ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN
SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

ENTRE DESEQUILIBRIOS Y REFORMAS. ECONOMÍA POLÍTICA, SOCIEDAD Y CULTURA ENTRE DOS SIGLOS

Víctor Pérez-Díaz
Juan Carlos Rodríguez

funcas

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

ENTRE DESEQUILIBRIOS Y REFORMAS. ECONOMÍA POLÍTICA, SOCIEDAD Y CULTURA ENTRE DOS SIGLOS

Víctor Pérez-Díaz
Juan Carlos Rodríguez

funcas

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Isidro Fainé Casas
José María Méndez Álvarez-Cedrón
Fernando Conlledo Lantero
Mario Fernández Pelaz
Amado Franco Lahoz
Manuel Menéndez Menéndez
Pedro Antonio Merino García
Antonio Pulido Gutiérrez
Victorio Valle Sánchez

DIRECTOR GENERAL

Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Printed in Spain
Edita: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas)
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid
© Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas)

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN: 978-84-15722-18-2
ISBN: 978-84-15722-19-9
Depósito legal: M-19077-2014
Maquetación: Funcas
Imprime: Cecabank

INTRODUCCIÓN: TEMAS Y ENFOQUE DE ESTE LIBRO **11**

CAPÍTULO 1. DESEQUILIBRIOS Y SISTEMAS DE ALERTA **19**

1.1. LA ENTRADA DE ESPAÑA EN EL EURO 21

1.1.1. La decisión de ceder soberanía monetaria y fiscal, y de comprometerse con un plan de reformas estructurales 22

1.1.2. El papel de los expertos nacionales y las instituciones internacionales 26

1.1.3. El papel de la opinión pública 36

1.1.4. La perspectiva del gobierno 42

1.2. EL ESPÍRITU REFORMISTA DENTRO DE LA UNIÓN MONETARIA: EL SISTEMA DE SEÑALES 47

1.2.1. Señales de laxitud procedentes del exterior 47

1.2.2. Los graves desequilibrios de la economía española dentro de la UEM 51

1.2.3. El Banco de España (y la comunidad de expertos): señales de alerta de baja intensidad 62

1.2.3.1. Los diagnósticos macroeconómicos del Banco de España 62

1.2.3.2. Las alertas micro, o la cuestión de la estabilidad del sistema financiero 74

1.2.3.3. Una interpretación del nivel moderado de las alertas emitidas por el Banco de España 77

CAPÍTULO 2. LAS VICISITUDES DE LA REFORMA LABORAL: ¿SENDA O BLOQUEO DURANTE UN TERCIO DE SIGLO? **81**

2.1. INTRODUCCIÓN 83

2.2. LAS REFORMAS QUE NO ACABARON, NI ACABAN DE HACERSE EN EL MERCADO LABORAL 84

2.2.1. Reformas tímidas 85

2.2.2. Las reformas vistas en perspectiva comparada: una timidez bastante compartida, pero no del todo 87

2.3. HACIA UNA EXPLICACIÓN SOCIOCULTURAL DE LA TIMIDEZ DE LAS REFORMAS 91

2.3.1. En clave de economía política: la bonanza económica y la debilidad de las reformas 91

2.3.2. *Insiders versus outsiders* 93

2.3.3. El punto de vista del público según algunas encuestas: diagnósticos y reformas 94
2.3.4. Los juicios de la ciudadanía y los límites del enfoque *insiders versus outsiders* 101
2.4. UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA: INTERESES (NO INDIVIDUALISTAS), ENTENDIMIENTOS Y CULTURA 103
2.4.1. *Insiders* y *outsiders* cenan juntos a diario 103
2.4.2. Algunos límites culturales de la ciudadanía de los últimos años 107
2.4.3. La curiosa representatividad de los sindicatos de hoy, y la visión de los *insiders* antes de iniciar la senda de la dualidad 110
2.4.4. Conclusiones abiertas 114
2.4.5. Barreras sociales, de entendimiento y de confianza, y buenos augurios 117

CAPÍTULO 3. ENTRE REFORMAS A MEDIAS Y PASOS ADELANTE 119
3.1. ¿UNA POLÍTICA FISCAL SENSATA? 122
3.2. EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO, ENTRE LA RETÓRICA Y LA REALIDAD: LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN 131
3.3. PASOS ADELANTE: REFORMAS EN MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS 135

CAPÍTULO 4. CONSTRUCCIÓN EUROPEA, APRENDIZAJE Y REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES: LA INTRODUCCIÓN DE UN FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA 139

Víctor Pérez-Díaz

4.1. CONVERGENCIA EUROPEA, SOCIEDADES DESORDENADAS, APRENDIZAJE Y MUTACIÓN 141
4.1.1. El principio de "que cada país ponga su casa en orden" 141
4.1.2. Sociedades desordenadas 143
4.1.3. Del aprendizaje a la conversión de un país, y un *excursus* sobre la *tetchuva* judía 145
4.2. REFORMAS DE LAS PENSIONES PÚBLICAS, CON UNA REFERENCIA A SUECIA, Y A ESPAÑA 148
4.3. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA: INSTITUCIONES, CULTURA, POLÍTICA Y PEDAGOGÍA 151

4.3.1. Las fórmulas técnicas y los tiempos políticos 152
4.3.2. Sentido de la justicia, aumento de la opcionalidad y transparencia 154
4.3.3. El modo de hacer las cosas: las reglas de juego, el foco y el ritmo 156
4.3.4. Proceso en curso y pedagogía cívica 158

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES **161**

5.1. Ingreso en la UEM, consensos previos, fallos de los sistemas de alerta y desequilibrios subsiguientes 163
5.2. Las reformas, unas más logradas que otras, como respuestas a los desequilibrios, y la posibilidad de un incremento de la capacidad estratégica, y una mutación, del país 170

BIBLIOGRAFÍA 179

FUENTES DE DATOS 184

INTRODUCCIÓN: TEMAS Y ENFOQUE DE ESTE LIBRO

OBJETO DEL LIBRO: DE LOS DESEQUILIBRIOS A LAS REFORMAS

Este libro se compone de cuatro capítulos sustantivos sobre las respuestas dadas a los desequilibrios que aquejaron a la economía española tras su ingreso en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y que fueron decisivos para que la crisis se manifestara con inusitada gravedad. Todo ello situado en el contexto europeo, y con la atención puesta en los procesos de experimentación y de aprendizaje a que ello puede dar lugar. Los temas son examinados, en buena medida, a través del debate público, y académico, en curso[1]. Enfatizamos los factores de la capacidad estratégica y, sobre todo, los recursos culturales de los agentes implicados: agencia y cultura definen, de alguna forma, nuestra perspectiva.

Así pues, nos proponemos estudiar la profunda crisis que vive la economía española desde la perspectiva de las decisiones estratégicas que contribuyeron a que adquiriera una dimensión enorme y al tipo de medidas que finalmente se han tenido que adoptar. Caracterizamos a aquellas decisiones como decisiones estratégicas limitadas culturalmente y tomadas en un contexto de baja exigencia. Por eso, en el capítulo 1, nos ocupamos de analizar, en primer lugar, el ingreso de España en la UEM, pues es, en parte, la causa de la exacerbación de los desequilibrios que han caracterizado a la crisis española, y, desde luego, establece el marco en el que ha de discurrir la respuesta a la crisis, salvo quiebra total de la unión monetaria. En segundo lugar, estudiamos esos desequilibrios enfocando nuestra atención en la medida en que uno de los actores centrales en lo que podríamos denominar sistema de prevención de riesgos de la economía española, el Banco de España, emitió señales de alerta suficientemente potentes como para incitar cambios de calado en las políticas públicas.

A continuación, estudiamos los cambios de políticas públicas que, según el consenso de los expertos, deberían haberse producido a causa de la pertenencia a una unión monetaria (si no, simplemente, a causa del proceso de

[1] Forma parte de una agenda de investigación que, en los últimos tres años, ha dado lugar a tres libros (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2010a; Pérez-Díaz, Mezo y Rodríguez, 2013; Pérez-Díaz, Rodríguez y Chuliá, 2013), el último de los cuales trata de las percepciones europeas de la crisis, con un primer desbroce de encuestas comparativas a escala europea sobre estas cuestiones, y del debate público en Alemania. Y continúa con un proyecto en curso.

globalización), y como medio de afrontar los desequilibrios antedichos. Nos fijamos en una serie de sectores. Centramos, primero, nuestra atención en una explicación multicausal de las dificultades coyunturales e históricas para reformar en profundidad el mercado de trabajo español, como muestra de las dificultades que cualquier estrategia reformista ha de afrontar (véase capítulo 2). Después (capítulo 3), analizamos la política de gasto público, los intentos de modificar el modelo económico (a través de la política de innovación), y la de reforma de los mercados de bienes y servicios. Terminamos (capítulo 4) con un análisis de una pieza de política pública relativa al sistema de bienestar: la introducción de un factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones públicas.

NUESTRO ENFOQUE

Aunque disfrutamos de la ventaja de observar y evaluar los acontecimientos retrospectivamente, procuramos mostrar cómo se van tomando las decisiones desde los puntos de vista contemporáneos de los actores. Entre ellos, obviamente, centramos la atención en los gobiernos y otros actores organizados (como los sindicatos), pero situamos su acción en el marco de una conversación pública en la que resaltamos el protagonismo de otros dos actores, más difusos: la comunidad de expertos y, especialmente, el público ciudadano. A lo largo del texto escenificaremos este juego a tres o cuatro bandas, señalando las distintas perspectivas de los actores y la medida en que tienen (o no) en cuenta las del resto de partícipes.

Para entender los puntos de vista de los actores adoptamos una posición teórica que dialoga con dos de los principales enfoques aplicados a entender las causas y las consecuencias de la crisis actual. Nos referimos al enfoque de la corriente económica principal (que podríamos denominar neoclásica) y a un enfoque de economía política, el de las variedades del capitalismo (Hall y Soskice, eds., 2001). En este diálogo aceptamos buena parte de cada uno de los dos enfoques, integrándolos en una perspectiva distinta, que acentúa la importancia del factor cultural, y que caracterizamos someramente a continuación.

Los economistas de la corriente principal centran su atención en los esquemas de incentivos que afrontan agentes autointeresados, generalmente orientados a satisfacer sus intereses a corto plazo y, en el caso de ser privilegiados por el *statu quo,* a resistirse a las reformas que puedan alterarlo. Todo ello lo afrontan con dosis altas de racionalidad instrumental.

Frente a ellos, defendemos que los agentes persiguen sus propios intereses, pero no son meramente individuales (ni meramente integran en ellos los de sus próximos, por ejemplo, los de sus familias) ni son los más obvios o están definidos por el corto plazo, pues pueden integrar en sus comportamientos consideraciones de medio y largo plazo, aunque no lo hagan explícitamente.

También creemos que operan dentro de marcos de incentivos que limitan y facilitan su comportamiento, pero, en parte, la influencia de esos esquemas de

incentivos depende de la interpretación que de ellos hagan los actores, la cual puede ser bastante idiosincrásica, y, en parte, está condicionada culturalmente. Con las corrientes más recientes dentro de la ciencia económica compartimos la idea de que hay factores culturales que condicionan las preferencias de los agentes, pero proponemos ir más allá incorporando la explicación cultural al entendimiento de los propios intereses, al del marco de incentivos, al de los medios utilizables, y al de las alternativas de acción disponibles. En una línea similar, apostamos por la relevancia de las ideas y de las comunidades de expertos que las producen como factor que delimita, entre otras cosas, el rango de conductas o de estrategias posibles.

Compartimos con los economistas de la corriente principal la valoración de la propensión autointeresada de algunos actores hacia el *statu quo* (como los asalariados con contrato indefinido respecto de un mercado de trabajo dual), pero no creemos que esa propensión y la resistencia al cambio puedan interpretarse solo en términos de sus intereses. Creemos que su conducta también está condicionada por una sensación más o menos difusa de que las reformas alteran un equilibrio social complejo que también tiene ventajas para otros, así como por el desconocimiento del equilibrio social resultante, que no tiene por qué ajustarse al que prevén los modelos que manejan los expertos económicos. Obviamente, también está condicionada esa resistencia al cambio por consideraciones acerca de los costes de la transición, tanto para esos actores como para el resto. En realidad, compartimos parte de la distancia que manifiestan algunos de los actores de la trama que analizamos respecto de los expertos en economía, actuando como tales individualmente, actuando a través de las instituciones de inversión que conforman los así llamados mercados internacionales, y actuando a través de instituciones públicas de tanta influencia como los bancos centrales.

Los partidarios del enfoque de las variedades del capitalismo tienden a enfatizar las diferencias institucionales existentes entre las distintas economías de mercado, resaltando los efectos limitadores del comportamiento de los actores (sobre todo, las empresas) que tienen entramados institucionales con elementos muy coherentes entre sí a los que se llega por procesos de larga duración, resultado de múltiples enfrentamientos políticos entre actores organizados (asociaciones empresariales, sindicatos, gobiernos), y que solo son susceptibles de reformas en los márgenes. Dependiendo de los autores, han distinguido unas u otras variedades de capitalismo. En los orígenes del enfoque, la oposición básica se daba entre las economías de mercado liberales (Estados Unidos y otros países anglosajones) y las economías de mercado coordinadas (Alemania, Japón, Suecia...). De cara a entender la crisis actual en la eurozona, la contraposición fundamental la han planteado entre las economías coordinadas del norte de Europa y lo que denomina Hall (2012) “economías de mercado mezcladas”, casi todas en el sur de Europa. Las primeras correspondían a un modelo de crecimiento basado en la exportación, con altos niveles de coordinación salarial, sistemas sofisticados de formación profesional, grados altos de cooperación entre empresas (destinados a tareas comunes no solo de formación, sino de investigación y desarrollo) y altos grados de cooperación dentro de las empresas que permitían una innovación (incremental) continua. El

modelo de crecimiento de las segundas estaba basado en la demanda interna, y contaba con niveles bajos de coordinación salarial, una fuerza de trabajo menos preparada, y empresas poco coordinadas entre sí y que persiguen estrategias más basadas en la contención de costes que en la calidad del capital humano y en la innovación continua.

Frente al enfoque de las variedades del capitalismo, primero, creemos que hay más casos híbridos de los que sus autores tienden a reconocer, y no por compartir rasgos periféricos, sino relativamente centrales, como veremos. Segundo, creemos que los cambios que se llevan produciendo en los distintos modelos no se dan solo en los márgenes, sino que son responsables de procesos de convergencia que llevan a una menor diferenciación de los modelos. Tercero, esos cambios, más sustantivos, tienen que ver con que los actores no están tan determinados por los arreglos institucionales, sino que cuentan con márgenes de maniobra que pueden llegar a ser amplios, dependiendo de la coyuntura, de las interacciones específicas entre las instituciones y el entorno, y de las ideas que entran en juego para interpretarla. En este sentido, cuarto, no creemos que los momentos de cambio y/o de mantenimiento del *statu quo* puedan definirse solo como enfrentamientos políticos, sino que tienen un componente de conversación y persuasión mutua no despreciable. Para apreciarlo, conviene observar a los actores en sus comportamientos a corto plazo y detenerse en el detalle de sus argumentaciones, en las que habrán de desempeñar papeles relevantes agentes no organizados tales como las comunidades de expertos. Por último, en esta misma línea, pensamos que conviene prestar atención no solo a los agentes organizados habituales de los estudios de economía política, sino al público en general, que no necesariamente opera según juegos de intereses.

El entorno en que entendemos los puntos de vista y las decisiones de los actores a lo largo del período estudiado (aproximadamente entre finales de los noventa y 2007) lo conforma un contexto económico nacional e internacional de “baja exigencia”. Con ello nos referimos a que, en gran medida, en contra de lo previsto por los expertos económicos, durante un septenio, la pertenencia a la UEM no operó limitando las opciones de los países miembros, es decir, disciplinándoles, sino, más bien, operó ofreciéndoles un entorno de laxitud en el que serían los propios actores (gobiernos, ciudadanía) los que habrían de disciplinarse a sí mismos. La historia que contamos es, en parte, la de cómo unos países fueron más capaces de autodisciplinarse, y afrontaron después la crisis en mejores condiciones, y otros lo fueron bastante menos, y tuvieron que afrontarla, en última instancia, sometiéndose a la disciplina estricta y drástica, no tanto de los condicionantes institucionales de la UEM como de los socios con economías más saludables y potentes.

