

Atasco político y atasco económico

Luis M. Linde

Alberto Recarte

EL DESMORONAMIENTO DE ESPAÑA
La Esfera de los Libros, Madrid 546 pp. 22 €

Muchos españoles creen, hoy, que nuestro sistema político ha empezado a producir más problemas que los que puede resolver y que nuestra economía tiene que acometer duras reformas si quiere competir, crear empleo y mantener las prestaciones básicas del Estado del bienestar.

Las dificultades por las que ha atravesado la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña y su contenido final, muy abierto a interpretaciones que estarán sometidas, inevitablemente, a una maraña de litigios; la aprobación, en la estela soberanista de Cataluña, de nuevos estatutos de autonomía, bordeando lo grotesco con nuevas «definiciones nacionales»; el alargamiento indefinido del proceso de transferencias y delegación de competencias supuestamente «exclusivas» del Estado a las comunidades autónomas, con la aparición de la cláusula -inventada para el nuevo estatuto de la Comunidad Valenciana- que podríamos llamar de «autonomía más competenciada», según la cual todas deben igualarse por el techo de «la que tenga más competencias», cristalizando así la carrera de los políticos regionales por asumir funciones del Estado; el papel determinante en las investiduras de los presidentes de gobierno y en la aprobación de los presupuestos, mucho más allá de su peso electoral en el conjunto nacional, de los partidos nacionalistas, que ha sido clave en el desmantelamiento del Estado; los bloqueos y aplazamientos en la renovación del Tribunal Constitucional, del Consejo del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas; la corrupción en la vida política, en particular en la autonómica y municipal, que llena los juzgados y aflora en las noticias casi cada día: realmente, no puede sorprendernos que se haya ido abriendo paso la idea de que el sistema político que surge con la Transición está agotado o en grave crisis.

El libro de Alberto Recarte, *El desmoronamiento de España*, que la editorial presenta como continuación de *El informe Recarte*[1], publicado en 2009, es un análisis del «modelo económico español» y de sus posibles reformas, pero es también un libro de análisis político. Es un trabajo que tiene detrás una amplia recopilación de datos, esfuerzo de análisis y la experiencia del autor sobre el funcionamiento tanto de la Administración como de la empresa privada. Recarte es, desde hace tiempo, una *rara avis* en la escena política y cultural española: un empresario que no ha abandonado nunca los puntos de vista del «funcionario ilustrado» que él mismo fue -perteneció, como es bien sabido, al equipo de asesores de Adolfo Suárez en los años clave de la Transición y antes había sido jefe de la Oficina Comercial de nuestra embajada en La Habana- y ha mantenido el interés por las cuestiones políticas y económicas generales, hasta el punto de comprometerse, como empresario y como analista, en lo que suele

llamarse «el mundo de la comunicación», siempre arriesgado, y no sólo en sentido financiero.

ESTADO CENTRIFUGADO, «PARTITOCRACIA» Y CRISIS ECONÓMICA

El desmoronamiento de España –título un tanto dramático, que, como ha aclarado el propio Recarte, es más una elección del editor que una preferencia suya personal– se ordena en torno a argumentos políticos y argumentos económicos. Podemos resumir los primeros en tres apartados:

1. Las consecuencias de la explotación por todos los partidos, nacionalistas y no nacionalistas, de la indefinición del Título VIII de la Constitución, que dejó abierto el desmantelamiento del Estado a través de la cesión a las autonomías de competencias –incluso de las consideradas «exclusivas» de aquél– y la disociación entre gastos e ingresos de las comunidades autónomas (financiadas básicamente con transferencias del Estado), lo que ha llevado a éstas a una permanente «irresponsabilidad fiscal». En España conviven, escribe Recarte, «un Estado unitario reducido, un Estado federal previsto en la Constitución pero no declarado, y un Estado confederal incompatible con la misma. No habría nada que oponer a este fenómeno disgregador si hubiera sido aprobado por los españoles en un referéndum con todas las garantías previstas en la Constitución. Pero el cambio se ha producido a través de las sentencias y los silencios del Tribunal Constitucional, siguiendo las instrucciones de los partidos con mayoría en ese tribunal en cada momento»[2].
2. El funcionamiento poco democrático y el protagonismo invasivo de las cúpulas de los partidos, que nos habrían situado, desde mediados de los años noventa, en lo que se denomina «partitocracia», el sistema político en el que los verdaderos sujetos de la democracia no son los ciudadanos, ni siquiera los militantes de los partidos, sino sus oligarquías dirigentes[3].
3. Y, en tercer lugar, uno de los argumentos más *políticamente incorrectos* del libro: el decaimiento de las funciones arbitrales y moderadoras del rey a partir del gran triunfo del PSOE en las elecciones de 1982.

