; "cierre" de

los mercados interbancarios y de los financieros a medio y largo plazo; disminución de la liquidez bancaria.

Los efectos de este proceso en España se pueden sintetizar de la siguiente forma: estallido de la “burbuja” inmobiliaria; aumento de la morosidad en las entidades financieras; disminución de la solvencia de las entidades financieras; graves problemas de las cajas de ahorro; creación del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria); saneamiento de entidades; nueva normativa bancaria; reducción de créditos a la economía privada; aumento de los tipos de interés de los créditos; efectos sobre la economía real; disminución de las cotizaciones bursátiles; caída del valor de la riqueza familiar; efectos sobre la economía real; fuerte contracción del patrimonio de los fondos de inversión; moderado crecimiento de los fondos garantizados y sobre todo de los depósitos bancarios.

1.2.2. La crisis económica

La caída de la actividad económica en los Estados Unidos de América, y después en todo el mundo, unido a los problemas financieros indicados anteriormente, determinaron un proceso contractivo de la economía española cuyos aspectos principales han sido sucesivamente los siguientes, aunque no sean hechos exclusivamente españoles.

Fuerte reducción de la actividad inmobiliaria; reducción de créditos del sistema financiero; caída de la renta familiar; nuevo aumento del paro; disminución del consumo; aumento del ahorro; reducción del PIB (Producto Interior Bruto); aumento del paro; déficit público; programa de reformas; nueva caída del PIB; aumento del paro; reducción de salarios del sector público (funcionarios); bajada de los resultados empresariales; disminución de los precios de los productos dirigidos al comercio exterior; aumento de exportaciones; reducción de importaciones; mejora del saldo exterior, lo que determina un moderado crecimiento del PIB; aumento de la productividad; aumento de los resultados de las empresas. Estos cambios son muy inferiores a las variaciones negativas indicadas anteriormente.

La crisis de la deuda de Irlanda, Portugal y Grecia llenó de desconfianza a la economía española; aumento del diferencial de la deuda española y del coste de la deuda y, paralelamente, el aumento del déficit público y exterior, así como un aumento de la demanda de la deuda española; disminución del índice diferencial (“prima de riesgo”) y de los CDS (Credit default swap), aunque manteniendo unos niveles de prima de riesgo y CDS muy elevados; crisis energética; aumento de la inflación.

La agudización de la crisis del euro y de los problemas europeos ha creado una nueva fase negativa de la economía española con un crecimiento casi nulo del PIB, aumentos del diferencial de la deuda, déficit público superior al objetivo fijado y desconfianza, de nuevo, sobre el comportamiento de la economía española, lo que puede llevar a una recesión de la misma⁵.

1.3. Los resultados de las decisiones de política económica

1.3.1. Políticas microeconómicas

Los principales resultados de las decisiones adoptadas dentro de las medidas incluidas en este grupo se pueden valorar a través de la evolución de la actividad de los principales sectores económicos y de variables relacionadas con ésta o con los medios empleados, tales como los índices de confianza empresarial o las inversiones en I+D+i. Así, por ejemplo, el índice de producción industrial de bienes de equipo disminuyó el 8,7% en el año 2008, el 22,5% en 2009 y el 3,3% en 2010, mientras que aumentaba el 1,2% en el tercer trimestre de 2011. Por su parte, el índice de confianza empresarial elaborado por la Cámara de comercio, se ha mantenido en valores negativos desde el primer trimestre de 2008 (-4) hasta el 2º trimestre de 2011 (-16.2).

1.3.2. Políticas macroeconómicas

Dentro de este grupo, debemos tener en cuenta que la política monetaria en los países de la Unión Monetaria la ejerce el BCE (Banco Central Europeo), por lo que no es, de hecho, una tipo de política económica sobre la que no pueden actuar las autoridades españolas. Respecto a las demás ramas de la política económica que hemos incluido en este grupo, sus resultados pueden medirse mediante la evolución de las principales variables macroeconómicas: PIB, tipos de interés, precios, déficit público (del Estado y de las administraciones territoriales), cotizaciones bursátiles, crédito concedido, saldo de la balanza corriente, endeudamiento exterior, emisiones de valores, recurso al BCE, etc.

⁵ La posibilidad de una recesión en noviembre de 2011 es ya una realidad cuando aparezca este número en 2012.

Por citar tan sólo algunos datos en este epígrafe, resaltamos que el crecimiento del PIB⁶ fue el 0,9% en 2008, -3,7% en 2009 y -0,1% en 2010, mientras que el dato del 2º trimestre de 2011 fue el 0,7%; el déficit del Estado ascendió al 3% del PIB en 2008, el 9,5% en 2009, y el 4,9% en 2010, alcanzando el 3,4% en el tercer trimestre de 2011; el déficit de la balanza por cuenta corriente suponía el 9,2% del PIB en 2008, el 5,1% en 2009, y el 3,9% en 2010, alcanzando el 2,4% en el segundo trimestre de 2011; finalmente, mientras que el IBEX-35 (índice bursátil español, formado por las 35 empresas con más liquidez que cotizan en las bolsas españolas) se situaba en torno a los 12.000 puntos en enero de 2008, en septiembre de 2011 alcanzaba un promedio algo superior a 8.200 puntos.

1.3.3. Políticas estructurales

Finalmente, en este tercer grupo, las decisiones tomadas tienen efectos en variables como el nivel de desempleo, la productividad, el número de despidos y contrataciones, el mapa financiero, las inversiones del ICO (Instituto de Crédito Oficial), etc. Como datos, podemos citar que la productividad de los factores descendió el 0,6% en 2008 y 2009, y el 0,5% en 2010; la tasa de paro según la EPA se situaba en 2008 en el 11,3% y de la población activa alcanzó en el tercer trimestre de 2011 el 21,5%; las entidades financieras se han sometido a un proceso de reestructuración cuyo principal resultado es el descenso del número de cajas de ahorro de 45 a 15, al tiempo que prácticamente la totalidad ha traspasado su actividad financiera a un banco.