Procuramos, en la medida de lo posible, ofrecer una perspectiva con el suficiente trasfondo temporal, tanto en lo referente al contenido de las decisiones como a los datos que utilizamos. De este modo, tratamos de resguardarnos contra la tentación del presentismo y de no perder de vista que, en ocasiones, para encontrar las causas principales de los comportamientos hay que remontarse a un pasado no necesariamente cercano.

Por último, pero no en último lugar, nuestro análisis incorpora un grado relativamente alto de comparación con lo ocurrido en otros países de la Unión Europea de los 15. La comparación nos parece necesaria para comprender la diversidad de vías de actuación que fueron abriéndose (y cerrándose) desde los prolegómenos de la UEM. Es decir, para mostrar los caminos que un país como España pudo recorrer, pero no recorrió. Por otra parte, nos sirve para mostrar, siquiera tentativamente, la medida en que las decisiones adoptadas por unos y otros contribuyeron a intensificar o aminorar los desequilibrios revelados con toda crudeza por la crisis actual.

ESCENARIOS EUROPEOS

La crisis económica en Europa y las tensiones (y consiguientes ajustes o desajustes) que se están produciendo en el sistema de gobernanza europea son fenómenos que vienen cogidos de la mano. En el momento actual se suele barajar un abanico de tres escenarios posibles al que esta combinación de tensiones puede dar lugar.

Simplificando, muchos ven posible (1) un escenario "peor", que supone una ruptura o una grave fragmentación de la eurozona en términos de su marco institucional y de su cultura, y un empeoramiento de los problemas de gobernanza, haciéndola cada vez más compleja y remota de la ciudadanía, junto con una desafección creciente de esta hacia la clase política en general. Mientras tanto, cabe imaginar (2) lo que, al decir de otros muchos, sería un escenario "mejor", por el que Europa o la eurozona al menos avanzaría hacia su integración bancaria y, en mayor o menor medida, fiscal y política (con las tensiones que esto supone, por otra parte, con países como el Reino Unido). O bien, finalmente, cabe pensar (3) un escenario *second best* que vendría a ser un cualificado *muddling through* durante un período más o menos largo, manteniendo lo esencial de la eurozona y la Unión Europea y con avances significativos, aunque graduales, hacia una unión mayor, pero probablemente (a) manteniendo una dosis importante de segmentación entre países centro-norte y del sur (por simplificar) y (b) experimentando los segundos notables dificultades, durante quizá un lustro o una década (o dos), sufriendo, pero, se supone, aprendiendo y reformándose.

Quizá el escenario (2), e incluso el (3), esté sesgado por un exceso de euforia, y refleje, en el caso, por ejemplo, de España, el efecto de inercia de una larga experiencia de semiinconsciencia colectiva, que es fruto, en parte, de los vientos favorables de las dos o tres últimas décadas, que han traído consigo burbujas como las de la construcción y la financiera, y el lamentable sistema de la dualidad del mercado laboral.

Pero, en todo caso, ahora se trata de vencer aquellas inercias y, por tanto, de preguntarnos si acaso los escenarios (2) y (3) implican albergar expectativas demasiado altas, en bastantes casos, acerca de la capacidad estratégica de las elites (en particular, pero no solo, las políticas) y de la ciudadanía de los diferentes países. Se

trata de su capacidad, por lo pronto, para entender el curso de los acontecimientos y ejercer una influencia razonable en él, apoyando o tomando la iniciativa de las políticas públicas adecuadas, conducente en muchos casos a la adopción de mejores prácticas y, por implicación, a las reformas institucionales apropiadas.

ABOCANDO A REFORMAS EFECTIVAS

Para que estas expectativas de mejora sean realistas deben basarse en el conocimiento y el análisis de los hechos, pero también, reflexivamente, en el conocimiento y el análisis del debate público en el que tales hechos salen a la luz y son interpretados por las elites, los medios académicos y los ciudadanos de cada país, teniendo en cuenta, por un lado, que las diferencias entre países, y entre grupos de países, a estos efectos, son muy importantes, pero también que, por otro lado, en último término, se trata de que los debates, y eventualmente los cambios culturales, aboquen a reformas efectivas. Por esto, es significativo del objetivo y la intención última del libro (el tránsito del desequilibrio a la reforma) que termine con un capítulo que analiza una reforma en el proceso de ser diseñada y llevada a cabo, de manera efectiva, acerca de una pieza clave de la política de bienestar: la introducción de un factor de sostenibilidad del sistema de las pensiones públicas en España.

Básicamente, ello implica abordar, a propósito de un ejemplo concreto, lo que pudiera ser una clave general de la mutación española y de la construcción europea: la de aprovechar el reto de la crisis económica interpretándolo (modo Taleb 2012) como una oportunidad. Por lo pronto, una oportunidad para crear y desarrollar un espacio de aprendizajes mutuos en torno a la introducción de ese factor de sostenibilidad. De ahí que el énfasis del análisis esté puesto en dar sentido tanto del qué de la reforma propuesta como del cómo, para lo cual se tienen en cuenta otras experiencias europeas. Se trata de mostrar mediante una ilustración la importancia del *learning by doing,* un proceso en el que el aprendizaje viene como resultado no de una mera persuasión retórica sino de una *performance,* por definición ejecutiva y práctica, con su toque dramático, y con la atención puesta tanto en los tiempos políticos como en los problemas técnicos, pero también en la narrativa y la retórica del cambio.

Creemos que esta *performance* podría y debería abrir una senda para futuros debates y aprendizajes, ajustes y reformas, aprendizajes; tanto más si se consigue un clima de transparencia. Esta transparencia debería permitir un debate público en el que participara realmente el conjunto de la sociedad, y no solo su clase política, sus elites económicas y sociales, sus medios de comunicación y sus expertos; y ello, de una manera informada, continua y decisiva. De ser así, España podría no solo aprender y ajustar sus políticas, sino acometer una mutación que necesita para enfrentarse con éxito a sus retos históricos; por lo pronto, al reto de ser un país solidario y responsable en una Europa solidaria y responsable.

1 DESEQUILIBRIOS Y SISTEMAS DE ALERTA

1.1. LA ENTRADA DE ESPAÑA EN EL EURO

Vista con la ventaja de los años transcurridos, y especialmente desde el inicio de la crisis actual hasta hoy, la decisión adoptada por los gobiernos españoles de ingresar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) podría interpretarse como una decisión bastante arriesgada, si no equivocada, teniendo en cuenta la gran intensidad de la crisis y las enormes dificultades para salir de ella. En realidad, como apunta Hall (2012), para las economías de Europa del Sur el ingreso en la UEM presentaba desafíos de mucha mayor magnitud que para las del Norte, puesto que implicaba abandonar elementos sustanciales de sus estrategias de crecimiento basadas en la demanda interna, tales como la posibilidad de devaluar sus monedas, pero, también, añadimos nosotros, la de usar la política presupuestaria para animar esa demanda. ¿Por qué, entonces, abandonar esas estrategias? La pregunta que plantea Hall es muy pertinente, pero su respuesta nos parece insuficiente. En última instancia, según este autor, lo que habría decidido a los gobernantes de países como España a cambiar de rumbo habrían sido las expectativas de crecimiento económico alentado por los tipos de interés más bajos derivados de pertenecer a la UEM.

Ahora bien, por una parte, parece dudoso que una decisión de tan gran calado se tomase solo sobre la base del comportamiento de una única magnitud económica, cuyo comportamiento no tendría por qué ser tan previsible, ni siquiera dentro de una unión monetaria. Por otra, es llamativo que todos los países con "economías de mercado mezcladas" apostasen decididamente por la UEM, a pesar de los retos, mientras que los países de economía coordinada del norte, que no podían más que beneficiarse del ingreso, según Hall, no lo hicieran tan claramente, e, incluso, dos de ellos (Dinamarca y Suecia) optaran por no ingresar.

Nosotros proponemos una explicación algo más compleja, que da por supuestas inclinaciones básicas favorables a los procesos de integración europea por parte de las clases políticas y de las ciudadanías de los países de Europa del Sur, e incorpora a la explicación la influencia de las ideas de los expertos del momento, la de los consensos valorativos y de definición de la situación en la ciudadanía, y la oportunidad coyuntural para que una parte de esa clase política obtenga ventajas a corto y largo plazo.

Así pues, en esta primera sección explicamos la decisión de ingresar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en la primera fecha posible, a pesar de los

riesgos aparentes de pertenecer a una unión tal (Hall, 2012), por la confluencia de tres factores: el consenso al respecto entre los expertos económicos nacionales, refrendado por las principales instituciones económicas nacionales e internacionales; el consenso en la opinión pública y entre los actores organizados; y la gran oportunidad que se le presentaba al Partido Popular para obtener crédito electoral a corto y largo plazo si contribuía al cumplimiento de los requisitos de ingreso en la unión, y a una probable recuperación económica, mediante una política fiscal más prudente, no tan difícil de llevar a cabo, y (casi) sin costes sociales, así como prosiguiendo con intensidad las políticas ya iniciadas de privatización y liberalización.

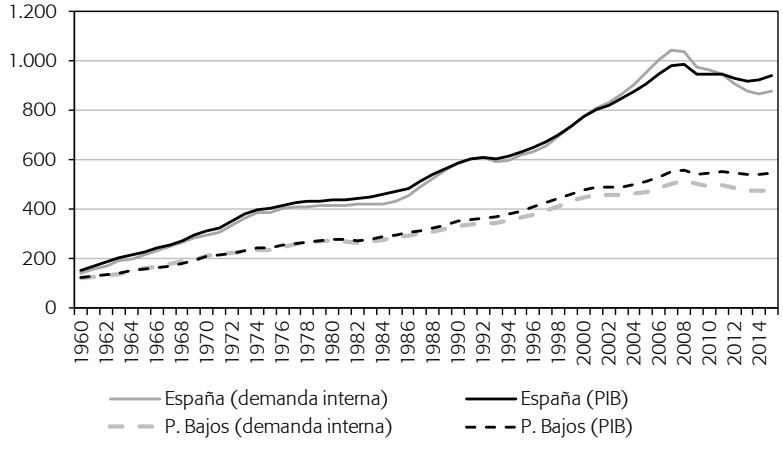
1.1.1. La decisión de ceder soberanía monetaria y fiscal, y de comprometerse con un plan de reformas estructurales

España cedió casi por completo su soberanía en política monetaria y, en principio, la limitó considerablemente en política fiscal. Las decisiones monetarias las adoptaría un Banco Central Europeo, también en principio, aislado de la influencia de los gobiernos, y la política fiscal quedaba condicionada por un Pacto de Estabilidad que imponía sanciones a los Estados miembros en el caso de que incurriesen en déficits públicos superiores al 3% del PIB.

Ambas políticas habían desempeñado papeles relevantes en la historia económica de España de las décadas anteriores. En la medida en que el modelo de crecimiento español había dependido mucho del comportamiento de la demanda interna,

Gráfico 1.1

ESPAÑA Y HOLANDA (1960-2012). DEMANDA INTERNA Y PIB (EN MILES DE MILLONES DE EUROS DE 2005)



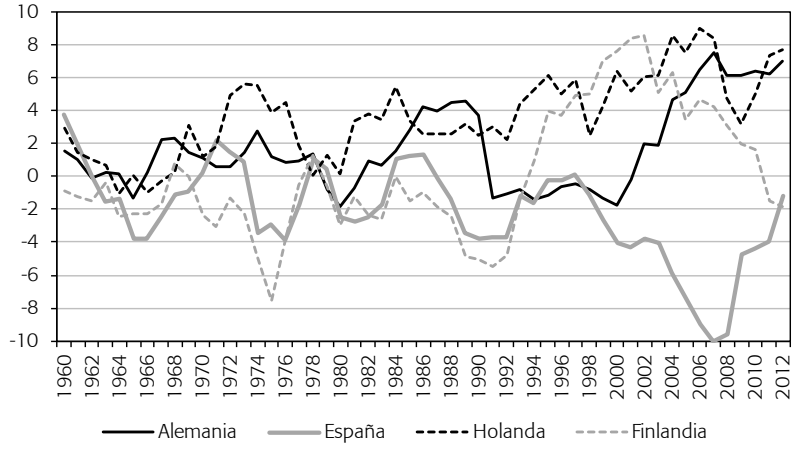
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos AMECO.

en no pocas ocasiones se había hecho uso del gasto público como motor de dicha demanda, pero también se había acudido a la política monetaria, como en otros países, para enfriar la economía cuando se consideraba que esa demanda interna crecía excesivamente, o para recalentarla en el caso contrario. En el gráfico 1.1 podemos observar el comportamiento típico de una economía en la que pesa más la demanda interna (España) y otra en la que pesa bastante menos, dependiendo más del sector exterior (Holanda). En los periodos de bonanza, la demanda interna crece más rápido que el PIB en España, mientras que en los periodos recesivos o de estancamiento, el PIB crece más que la demanda interna. El episodio más revelador es el del último *boom* económico.

En particular, la política monetaria se había mostrado bastante eficaz para superar, al menos coyunturalmente, uno de los límites con que periódicamente se enfrentaba el crecimiento español, el exterior. Las fases alcistas del ciclo económico español solían concluir con desequilibrios apreciables en la balanza por cuenta corriente, en especial, la comercial, desequilibrios que, por definición, cubría la balanza de capital. Así se comprueba en el gráfico 1.2, en el que se observa que los desequilibrios son especialmente notorios en los ciclos que acabaron hacia 1966, hacia 1974, hacia 1992, y mucho más evidentemente en el último ciclo expansivo, finalizado en 2007. Por contra, la balanza por cuenta corriente de países con más tradición exportadora, como Alemania o los Países Bajos, no ha solido presentar déficits de dicha magnitud. Sí los presentaba, hasta comienzos de los noventa, un país como Finlandia, cuya economía solo ha adoptado un definitorio cariz exportador recientemente, en las dos últimas décadas, en las que el PIB ha tendido a ser siempre superior a la demanda interna.

Gráfico 1.2

PAÍSES DE LA UE (1960-2012). BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (EN PORCENTAJE DEL PIB)



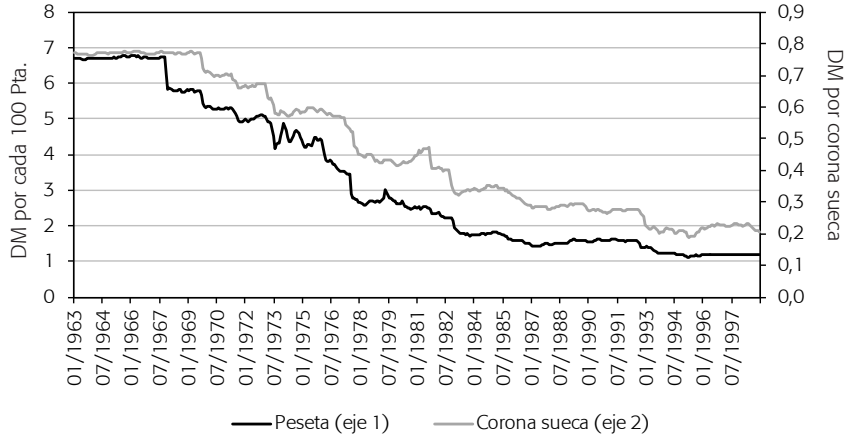
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos AMECO.