En cuanto al sistema político y al desmantelamiento del Estado, el hecho es que, tras el fracaso en el Tribunal Constitucional del intento de armonización que representó la ley orgánica aprobada por UCD y PSOE en 1982[4], las servidumbres y condicionamientos electorales y parlamentarios han hecho que ninguno de los gobiernos que se han sucedido en el poder desde entonces haya utilizado las capacidades de control y coordinación estatal previstas en la Constitución. Además, el poder que ha ido acumulándose en las comunidades autónomas ha empujado a los dos grandes partidos de ámbito nacional en la dirección de convertirse en sumas de «baronías» regionales, organizaciones en las que sus dirigentes nacionales o centrales deben tener en cuenta, cada vez más, a sus organizaciones y dirigentes autonómicos y, con frecuencia, atender a sus intereses en los mercados políticos regionales antes que en el conjunto nacional.

Este es, para Recarte, el escenario político en que se ha producido la crisis de la

economía española que ahora vivimos, y que puede resumirse en una caída brutal en la actividad a partir de 2008 y sus dos consecuencias fundamentales: la aparición de graves desequilibrios en las finanzas públicas y el gran aumento en el paro.

El desequilibrio en las finanzas públicas afecta a un Estado en desmembración; unas comunidades autónomas que tienen cada vez más peso en el gasto público[5], pero que son, en gran medida, «irresponsables» por su modo de financiarse; unas corporaciones locales que han acometido multitud de tareas impropias sin haber mejorado o ampliado permanentemente sus fuentes de financiación, apoyadas sobre todo en los impuestos y tasas que obtienen del sector de la construcción; y una Seguridad Social que ha venido asumiendo compromisos en pensiones de jubilación a los que, dada la demografía adversa, no podrá hacer frente en el futuro sin acometer reformas impopulares y difíciles de explicar, es decir, reformas electoralmente peligrosas.

Las relaciones entre los grandes partidos y entre Estado y comunidades autónomas, así como las tensiones con los partidos nacionalistas, afectan a la convivencia, a la calidad de la sociedad española y, por ello, a la economía. Pero en cuanto a la crisis económica, tan importantes, o más, que las influencias del sistema político, han sido, en opinión de Recarte, las consecuencias de nuestra integración en la Unión Monetaria Europea.

EN LA UNIÓN MONETARIA, PERO SIN REFORMAS

La crisis económica española está relacionada, evidentemente, con la crisis que se inicia en Estados Unidos en 2007, pero su virulencia en cuanto a desempleo y a los problemas de una parte de nuestro sistema financiero tiene su origen en la historia española reciente; nuestra crisis es, en gran parte, *nuestra*, digan lo que digan algunos políticos.

Recarte no fue en los años noventa partidario de la participación de España en la Unión Monetaria Europea –en esto ha mantenido también una posición de *incorrección política*– y ahora reitera y explica su oposición. Cree que existe cierto riesgo de que el euro entre en una crisis que lo haga desaparecer, aunque hay que precisar que no defiende nuestra salida de la Unión Monetaria como opción que pueda considerarse, hoy, conveniente. Pero intenta precisar cómo y por qué cauces ha contribuido nuestra pertenencia al área euro a los problemas que ahora padecemos.

Al asumir la moneda común ocurrieron dos cosas: una reducción dramática y muy rápida en los tipos de interés y el fin –al menos, aparente– de la restricción que para cualquier expansión económica suponía, tradicionalmente, la aparición de déficits en la balanza de pagos.