2. Los tiempos de la política económica hasta 2011

Una vez comentados brevemente los principales resultados de las medidas de política económica aplicadas en estos años, vamos a realizar un "barrido" cronológico de la política económica socialista. Para ello, proponemos una periodización, siempre discutible, con un enfoque más didáctico que estrictamente sistemático. Para no cansar a nuestros lectores, reducimos al mínimo referencias, cifras y estadísticas más propias de un artículo científico que de un ensayo valorativo.

⁶ Medido a través de las variaciones en los índices de volumen encadenados.

2.1. Antecedentes (hasta 2008): política “continuista” y crecimiento “insostenible”

En relación a la del gobierno anterior de Aznar, la política económica de la primera legislatura socialista merece ser calificada como continuista. Esta primera fase abarca el periodo 2004–2007 y fue valorada por nuestra revista en un artículo editorial específico, que llevaba un título significativo: “La política económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas”⁷.

Dicho brevemente, en el periodo 2004–2007, el modelo económico español aprovechó los reducidos tipos de interés existentes en la zona euro, así como de las grandes facilidades (incluso excesivas) de las entidades financieras para conseguir financiación para la adquisición de vivienda. Eso condujo a un crecimiento espectacular de la inversión, especialmente en construcción residencial, lo que generó muchos puestos de trabajo, bajando mucho la tasa de paro y aumentando la renta disponible de las familias españolas.

Todo ello provoca, y este es un dato importante, un crecimiento espectacular del consumo privado que, si bien agrava el desequilibrio de la balanza de pagos, tiene un efecto positivo sobre el déficit público. Esa evolución –como hemos dicho– se acompaña de una bajada de la tasa de paro, con crecimiento de la ocupación y mantenimiento de los salarios.

Los salarios relativamente altos propiciaron una alta recaudación por el IRPF (Impuesto sobre la renta de las personas físicas) y por el impuesto de sociedades: las empresas ganaban dinero, la recaudación por impuestos directos era cada vez mayor y, por el crecimiento del consumo y de la adquisición de bienes de equipo, los impuestos indirectos aumentaron también, lo que condujo a una situación excepcional de superávit público. Se produce, pues, un superávit primario de las cuentas públicas, pero a costa de caer en lo que podría llamarse la “euforia del gasto”.

Esta euforia de gasto se nota especialmente en dos niveles administrativos que están mal financiados: los ayuntamientos y las comunidades autónomas. En este periodo, los ayuntamientos, que recaudan fundamentalmente impuestos indirectos (IBI (Impuesto sobre bienes inmuebles), plusvalías, etc.), se encuentran con un aumento considerable de sus ingresos y se lanzan a gastar dinero sin restricción.

⁷ Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2007), “La política económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas”: *Revista de Fomento Social* 62, 293–318.

Se puede afirmar, sin mucho riesgo de error, que no hubo en ese periodo ningún ayuntamiento que fuera prudente en el gasto; algunos, como Madrid, acumularon una de las deudas más grandes de España; Madrid es el ayuntamiento más endeudado en términos absolutos; en términos "per cápita", es el tercer ayuntamiento de más de 50.000 habitantes más endeudado de España.

Por su parte, en esa especie de borrachera de recaudación de impuestos que se unió a un intenso proceso de descentralización, las Comunidades autónomas (CCAA) también fueron expandiendo su gasto hasta los límites insostenibles que estamos descubriendo hoy. Actualmente, el gasto de las CCAA representa aproximadamente el 50% del total del gasto público en nuestro país; dentro de ese 50%, alrededor del 20–22% corresponde a gastos en educación y sanidad, los dos pilares del Estado del bienestar que están cedidos a las CCAA.

Frente a este modelo: baja productividad, endeudamiento exterior, endeudamiento de las familias, etc., que es muy conocido, el discurso del gobierno argumentó a partir de la competitividad. Si releemos el primer plan económico del gobierno, que se llamaba *Convergencia y Empleo*⁸, llama la atención el énfasis en la productividad. Contiene un buen diagnóstico de los problemas de productividad y competitividad de nuestra economía; pero de ahí no se deducen medidas efectivas de política económica.

El programa repite que hay que ser competitivos y que hay que aumentar la productividad, que la productividad en el periodo de expansión no crece como la de nuestros socios, que perdemos además posición de tasa de intercambio real –porque nuestros salarios y nuestra inflación suben más deprisa que los de nuestros competidores–. Es un diagnóstico correcto, pero no se toman medidas efectivas que vayan a afectar directamente a nuestra competitividad, salvo la insistencia en la retórica de I+D+i y poco más.

Ciertamente se produce una tasa expansiva de los ingresos fiscales, debido a las elevadas tasas de crecimiento que experimenta la economía española en el periodo 2004–2007. No es, ni más ni menos, que la continuidad de lo que había venido haciendo el gobierno de Aznar y que ya es muy conocido⁹.

⁸ *Convergencia y empleo. Programa nacional de reformas de España*. Octubre 2005. 23 pp.

⁹ Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2003) "La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente": *Revista de Fomento Social* 58, 401–434.

Las tendencias nos dicen, o la historia nos dice, que el resultado final normal en un periodo de expansión con desequilibrio es que esos desequilibrios tiendan a mantenerse o a aumentar. Es decir, si la economía experimenta una tasa de crecimiento del 4%, con un déficit de balanza por cuenta corriente del 4-5% –en nuestro caso hasta del 8 y del 9%– lo normal es que a medida que aumente el crecimiento más se deteriore esta posición.