Los déficits españoles admiten varias interpretaciones. Bien el crecimiento de la demanda interna provocaba un aumento de las importaciones superior al crecimiento de las exportaciones, lo que apuntaba a una pérdida de competitividad de nuestros productos, bien la economía española no generaba el suficiente ahorro interno como para financiar todas las inversiones que se acometían, por lo que tenía que acudir a la financiación exterior. En cualquier caso, cuando el déficit por cuenta corriente alcanzaba cierta magnitud y la presión de los mercados internacionales sobre nuestra moneda se hacía intolerable, los gobiernos devaluaban la peseta. Con esto se conseguía recuperar el equilibrio exterior con cierta rapidez, o, lo que es lo mismo, se recuperaba competitividad por la vía de reducir el precio internacional de nuestros productos.

Como se observa en el gráfico 1.3, el valor nominal de la peseta respecto del marco experimentó entre 1959 y 1999 una caída prolongada, sobre todo, como consecuencia de múltiples devaluaciones, muchas de ellas coincidentes con las crisis económicas que sucedían a las fases alcistas del ciclo; todas efectuadas con la expectativa de impulsar el crecimiento económico. Las devaluaciones tuvieron lugar en 1959 (con una caída del 30% respecto del marco)[2], 1967 (-14%), 1969 (-8%), 1971 (-8%), 1976 (-13%), 1977 (-19%), 1982 (-10%) y 1992/1993 (-16%). Es decir, el recurso a la política monetaria, en este caso, la política de tipo de cambio, era usual.

Gráfico 1.3

ESPAÑA (1963-1998). TIPOS DE CAMBIO DE LA PESETA Y DE LA CORONA SUECA RESPECTO AL MARCO ALEMÁN



Fuente: Elaboración propia con datos de Bohlin (sin fecha).

[2] Aunque la moneda de referencia en bastantes casos fue el dólar, las expresamos en términos del marco, dada la creciente relevancia de dicha moneda para la economía española.

España se asemejaba en esto, de nuevo, a otros países caracterizados por depender preferentemente del impulso de la demanda interna para el crecimiento económico, pero no solo a ellos. Suecia, un ejemplo arquetípico de economía coordinada basada en la exportación según el enfoque de las variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001), por ejemplo, también ha utilizado la política monetaria y la de tipo de cambio como instrumento principal de su política económica, con notables "depreciaciones controladas" en los años setenta y ochenta, hasta su vuelta a un régimen de tipos de cambio flotantes en 1992, que supuso, de facto, una depreciación de más de un 25% con respecto al marco alemán (véase gráfico 1.3). En la crisis actual, el Riksbank llevó a cabo una política monetaria muy expansiva para evitar una caída pronunciada del PIB, lo cual tuvo como consecuencia una llamativa depreciación respecto del euro, algo que pudo contribuir a que la crisis en Suecia no fuera tan grave.

El desarme ante las fluctuaciones imaginables del ciclo económico parecía bastante claro, pero nada aseguraba que esas fluctuaciones no volvieran a producirse una vez dentro del euro. En la discusión pública europea acerca de la formación de la UEM, el mantra de los más escépticos era el de los "choques asimétricos". La expresión se refiere a que las perturbaciones económicas, de carácter interno o externo, no tienen por qué afectar en el mismo momento, del mismo modo o en la misma medida a todos los miembros de una unión monetaria, algo que es más probable si sus estructuras económicas son muy diferentes. De este modo, será muy difícil establecer una única política monetaria útil para todos ellos, en la medida en que sus economías sigan estando sometidas a choques asimétricos o, simplemente, sus ciclos económicos no estén acompasados. Así, renunciar a una política monetaria propia representaba un riesgo apreciable para los países más perjudicados por esos choques asimétricos, especialmente si, a la vez, se habían atado, supuestamente, las manos en lo tocante a la política de gasto público.

En 1998 lo advertía Jürgen Donges para España, aun sin citarla: "... si resultara que se han admitido... a países que aún no tenían acreditadas ni una cultura de estabilidad monetaria, ni la tenacidad de sanear las finanzas públicas de forma sostenible y de controlar el endeudamiento del Estado a medio plazo, *ni la capacidad de poder prescindir del tipo de cambio como instrumento de ajuste de la economía nacional ante «choques internos» (provocados por subidas excesivas de los costes laborales o errores graves de la política económica) o «choques externos» (de demanda u oferta)*" (nuestras cursivas) (Donges, 1998: 9).

Según el mismo autor, si se prescindía de la política de tipos de cambio, la necesidad de adaptarse a choques asimétricos (o de otro tipo) con los menores costes sociales imponía la flexibilización de los mercados de productos y servicios, y, sobre todo, el mercado laboral. Las hipotéticas pérdidas de competitividad habrían de resolverse, no mediante la devaluación, sino mediante el comportamiento adecuado de los costes laborales unitarios. Es decir, aparentemente se trocaba una política relativamente sencilla y con resultados a corto plazo (la política monetaria) por una mucho más compleja y con resultados a medio y largo plazo (la política de

lo que se dio en llamar “reformas estructurales”, o de cambio de “modelo económico”). Lo cual no deja de ser llamativo desde el punto de vista habitual de la toma de decisiones de política pública en España, no tan dada a los cambios en profundidad no ligados a decisiones de inserción económica internacional, o, lo que es lo mismo, bastante cortoplacista.

Además, como mostraremos en la segunda sección de este trabajo, no se trataba solo de apostar, al menos en apariencia, por avanzar en la liberalización de mercados. La tarea era especialmente difícil si tenemos en cuenta que el punto de partida estaba bastante retrasado, sobre todo, probablemente más que en casi todos los países de la franja norte de la Unión Europea que acabarían ingresando en la UEM, que contaban con economías más libres. Eran economías más libres no solo tradicionalmente, sino gracias a las reformas implementadas en los años noventa, a comienzos, como Finlandia o los Países Bajos (o Suecia o Dinamarca, que no ingresarían en la UEM), o ya avanzada la década, como Alemania (que llevó a cabo reformas de cierto calado en el funcionamiento de su mercado de trabajo).

1.1.2. El papel de los expertos nacionales y las instituciones internacionales

Un elemento que debió de pesar bastante en la decisión de ingresar en la UEM fue un consenso bastante amplio en la profesión económica española acerca de las bondades del ingreso. Revisando las declaraciones y las publicaciones de los años 1997 a 1999 es difícil encontrar voces disidentes, aunque más adelante mencionaremos alguna. Además, los expertos españoles encontraron un refrendo claro a sus opiniones en las manifestaciones de dos de las principales instituciones de asesoramiento internacional, la OCDE y el FMI.

Donges (1998: 10), uno de los más distanciados del consenso, recuerda que, en la discusión pública a escala europea, no hubo escasez de economistas críticos o escépticos con la UEM, pero sus voces no encontraron eco en las clases políticas nacionales. Se refiere a propuestas alternativas como la de un ecu fuerte, la de comenzar la UEM con un núcleo duro que excluyese a los países de Europa del Sur, o aplazar durante bastante tiempo la decisión. Se dio por hecho que la UEM funcionaría adecuadamente y la nueva moneda, el euro, sería estable.

El consenso de los expertos a favor del ingreso de España en la UEM

En España casi todos los economistas de relieve desestimaron esas propuestas, apostando por una UEM amplia que incluyese a España, si no desde un primer momento, sí muy pronto. Una encuesta a expertos (no solo economistas) llevada a cabo por el método Delphi en 1995 mostró que el 90% juzgaba positivo el proceso de integración de España en la unión monetaria, aun cuando la mayoría era consciente de los costes (Arregui Ayastuy, Vallejo Alonso y Villarreal Larrinaga 1996). Y

en 1997, entre los 191 investigadores académicos y profesionales de los mercados financieros encuestados por Fedea-Intermoney, se obtuvo una media del 8,57 en una escala del 0 (respuesta negativa) al 10 (respuesta positiva) a la pregunta sobre si España debería ingresar inmediatamente en la UEM si esta existiera (Arenillas *et al.,* 1997).

En un primer momento, los economistas compartieron con el público en general, con bastantes de nuestros socios europeos y con los mercados internacionales las dudas acerca de la capacitación de España para cumplir los requisitos de acceso al euro. No parecía que la inflación pudiera domeñarse o que el déficit público pudiera quedar bajo control en poco tiempo ni que la deuda pública fuera a iniciar la adecuada senda descendente, ni que los tipos de interés a largo plazo fueran a bajar suficientemente. Mucho menos se esperaba la suficiente estabilidad cambiaria que implicaba la pertenencia durante dos años al Sistema Monetario Europeo (SME) sin haber devaluado la moneda. Sin embargo, las cifras fueron encajando, ayudadas en parte por la relajación de algunos criterios, como el de la estabilidad cambiaria o el de unas cuentas públicas saneadas, y no solo para facilitar la entrada de países como España o Italia, sino de grandes incumplidores de los criterios como Alemania o Francia. Así, si en primavera de 1996 rondaba el 30% la probabilidad media estimada por los expertos encuestados por Fedea-Intermoney acerca de que España estaría en la primera hornada de países miembros de la UEM; en la primavera de 1997 la probabilidad media era del 67,3%[3], del mismo modo que estaba cada vez más convencida la opinión pública en general (véase más adelante).

Obviamente, no todos los economistas favorables a la pertenencia de España a la UEM razonaron del mismo modo, pero no es difícil extraer algunos elementos comunes en sus argumentaciones.

En primer lugar, encontramos una sensación de inevitabilidad, de una opción que se impone contundentemente tan solo porque la alternativa (quedarse fuera del euro) es casi inconcebible, algo que distingue la discusión española de la que, por ejemplo, tuvo lugar en Suecia o Finlandia (véase más adelante). No es raro que esta sensación fuera acompañada de alguna variante de un mantra o quizá un razonamiento tradicional en las elites españolas: Europa es la solución a nuestros problemas. Una expresión nítida de esa sensación y ese razonamiento la tenemos en Joaquim Muns, editor de uno de los volúmenes que se publicaron sobre esta materia[4], cuando afirmaba: "*España no puede encontrar seguramente la solución a sus problemas fuera de la UME. Para ello, le falta distanciamiento histórico y geográfico respecto a la UE y autodisciplina.* Además, salvo imponderables de última hora, seguramente tarde o temprano todos los países de la UE acabarán integrándose en la UME por poco que sea el éxito que esta tenga" (nuestras cursivas) (Muns, 1997: 42).

---

[3] Véase *El País,* 23 de mayo de 1997 y Arenillas *et al.* (1997).

[4] Todos los autores se mostraron claramente favorables a la entrada de España en la UEM, con la excepción de Jürgen Donges, que enfatizó los problemas de esta decisión.

En otras palabras, España forma parte de Europa, por lo que no tiene sentido quedarse al margen del principal desarrollo económico-político en curso, sobre todo si casi nadie se queda al margen. Además, conviene entrar en la unión monetaria, pues nos ayudará a resolver nuestros problemas, de lo que no somos capaces por nosotros mismos: nos falta autodisciplina. En una línea similar se expresó Guillermo de la Dehesa, cuando, enfatizando los efectos benéficos de someterse al cumplimiento de los criterios de Maastricht, decía que "hay que plantearse la Unión Monetaria como la menos mala de las dos opciones disponibles, ... ya que ambas opciones tienen inconvenientes y costes... Sin embargo, hay una cosa segura y es que, a corto plazo, converger es absolutamente necesario para una economía como la española después de tantos años de desequilibrios macroeconómicos, luego, gracias a la imposición de los criterios de convergencia de la Unión Monetaria, tenemos mayores probabilidades de converger que de no existir dicho proyecto" (De la Dehesa, 1996).

En segundo lugar, quedarse fuera tendría sus costes, no en último lugar los de una prima de riesgo más elevada que la de los miembros de la futura UEM, con los consiguientemente elevados costes de financiación de nuestra economía (Conthe, 1997: 102). Las advertencias al respecto provinieron, especialmente, del Banco de España, cuyo gobernador, Luis Ángel Rojo, era partidario de un ingreso lo más temprano posible para evitar la penalización que los mercados impondrían a los países que quedasen fuera, en la forma de ataques especulativos contra sus monedas o tipos de interés más elevados derivados de una mayor prima de riesgo (Rojo, 1996).

En tercer lugar, se valoraba la pertenencia a la UEM en tanto que implicaría establecer un marco de mayor estabilidad macroeconómica benéfico para un crecimiento económico mayor y más equilibrado (véase, por todos, Alberola, 1998). Primero, al contar con una moneda única desaparecerían las divergencias monetarias y los movimientos especulativos sobre la peseta, dos fuentes de inestabilidad. Segundo, la UEM redundaría en una menor inflación en España. Tercero, el Pacto de Estabilidad supondría una mayor disciplina fiscal. Todo ello mejoraría el potencial de crecimiento de España, al favorecer la acumulación de capital, y moderaría los desequilibrios tradicionales.

En cuarto lugar, se vinculaba nítidamente la pertenencia a la UEM con un comportamiento virtuoso, el de implementar las reformas estructurales (liberalización de mercados) que habría que haber llevado a cabo ya y que habría que llevar a cabo en el futuro en cualquier caso, tanto dentro como fuera del euro, como consecuencia de una economía mundial cada vez más competitiva y globalizada (De la Dehesa, 1996). Muns fue, de nuevo, meridianamente claro al respecto: "Pero también sería incorrecto pensar que la UME solucionará automáticamente nuestros problemas. Por esto, todos los autores favorables a la entrada de España en la UME acaban reconociendo que ésta será beneficiosa en la práctica si el país emprende las reformas estructurales pendientes, especialmente la del mercado de trabajo. Si no se es capaz de avanzar de forma decidida por el camino de las reformas, los

beneficios de la entrada de España en la UME pasan a ser mucho más discutibles y, en el mejor de los casos, un acto de fe". (Muns, 1997: 42).

Lo mismo pensaba José Luis Feito, en un capítulo del mismo volumen: "En resumen, si dentro de la moneda única no se corrigen las deficiencias estructurales que entorpecen la eficiencia de nuestra economía, sobre todo las agudas imperfecciones de nuestro mercado de trabajo, lo pasaremos mal. Pero que no se engañe nadie: si no se realizan dichas reformas estructurales, aunque no adoptemos la moneda única, lo pasaremos, en el mejor de los casos, igual de mal". (Feito, 1997: 177).

Por último, se criticaban los argumentos contrarios a la unión monetaria basados en que estaría alejada del óptimo y sería proclive a que aparecieran choques asimétricos. Esta crítica contenía tres elementos fundamentales.

Primero, dentro de la UEM, en la medida en que se cumplieran los criterios de convergencia, los choques asimétricos serían menos probables que en el pasado, y también lo serían los desfases de ciclo (Conthe, 1997).

Segundo, cabía dudar de que la política monetaria hubiera sido tan útil, al menos en tiempos recientes, para hacer frente a esos choques asimétricos o, simplemente, a pérdidas de competitividad como las derivadas de crecimientos de los costes laborales unitarios superiores a los de nuestros competidores, y que lo fuera a ser en el futuro (Viñals y Jimeno, 1996). A juicio de Conthe (1997: 104), por ejemplo, los críticos de la UEM se fijaban demasiado en la crisis de 1992/1993 y en las devaluaciones que, supuestamente, contribuyeron a restañar la competitividad perdida. En realidad, según él, esas devaluaciones tan solo supusieron una corrección necesaria, dado lo sobrevaluada que estaba la peseta. Feito (1997: 160), por su parte, criticaba a quienes creían que la crisis de 1992/1993 no habría sido tan grave bajo un régimen de tipos de cambio libres, pues se olvidaban de que la mayor parte de la apreciación de la peseta se produjo antes de ingresar en el SME. Además, las autoridades monetarias no acostumbraban a ser tan hábiles manejando el tipo de cambio, y las consecuencias de sus decisiones ni eran del todo previsibles ni eran necesariamente positivas. Y, desde luego, no conseguimos reducir una elevadísima tasa de paro con una política monetaria autónoma. En realidad, la política monetaria española ya venía gozando de una autonomía bastante recortada. Feito reconocía que la UEM aceleraría la transmisión de la política monetaria alemana a los mercados financieros españoles, pero la situación no cambiaría sustantivamente, dada la gran integración monetaria existente.