La reducción de los tipos de interés estuvo, desde luego, en el origen del *boom* de la construcción entre 2000 y 2007, del enorme flujo inmigratorio y de la gran expansión económica; además, con la adopción del euro, el hecho de que una parte muy importante de las transacciones exteriores españolas se denominasen y liquidasen en la nueva moneda común (en la actualidad, en torno a un 70% de las exportaciones y un 60% de las importaciones se realizan en euros) significó que, en medida muy

sustancial, desaparecía –en realidad, cambiaba de contenido[6]– la tradicional restricción de la balanza de pagos. El fin de esa restricción significó mayor facilidad para el endeudamiento en el exterior de empresas, incluidos los bancos, administraciones públicas y familias, mayor facilidad que la economía española utilizó intensamente. Entre 2000 y 2008, reflejando el creciente déficit exterior de aquellos años, que llegó al 10% del PIB en 2007, la posición total de inversión internacional de España pasó de una deuda neta (pasivos menos activos) de 160.000 millones de euros en 2000 (el 25% del PIB) a una deuda neta de 971.000 millones de euros a finales de 2009 (el 92% del PIB)[7]. El endeudamiento total de las familias españolas frente a nuestros bancos pasó de un 69% de su renta disponible en 2000 a un 125% en 2009, el mayor aumento en el endeudamiento familiar de los países del área euro después de Grecia e Irlanda[8].

Recarte examina la evolución de lo que podríamos llamar «el balance laboral» de la economía española, la proporción entre, de un lado, el total de personas activas en los sectores «directamente productivos» y, de otro, el total de personas activas en los sectores «de apoyo» –las administraciones públicas, incluyendo sanidad y educación, más los servicios de administración de justicia y seguridad– más jubilados y desempleados. Pues bien, si se calcula la proporción entre ambos conjuntos de población puede constatarse que en 2010 hemos vuelto a la proporción de 1995, en torno a 0,75 personas activas en los sectores «productivos» por cada persona empleada en las «sectores de apoyo» más jubilados y parados. Recarte se pregunta si una economía puede mejorar sus niveles de renta y su competitividad –tanto en el exterior, en nuestras exportaciones, como en el interior, frente a las importaciones– con ese «balance laboral».

Un sumando clave y muy variable en ese balance es el paro, que en España no ha bajado nunca, en los últimos veinte años, del 8% de la población activa, y que en los últimos tres años se ha más que doblado (1,8 millones de parados en 2007 y 4,6 millones en junio de 2010)[9]. Con esto se llega a uno de los nudos gordianos, si no *el* nudo gordiano de nuestra economía: el mercado de trabajo y las características de nuestra Seguridad Social, que se analizan en los capítulos V y VI, que son particularmente informativos y didácticos.

Recarte descompone la cifra total de desempleados atendiendo a las causas específicas de cada «bloque» de desempleo: friccional o «natural», desempleo debido a la crisis en la construcción, desempleo debido a políticas específicas en las comunidades autónomas y desempleo imputable a la regulación del mercado de trabajo. Ese análisis es interesante porque, aunque el impacto de la regulación del mercado laboral sobre el empleo ha sido perverso, no todo el incremento en el paro entre 2008 y 2010 es imputable a esa regulación.

Para estimar el que sí puede atribuirse a la regulación laboral, Recarte parte de la tasa de paro en 2007, en el momento de mayor actividad, que era del 8% de la población activa, y calcula que, descontando el desempleo «friccional» o «natural», el derivado de la inevitable caída en la construcción, el atribuible a las políticas de las comunidades autónomas y el atribuible al efecto del subsidio de desempleo y otros mecanismos de protección, el desempleo atribuible a las regulaciones laborales españolas puede estimarse en un millón de personas[10]. Este sería, sin contar con su propia capacidad

de arrastre en la creación de más empleo, el aumento en la ocupación que podría conseguirse a medio plazo -unos tres años- en caso de que se acometieran las reformas en el mercado de trabajo que expertos e instituciones internacionales vienen aconsejando desde hace años: sin éxito, como está a la vista.

Junto con el mercado laboral -cuya reforma debe pasar por eliminar o, al menos, reducir considerablemente las diferencias entre contratos indefinidos y temporales, así como eliminar o suavizar la obligatoriedad o la función legal de la negociación colectiva por encima del nivel de empresa-, Recarte cree que el sistema de la Seguridad Social necesita también reformas. Las cuotas de la Seguridad Social, que equivalen a un impuesto sobre el trabajo, son demasiado altas e incrementan notablemente el coste salarial bruto para las empresas, lo que afecta negativamente al empleo; el sistema de pensiones necesita reformas -que no tienen por qué ser dramáticas si se acometen ya- para asegurar su mantenimiento dentro de diez o quince años, tales como el alargamiento del período de cómputo para la determinación de las pensiones y el aplazamiento de la edad de jubilación. Pero también, y esto no suele mencionarse y es también importante, poner fin a la confusión entre pensiones contributivas y no contributivas, confusión acentuada desde 2004 a partir de las revisiones de las pensiones mínimas a tasas muy superiores a la inflación y también muy superior a la revisión aplicada al conjunto de las pensiones y, desde luego, a las pensiones de mayor importe, sometidas a topes específicos desde 1984[11].