Se llega así a una conclusión bastante obvia. El crecimiento “per se” no resuelve los desequilibrios; en nuestro caso, los agudiza. Esa es una de las lecciones que hemos aprendido en la actualidad. A la larga se paga en tasa de decrecimiento esos desequilibrios previos que se han venido produciendo. Dicho con otras palabras: en las etapas de crecimiento no mejora la inflación y hay que mantener una política contra la inflación, aunque esa política ya no es del gobierno español sino del BCE. Igualmente el crecimiento no corrige el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente; es preciso aplicar una política de balanza exterior. Si todo se gasta en euforia, no se resuelve el problema; los desequilibrios no se resuelven por el paso del tiempo.

Al final se llega, a finales del año 2007, a una situación económica deteriorada. La balanza de pagos era muy deficitaria, con una fuerte necesidad de financiación exterior. Al ir acumulando déficit exterior, la economía española llega a tener una deuda externa de casi el 260% del PIB, multiplicando por cuatro el dato de 2001. Por otro lado, la acumulación de subidas tanto de los salarios nominales como de los reales se convierte, al cabo de 10 años, en una pérdida de competitividad de casi 20 puntos. Que es precisamente lo que la economía española tiene que perder con respecto a Europa en los próximos años, si desea recuperar su competitividad. Este tema del desequilibrio salarial es importante.

Por otra parte, las estructuras de gasto aumentan sin cesar debido al fenómeno de la descentralización administrativa; los ayuntamientos crean además más servicios porque disponen de fondos. Por eso, cuando llega la crisis, la economía española se encuentra con estructuras de gastos infladas, gastos con frecuencia duplicados y paralelos, debido al desarrollo histórico de las competencias de las CCAA.

En resumen, el resultado es que hasta el año 2007 la economía española crecía, y tenía unas cifras envidiables de desempleo. Pero los desequilibrios ya estaban presentes y van a aflorar por la crisis del año 2007. Tal es la coyuntura económica a finales del año 2007.

2.2. La política “electoralista”: de marzo de 2008 a mayo de 2010

Los problemas empiezan a finales de 2007 y en el año 2008. La economía española recibió el primer gran choque de la crisis financiera internacional¹⁰. Es aquí donde entra en funcionamiento el problema de percepción de la crisis. Como se recordará, lo primero que hace el gobierno es negar la existencia de la crisis. La verdad es que algunos economistas decían: tiempo habrá de llamarle crisis a lo que estamos viviendo. De momento sólo era una desaceleración, pero había que empezar por reconocer que estábamos desacelerándonos, y eso no se hizo.

En los meses de marzo, abril, mayo o, lo más tarde, en el verano de 2008, la situación no admitía dudas; urgía tomar medidas. Había que suscitar otras expectativas diferentes de las que se estaban formando. En sus intervenciones públicas, el gobierno intentó –correctamente– generar la expectativa de que la crisis era menos grave de lo que era; porque si llega a decir que era más grave hubiéramos caído más rápidamente en ella. Pero no podía negarla. Al negar sistemáticamente la existencia de la crisis cuando ya la evidencia era indiscutible, perdió credibilidad; por así decirlo, “gastó” su patrimonio de credibilidad.

Cuando los ciudadanos constatan que el gobierno se ha equivocado y no ha logrado que los meros anuncios de expectativas reviertan la situación ya no hay más remedio que reconocer la gravedad de la situación. De lo contrario, el gobierno –cualquier gobierno– pierde el arma de los anuncios. Porque, como es bien sabido, en política económica, tan importantes como las medidas reales, son los anuncios para la formación de expectativas. Un gobierno puede negar la realidad un cierto tiempo, pero luego tiene que terminar reconociéndola abiertamente; de lo contrario pierde completamente la posibilidad de incidir mediante sus anuncios. Así le sucedió al gobierno socialista: perdió la credibilidad desde el principio de la crisis.

Al mismo tiempo que niega la crisis, el gobierno aplica el manual keynesiano puro y pone en marcha algunas políticas de oportunismo político durante el año 2008. El país estaba en plena campaña electoral y lo que hace el gobierno de Zapatero es aplicar una política fiscal expansiva, con medidas tales como¹¹:

¹⁰ Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2010) “La crisis del euro”: *Revista de Fomento Social* 65, 589–617.

¹¹ Evidentemente el balance de todas estas medidas no es absolutamente negativo; subrayamos sus inconvenientes.

- *Rebaja generalizada de 400 euros en el IRPF*, copiando por cierto una medida que acababa de tomar el gobierno de Bush.
- *Ayuda de 2.500 euros de fomento de la maternidad*, medida que ha tenido un efecto perverso, porque ha aumentado la natalidad en las clases más bajas.
- *Inyección de 8.000 millones de euros a los ayuntamientos* para obras municipales, pretendiendo así paliar el efecto devastador que tenían las cifras de paro en la construcción.
- *Aplazamiento del ajuste del precio de la vivienda* para evitar tener que ajustar los balances de los bancos, que no se hizo adecuadamente.
- Además, en los años 2008 y 2009 se permitió el *descontrol de las CCAA*, en gran medida porque venían las elecciones. Como es sabido, el ciclo electoral español es muy largo: primero elecciones vascas, luego las catalanas, y seguía así el ciclo electoral; por eso llamamos a esta política "electoralista", porque se hizo mirando a las próximas elecciones¹². Y así no se puede gobernar una política fiscal.

Todo ello conduce a una *política expansiva típicamente keynesiana*; el déficit público se dispara al 11,1% del año 2009¹³ que, con una contracción del PIB, conduce a una expansión muy importante de la deuda. En efecto, en 2009 la economía experimentó un bajo crecimiento, mientras que la deuda pública se elevó a cerca del 60% del PIB (ahora estamos ya en el 67%)¹⁴. Y lo mismo pasa en el año 2010. Este año el déficit público se disparó al 9,4% del PIB¹⁵. Por tanto, fuerte expansión del déficit, siguiendo una política keynesiana clásica, con muchos detalles de descontrol, y manejando un programa típicamente político-electoral.

¹² Por cierto, igual que está haciendo la Sra. Merkel en Alemania...

¹³ Según las últimas cifras revisadas del Banco de España.