En el fondo, tal como pensaban Conthe y Feito, los ajustes reales a las pérdidas de competividad o a choques asimétricos equivalentes a ellas en sus efectos tenían lugar en el mercado de trabajo. Si los costes laborales unitarios españoles subían en demasía en comparación con los de nuestros competidores europeos, dada la rigidez a la baja de nuestros salarios reales, caería el empleo y esos costes volverían a donde debían. Al respecto, daba igual que se contase con libertad en la política de tipo de cambio o no (Feito, 1997: 154).

Tercero, en cualquier caso, parte de los choques asimétricos y de las pérdidas de competitividad se evitarían si la economía española adoptase las reformas estructurales adecuadas, asemejando nuestra economía a las más flexibles en Europa. De este modo, los ajustes serían más fáciles y menos onerosos en términos de pérdidas de empleo. En la medida en que las economías europeas funcionasen todas con el grado suficiente de flexibilidad, sus ciclos se acompasarían más y se correría menos el riesgo de adoptar políticas monetarias favorables a las necesidades de unos países y contrarias a las de otros. Conthe no creía probable esa eventualidad para la economía española, pero Feito sí advirtió claramente del riesgo de no hacer los deberes: "Suponiendo que nuestra política fiscal sigue siendo similar a la instrumentada por Alemania y otros países europeos, como lo está siendo en los últimos meses de 1996 y en el presupuesto de 1997, *la caída de tipos de interés reales que se produciría con la entrada de la peseta en la moneda única podría suponer una política monetaria indebidamente expansiva si nuestros costes laborales nominales siguieran creciendo al doble de lo que lo hacen los alemanes.* Este riesgo acentúa, una vez más, la importancia de reformar nuestro mercado de trabajo acercando su funcionamiento a las pautas existentes en los otros países de la moneda única" (nuestras cursivas) (Feito, 1997: 172).

La postura de la mayoría de los economistas relevantes encontró varios apoyos institucionales decisivos, tanto nacionales como internacionales. En el interior, lo fundamental fue la apuesta clara del Banco de España por la pertenencia de España a la UEM desde un primer momento, como transmitió a la opinión pública su gobernador, Luis Ángel Rojo[5], presentando un discurso que recogía todos los argumentos antes discutidos, enfatizando dos cuestiones. Primera, la alternativa al ingreso en la UEM no era la de una política económica autónoma y libre en un marco similar al anterior (pertenencia no problemática al mercado único), sino la de una política económica todavía menos autónoma, sometida a ataques especulativos en los mercados internacionales y con crecientes problemas de integración con el resto de los miembros del mercado único. Segundo, las políticas de preparación para la UEM y las que España llevara a cabo una vez ingresada coincidían con las necesarias a largo plazo, dentro o fuera de la UEM. En efecto, el entonces gobernador del Banco de España decía: "La pertenencia a la Unión Monetaria requiere persistencia, sostenibilidad en las políticas de estabilidad y mayores grados de flexibilidad en la economía; y esos son también los requerimientos para un mejor funcionamiento de nuestra economía en el futuro. Necesitamos políticas de estabilidad y orientadas a hacer más flexible nuestra economía, con un horizonte a medio plazo, como fundamentos para el crecimiento y la creación de empleo; y esas son también las políticas que nos llevan hacia la Unión Monetaria. Sin esas políticas, tendremos serias dificultades para ingresar en la Unión Monetaria o para vivir dentro de ella; pero igualmente las tendremos para vivir al margen de la Unión" (Rojo, 1996: 10).

En el exterior, el FMI alabó en varias ocasiones las políticas económicas llevadas a cabo desde 1994 como instrumentos adecuados para cumplir los criterios

[5] Véase, por ejemplo, Rojo (1996).

de convergencia establecidos en Maastricht, en particular, el establecimiento de un banco central independiente y eficaz en el control de la inflación y el mayor control en las cuentas públicas[6]. Lo mismo cabe decir de la OCDE, que, en su informe de 1998 sobre la economía española, enfatizó el reto de mantener las políticas que habían permitido cumplir los criterios de convergencia y el de conseguir una mayor flexibilidad para la economía española, comenzando por el mercado de trabajo (OCDE, 1998: 17, 21, 29).

Críticas y matices al consenso

Como ya hemos afirmado, muy pocos economistas criticaron claramente la opción de ingresar lo antes posible en la UEM, pero conviene mencionar sus críticas, no solo por mostrar que hubo un cierto (mínimo) debate al respecto, sino porque revelan aspectos de la cuestión que no descubre el análisis de los partidarios de la UEM. Un crítico destacado fue Alberto Recarte, quien, en un texto de 1997, señaló algunas debilidades de la posición de aquellos. Además de mencionar los problemas de prescindir de la política monetaria, la probabilidad de choques asimétricos, lo improbable de que los ciclos se acompasasen realmente y, por tanto, lo improbable de que una única política monetaria fuera adecuada para todos los países de la UEM, entre otros razonamientos habituales entre los críticos, aportó otros argumentos que han resultado, en última instancia, de mayor calado. Primero, los criterios de convergencia deberían haberse medido durante más tiempo, para asegurarse de que las economías que se integraran fueran efectivamente tan homogéneas como se requería. Para cerciorarse de ello habría que haber incluido otros indicadores, como la tasa de paro o los costes laborales unitarios. Segundo, no solo no se daba uno de los elementos fundamentales de las uniones monetarias óptimas más citados, esto es, mercados de bienes y servicios y de trabajo suficientemente flexibles, sino que faltaban decisivos elementos culturales e institucionales, como una lengua común, tradiciones similares o la experiencia de trabajar con leyes comunes. Por último, y esto, visto desde el punto ventajoso de la crisis actual, es todavía más decisivo, Recarte alertaba de que la pertenencia a la UEM no supondría la disciplina beneficiosa que muchos esperaban, igual que no la había supuesto la pertenencia al SME entre 1989 y 1993: “Durante casi cinco años, hasta 1993, nuestra autoridad monetaria actuó como si la entrada de la peseta en la moneda única fuera definitiva. La rotunda afirmación de que el tipo de cambio en el SME no se movería nunca, como repetía machaconamente el Gobierno, no logró modificar la actuación de los agentes sociales, en particular los sindicatos y el propio Gobierno, que no modificaron sus comportamientos ni sus expectativas inflacionistas. Los sindicatos siguieron reclamando, y obteniendo, –gracias a sus poderes monopolísticos– subidas salariales incompatibles con ese primer intento de moneda única y

[6] Véanse los comunicados publicados al finalizar las misiones anuales de los expertos del FMI en España que están disponibles en la página web del FMI dedicada a ese país: http://www.imf.org/external/country/esp/.

el Gobierno aceleró su descontrol sobre el gasto, incurriendo en déficits públicos crecientes que empezaron a aflorar en 1992" (Recarte, 1997).

Cabe mencionar, por último, la postura matizada de otro partícipe destacado en la discusión pública, Alfredo Pastor (1997), un profesor del IESE que desempeñó el cargo de Secretario de Estado de Economía entre 1993 y 1995. Partidario del ingreso de España en la UEM, planteó lo sustancial de su aportación al volumen editado por Muns preguntándose si España contaba con la suficiente capacidad de adaptación para hacer frente a los retos que implicaba la UEM, lo cual requería contestar a otra pregunta, la de si contaba con la suficiente cohesión. Un país estaría cohesionado si, en el caso de que las ganancias de una política recayeran en un sector determinado de la población y no afectaran al resto, provocarían en ese resto una satisfacción mayor que si esas ganancias tuvieran lugar en otro país. Y estaría poco cohesionado si la reacción del resto ante esas ganancias sectoriales fuera de indiferencia o de agravio. En este último caso, sería "muy difícil aunar esfuerzos en una causa común que no favorezca directa e inmediatamente a todos los participantes" (p. 211). Pastor respondía afirmativamente a la primera pregunta y negativamente a la segunda: "no contamos como beneficios más que aquéllos que recaen en nosotros, o en nuestro entorno más inmediato, y por ello parecemos esperar siempre que actúe algún mecanismo de redistribución que tienda a dejar a todos igual" (p. 212). Lo fundamental es que esa falta de cohesión habría marcado los grandes debates y proyectos económicos del pasado. Su conclusión, especulativa, como él admitía, era una llamada de atención seria, pero extraña en la discusión de los expertos sobre la UEM: "no hay que sorprenderse por vernos dispuestos a adaptarnos a lo que convenga, por una parte; e incapaces, por otra, de llevar a cabo proyectos comunes de cierto alcance: parecemos haber perdido todo sentido de identidad común frente a Europa" (p. 213).

Cosas que ningún experto previó (o pudo prever)

Quizá haya quien piense que, a toro pasado, es fácil señalar alguno de los problemas que ningún experto, ni favorable a la UEM ni crítico, previó, pero que acabaron siendo centrales en la crisis española y en la europea[7]. Nadie recordó con énfasis que la política monetaria y la de tipo de cambio no sirven solo como instrumento de última instancia para vadear crisis, sino que, aplicadas con cierta sensatez, pueden suavizar los vaivenes del ciclo económico, y, en lo que más nos interesa aquí, pueden acompañar procesos de reformas con costes sociales de cierta magnitud a corto y medio plazo, y no necesariamente distribuidos equitativamente entre la población de un país.

Más importante, prácticamente todos pensaron en choques asimétricos, externos o internos, pero nadie se imaginó que la pertenencia a la eurozona pudiera exacerbar, al menos a corto o medio plazo, algunas de las tendencias más nega-

[7] Tampoco lo previeron los expertos foráneos (Fernández-Villaverde, Garicano y Santos, 2013).

tivas de la economía española (y de la de otros países, digamos, periféricos de la Unión Europea, como Portugal, Grecia, Italia o Irlanda). Nos referimos, sobre todo, a los efectos no deseados que pudo tener la laxa política monetaria practicada por el Banco Central Europeo (BCE) a lo largo del primer lustro de vida de la unión monetaria, en combinación con la gran reducción del riesgo-país (la prima de riesgo) derivada de la pertenencia a la eurozona. Una política monetaria laxa, con su implicación de bajos tipos de interés, contribuyó a que los bancos de los países centrales (Alemania u Holanda, por ejemplo) canalizasen los ahorros de familias y empresas de esos países hacia economías como la española o, más adelante, la griega, lo cual se vio favorecido por el convencimiento creciente de que, al formar parte estas economías de la misma unión monetaria, los riesgos de esas inversiones eran mínimos. El resultado, también provocado, obviamente, por otras causas en las que ahora no entramos, fue un crecimiento enorme de los flujos financieros desde esos países centrales a España, sosteniendo un enorme déficit por cuenta corriente, el más cuantioso en muchas décadas, y alimentando un *boom* inmobiliario de magnitud también desconocida.

Es decir, la pertenencia a una unión monetaria de países con estructuras económicas muy distintas, basadas en instituciones y culturas distintas, puede exacerbar, y no aminorar, como tendían los expertos a pensar, los "defectos" de los unos (España y su proclividad a déficits de balanza por cuenta corriente o a burbujas inmobiliarias) y las "virtudes" de los otros (Alemania, país exportador y ahorrador), hasta tal punto que esas virtudes se conviertan en defectos. Sobre todo si las elites de unos y otros países, y las internacionales, se equivocan en lo que significa contar con una moneda común en términos del riesgo-país. Y sobre todo si, en contra de las previsiones de los expertos, la pertenencia a la UEM, durante bastante tiempo, más que estimular la autodisciplina y las reformas estructurales, incita a todo lo contrario, como veremos.

El lugar institucional de los expertos, y la trayectoria reformista de los países

Dado el amplio consenso existente entre los expertos, quizá no tenga mucho sentido preguntarse si la situación española habría sido distinta si la voz de los expertos se hubiera hecho oír a través de cauces institucionales más formales. La experiencia de otros dos países, sin embargo, nos alerta de que cabían otras posibilidades, que aquí no se exploraron. Nos referimos a Suecia y Finlandia. Ambos, como veremos más adelante, contaban con opiniones públicas poco entusiastas ante el euro, y sus clases políticas tampoco estaban claramente decididas. En todo caso, a la hora de tomar una decisión de tan gran calado, siguieron lo que para ellos era desde hacía tiempo un procedimiento estándar: convocaron al correspondiente comité de expertos y tuvieron muy en cuenta su dictamen (Mayes y Suvanto, 2007). Ambos comités llevaron a cabo análisis ponderados de los pros y los contras, pero llegaron a conclusiones distintas. El sueco se manifestó contrario a un ingreso tem-

prano en el euro, precisamente por los requisitos de reforma estructural derivados de la necesaria convergencia que implicaba la pertenencia a un área monetaria común. Convenía llevar a cabo las reformas estructurales y converger antes, y, en su caso, ingresar en el euro después. La perspectiva de los finlandeses fue justo la contraria: convenía integrarse para tener más garantías de que los cambios se producían y eran los adecuados para converger con el resto de las economías europeas.

Así visto, parecería que las alternativas que se presentaban a suecos y finlandeses eran las mismas a las que se enfrentaba España, que habría optado por la "solución finlandesa". En cierta medida era así, con algunos matices, si miramos hacia atrás y comprobamos la ejecutoria de los tres países. Sin embargo, si miramos hacia adelante, las cosas no están tan claras, tal como comprobaremos en la sección 1.2 de este capítulo.

Tanto suecos como finlandeses afrontaban la decisión y se comprometían a un proceso de reformas, avalados por una trayectoria reciente que implicaba haber extraído las lecciones de los grandes errores del pasado, relativos a excesos en el nivel de gasto público y en la regulación en sus mercados. Ambos países (junto con Dinamarca, entre otros) se habían embarcado, por una parte, en estrategias de control férreo de un gasto público que se había desbocado, sobre todo en el caso de Suecia, en la segunda mitad de los setenta y no se había conseguido controlar en los ochenta, hasta desembocar en enormes desequilibrios en sus cuentas públicas a raíz de la crisis de comienzos de los noventa. Esas estrategias incluían, en el caso de Suecia, una reforma profunda del sistema de pensiones (véase capítulo 4 de este trabajo), y, en el caso de Finlandia, aparte de reformas similares, un compromiso efectivo de mantenimiento a medio plazo de superávits presupuestarios de bastante magnitud, en la línea de su comportamiento tradicional. En Finlandia, por ejemplo, dos gobiernos sucesivos llevaron a cabo recortes estructurales de gasto que supusieron en conjunto un 9% del PIB entre 1993 y 1999 (Mayes y Suvanto, 2007: 7). Ambos países estaban empezando a implementar medidas de liberalización sustantiva de sus mercados de trabajo, de bienes y de servicios, las cuales, en unos años, los situarían en los primeros lugares de los *rankings* de libertad económica. Por ejemplo, entre los catorce países pertenecientes a la UE en 1998 con datos del índice de regulación de los mercados de productos elaborado por la OCDE[8], Suecia ocupaba el quinto puesto y Finlandia, el septimo, mientras que España ocupaba el duocécimo puesto (cuadro 1.1). Un lustro después, Finlandia había ascendido al tercer puesto, Suecia bajaba al sexto y España ascendía al décimo. Los tres habían mejorado en este índice, pero las diferencias relativas eran muy parecidas.

España mostraba una ejecutoria bastante presentable a corto plazo, con más dudas a medio y largo plazo. Durante la crisis de 1992/1993 el gobierno del PSOE tardó en hacer aflorar las cifras reales del déficit público, que, al final, ascendieron a un 7% del PIB en 1993, la cifra más alta en la serie histórica comparable. Dos años

[8] Adopta valores del 0 (regulación menos restrictiva) al 6 (regulación más restrictiva).