DÓNDE ESTAMOS Y LO QUE HAY QUE HACER

Recarte cree que España fuera de la Unión Monetaria, pero dentro de la Unión Europea, habría seguido haciendo reformas y habría podido evitar algunos de los más gruesos errores o malas orientaciones de los últimos años: pérdida de competitividad, el espejismo del endeudamiento fácil, el crecimiento acelerado y, a veces, disparatado del gasto público. Pero, una cosa es creer que para España habría sido mejor que no hubiera habido Unión Monetaria y moneda única -una opinión discutible, pero defendible- y otra diferente creer que para España habría sido mejor no participar en la Unión Monetaria Europea una vez lanzada por el «núcleo duro» de la Unión Europea, la coalición de Alemania y Francia, y hecha realidad en 2000. Porque nuestra no participación en la Unión Monetaria desde su comienzo, nuestro aislamiento de esa iniciativa que, por imperfecta que fuese, no dejaba de ser histórica, se habría vivido y entendido como un fracaso nacional, y no es seguro que de ese fracaso, o de esa impresión de fracaso, hubiéramos podido sacar buenas políticas.

Pero, como ya se ha señalado antes, *El desmoronamiento de España* no propone salir del euro. Entiende que la Unión Monetaria Europea es el marco en el que tendremos que resolver nuestros problemas, que son de dos órdenes distintos, pero concurrentes: el funcionamiento de nuestro sistema político -el papel del rey como jefe del Estado, la relación entre el Estado y las comunidades autónomas y la conversión de nuestra democracia en una partidocracia- y modelo económico -gasto público, incluido el sistema de pensiones de la Seguridad Social, mercado laboral, energía y unidad de mercado.

Recarte considera -no serán pocos los que piensen que se trata de una crítica algo injusta- que, al menos desde el gran triunfo del PSOE en 1982, el jefe del Estado, preocupado, ante todo, por la consolidación de la institución monárquica, no ha desempeñado como hubiera podido y debido las funciones de moderación y arbitraje que le asigna la Constitución. Pero también critica el funcionamiento de los partidos: «En España se combinan una monarquía parlamentaria tradicional, en la que el rey ha dejado en la práctica de ser jefe del Estado, con un sistema político en el que no está consagrada la separación de poderes, y unos partidos políticos [...] [que] están ayunos de relaciones con los electores, que no intervienen nunca en la selección de los políticos que les representan en el Congreso, en el Senado, el gobierno o, indirectamente, en el orden judicial [...] un sistema político confuso, en el que conviven lo constitucional y lo inconstitucional, en el que la legalidad y la aplicación de lo dispuesto en algunas de las leyes que afectan al ejercicio del poder por los partidos [...] no está garantizada, pero en el que se mantiene la paz interna, aunque haya sido a costa de muchas instituciones y de la dificultad de adoptar políticas nacionales»[12].

Sin embargo, sus análisis y sus propuestas económicas son, casi siempre, ortodoxas: son las de la mayoría de los analistas y, probablemente, las de bastantes empresarios, aunque con alguna excepción, como las relativas a subidas de impuestos o la de convertirnos formalmente en un país federal. Esta es una propuesta política, aunque su intención fundamental, dada la situación a que ya hemos llegado en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, es económica: acabar con la irresponsabilidad fiscal de estas últimas. Pero esta «federalización» formal del actual Estado de las autonomías no podría hacerse sin una reforma de la Constitución que pusiera fin a los traspasos de competencias del Estado, que recuperase algunas funciones transferidas a las autonomías y que estableciese nuevas reglas fiscales. Si todo eso fuera políticamente posible, se trataría, más bien, puede pensarse, de una cuestión nominal: Recarte llamaría «federal» a un Estado autonómico como el actual, pero racionalizado, limitado y ordenado.

El desmoronamiento de España es un libro honrado. Es siempre muy claro, intenta no dejarse en el tintero nada esencial, y lo hace con orden y detalle, huyendo de lugares comunes y de prejuicios políticos. No es poca cosa.