¹⁴ La deuda pública española alcanzará el 74,3% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2012 más del doble en términos relativos que en 2007, cuando marcó un 36,2% del PIB. Como es sabido, el Tratado de Maastricht fija el techo en el 60% del PIB; de hecho España ha estado siempre por debajo de la media de la Eurozona, ya que algunos países (como Italia o Bélgica) duplican ese tope. Incluso Alemania ha incumplido el Pacto de Estabilidad. Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2010) cit. en nota 10.

¹⁵ En 2011 año, si todas las medidas de ajuste van bien, se esperaba bajar a una cifra del 6%, aunque los últimos datos apuntan a que no se conseguirá este objetivo.

Por otro lado, y esto es muy importante, *no se lleva a cabo ningún ajuste laboral* entre el año 2008 y 2010. Las medidas laborales consisten solamente en pequeños decretos sin impacto, como si todo fuera bien en el mercado laboral español. Es decir, está creciendo la tasa de paro de un 8 ó 9% a más del 20%, se está produciendo la pérdida de más de 2 millones netos de puestos netos de trabajo y el gobierno no interviene. De nuevo se aprecia cómo domina la retórica: no pasa nada, no hay que reformar nada del mercado laboral. En el año 2006 hubo unas modificaciones parciales al trabajo temporal, y no será hasta agosto del año 2011 cuando se modificarán esas modificaciones parciales. De alguna manera, la política laboral se deja en manos de los sindicatos, como muestra el hecho innegable de la desgana con que éstos plantearon las dos huelgas generales sin consecuencias en la reforma sindical ni en la laboral, y sin consecuencias políticas. No es exagerado afirmar que el sindicalismo español se ha anquilosado¹⁶, pues está tan incrustado en la estructura de la administración que forma parte de la misma; casi puede decirse que ha estado en el gobierno.

Por último, el gobierno mantiene vivo un permanente interés por generar expectativas. En periodo 2008–2009 que nos ocupa, el Presidente Zapatero y los miembros de su gobierno no paran de hacer declaraciones en los medios de comunicación: que hay brotes verdes, que la recuperación está al llegar... Hay una continua retórica de esperanza; su obsesión es generar expectativas positivas. Curiosamente, el gobierno logra que España entre en el G–20 (veinte más dos, foro de los siete Estados más industrializados, más Rusia, más once países emergentes, más la UE, más dos invitados, uno de ellos España, que representan el 80% de la riqueza global), pero al regreso de la reunión no aplica nada de lo que allí se decide. Al contrario que Francia, Alemania o el Reino Unido que, después de una reunión del grupo de los veinte, toman posición con respecto a las conclusiones allí sacadas, en España, las reuniones del G20 ni siquiera merecen formar parte de la agenda del gobierno.

Desde luego, en este periodo Europa está perdida y sumida en su propia crisis. España ocupó su turno de presidencia de la UE entre enero y junio de 2010. No recordamos, aparte de un par de cumbres retóricas, ninguna medida relevante de política económica procedente de la UE y que ayudara a nuestro país en este periodo. Es quizá la muestra de un aparente mal manejo de los mecanismos institucionales de la UE por parte del gobierno Zapatero, cuyo perfil en la UE nunca fue destacado. De alguna manera, el gobierno español se olvida de Europa en

¹⁶ Lo que lleva a algunos a compararlos con exageración a los viejos sindicatos verticales...

este periodo, como si creyera que la crisis tiene solución en España, aunque retóricamente echa la culpa a lo que sucede en el exterior, como si con las medidas citadas –puramente paliativas, no estructurales– pudiera resolver el problema.

Y llega mayo de 2010. En ese momento teníamos un grave problema de financiación exterior. En efecto, ante la quiebra de Lehman y demás sucesos conocidos ocurridos a finales de 2007 y en 2008, en agosto y septiembre de este último año el sistema financiero estaba fuertemente endeudado. Con una deuda externa tan elevada como la que teníamos, en el año 2010 todos nuestros bancos se encuentran en la tesitura de tener que devolver o renovar esos préstamos. Como la economía española no había crecido, no se había generado más ahorro interno y no teníamos capacidad de captación, a los bancos les resultaba muy difícil hacer frente a esos pagos¹⁷.

2.3. La política “tutelada”: mayo 2010–septiembre 2011

Comienza así la última etapa que llamamos “tutelada” por transcurrir al dictado de las decisiones de la UE. Así pues, en mayo de 2010, ante la grave situación de insolvencia de Grecia, y las perspectivas de que algo parecido podía ocurrir en España, la UE envía un mensaje claro al gobierno español: *esto se ha terminado; tienen que hacer creíble su política fiscal, de menor déficit y de menor deuda con el fin de minorar el ritmo de crecimiento de su deuda, de tal manera que sea financiable por el conjunto de la Unión. Y no pongan en peligro la viabilidad de nuestros propios bancos*¹⁸. En efecto, la economía española tiene una posición muy débil de financiación internacional. Por eso la UE, en mayo de 2010, exige la aplicación de medidas creíbles de ajuste fiscal.

¹⁷ Es algo parecido a lo que sucede en el último trimestre de 2011. Los principales vencimientos de la deuda de la banca se sitúan septiembre–octubre de 2011, y los principales vencimientos del gobierno se sitúan en abril, julio y noviembre. Por eso, en los meses de octubre y noviembre de 2011, España tiene que captar en los mercados internacionales la financiación que necesita nuestra banca y la financiación del gobierno que captamos a corto plazo. Ese es el gran problema: nuestra economía tiene que acudir a los mercados internacionales a pedir unos 300.000 mil millones de euros, que es más del 30% de nuestro PIB, necesidad de financiación que se concentra en periodos muy cortos. Sin embargo hasta febrero de 2012 las emisiones públicas (y algunas privadas) han conseguido una demanda incluso superior al objetivo de emisión.