Cuadro 1.1

PAÍSES DE LA UE-15 (1998-2008). ÍNDICE DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS

	1998	2003	2008
Grecia	2,91	2,50	2,30
Italia	2,53	1,75	1,32
España	2,47	1,61	0,96
Francia	2,45	1,68	1,39
Austria	2,25	1,69	1,38
Portugal	2,18	1,58	1,35
Bélgica	2,13	1,53	1,37
Finlandia	2,01	1,24	1,12
Alemania	2,00	1,53	1,27
Suecia	1,86	1,42	1,24
Holanda	1,59	1,30	0,90
Irlanda	1,59	1,30	0,86
Dinamarca	1,52	1,12	0,99
Luxemburgo	-	1,40	1,49
R. Unido	1,01	0,77	0,79
Media no ponderada	*2,04*	*1,49*	*1,25*

Fuente: OECD, *Integrated PMR indicator*.

después, tras un mínimo descenso en 1994, la cifra era la misma. Bajo el gobierno del Partido Popular, sin embargo, el déficit cayó hasta el 3% en 1998, por efecto, en parte, de la moderación en el gasto, pero, sobre todo, de un aumento sustancial de los ingresos debido al mayor crecimiento económico, auspiciado, en gran medida, por la recuperación económica europea y por la mayor credibilidad de las políticas del gobierno. Obviamente, los gastos crecieron menos que los ingresos, pero la moderación se explica no solo por los recortes en partidas con pocos costes sociales (véase más adelante), sino también por el menor crecimiento de los pagos de intereses de la deuda pública española, lo cual se benefició de una generalizada convergencia de intereses a la baja ante las crecientes expectativas de éxito en el lanzamiento de la unión monetaria. En el haber del gobierno del PSOE se situaba un recorte de los subsidios de desempleo y una reducción de los costes de despido en 1993/1994 que, de todos modos, no modificaban las características básicas del mercado de trabajo español (véase capítulo 2). El gobierno del Partido Popular consiguió una mínima flexibilización del mercado de trabajo en 1997, reduciendo los costes del despido de los nuevos contratos indefinidos: es decir, se mantenía la segmentación tradicional del mercado de trabajo entre temporales e indefinidos, y la seguridad en el empleo de estos últimos no se veía afectada. La conducta del nuevo gobierno, de todos modos, fue suficiente para contribuir al ambiente de mayor credibilidad de la unión monetaria, de lo cual acabaría beneficiándose muy notablemente la economía española.

Es decir, Suecia y Finlandia habían afrontado con bastante decisión varios de los problemas fundamentales de sus economías, producto, en parte, de graves errores pasados, y las medidas adoptadas les situaban en sendas de crecimiento económico mejor sustentado. En España la presión de la crisis lleva a reformas, pero son menos ambiciosas, no afrontan algunos problemas básicos y no está claro que encaminen al país por una senda de crecimiento económico mejor sustentado.

1.1.3. El papel de la opinión pública

Los principales actores organizados de la vida económica también se pronunciaron claramente a favor del ingreso en la UEM. La CEOE se mostró de acuerdo con las políticas del gobierno del PP encaminadas a dicho ingreso. Los sindicatos aparecieron dispuestos a aceptar recortes en el gasto público orientados a cumplir los criterios de Maastricht siempre que no afectasen a las partidas sociales del presupuesto.

Al consenso amplio entre los expertos y los actores organizados (y en la clase política, como veremos en la sección siguiente) correspondía una opinión pública que, en última instancia, se inclinaría con relativa facilidad por dar la bienvenida al futuro ingreso de España en la UEM. Podría no haber ocurrido así. Tradicionalmente, la opinión pública española había sido muy favorable a la participación de España en el proceso de integración europea, pero esa actitud dependía, en parte, de condicionamientos coyunturales: la actitud se tornaba más negativa en momentos de crisis económica, y más positiva, incluso entusiasta, en momentos de bonanza (Pérez-Díaz, Rodríguez y Chuliá, 2013: 63), hasta el punto de poderse afirmar que, para el conjunto de la sociedad, la entrada de España en el euro tenía el carácter de un acontecimiento que pertenecía al "orden natural de las cosas" (Pérez-Díaz, 2012). El proceso que estudiamos a continuación tuvo lugar en un contexto de salida de una crisis y de noticias económicas cada vez más positivas, lo que debió de redundar en una opinión hacia la unión monetaria especialmente favorable.

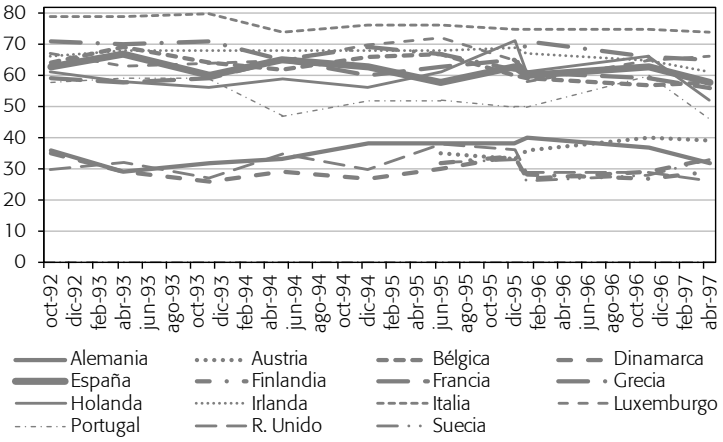
El apoyo a la UEM en las opiniones públicas europeas

Desde que en el *Eurobarómetro* se planteó la pregunta sobre la conveniencia de transitar hacia una unión monetaria, el público español se contó entre los más favorables a dicha política. Así puede comprobarse en el gráfico 1.4. En él se distinguen con relativa claridad dos grupos de países.

Por una parte, se cuentan aquellos en que mayorías claras de la opinión (aproximadamente entre el 60 y el 75%) están de acuerdo con una afirmación claramente a favor de una unión monetaria en 1999 y de que la moneda común reemplazase a la moneda nacional y a las de los demás miembros de la Comunidad Europea. En este grupo están casi todos los miembros originales de las Comunidades Europeas

Gráfico 1.4

PAÍSES DE LA UE-15 (1992-1997). PORCENTAJE A FAVOR DE QUE SE IMPLANTE LA UNIÓN MONETARIA EN 1999



Fuente: Elaboración propia con datos del *Eurobarometer Interactive Search System.*

(Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia y Francia), junto con Irlanda y los países de Europa del Sur (Grecia, España y Portugal) que se incorporaron más adelante[9].

Por otra parte, se cuentan aquellos en que los partidarios de la unión monetaria no alcanzan ni siquiera el 40% de los encuestados, y, aunque no se ve en el gráfico, son menos que los contrarios a dicha unión. Se trata de la opinión pública euroescéptica por excelencia, la del Reino Unido, acompañada por la de tres países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia), dos de ellos de reciente adhesión, la de un país centroeuropeo, también de reciente adhesión (Austria), y, sobre todo, por su papel decisivo en el proceso que estudiamos, la de Alemania, uno de los miembros fundadores y uno de los que, en principio, más arriesgaba en el proceso, al abandonar una moneda estable y prescindir del Bundesbank, el gran responsable de esa estabilidad.

En definitiva, para los gobiernos de países como España, la apuesta por ingresar en la UEM desde el primer momento probablemente no tenía costes de opinión pública; más bien tendría ventajas. No haber apostado por ello quizá sí hubiera implicado algún coste electoral. Por el contrario, gobiernos como el alemán, el austríaco o el finlandés, todos los cuales acabaron decidiendo formar parte de la UEM desde el primer momento, tuvieron que hacerlo, en alguna medida, asumiendo algún coste o ejercitándose más en la persuasión del público. Recordemos que en Finlandia, de todos modos, el gobierno contaba con el aval del comité de expertos, un activo ante la opinión pública. Probablemente todos estos gobiernos se benefi-

[9] Incluimos a Portugal en este grupo a pesar de que la mayoría favorable a la unión monetaria no era tan clara, pues, en todo caso, los partidarios siempre superaron muy claramente a los contrarios.

ciaron de una opinión pública crecientemente optimista debido a la recuperación del crecimiento económico, lo cual acababa por traducirse, también, en percepciones más positivas de la Unión Europea. En Dinamarca y Reino Unido los gobiernos ni siquiera se plantearon el ingreso: la opinión pública era meridiana en ambos casos. Y en Suecia el gobierno atendió las recomendaciones del comité de expertos, las cuales, además, sintonizaban en gran medida con el estado de opinión en el país.

Lo que queda relativamente claro es que las opiniones públicas tuvieron algún peso en las decisiones de los gobiernos. En el cuadro 1.2 se observa que todos los países con opiniones públicas favorables a la UEM acabaron ingresando en esta, mientras que solo lo hizo la mitad de los países con opiniones públicas reticentes. Y también se observa que fue más homogéneo el comportamiento de los países de "economías de mercado mezcladas" que el de los de economía coordinada.

Cuadro 1.2

PAÍSES DE LA UE-15. CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN SU OPINIÓN PÚBLICA ACERCA DE LA CONVENIENCIA DE LA UNIÓN MONETARIA, SU PERTENENCIA A UN MODELO ECONÓMICO U OTRO (*), Y SU INGRESO EN LA UEM

	Entraron	No entraron
Claramente favorables	*Italia, Grecia, España, Portugal,* Irlanda, **Bélgica, Holanda,** Luxemburgo, Francia	
Reticentes	**Alemania, Austria, Finlandia**	**Dinamarca, Suecia,** Reino Unido

Nota: * Distinguimos a las economías coordinadas mediante la negrita, y a las "mezcladas" mediante la cursiva.
Fuente: Elaboración propia.

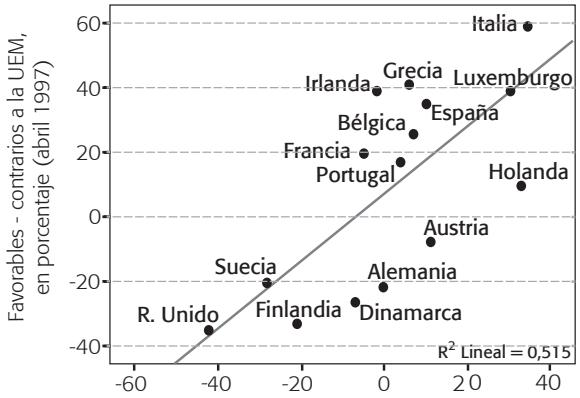
¿Pérdida de soberanía económica?

Antes de 1998, las mayores o menores reticencias al ingreso en la UEM se asociaban a las opiniones relativas a una cuestión, en teoría, central de dicho ingreso: la cesión de soberanía en política monetaria y la autolimitación de la política fiscal. Así se comprueba en el gráfico 1.5, que correlaciona la opinión neta (porcentaje favorable menos porcentaje desfavorable) acerca de la conveniencia de la UEM en abril de 1997 con la opinión neta sobre si la UEM implicaría que el propio país perdiera el control de su política económica (porcentaje que no lo cree menos porcentaje que sí lo cree). Como se ve, a medida que aumenta el porcentaje de los que confían en que el propio país seguirá controlando su política económica, aumenta el apoyo a la UEM.

En España, los que creen que no se perderá dicho control superaban en 10 puntos a los que sí lo creen (cuadro 1.3). En otros países, los convencidos de lo que, en principio, es a todas luces un error, son todavía más mayoritarios

Gráfico 1.5

PAÍSES DE LA UE-15 (1996, 1997). SENSACIÓN DE PÉRDIDA DE CONTROL SOBRE LA PROPIA POLÍTICA ECONÓMICA Y APOYO A LA UEM



Opinión acerca de si la moneda única implicará que el propio país pierda o no el control sobre su política económica (no lo creen - sí lo creen, en porcentaje del total) (noviembre 1996).

Fuente: Elaboración propia con datos del *Eurobarometer Interactive Search System.*

(Luxemburgo, Holanda e Italia). Los países en los que el error está menos extendido (en términos netos) eran Finlandia, Suecia y el Reino Unido. En dos de los países del núcleo europeo, Alemania y Francia, la opinión estaba prácticamente dividida por la mitad, pero también lo estaba en Irlanda o Portugal.

Lo llamativo es que, una vez se conocieron los países que cumplían los requisitos para ingresar en el euro, la opinión media en casi todos los países de la UE-15 se volvió más errónea, es decir, aumentó el peso relativo de los convencidos de que el euro no implicaría para su país una pérdida de control sobre su política económica (cuadro 1.3). Esto es algo esperable para los países que no presentaron su candidatura (Dinamarca, Suecia y Reino Unido), pero no parece tener mucha lógica para países antes dubitativos como Alemania, Francia, Irlanda o, especialmente, Finlandia.

Da la impresión de que el optimismo por el inicio de la UEM, que, a su vez, contagiaba y se contagiaba del creciente optimismo por la buena marcha de la economía, se traducía cada vez más en una visión positiva de la UEM, incluso en sus rasgos más definitorios, como el de la cesión de la soberanía monetaria. Una interpretación alternativa, o complementaria, apuntaría a que en la idea de política económica más extendida en las opiniones públicas europeas quizá ocupaba un lugar muy secundario la política monetaria, mas no tanto la política fiscal (sobre todo, el gasto público). Si fuera así, muchos no verían la cesión de soberanía monetaria como un menoscabo, pues, para empezar, no la estarían valorando como un activo. Lo interesante es que sí creerían que el margen de maniobra en la política

Cuadro 1.3

EUROPA DE LOS 15 (1995-1997). OPINIÓN SOBRE SI LA MONEDA ÚNICA IMPLICARÁ QUE EL PROPIO PAÍS PIERDA O NO EL CONTROL SOBRE SU POLÍTICA ECONÓMICA (NO LO CREEN - SÍ LO CREEN, EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE ENCUESTADOS)

	dic-95	may-96	nov-96	nov-98
Holanda	25	19	33	39
Luxemburgo	28	13	30	38
Italia	31	39	34	35
Austria	-5	4	11	26
España	7	14	10	22
Irlanda	-2	-2	-2	20
Dinamarca	-12	-15	-7	20
Portugal	1	-9	4	17
Alemania	1	-4	0	12
Bélgica	3	6	7	12
Grecia	-3	-10	6	10
Finlandia	-16	-22	-21	3
Francia	5	-1	-5	0
Suecia	-26	-34	-28	-13
R. Unido	-43	-39	-42	-41

Fuente: Elaboración propia con datos del *Eurobarometer Interactive Search System.*

fiscal seguiría siendo amplio. La verdad es que durante ocho años las limitaciones no se hicieron sentir, aunque después serían protagonistas en la segunda fase de la profunda crisis actual que vivimos.

Aspectos de la opinión pública española sobre la UEM

La opinión favorable de los españoles al ingreso en la UEM implicaba, en todo caso, una apuesta condicionada. No se trataba de apostar por la UEM a toda costa, sino teniendo en cuenta costes y beneficios. Algo así sugieren las respuestas a una pregunta planteada en varias encuestas del CIS en el periodo que estudiamos. Por lo pronto, ante la tesitura de emitir un juicio acerca de los costes asumibles por entrar en la UEM, eran muy pocos (alrededor de una décima parte) los que en enero de 1996 y mayo de 1997 no veían el ingreso temprano en la unión monetaria como una prioridad para España (cuadro 1.4). Eran algunos más (alrededor de un sexto) los partidarios de ingresar independientemente de los costes. De todos modos, la opinión mayoritaria, cada vez más, favorecía el ingreso temprano siempre que no exigiera grandes sacrificios económicos a los españoles, evocando una actitud similar a la manifestada por los sindicatos.

Cuadro 1.4

ESPAÑA (1996-1997). PREFERENCIAS RELATIVAS A LOS COSTES ASUMIBLES SI SE INGRESA EN LA UEM (*)

	Enero de 1996	Mayo de 1997	Noviembre de 1997
Cueste lo que cueste España debe incorporarse a la Unión Monetaria desde el momento que empiece a funcionar	14,7	16,6	23
Convendría que España estuviera en la Unión Monetaria desde sus comienzos, pero siempre que esto no exija grandes sacrificios económicos a los españoles	52,2	58,0	60,8
Entrar en la Unión Monetaria desde sus comienzos no es tan importante para España	11,4	12,9	
Ns/nc	21,8	12,5	16,2

Nota: * La pregunta es distinta en noviembre de 1997: "Uno de los objetivos del gobierno con estos presupuestos es conseguir que España esté en condiciones de incorporarse a la Unión Económica y Monetaria (moneda única) en 1999. En relación con este tema, ¿con cuál de las dos siguientes posiciones está usted más de acuerdo?".