[1] *El informe Recarte*, publicado en 2009, fue comentado por Raimundo Ortega en «El observador tranquilo y el crítico impaciente ante la crisis que nos aflige», *Revista de Libros*, núm. 156 (diciembre de 2009), pp. 29-30.

[2] *El desmoronamiento de España*, p. 31.

[3] En 1977, Gonzalo Fernández de la Mora definía la «partitocracia» (otros escritores prefieren utilizar el término «partidocracia», considerando que «partitocracia» es un italianismo innecesario en español) como «aquella forma de Estado en la que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva» (*La partitocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977). Recarte no está solo en esta opinión respecto al funcionamiento de nuestra democracia: puede verse Peter Matuschek, «Spain, A Textbook Case of Partitocracy», en Jens Borchert y Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 336-351. Véanse también Gustavo Bueno: «La partitocracia constituye una deformación sistemática de la democracia. Cada partido tiene sistemáticamente que atacar al otro», declaraciones a ABC, 5 de marzo de 2000, y *Panfleto contra la democracia realmente existente*, Madrid, La

Esfera de los Libros, 2004; José María Carrascal, «Partitocracia», *ABC*, 3 de septiembre de 2009; y Carlos Mendo, «Democracia y Partitocracia», *El País*, 26 de marzo de 2010. En «Diagnóstico y cura de la partitocracia», artículo accesible en Internet en un blog de «Periodista Digital» (http://blogs.periodistadigital.com/aeu.php/2005/11/26/diagnostico_y_cura_de_la_partitocracia), Rubén Ignacio Zamora considera que los cuatro síntomas de la «partitocracia» son: 1) el monopolio de los nombramientos para cargos de elección popular; 2) el control sobre los representantes electos; 3) el patrimonialismo partidista, y 4) la «partidización» de la sociedad civil.

[4] La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de junio de 1982, derogada en gran parte y privada de su carácter orgánico y de armonización por el Tribunal Constitucional en agosto de 1983.

[5] La centrifugación del Estado tiene su reflejo más evidente en las proporciones que del gasto público total ejecutan cada uno de los componentes de las administraciones públicas: en 2009, el Estado ejecutó el 21%, las comunidades autónomas, el 35%, las corporaciones locales, el 14% y la Seguridad Social, el 30%.

[6] Pasaba de ser una restricción que ligaba el tipo de cambio de la peseta y el volumen de reservas exteriores a una restricción que liga nuestra competitividad –que podemos aproximar por la evolución relativa de los costes laborales unitarios– y nuestro nivel de actividad y empleo.

[7] Posición de Inversión Internacional, datos del Boletín Estadístico del Banco de España. Si en lugar de medir nuestro endeudamiento neto a través de la posición de inversión internacional lo medimos a través del Balance Financiero de la economía española frente al resto del mundo (que es una medida diferente, también a partir de datos del Boletín Estadístico del Banco de España), las cifras son las siguientes: en 2000, la posición financiera neta española frente al exterior era pasiva por 199.000 millones de euros (32% del PIB); en 2009 había subido a 939.000 millones de euros (89% del PIB); de este total endeudamiento neto frente al exterior correspondían 249.000 millones de euros a las administraciones públicas, 527.000 millones a las instituciones financieras y 263.000 millones a las sociedades no financieras, mientras que las familias mantenían una posición activa por 90.000 millones de euros.

[8] Eurostat, «Gross debt-to-income ratio of households (1998-2009)», disponible en Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table@@@init=1@@@language=en@@@pcode=tec00104@@@plugin=1>.

[9] Boletín Estadístico del Banco de España, noviembre de 2010, cuadro 24.1, datos de la Encuesta de Población Activa.

[10] *El desmoronamiento de España*, pp. 289-290.

[11] Entre 2004 y 2009 las pensiones mínimas de jubilación del sistema de la Seguridad Social crecieron a una tasa anual del 5,8%, más del doble que la tasa de crecimiento de las pensiones medias. Cuando está redactándose este comentario (diciembre de 2010) siguen las conversaciones entre PP y PSOE y otros partidos para prolongar la edad de jubilación y para extender el período de cómputo de las cotizaciones. Da la impresión de que existe un acuerdo de principio, pero ningún partido quiere aparecer ante la opinión pública como responsable de esas decisiones.

[12] *El desmoronamiento de España*, p. 43.