¹⁸ De hecho, los bancos alemanes están más dañados que los españoles porque fundamentalmente tienen deuda pública. Por eso no publican sus test. Y no pueden provisionar toda esa deuda pública porque el ahorro interno alemán no es suficiente.

Se produce entonces la famosa bajada del sueldo de los funcionarios del 5%, la congelación de las pensiones y la subida de dos puntos del IVA (Impuesto sobre el valor agregado), efectiva a partir de julio del año 2010. Son las únicas medidas creíbles de ajuste fiscal de que dispone el gobierno, porque no puede controlar otro tipo de gastos y menos aún reformar a corto plazo la estructura de los mismos.

Es decir, se sube un impuesto, que es más o menos estable¹⁹, se elimina la desgravación, y se bajan los sueldos de los funcionarios un 5%. Esta última medida repercute en un ahorro aproximado del 1% del déficit público²⁰. Lo que también sucedió es que se detuvo automáticamente el crecimiento salarial. En 2011, los funcionarios han visto congelados sus salarios y, en algunos casos, experimentaron una pequeña disminución. Por supuesto, esta medida dinamitó el acuerdo que el gobierno tenía con los sindicatos, lo que disgustó a estos últimos; pero, además, lanzó un mensaje de contención salarial a la negociación del resto de los sectores.

Un ámbito especialmente relevante de la política económica necesaria es el de *la reforma laboral*. Era claro que, de cara al ajuste, había que reformar el mercado laboral español; el volumen actual de paro, entre otras muchas consecuencias, implica un gasto considerable para la cobertura del seguro del desempleo, que ya superó los 30.000 millones de euros anuales. En la expansión del déficit público hay más de cuatro puntos porcentuales debidos a la protección social del desempleo. Si se resuelve o aminora el problema del desempleo, se resuelve o aminora parte del problema de la recaudación, pero sobre todo se resuelve parte del problema de los gastos. Sin embargo, el gobierno no se atreve a acometer una reforma laboral en profundidad, y pide a los empresarios y sindicatos que se pongan de acuerdo en tres grandes temas: contratos, eficacia de la negociación colectiva y flexibilidad interna y externa de la empresa, con movilidad funcional y territorial. Evidentemente, ni los empresarios ni los sindicatos tienen interés en llegar a un acuerdo. Máxime cuando los empresarios ya han hecho todo el ajuste que tenían que hacer vía contratos laborales, y a los sindicatos lo único que les queda es ceder en términos de derechos y de negociación colectiva. Al final se alcanza un acuerdo parcial.

¹⁹ El IVA es el impuesto más estable en recaudación. Aunque en España tiene mayor fluctuación de la debida, por el IVA especial que tienen los bienes duraderos cuya producción sufre fuertes variaciones a lo largo del ciclo económico.

²⁰ El gasto de los funcionarios supera el 40% del total del gasto público. Un 5% supone un 2% de ajuste inmediato; pero, como se aplicó a mediados de año, de hecho representa aproximadamente solo un 1%; quizá algo más dependiendo de qué niveles y de cómo consideremos el conjunto del gasto público, si se incluye la inversión o no.

Los empresarios se resistieron a ir más lejos, ante la previsión de inminente victoria del Partido Popular, suponiendo que un gobierno presidido por Rajoy será más favorable a sus intereses y a una reforma laboral más profunda; en otras palabras, el deterioro de la situación económica y financiera podría justificar una reforma laboral que favorezca las posiciones de los empresarios que, a no dudarlo, van a tener un papel importante en la formulación de la política económica del próximo gobierno.

La *reforma del sistema financiero*, se ha hecho, de alguna forma, “*in extremis*”. En este ámbito, el gobierno de España ha entonado un cierto *mea culpa*, interviniendo a destiempo. Como es sabido, el sistema financiero tiene dos grandes bloques de entidades: bancos y cajas de ahorro.

Respecto a los bancos españoles, la situación es dispar: los dos grandes –BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) y Santander– tienen sus recursos muy repartidos en mercados emergentes y se encuentran relativamente saneados gracias a su tamaño²¹; en el resto encontramos algunas situaciones complicadas y en todos ellos existe un grave problema de incremento de la morosidad y de aumento de la cartera de inmuebles que corresponden a créditos impagados cuya venta resulta muy difícil actualmente.

No es este el lugar para analizar en detalle la problemática de las cajas españolas. En pocas palabras, del conjunto de las cajas de ahorro, la única que tiene una posición segura, pues se anticipó a las demás, es la Caixa, que ha tenido que hacer una conversión en banco. Las demás están todas dañadas. Desde Bankia (Caja Madrid), el cuarto banco más grande de España, hasta la CAM, la última intervenida, sin olvidar la previa intervención de Cajasur en 2010, que tanto ha afectado a Córdoba, donde se publica nuestra revista.

Pero la reforma del sistema financiero español no ha concluido. No está terminado el ajuste de puestos de trabajo –queda todavía un ajuste de unos diez o doce mil empleos–; no se ha completado el ajuste de oficinas; y el sistema sigue teniendo muchas dificultades para conseguir recursos en los mercados mayoristas. En esta materia, se puede afirmar que ha habido una dejación de funciones por parte del

²¹ El Banco de Santander ya solo tiene un porcentaje muy pequeño y minoritario de actividad en España y, por tanto, una parte pequeña de sus beneficios, y sin embargo tiene un papel muy importante en países como Brasil, etc. El BBVA ha seguido una estrategia parecida y tampoco tiene graves problemas, porque no está especialmente expuesto a la situación española. El resto del sistema bancario comprende situaciones variadas.

Banco de España. Resulta incomprensible que, disponiendo de tanta información sobre las cajas de ahorro, el banco regulador haya permitido a las CCAA inmiscuirse tanto en las cajas de ahorros con motivaciones claramente políticas. De hecho, con todos los cambios que están acaeciendo, España va a tener un sistema financiero radicalmente diferente al que tenemos ahora.