Fuentes: Elaboración propia con los estudios 2204, 2246 y 2267 del CIS.

En la práctica, los sacrificios, si los hubo, fueron menores. Se controlaron las cuentas públicas sin grandes recortes en los gastos y sin significativas subidas de impuestos (véase más adelante). La economía española empezó a recuperarse con fuerza en 1996 y 1997, impulsada, en parte, por los vientos del recobrado crecimiento económico a escala europea. El paro comenzó a bajar con rapidez. Los tipos de interés también bajaban, como lo hacía la inflación. Así pues, nunca hubo necesidad de poner a prueba la opinión pública en esta cuestión.

La mejora económica, y la consiguiente mejora de los indicadores que medían los requisitos de ingreso en la UEM para todos o casi todos los países candidatos, redundó en una confianza cada vez más extendida entre los gobiernos, los expertos y las opiniones públicas en que la UEM acabaría por fundarse en la segunda fecha prevista (enero de 1999) y en que contaría con un número de miembros suficiente como para no ser considerada una iniciativa de menor entidad. En España, la ciudadanía todavía albergaba bastantes dudas en enero de 1996. Solo un 29% creía que España cumpliría los criterios de Maastricht, mientras que un 33,1% creía lo contrario (cuadro 1.5). Sin embargo, a la altura de mayo de 1997, apenas un año después, una mayoría nítida (60,6%) confiaba en que las cumpliría, y en febrero de 1998, tres meses antes de que se adoptase la decisión definitiva, casi todos (89,9%) estaban convencidos de que España estaría entre los primeros Estados miembros de la unión monetaria.

A comienzos de 1998, en la opinión pública española habían calado ya dos convencimientos que acabarían contribuyendo al éxito electoral del partido que se

había planteado como uno de sus objetivos principales el ingreso de España en el euro. En febrero de 1998, un 20,9% creía que, si España ingresaba en la unión monetaria, ello se debería al gobierno del PSOE, porcentaje claramente inferior al 35,6% que otorgaba el crédito al PP, si bien hasta un 24,2% optaba por otorgarles el mérito a ambos (encuesta ASP 98.011). Por entonces, solo un 20% prefería la política económica de otro partido, frente a un 44,7% que prefería la del PP, y hasta un 61,8% estaba convencido de que este partido ganaría las próximas elecciones generales. Pocos meses después, en abril/mayo de 1998, a un 67,2% la entrada de España en el euro le parecía un acontecimiento muy o bastante importante, o importante a secas, mientras que solo un 16% lo veía como poco o nada importante. Más relevante era el segundo convencimiento del que hablamos: un 74,3% creía que los españoles habíamos hecho un gran esfuerzo para conseguir entrar en la UEM, y solo un 11,4% creía que no nos habíamos esforzado tanto (encuesta ASP 98.012).

Cuadro 1.5

ESPAÑA (1996-1998). OPINIÓN SOBRE SI ESPAÑA CUMPLIRÁ LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA INCORPORARSE A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (*)

	Enero de 1996	Mayo de 1997	Febrero de 1997
Las cumplirá	29,0	60,6	89,9
No las cumplirá	33,1	13,5	1,3
Ns/nc	38,0	25,9	8,8

Nota: * Los enunciados de las preguntas son distintos, pero bastante comparables: (1996) Pensando en el caso concreto de España, ¿cree usted que nuestro país cumplirá las condiciones económicas necesarias para incorporarse a la Unión Económica (moneda única) en 1999?; (1997) ¿Cree que nuestro país cumplirá con los requisitos para poder incorporarse a la Unión Económica y Monetaria en la fecha prevista?; (1998) Como usted sabe, a principios de mayo se decide qué países entrarán en la Unión Monetaria Europea. ¿Cree usted que España estará entre ellos?

Fuentes: Elaboración propia con los estudios 2204 y 2246 del CIS, y la encuesta ASP 98011.

En definitiva, la opinión estaba presta a recompensar el mérito de un PP que plantease sus éxitos como resultado de una acción de carácter nacional en la que la ciudadanía creía haber desempeñado, con su esfuerzo, un papel central.

1.1.4. La perspectiva del gobierno

Fue un gobierno del PSOE el que comprometió a España a pertenecer a una futura unión monetaria, al firmar el Tratado de Maastricht en 1992. Sin embargo, fue un gobierno del PP el que finalmente encabezó el proceso por el que España cumplió los criterios de Maastricht para acceder a la UEM en enero de 1999. El gobierno de José María Aznar sucedió en la primavera de 1996 al de Felipe González tras la crisis más grave que había experimentado la economía española en treinta años,

aunque su mayoría electoral fue bastante escasa, superando el porcentaje de votos del PP al del PSOE en apenas algo más de un punto. En cualquier caso, la estrategia del PP estaba clara. Se trataba de contribuir a resolver la crisis económica y, por tanto, reivindicarse como el partido más capaz de gestionar la economía y con ello, quizá, consolidarse como partido de gobierno. En esa estrategia ocupó un lugar central el objetivo de cumplir los criterios de Maastricht e ingresar en la unión monetaria en la primera hornada, un objetivo que muy pocos creían factible en 1996. Aznar, incluso, llegó a afirmar que no esperaba ni un aplazamiento de la entrada en vigor de la unión ni una relajación de los criterios de convergencia.

Podríamos decir que el gobierno de Aznar hizo de la necesidad virtud. De cara a asentar su gobierno ante la opinión pública, su única alternativa era "sacar a España de la crisis", lo que implicaba, casi necesariamente, estar en disposición de cumplir los criterios de Maastricht. A una legislatura vista no podría reclamar un hipotético éxito mejor que este. Se trataba de un objetivo nítido, fácilmente evaluable, inteligible no solo por expertos o por los agentes de los mercados, sino, muy en primera instancia, por la ciudadanía del común, en la que abundaban las reticencias frente al PP y que le había otorgado una mayoría bastante exigua. Resolver la crisis y entrar en la UEM servía, además, otro objetivo del Partido Popular, el de arrebatar al PSOE la bandera del europeísmo, de la experiencia en la gestión de la política internacional, de la recuperación del prestigio internacional español, bastante maltrecho tras la crisis.

La ciudadanía, como hemos visto, se mostraba favorable a una estrategia similar. Los expertos nacionales e internacionales mantenían una posición cuasiunánime. Además, el gobierno pudo contar con los apoyos políticos suficientes. Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, que sostenían al gobierno en el Congreso, se mostraron a favor de la política europea del gobierno. En la oposición, el principal partido, el PSOE, también compartía la estrategia de ingresar en la UEM lo antes posible, y solo la minoritaria Izquierda Unida se resistía, apelando a la necesidad de escuchar el juicio de la ciudadanía mediante un referéndum. Ya hemos visto más arriba cómo tampoco cabía esperar mucha resistencia por parte de los sindicatos.

A la altura de 1996, el cumplimiento de los criterios de Maastricht parecía extremadamente difícil, y lo era, en buena medida: se trataba de recuperar una senda de crecimiento estable tras una caída del 1% del PIB; de equilibrar unas cuentas públicas con un déficit elevadísimo en términos históricos, del 7%; de hacer caer la inflación; y, sobre todo, de conseguir que la tasa de paro acelerase su caída, pues la mejora de 1995 y comienzos de 1996 había sido exigua[10]. Sin embargo, vistas retrospectivamente, las actuaciones del PP en 1996 y 1997, los años cruciales, quedan algo empequeñecidas. Fueron relevantes para mejorar el crédito interna-

[10] Con la serie actual, el máximo se alcanzó en el primer trimestre de 1994, con un 24,7%. A la altura del primer trimestre de 1996 la tasa todavía estaba en el 23%, sin haber descendido desde el segundo trimestre de 1995. Los datos de mercado de trabajo español proceden de las tablas de la EPA publicadas por el INE en su página web, salvo indicación en contrario.

cional español y para que la economía española se aprovechase, una vez más, de la recuperación económica internacional en ciernes, pero no tuvieron mucho calado.

El Banco de España, autónomo desde 1994 en cumplimiento del Tratado de Maastricht, prosiguió la política antiinflacionista que había iniciado en 1995, aparentemente contribuyendo a cumplir el objetivo de ajustar la inflación española a la de los países más virtuosos de la UE.

Lo fundamental, en lo que le tocaba directamente al gobierno, fue el control del déficit público, que a la altura de 1998 había bajado hasta el 3% del PIB, cumpliendo de este modo el criterio de Maastricht. ¿Cómo se consiguió? El gasto público total cayó desde el 44,4% en 1995 al 41,6% del PIB, mientras que los ingresos pasaron del 37,2 al 37,6%[11].

Es decir, la mayor parte del descenso se debió a una reducción relativa del gasto. No es que no creciera (lo hizo en un 5,6% en términos nominales), sino que creció menos que el PIB nominal (13,8%). El gasto del gobierno central, el que más directamente podía controlar el nuevo gobierno, cayó un 1,8%, cifra que se queda en un 0,74% si descontamos el gasto en educación universitaria, que se transfirió casi en su totalidad a las comunidades autónomas. Debió de contribuir notablemente a ello la congelación del salario de los trabajadores públicos (ya aplicada en 1994). Las funciones del gasto público central que sufrieron recortes más sustanciales entre 1995 y 1997 pertenecían en su mayoría al área de asuntos económicos (-4.700 millones de euros, con una caída del 33,6%), destacando la de transporte. Se trata, sobre todo, de un recorte de subvenciones a empresas privadas y públicas, así como, especialmente, del recorte en gasto de infraestructuras de transportes.

Si vemos las cosas en términos de las partidas que más pueden afectar a la ciudadanía y tenemos en cuenta el gasto de todas las administraciones públicas, no solo de la central, podemos comenzar observando que el gasto público en educación creció un 9,1% (4,9% en términos reales), en sanidad creció un 9,9% (5,7% en términos reales) y en protección social, es decir, sobre todo en pensiones, creció un 7,8% (3,7% en términos reales) (cuadro 1.6). De hecho, los gastos en desempleo cayeron muy sustancialmente (un 11,4%; 14,8% en términos reales) debido al descenso en la cifra de parados, a la caída en la cobertura del subsidio y, también, a las condiciones más estrictas de acceso a dicho subsidio establecidas en las reformas de 1994. Descontando el gasto en desempleo, el gasto en protección social creció un 11,7% (7,4% en términos reales).

En definitiva, por una parte, a escala del gobierno central, la mayor parte de la reducción de gastos tuvo lugar en subvenciones a empresas públicas y en infraestructuras, mientras que, a escala del gasto público total, tuvo lugar en los gastos por desempleo, que se redujeron por la propia evolución de este y por medidas adopta-

[11] Esas cifras no encajan con el dato anterior porque se trata de las correspondientes a las series definitivas, que son las disponibles hoy. Los datos de gasto e ingreso público, de PIB y de deflactor del PIB (utilizado para convertir los datos corrientes en datos en moneda constante) proceden del anexo estadístico de la revista *European Economy* y de Eurostat.

Cuadro 1.6

ESPAÑA (1995, 1997). GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR FUNCIONES (EN MILLONES DE EUROS) (*)

	1995	1997	Variación (%)	
			En moneda corriente	En moneda constante
Total	198.730	209.775	5,6	1,5
01. Servicios generales de las Administraciones Públicas	33.569	36.000	7,2	3,1
01.1 Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores	5.099	6.562	28,7	23,7
01.2 Ayuda económica exterior	747	600	-19,7	-22,8
01.3 Servicios generales	3.880	4.261	9,8	5,6
01.7 Transacciones de la deuda pública	22.931	23.625	3,0	-1,0
02. Defensa	6.069	6.347	4,6	0,5
03. Orden público y seguridad	9.033	9.481	5,0	0,9
04. Asuntos económicos	25.578	22.439	-12,3	-15,7
04.1 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	3.776	4.366	15,6	11,2
04.2 Agricultura, silvicultura, pesca y caza	2.688	2.634	-2,0	-5,8
04.4 Minería, manufacturas y construcción	726	610	-16,0	-19,2
04.5 Transporte	15.256	12.186	-20,1	-23,2
04.7 Otras industrias	1.252	1.228	-1,9	-5,7
05. Protección del medio ambiente	3.454	4.023	16,5	12,0
06. Vivienda y servicios comunitarios	4.715	5.054	7,2	3,0
07. Salud	23.855	26.218	9,9	5,7
08. Actividades recreativas, cultura y religión	5.989	6.712	12,1	7,7
09. Educación	20.572	22.438	9,1	4,9
09.1 Enseñanza preescolar y enseñanza primaria	7.343	8.058	9,7	5,5
09.2 Enseñanza secundaria	8.073	8.729	8,1	3,9
09.4 Enseñanza terciaria	3.983	4.331	8,7	4,5
10. Protección social	65.896	71.063	7,8	3,7
10.1 Enfermedad e incapacidad	10.065	11.254	11,8	7,5
10.2 Edad avanzada	30.433	34.155	12,2	7,9
10.3 Supérstites	9.193	10.262	11,6	7,3
10.4 Familia e hijos	1.738	1.961	12,8	8,5
10.5 Desempleo	11.066	9.807	-11,4	-14,8
10.6 Vivienda	574	577	0,5	-3,4
10.7 Exclusión social n.e.p.	1.165	1.346	15,5	11,1

Nota: * Incluimos las funciones principales y algunas funciones específicas significativas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

das antes de que el nuevo gobierno accediera al poder. Por otra, las partidas básicas del estado de bienestar siguieron creciendo en términos nominales y reales. Lo cual no podía menos que contentar al público en general, así como a los gobiernos autonómicos, que no vieron mermada su capacidad de gasto.

Aparte de esas medidas, el gobierno central se embarcó en una política de privatizaciones, cuyos ingresos extraordinarios aplicó a enjugar la deuda pública, lo que no dejó de tener efectos más adelante en el pago por intereses. El gasto en intereses de la deuda también se benefició de la bajada generalizada de intereses en el conjunto de la Unión Europea. Entre 1995 y 1997 se intensificó el proceso de convergencia de largo recorrido con los tipos de interés de Alemania (véase sección 1.2.1. de este capítulo), que, como regla general, solo se revertía en periodos de crisis económica. La intensificación de la convergencia probablemente se debió, como en otras ocasiones, a la recuperación económica a escala europea, pero también influyó, probablemente, la generalización en los mercados de la sensación de que la unión monetaria acabaría por tener éxito en la segunda fecha prevista.

De este modo, por ejemplo, incluso antes de la entrada en vigor de la UEM, el diferencial del bono español a diez años con respecto al bono alemán apenas alcanzaba los 0,31 puntos porcentuales en diciembre de 1997. Rodrigo Rato, vicepresidente económico, en su alocución del 23 de septiembre de 1997 ante los reunidos en el Debate Conjunto Anual del FMI y el Banco Mundial[12], reveló claramente la lógica de la situación, al hablar de las ventajas de la UEM para la economía mundial: "El compromiso [de la UEM] con la estabilidad asegurará políticas económicas saludables en los países miembros de la UE, contribuirá a crear un entorno de bajos tipos de interés y, así, promoverá políticas de dinero barato que conducirán al crecimiento económico. Por esa razón, los países de la Unión Europea deben redoblar sus esfuerzos y perseguir la oportuna modernización de los mercados de trabajo, así como la de los mercados para la producción de bienes y servicios. Los principios que mencioné antes –es decir, los de desregulación, privatización, liberalización y competición– son, igualmente, requisitos previos para asegurar el éxito de la UEM y salvaguardar su contribución al equilibrio y la estabilidad globales".

Efectivamente, los tipos de interés bajos, junto con la recuperación económica en el conjunto de Europa, debieron de contribuir, además de los esfuerzos coyunturales del gobierno, al éxito económico del gobierno Aznar en el cumplimiento de los criterios de Maastricht. España ingresó en la UEM el 1 de enero de 1999, junto con otros diez países. Ahora solo quedaba aplicarse a la tarea de las reformas estructurales a la que se refería Rodrigo Rato ante el FMI, y que casi todos los expertos daban por supuesta como requisito de buen funcionamiento de la unión monetaria y de las economías que la componían.

[12] "Statement by his Excellency, Mr. Rodrigo de Rato Figaredo, Vice-President and Minister of Economy and Finance of Spain at the annual meetings of the International Monetary Fund and the World Bank, September 23, 1997, Hong Kong, China".

1.2. EL ESPÍRITU REFORMISTA DENTRO DE LA UNIÓN MONETARIA: EL SISTEMA DE SEÑALES

1.2.1. Señales de laxitud procedentes del exterior

Si hacemos caso a las previsiones de los expertos y a las del propio gobierno español, como las de muchos otros gobiernos, no solo de los países que hoy consideramos como problemáticos (Europa del Sur + Irlanda) parecería que la decisión de ingresar en la UEM formaba parte de una estrategia decidida para superar la debilidad de la voluntad reformista de gobiernos anteriores. Tal como Ulises se ató al mástil de su barco para poder escuchar los cantos de las sirenas sin caer en la tentación de acudir a la isla de las sirenas y perderse allí para siempre, los españoles habríamos ingresado en la UEM, entre otras razones, para obligarnos a hacer unas reformas que habría que hacer de cualquier modo, pero que nunca encontrábamos el momento de emprender. Esto se aplicaría no solo a España, sino, en general, a todos los países europeos que decidieron formar parte de la unión monetaria, pues todos ellos, en mayor o menor grado, habían atravesado fases de debilidad de voluntad reformista, comenzando por Alemania.

Como es sabido, y como mostramos en la sección siguiente, muchos gobiernos, especialmente los de Europa del Sur e Irlanda, no se caracterizaron, precisamente, por un celo reformista una vez sus países ingresaron en el euro. Fernández-Villaverde, Garicano y Santos (2013) tienen bastante razón en que, al menos entre 1999 y 2007, ello se debió a una de las consecuencias no previstas de la UEM, los ingentes flujos de financiación exterior que recibieron esos países. Nosotros creemos, además, que las señales que se enviaron en el propio proceso de formación de la unión monetaria tampoco auspiciaban un régimen de ataduras, sino, más bien, de laxitud.

Las señales de laxitud que envían los socios europeos

Por lo pronto, la entrada en vigor de la UEM estaba prevista para 1997, pero cuando hubo que tomar la decisión, tan solo Luxemburgo cumplía los cinco criterios de convergencia. Sin embargo, apenas dos años después, ya los cumplían once países. Que en un par de años pueda cambiar la cualificación para entrar en lo que habría de ser un club selecto nos dice mucho de lo poco exigentes que eran esos criterios y de lo poco que medían, en el fondo, la credibilidad a largo plazo de los futuros miembros, como algún crítico señaló (véase más arriba).

Además, la aplicación de esos requisitos fue todo menos estricta. Como recuerda Donges (1998: 8-9), primero, para cumplir el requisito de la deuda pública acabó aceptándose no que estuviera por debajo del 60% del PIB, sino que el país correspondiente se encontrase en una senda de cumplimiento. Sin embargo, ni en

Bélgica ni en Italia la ratio correspondiente había ido descendiendo tan rápido como para imaginar que el requisito se cumpliría en pocos años[13]. Todavía más relevante es que los dos países más importantes del núcleo duro de las comunidades europeas, Alemania y Francia, cumplieron el requisito por la mínima (59,8 y 59,4% en 1997), pero no en una senda de estabilidad, lo propio según la lógica de este requisito, sino en un recorrido alcista que llevaría sus niveles de deuda hasta un primer máximo del 68,5% en 2005 en el caso de Alemania y uno del 66,7% en el de Francia. Segundo, para cumplir el requisito de un déficit público no superior al 3% se tolerarían casos de "contabilidad creativa" llamativos, y también atinentes a países centrales de la unión (Francia e Italia). Por último, el requisito de estabilidad del tipo de cambio tampoco se aplicaría del todo, pues ni Finlandia ni Italia cumplían los criterios concretos de participación en el Sistema Monetario Europeo[14]. En realidad, el propio requisito de estabilidad cambiaria había quedado bastante devaluado, con la crisis del SME y la ampliación de las bandas de fluctuación en años anteriores.

En definitiva, con el texto de Maastricht la Unión Monetaria Europea enviaba una señal de firmeza, pero con el comportamiento efectivo enviaba una señal de laxitud, o, al menos, de ambigüedad, reforzada porque las excepciones no se habían aplicado, precisamente, a los países más "débiles" (España, Portugal o Irlanda), sino, precisamente, a los que lideraban el proceso. Esta señal hacía que las salvaguardas fiscales supuestamente incluidas en el Pacto de Estabilidad quedaran, prácticamente, en papel mojado desde el primer momento. Las sanciones aplicables en caso de incumplimiento futuro de los requisitos de Maastricht no eran automáticas, sino que habían de someterse a una negociación política entre socios que habían comenzado por saltarse sus propias reglas, y que tenían el incentivo de no ser demasiado duros en previsión de que en el futuro pudieran ser objeto de aplicación de sanciones (Donges, 1998: 14). Recuérdese que Alemania incumplió el criterio del déficit desde 2001 a 2005, sin sanciones, lo mismo que le ocurrió a Italia. Francia no lo cumplió entre 2002 y 2004. Portugal nunca lo ha cumplido.

Por tanto, a pesar de declaraciones en contrario, no hay tanto "atarse al mástil" en las decisiones de países como España. Los compañeros de Ulises habían tapado sus oídos con cera y cumplieron su orden de no desatar a su capitán. No parece que los compañeros de la UEM estuvieran dispuestos a hacerlo, al menos si no se veían obligados por la mayor crisis económica internacional en más de setenta años.

---

[13] La deuda pública de Bélgica se situó en 1997 en el 122,5% del PIB (algo por debajo del máximo de 1993, 134,1%), pero hasta hoy no ha conseguido descender hasta el 60%, habiendo alcanzado, de todos modos, un meritorio mínimo del 84% en 2007. La italiana había ascendido a un máximo del 121,2% del PIB en 1994, en 1997 se situaba en el 117,4%, y su mínimo se produjo en 103,3% en 2007. La irlandesa sí llevaba una senda claramente descendente: desde el máximo del 111,5% en 1987 había caído hasta un 64,1% en 1997. Seguiría cayendo hasta niveles muy bajos (24,6% en 2006), pero se dispararía de nuevo a raíz del rescate bancario durante la crisis actual. También seguía una senda claramente descendente la deuda holandesa, que, de todos modos, ascendió al 68,2% en 1997. Los datos de deuda pública, en valores absolutos y sobre el PIB, proceden de la base de datos Ameco.

[14] Finlandia no había cumplido los dos años y medio requeridos; Italia había devaluado su moneda.

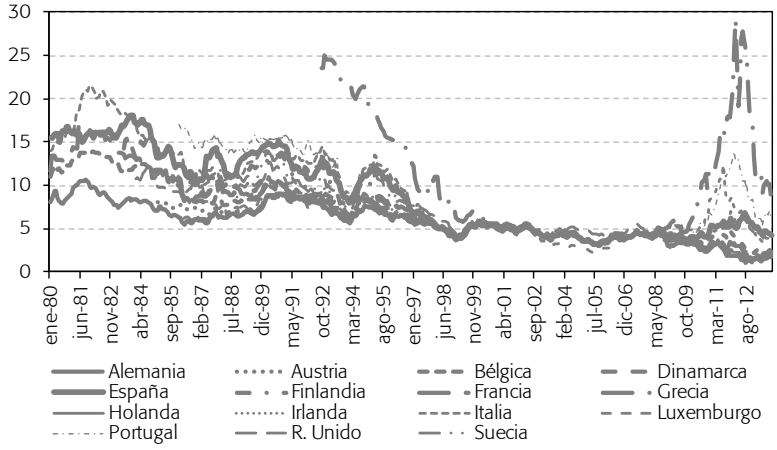
Las señales de laxitud que envían los mercados

No es estrictamente la entrada en vigor de la UEM la que provoca la convergencia de tipos de interés entre países con políticas y estructuras económicas tan distintos como Alemania e Italia. Ni siquiera el convencimiento de que la UEM, al final, se haría realidad. Quienes hablan de los efectos perniciosos, no deseados, de la integración monetaria (como Fernández-Villaverde, Garicano y Santos, 2013: 4) se refieren, por ejemplo, a "la profunda caída de los tipos de interés en los países periféricos que permitió el euro [,que] significó que las limitaciones presupuestarias a que se enfrentaban esos países se relajaron en lugar de hacerse más estrictas". El componente temporal de su argumento, sin embargo, no es del todo correcto, y tenerlo en cuenta permite descubrir un nuevo, y fundamental, factor de laxitud que no cabe dar por supuesto como parte del contexto. El foco en los así llamados "países periféricos" tampoco es correcto del todo, y contribuye igualmente a ese descubrimiento.

Los tipos de interés a largo plazo (medidos por la rentabilidad de la deuda pública a diez años) de gran parte de los países de Europa Occidental, miembros o no de las Comunidades Europeas, venían convergiendo desde hacía varios lustros, como puede observarse en el gráfico 1.6. El gráfico sugiere una convergencia de largo recorrido, interrumpida de tanto en tanto por causas locales, muchas veces ligadas a fases bajistas del ciclo económico. Grecia es claramente la excepción, pero no otros países "periféricos". La convergencia de los tipos irlandeses se acelera en la segunda mitad de los ochenta, alcanzando en la primera mitad de 1992

Gráfico 1.6

PAÍSES DE LA UE-15 (1980-2013). TIPOS DE INTERÉS A LARGO PLAZO (BONOS A 10 AÑOS)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

un diferencial mínimo con el bono alemán (0,41 puntos porcentuales). Algo similar ocurre con el caso español, con menos intensidad y con bastantes más altibajos.

El último descenso pronunciado de los tipos españoles (comparados con los alemanes), con todo, no comienza a mediados de 1997, momento en el que empezó a estar clara la viabilidad de la UEM, sino a finales de 1995. Las fechas de inicio de este último descenso coinciden para Italia y Portugal. Lo más interesante es que son escasamente posteriores a las de tres países 'no periféricos', Dinamarca, Suecia y Finlandia, de los cuales los dos primeros acabarían por no ingresar en la UEM y habían dejado de entrar en las quinielas. Llamativamente, la convergencia también le alcanza al Reino Unido, tanto la de largo recorrido como la más cercana al momento que analizamos. El último acercamiento británico a los tipos alemanes se produce, curiosamente, desde mediados de 1997, y no antes.

En resumen, primero, la convergencia de tipos es bastante anterior al euro. Tendrá que ver con una multiplicidad de factores particulares de los países de Europa Occidental, pero, quizá, también con la creciente integración económica en el continente, que alcanzaba no solo a los miembros de la Unión Europea, sino, al menos, al conjunto de lo que había sido el Espacio Económico Europeo. Con perdón por la personificación, podríamos decir que los mercados nacionales e internacionales habían ido convenciéndose de que esos países europeos se asemejaban cada vez más en las características fundamentales más relevantes para evaluar el riesgo de prestar a sus gobiernos y a sus particulares.

Segundo, la convergencia no es continua, sino que se ve interrumpida por lo que podríamos llamar "hipidos" en las series, cuyo transcurso en el tiempo es, en parte, resultado de circunstancias particulares de cada país, pero también de las fases de unos ciclos económicos que mantienen bastante sincronía. Continuando con la personificación, da la impresión de que, de tiempo en tiempo, los mercados caen en la cuenta de que los crecientes parecidos entre los países no son tales, o no lo son tanto, volviendo temporalmente la cautela y los recelos, revelados en aumentos temporales de las primas de riesgo. Casi nunca son hipidos muy fuertes, salvo en el caso griego, pues las coyunturas que subyacen a ellos o no son demasiado serias o no son interpretadas como tales.

Tercero, en bastantes países, la última intensificación de la convergencia es anterior a cualquier convencimiento compartido de que la UEM fructificaría. Da la impresión de que se corresponde, más bien, con la salida de la última fase bajista del ciclo económico, como había ocurrido en otras ocasiones. *Business as usual.*

Cuarto, esta última intensificación afecta, también, a países que no ingresarán en el euro por decisión propia (Dinamarca, Suecia, Reino Unido). Podemos interpretar que se benefician de la sensación dominante en los mercados acerca del éxito futuro de la UEM, que, por utilizar una metáfora más, derramaría sus dones por toda Europa, pero, en todo caso, no puede tratarse de un efecto directo de la unión monetaria. Tan solo revelan algunas dudas los mercados con Grecia, pues su prima de riesgo aumenta a mediados de 1997 y solo empieza a caer definitivamente

(por el momento) a finales de 1998, de modo que cuando es finalmente aceptada como miembro, en junio de 2000, su diferencial con el bono alemán es minúsculo (alrededor de 0,80 puntos porcentuales).

Todo esto implica que los mercados parecen convencidos de la similitud básica de economías que, como ha quedado demostrado después, no habían convergido tanto en la realidad, y, por tanto, se convencen durante no pocos años de la viabilidad no problemática de una unión monetaria que acoja a esos países. En consecuencia, llegado el momento (anterior al euro), acaban enviando señales claras de recompensa positiva (tipos de interés bajos) al comportamiento de casi todos los países europeos y, claro está, sus gobiernos. Para bastantes de ellos esas señales, en lugar de reforzar su voluntad reformista, no pueden menos que debilitarla; bien porque los gobiernos se contenten con ganar unas elecciones que les asegura una bonanza económica, en parte, alentada por esos bajos tipos de interés, bien porque les resulte mucho más difícil persuadir de la necesidad de reformas a sus opiniones públicas o a los actores organizados protagonistas de las mayores resistencias a aquellas.

Lo que sí hace la entrada en vigor del euro es obnubilar durante un septenio a los mercados, que acaban por no diferenciar, en absoluto, el riesgo de prestar a países tan distintos como Alemania y Grecia en sus estructuras económicas, en el funcionamiento de sus instituciones políticas o en las bases culturales de ambas (Pérez-Díaz y Rodríguez 2010b, 2013). El velo se descorrió entre 2007 y 2009.

1.2.2. Los graves desequilibrios de la economía española dentro de la UEM

El reformismo a que incitaba, según los expertos, la pertenencia al euro debería haberse visto aún más incentivado por la emergencia, reemergencia o intensificación de lo que acabarían siendo graves desequilibrios económicos, no necesariamente resultado de los choques asimétricos tan caros a los economistas, sino, en alguna medida, resultados no deseados de la pertenencia a la UEM. Nos referimos a cuestiones tales como los enormes déficits por cuenta corriente, el excesivo crecimiento del crédito, su concentración en el sector inmobiliario, o lo que se dio en llamar burbuja inmobiliaria. Si había buenas razones para cambiar algunas pautas básicas de la economía española debido al ingreso en la unión monetaria, las había todavía mejores para hacerlo a la vista de los crecientes desequilibrios, a los que no cabía responder, esta vez, mediante la política monetaria o, en concreto, mediante la devaluación de la peseta.

A continuación mostramos lo fundamental de esos desequilibrios y utilizamos los diagnósticos que de ellos hizo el Banco de España como muestra de que las señales de alerta al respecto fueron relativamente débiles. Esto se unió a la bonanza económica y a las señales de laxitud emitidas desde fuera de España para, entre otros factores, limitar el impulso reformista, que analizamos en los capítulos 2 y 3.

Una posible narrativa para entender los desequilibrios

A la altura de 2007, en el momento álgido, medido en términos de empleo, de la fase alcista del ciclo económico largo que había atravesado la economía española, esta había acumulado varios desequilibrios de considerable magnitud, que redundarían en una crisis ulterior especialmente grave. Todos ellos están relacionados entre sí, son como caras de una realidad poliédrica, pero podemos diferenciar los siguientes: un enorme déficit en la balanza por cuenta corriente; niveles extraordinarios de financiación bancaria a empresas y familias; una enorme burbuja inmobiliaria, tanto de precios como de cantidades; una elevadísima concentración de los riesgos del sistema financiero en los sectores inmobiliario y de la construcción; y, por último, desequilibrios fiscales más graves que lo que aparentaban (véase más arriba).