Al final de todo, el resultado ha sido... una *reforma constitucional*. Nos referimos a la reforma del artículo 135, iniciada en agosto último²². En este momento hacemos una valoración sobre la misma, dejando para la conclusión del editorial la reflexión sobre el modo de administrar la reforma que corresponderá al nuevo Gobierno. En el marco de las razones que dan sostén al juicio–diagnóstico de *política económica “tutelada”* que en los últimos veinte meses caracteriza la acción y modo de gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero (mayo de 2010 a diciembre de 2011) merece señalarse la reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978 operada en un escenario de presiones externas, no exento de dramaticidad y extrema urgencia, aprobada insólitamente sin consenso pleno de los grupos parlamentarios, el pasado día 27 de agosto. En este precepto se consagra el *principio de estabilidad presupuestaria* que se presenta como

*un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor (...) con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.*²³

Llama poderosamente la atención que se lleve a cabo una reforma constitucional al margen, en verdad, de la espontánea y genuina iniciativa política reformadora del parlamento español y sin la sanción en referéndum por el pueblo, no obstante su posible legalidad formal, sin reparar en los graves riesgos de fractura no solo del consenso constitucional, sino también del mismo “corpus” institucional y social –y del espíritu inspirador– de nuestro sistema económicosocial constitucionalizado en 1978. Sorprende, desde luego, que la reforma constitucional se haya adoptado formalmente y articulado materialmente como una más de las medidas de política económica exigidas por la Unión Europea y por el comportamiento de baja transparencia y nula eticidad de los mercados financieros. Pero preocupa aún más la primacía condicionante y la función de control que parece concederse al *principio*

²² BOE, 27-IX-2011, n° 233, sección I, pp. 101931–101939.

²³ Exposición de Motivos de Ley de reforma del artículo 135.

constitucional de estabilidad presupuestaria sobre el resto de "principios rectores de la política social y económica" igualmente constitucionalmente consagrados (capítulo III del título II), algunos de ellos coadyuvantes a la satisfacción y garantía de derechos fundamentales.

3. Conclusión

Este comentario llegará a nuestros lectores con un nuevo gobierno resultado de la convocatoria electoral del 20 de noviembre de 2011. No pretendemos "reparar" la política económica de un gobierno saliente, haciendo "leña del árbol caído", antes bien nos gustaría ofrecer algunas reflexiones abiertas que puedan ser útiles para pasar a una nueva etapa con un nuevo gobierno.

La crisis va a ser larga porque es estructural y porque es múltiple: financiera, económica y monetaria. Sin la crisis financiera iniciada en los Estados Unidos en verano de 2007, el euro también hubiese entrado en crisis. Para salir de la crisis hay que asumir grandes retos y ofrecer mejoras de fondo.

La crisis, que no es sólo española, ni principalmente nuestra, aunque tenga factores peculiares, se concreta en unos datos de empleo, déficit y deuda internos a la economía española, pero hay factores exógenos e incontrolables que influyen o determinan decisivamente las políticas que se puedan seguir, por lo que muchas veces ha sido y seguirá siendo difícil hacer más o mejor las cosas.

3.1. Balance provisional de una situación: el legado económico de Zapatero

En resumen, procurando ser objetivos, nuestra opinión global sobre la política económica del gobierno de Zapatero no puede ser sino negativa. En esto coincidimos con la mayoría de los economistas independientes. Es indudable que el legado económico que deja el gobierno socialista es catastrófico: en el tercer trimestre del año 2011, hay cinco millones de desempleados, con una tasa de paro del 21% (en 2008 se partía de una tasa del 8%), y prácticamente la mitad de los desempleados (de larga duración) no van a tener cobertura a partir de marzo de 2012, aunque se ha prorrogado en octubre 2011 la cobertura de los 480 euros. En más de un millón de hogares todos los miembros están en paro.

Esta situación no se puede resolver sino afrontando realmente los procesos de fondo de nuestra economía, empezando por el mercado de trabajo y la estructura

del gasto, el sistema educativo, etc. Por otra parte, desde el punto de vista de la equidad fiscal es preciso reformar la estructura de los impuestos. Esta última ha sido reformada de forma regresiva; en el año 2004 el gobierno de Zapatero bajó el IRPF quitando tramos y dándole menor progresividad al impuesto, y más recientemente ha subido el IVA y los impuestos especiales. Si se reduce el impuesto que es más progresivo y se aumenta el impuesto que es más regresivo, el resultado general del sistema necesariamente tiene que ser más regresivo. El legado es también un déficit público de casi el 7% y una deuda pública rozando el 70%; ciertamente estamos mejorando nuestra balanza por cuenta corriente, pero más por la atonía de nuestras importaciones que por la expansión de las exportaciones; la inflación está bastante controlada debido fundamentalmente al abaratamiento del precio del petróleo en los últimos años.

En fin, la situación coyuntural es grave. Lo peor de todo, en nuestra opinión, es que los ciudadanos han perdido la confianza en la capacidad del gobierno para formar expectativas. Suponemos que recuperar esa confianza formará parte del enfoque del Gobierno que gane las elecciones convocadas. España deberá acometer en los próximos meses, de forma urgente, una política que sin remedio posible, habrá de ser de austeridad, de contención del gasto público y del consumo. Estados Unidos sí puede llevar adelante una política "keynesiana" de reactivación del gasto, pero España sola no puede: el gobierno lo sabrá y la sociedad debe ser consciente de ello

3.2. *Prospectiva para el nuevo gobierno: la agenda económica del Gobierno*

3.2.1. *La administración de la reforma constitucional.* El modo de administrar la reforma constitucional que no puede reducirse a elevar a único principio hermenéutico de la política el de estabilidad presupuestaria, será clave de la acción del nuevo Gobierno. En el umbral de una nueva legislatura y de un nuevo Gobierno, a la vista de la agenda de asuntos de tan hondo calado político, social y económico por afrontar, resulta imperiosa la recuperación del deteriorado consenso constitucional y aún más la tarea de salvar y garantizar la congruencia interna del Estado social y democrático de Derecho. Esta recuperación sólo será posible a partir de una reflexión serena y autónoma acerca de nuestra Constitución económica y las consecuencias que para la misma –y por tanto para la sociedad española– se pueden derivar de la reciente reforma del artículo 135, cuyo desarrollo por Ley orgánica será una de las medidas políticolegislativas inmediatas para las nuevas Cortes.

Nos preocupa que en aras del *principio de estabilidad presupuestaria* se pueda llegar a *desestabilizar el mismo sistema económico constitucional* si a tenor de la reglamentación jurídica de dicho principio –anunciada como Ley orgánica– se desvirtúan materialmente los derechos sociales y se deslegitiman los *principios rectores de la política social y económica* establecidos en la Constitución. Lo verdaderamente grave sería que la política de estabilidad presupuestaria llegara a asfixiar, descartar o refutar la posibilidad de realización histórica del modelo económico socialdemócrata constitutivamente entrañado en la fórmula constitucional de España como Estado social y democrático de Derecho (artº 1.1). Esta desnaturalización supondría sancionar un hegemónico modelo económico de corte liberal y en ningún caso socialdemócrata.

Cabe preguntarse por el riesgo de desestabilización del propio sistema económico constitucional, precisamente en aras de una política de estabilidad presupuestaria que, si es desproporcionada e inflexible, puede cercenar toda posibilidad real y efectiva de implementar modelos económicos de fuerte contenido social o clásicamente socialdemócratas. De resultar así, la política de estabilidad presupuestaria y el principio constitucional que la sustenta no estarán sino negando aquello que pretenden defender y que no pueden osar olvidar y desobedecer, esto es, la voluntad de España de constituirse en un *Estado social y democrático de derecho*. Si esto sucediera la ruptura del consenso constitucional sería inevitable y la paz social podría verse seriamente comprometida. Tampoco cabría alegar como coartada la presión de los mercados financieros, carentes como están de una adecuada regulación por falta de una política europea decidida y apropiada.

En la prospectiva para el nuevo Gobierno, que por mandato del artículo 135 de la Constitución debe sujetar sus actuaciones y políticas públicas al principio de estabilidad presupuestaria, merece la pena apuntar algunas claves de lectura de un principio de gobernanza, con pleno respeto y fidelidad a la unitaria y unívoca *razón hermenéutica* con la que debe ser interpretada, desarrollada y aplicada la Constitución económica.

- 3.2.2. Este *principio de gobernanza*, a saber el principio superior del Estado social, radicado en nuestra Constitución, como el resto de las constituciones modernas que son fundamento del Estado social, se propone conciliar e integrar, dentro de un unitario sistema de economía social de mercado, modelos económicos alternativos distintos e incluso antagónicos: desde los de economía capitalista liberal, hasta otros de economía socialdemócrata.

El carácter abierto y flexible de la “constitución económica” abraza, dentro de su integrado sistema de economía social de mercado, cualquier modelo de política económica gubernamental –también la política de estabilidad presupuestaria. Para ello se ha de respetar siempre un núcleo común de principios, valores, derechos e intereses que se aquilatan y expresan con la fórmula jurídico–constitucional del Estado social, cuyo contenido esencial es irreductible por cualquier directriz o política económica, ya venga dictada u obligada por autoridades de la Unión Europea o por los mercados financieros. Por la misma razón la política de estabilidad presupuestaria deberá ser interpretada y aplicada de conformidad con el concepto y contenido esencial –constitucionalmente irreductible– del Estado social.

Ahora bien, esta irreductibilidad del concepto y contenido esenciales del Estado social no contradice, por otra parte, la aplicación efectiva de una política de estabilidad presupuestaria que comporte la reducción de prestaciones sociales de carácter asistencial, económico y fiscal, típicamente propias del denominado *Estado del bienestar*. Precisamente es esta dimensión prestacional del *Estado asistencial* o *procurador* la que resulta disciplinada por el principio de estabilidad presupuestaria, pero no así, en cambio, la dimensión más nuclear del Estado social concebido como “totalidad entitativa” (García Pelayo). Desde esta concepción, el Estado social configura el modo de ser y actuar todas sus instancias de poder político, social, económico y jurídico, no obstante su inserción en la Unión Europea como miembro de pleno derecho. Significa esto que, aun cuando todas las administraciones públicas están condicionadas en sus políticas y actuaciones por el principio constitucional de estabilidad presupuestaria, tales políticas y actuaciones públicas –incluso la anteriormente mencionada– tienen que guiarse inexcusablemente por el superior principio constitucional de Estado social.

El Gobierno, pues, no puede desconocer la admonición constitucional, constitutiva de otro principio normativo superior, según el cual *toda la riqueza del país en sus diversas formas y sea cual sea su titularidad está subordinada al interés general* (artº 128.1). Si las políticas asistenciales y las prestaciones sociales han de sufrir recortes presupuestarios por mor del principio de estabilidad presupuestaria, el imperio del principio del Estado social exige promover una política de redistribución de la renta regional y personal más equitativa (artº 40.1), *conforme a un orden económico y social justo* (preámbulo). Más claramente: si en la programación y ejecución de las políticas asistenciales las Administraciones públicas no pueden

endeudarse más allá de los límites presupuestarios legalmente establecidos será inexcusable, por imperativo constitucional del Estado social, acometer políticas redistributivas de la renta nacional conducentes a *promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*, así como a *remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud* (artº 9.2). En suma, las limitaciones y condicionamientos presupuestarios impuestos por el Pacto Europeo de Estabilidad, y ya ahora también por nuestra Constitución, no impide recurrir –tanto más en situaciones de crisis económica generalizada más duramente sufridas por los sectores sociales más débiles– a principios de gobierno tales como la justicia y la eficiencia sociales. Antes bien, la obligatoriedad legal de lidiar la crisis económica y social con la regla de la estabilidad presupuestaria nos apremia a afrontar directamente la cuestión de la igualdad social como principio de gobierno acorde con el Estado social. La estabilidad presupuestaria podrá justificar menos *Estado asistencial o de bienestar*; pero no menos justicia social en la distribución de los recursos efectivos que haya de administrar el gobierno del *Estado social*.

En otro momento de nuestra historia reciente los partidos políticos, parlamentarios, con el apoyo de las fuerzas sociales y económicas fueron capaces de firmar los pactos de la Moncloa (1977) que estuvieron en la base de políticas económicas difíciles y fueron el supuesto de cohesión social y consenso democrático para aprobar la Constitución de 1978. ¿Será posible con el nuevo Gobierno recuperar ese consenso? Europa se basó en la convergencia a partir de dos grandes necesidades –que siendo grandes ideales, eran también necesidades urgentes de aquella sociedad: una paz estable, perpetua entre los pueblos de Europa tras seis siglos de guerras continuas, y un ideal de justicia a partir del modelo de Estado social y democrático a que nos hemos referido.

- 3.2.3. La *cooperación* como principio para una gobernanza mundial ha adquirido gran relieve. El siglo que ha comenzado será el tiempo de lo social, de nuevos sujetos sociales y de defensa de nuevas lógicas, las lógicas de la cooperación entre los diferentes sujetos que, sin excluir las regulaciones del cuerpo político y con una presencia activa y dinámica de los mercados, va a exigir que todo lo real no quede reducido a interés (lo privado) o a su regulación (limitativa, promocionadora o redistributiva) ejercida desde la equidad (lo público). Los actores políticos, los liderazgos que asuman y desarrollen la cooperación como principio emergente regulador, podrán

guiar los procesos de cambio profundo de nuestras “sociedades culturales” (postsociales). La confrontación público/privado está siendo superada, aunque aún dé bocanadas y entone cantos de cisne; hoy, como ha señalado Benedicto XVI en *Caritas in veritate* (2009), nos hacen falta *pensadores de reflexión profunda* y líderes de la sociedad civil para la ordenación de estas lógicas. Este nuevo liderazgo ha de dirigir el paso del tiempo y debe gobernar las palabras de la interpretación: quien lidere tiempo y palabra será capaz de liderar las emergentes sociedades civiles, la sociedad civil mundial.

La situación financiera internacional requiere una acción de conjunto para una gobernanza mundial. Ésta no es una bella palabra, sino la única posibilidad realista para desbloquear civilizadamente la crisis actual. La Santa Sede, actor global, presentó el pasado 24 de octubre un documento *Para una reforma del sistema financiero internacional en la perspectiva de una autoridad pública de ámbito universal*²⁴.

Algunas claves de este documento pueden ayudarnos a entender cómo afrontar esta crisis como ocasión de discernimiento para proyectar con confianza una “economía global sostenible” basada en la responsabilidad. La economía mundial cada vez más está dominada por el utilitarismo y el materialismo. Con las instituciones políticas existentes, estructuralmente débiles, y con la ausencia de un gobierno global, las crecientes desigualdades mundiales y los grandes movimientos migratorios exigen una llamada a discernir los principios y valores culturales y morales en los que se basa la economía.

La tecnocracia y el liberalismo económico son dos formas de ideología que contaminan erróneamente todas las decisiones económicas. Hemos de repensar el liberalismo económico, una ideología sin reglas ni controles, una forma de “apriorismo económico”. Los costes de esta ideología, de esta ocultación de la verdad de lo real, son enormes para las personas en los países desarrollados, pero sobre todo en los que están en vía de desarrollo. La crisis tiene un origen moral. Frente al individualismo posesivo y egoísta, necesitamos la ética de un humanismo integral y solidario.

²⁴ En otras páginas de esta entrega reproducimos este documento con sendas notas de comentario a aspectos concretos del mismo, debidas a Ildelfonso Camacho y a Jaime Loring.

Como ya se afirmaba en *Caritas in veritate*, también el documento citado de JUSTICIA Y PAZ defiende una autoridad pública mundial, necesaria para el bien común universal. El documento no habla tan sólo de Europa, es claro, sino que afronta la mundialización imparable. La construcción gradual de un consenso fundamental, libre y compartido, a partir del doble principio de solidaridad y subsidiariedad, permitirá la existencia de una autoridad pública mundial para gobernar lo mundial. Es el único horizonte realista. Esta autoridad debe integrar y combinar gobernanza y gobierno, atendiendo siempre al principio de subsidiariedad para regular las relaciones entre Estado y comunidades locales, entre instituciones públicas y privadas con otros cuerpos intermedios, entre la autoridad pública mundial y la sociedad civil mundial. Hay que dar forma de "Estado de derecho" supranacional a la nueva realidad mundializada. La autoridad pública mundial debe basarse en una convergencia de gobernanza como sistema de coordinación horizontal sin autoridad (*governance*) y un gobierno compartido con autoridad sobre los distintos actores (*government*). Hay que recuperar la hegemonía de la política sobre la economía y las finanzas, aun reconociendo la relativa autonomía de éstas. Una de las tareas urgentes de la autoridad pública mundial es la promoción de la justicia social, con políticas financieras y monetarias que no dañen a los países más débiles, que favorezcan mercados libres y estables y una distribución equitativa de la riqueza mundial mediante formas, incluso inéditas, de solidaridad fiscal global. No podemos olvidar que el mercado financiero global necesita reglas.

La tarea de la política consistirá en construir consensos cada vez más amplios que, también desde la universidad, contribuyan a integrar formación ética y preparación técnica (capacidad creativa, *poiésis*, y competencias gestoras, *práxis*). Para ello hace falta aquella "imaginación social" de los pensadores de reflexión profunda, pero también, descendiendo a lo más inmediato y concreto, hace falta que la agenda del nuevo gobierno que salga de las urnas introduzca una clara ordenación ético-política en la administración económica.