Una posible narrativa de la vinculación entre tan graves desequilibrios sería la siguiente. La laxa política monetaria del Banco Central Europeo contribuyó a que existieran tipos de interés bajísimos en la zona del euro, tanto en términos nominales como en términos reales; esto último, especialmente en países que, como España, mantenían tasas relativamente elevadas de inflación. A tipos de interés tan bajos, tanto a familias como, especialmente, a empresas les resultaba muy barato endeudarse solicitando créditos a las entidades financieras españolas, que financiaron esta actividad recurriendo, a su vez, a fondos exteriores, proporcionados por entidades financieras de países como Alemania, que actuaban en la expectativa de obtener mejores rendimientos fuera de sus países, con un crecimiento económico relativamente átono. Que esos fondos se dirigieran preferentemente al sector de la construcción se debió, primero, a la estructura económica española, que, como poco, había vivido otra "burbuja" inmobiliaria en la segunda mitad de los ochenta. Segundo, a factores de carácter objetivo que sugerían grandes oportunidades de negocio en el sector de la construcción: llegada a la edad de emancipación de las cohortes del *boom* demográfico, a la que se unió una llegada masiva de inmigrantes. Por último, se debió a la propia dinámica del crecimiento del sector, que implicó una inflación de precios de la vivienda casi desconocida hasta ese momento en España, y que enviaba la señal de una extrema rentabilidad de las inversiones en ese ámbito.

Obviamente, por equivalencia contable, la gran entrada neta de fondos exteriores implicaba un exceso de gasto en bienes y servicios en España: las importaciones volvieron a superar con creces a las exportaciones, algo habitual en las fases alcistas de los ciclos económicos españoles. Como el endeudamiento fue desconocido, el déficit en la balanza comercial fue también desconocido, llegándose a máximos que superaban en mucho a los anteriores máximos históricos.

Esta explicación es similar a la propuesta por Valle Sánchez (2013), quien, sin embargo, la combina con la interpretación dominante en el momento, la que insiste en la importancia de la pérdida de competitividad exterior de la economía española derivada de tasas de inflación demasiado altas y de una evolución negativa de los

costes salariales, que crecieron siguiendo una inflación que se mantuvo en niveles altos y no según una productividad que se estancó o, incluso, se retrajo[15].

En esta sección nos interesa observar la evolución de cada uno de los desequilibrios mencionados como posible materia prima de las señales de alerta que pudieran, y debieran, haber emitido los principales actores de la discusión pública sobre la materia. Al menos vistos *ex post facto,* esos desequilibrios deberían haber hecho saltar (casi) todas las alarmas, y no solo en su punto álgido, sino en las fases previas de incubación. Como argumentaremos más adelante, solo saltaron algunas, y sonaron más bien poco, lo cual debió de contribuir a que las medidas para atajar esos desequilibrios fueran parcas o tardías.

Puede objetarse que es fácil observar a *posteriori* cómo se acumularon enormes desequilibrios que resultaron insostenibles y que explican una buena parte de la gravedad de la crisis actual en España. En el calor del momento no se disponía del recorrido total de los indicadores, por lo que quizá cabría excusar que muchos de los actores relevantes no se percatasen de la gravedad de esos desequilibrios y/o no enviasen las correspondientes señales de alerta. Sin embargo, los datos básicos estuvieron al alcance de todos ellos, con un retraso mínimo respecto de la realidad de la que se extraían. Los datos del momento ya permitían conocer que algunos de los desequilibrios estaban alcanzando magnitudes nunca observadas. La primera cuestión es si, efectivamente, los actores eran conscientes de esos datos. La segunda es cómo se interpretaban esos desequilibrios y esas magnitudes y, en particular, si la interpretación llevaba a reclamar medidas de cierta sustancia para atajarlos. La tercera es si el gobierno español, por sí mismo y en el marco del proceso de decisiones de la UE, estaba capacitado para adoptar esas medidas. A continuación intentamos responder a las dos primeras cuestiones revisando la medida en que algunos de los actores relevantes emitieron o no las señales de alerta pertinentes, y dejamos para el final la respuesta a la tercera cuestión.

Previamente, presentamos un recordatorio de las cifras básicas de esos desequilibrios, vistos no solo *in statu nascendi,* sino también con la adecuada perspectiva histórica y, en la medida de lo posible, comparada.

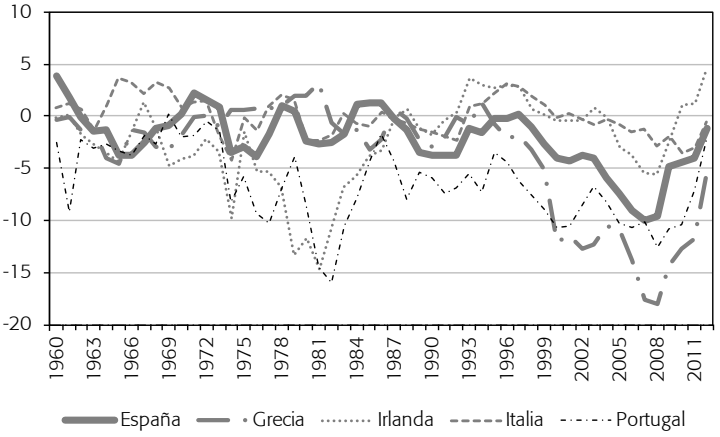
El ingente déficit de la balanza por cuenta corriente

En el gráfico 1.7 observamos la evolución entre 1960 y 2012 del saldo de la balanza por cuenta corriente (en porcentaje del PIB) de España y de los demás miembros (Grecia, Irlanda, Italia y Portugal) del grupo de países para los cuales la crisis actual ha sido más grave. En el caso español, como puede observarse con relativa facilidad, y como hemos mencionado más arriba, los déficits crecían durante

[15] Véase Díaz Sánchez y Varoudakis (2013), que muestran que los desequilibrios exteriores en la zona del euro se debieron principalmente a un gran crecimiento de la demanda doméstica desencadenado por una mayor integración financiera y los consiguientes flujos de crédito y capital, mientras que el deterioro de la competitividad de los países periféricos desempeñó un papel menor.

Gráfico 1.7

PAÍSES DE LA UE-15 (1960-2012). SALDO DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Ameco.

las fases alcistas del ciclo. Como regla general, antes del ingreso en la UEM, los déficits solían alcanzar niveles máximos algo por debajo del 4% del PIB. A partir de esos niveles entraban en juego la correspondiente recesión o ralentización de la economía y, casi siempre, la correspondiente devaluación de la peseta, contribuyendo a la remisión del crecimiento de las importaciones, al impulso de las exportaciones, y, por tanto, al retorno, breve, al equilibrio o al superávit de la balanza por cuenta corriente.

En 2001-2003 parecía que se iba a repetir la historia, pero no fue así. El déficit ascendió a máximos similares a etapas anteriores y parecía ir a mantenerse el tiempo esperable en esos máximos o empezar a retornar a la senda del equilibrio. Sin embargo, volvió a acentuarse a partir de 2003/2004, en paralelo a la prolongación del ciclo económico derivada, probablemente, de la gran inyección de fondos en las economías europeas llevada a cabo por el BCE. En esta ocasión, ni el ciclo económico ni la caída del saldo de la balanza por cuenta corriente duraron lo esperable según las pautas del pasado, sino que se prolongaron casi un lustro más. El déficit mantuvo su senda ascendente hasta llegar no solo a cifras desconocidas desde 1960, sino a un nuevo máximo que duplicó con creces los máximos anteriores. En cualquier caso, se sucedieron máximos históricos en 2004 (-5,9%), 2005 (-7,5%), 2006 (-9,0%) y 2007 (-10,2%). Quizá no llegaban a los niveles coetáneos de Portugal o, sobre todo, Grecia, ni a los niveles irlandeses de un pasado no tan lejano, pero se trataba de déficits enormes, en un momento tan temprano como 2004, dada la trayectoria española.

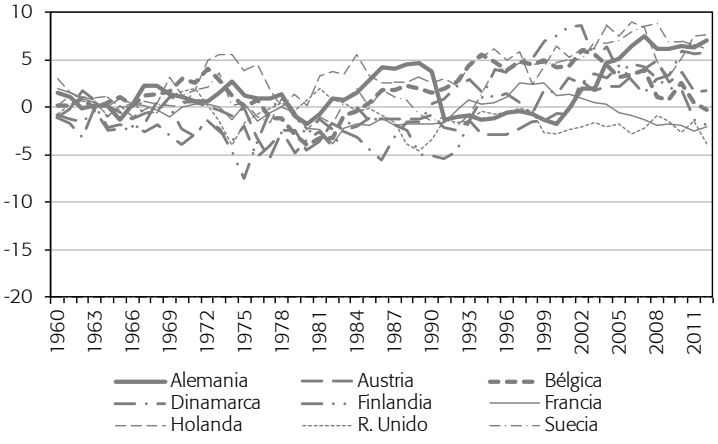
Los desequilibrios en la balanza por cuenta corriente en España, en Portugal o en Grecia no los provoca la puesta en marcha de la UEM, pues, como mues-

tra el gráfico 1.8, eran endémicos no solo en esos países, sino en otros que hoy cuentan con economías más saneadas (como Finlandia o Dinamarca). Si acaso, la pertenencia a la UEM, tanto de los países deficitarios como de los que acabarían siendo superavitarios, puede intensificarlos, en la medida en que puede inducir a los bancos de los segundos a considerar como menos arriesgados sus préstamos a bancos o empresas de los primeros, aumentando su predisposición a embarcarse en esos préstamos. En todo caso, esa intensificación habría sido probablemente mucho menor en condiciones de política monetaria no expansiva, contraria a la que mantenía el BCE como estrategia para estimular la economía de la eurozona, que, en su conjunto, crecía a un ritmo muy lento entre 2001 y 2005. Es dudoso que se consiguiera ese fin, y es más probable que esa política contribuyera a exacerbar la propensión a endeudarse de familias y empresas en países como España, así como la propensión de los bancos alemanes u holandeses a financiar indirectamente el consumo y la inversión inmobiliaria de aquellas.

Los gráficos 1.7 y 1.8 también sugieren que la caracterización de unos u otros países como exportadores o importadores netos puede cambiar a lo largo del tiempo. Por término medio, Dinamarca y Finlandia presentaron saldos negativos de la balanza por cuenta corriente hasta finales de los ochenta y comienzos de los noventa. Desde entonces han tendido a presentar saldos positivos, incluso muy positivos, independientemente de su pertenencia a la UEM, y probablemente como resultado no solo de decisiones empresariales de las grandes corporaciones de esos países, sino de las políticas económicas, por así decirlo, de mayor sensatez aplicadas cuando sus propios desequilibrios económicos (deterioro de la competiti-

Gráfico 1.8

PAÍSES DE LA UE-15 (1960-2012). SALDO DE LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Ameco.

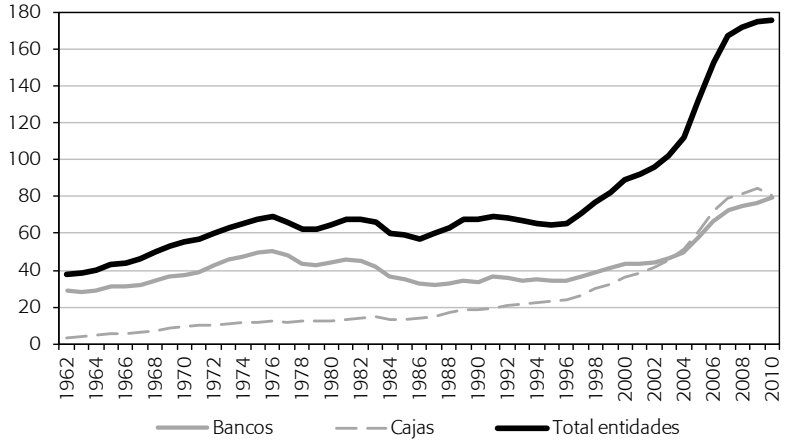
vidad exterior, déficits públicos insostenibles...) alcanzaron un grado muy elevado. Algo similar puede predicarse de Suecia. A la vista de los datos del gráfico 1.8, de esos tres países podría decirse que solo en los noventa ingresaron en el club de exportadores netos al que claramente pertenecían Alemania, Holanda y, probablemente, Bélgica.

Los elevadísimos niveles del crédito al sector privado

En el gráfico 1.9 podemos comprobar la evolución de las cifras españolas del crédito otorgado por las instituciones financieras, al sector denominado en la contabilidad sobre estos temas "otros sectores residentes", es decir, a empresas y familias, de nuevo, como proporción del PIB. Es bastante evidente el salto que se produjo a partir de 1996/1997, que situó la financiación a esos sectores en niveles históricos y crecientes. Hacia el año 2000 pareció ralentizarse el crecimiento de esta magnitud, pero se recuperó a partir de 2002/2003, coincidiendo con el mantenimiento de una política monetaria que a efectos de la realidad económica española era expansiva o laxa (u holgada, en la terminología del momento utilizada por el Banco de España y el BCE). De este modo, si el máximo histórico se había alcanzado en 1976 y en 1991 (en ambos casos con un 68,9% del PIB), ese máximo casi se había triplicado justo antes de comenzar la crisis, en 2007 (167,1%). De nuevo, la evidencia era clarísima. Ya veremos que las alertas al respecto fueron poco sonoras.

Gráfico 1.9

ESPAÑA (1962-2010). CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES (FAMILIAS Y EMPRESAS), POR TIPOS DE ENTIDADES FINANCIERAS, EN PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL (*)



Nota: *Hemos enlazado las siguientes fuentes de PIB a precios corrientes: Prados de la Escosura (1962-1970, disponibles en Carreras, Prados de la Escosura y Rosés (2005), CNE base 1986 (1971-1994), CNE base 2000 (1995-1999) y CNE base 2008 (2000-2010), estas tres últimas del INE. Los datos de los créditos proceden del Banco de España.

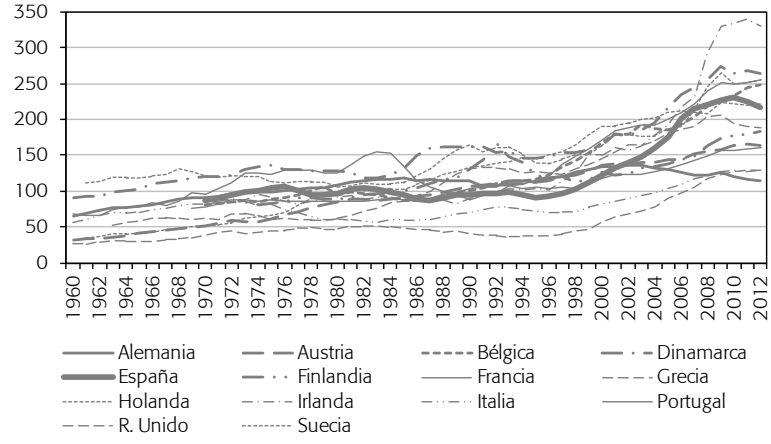
Los datos españoles representaban una enormidad, pero para entender mejor el juicio que pudieron formarse los actores del momento, conviene ponerlos, también, en el contexto de la experiencia de los demás países europeos. Dicha experiencia se encuentra resumida en el gráfico 1.10, que presenta un indicador muy similar, pero no idéntico (por lo que los datos no coinciden con los mencionados más arriba): el total del crédito al sector privado en porcentaje del PIB.

Con este indicador, el peso del crédito a empresas y familias llegó en España a un nivel máximo del 215% del PIB en 2007. Se trata de un nivel muy alto en términos relativos, pero en niveles muy similares se ve acompañada España no solo por Irlanda (232% en 2007) o Portugal (223% en la misma fecha), sino por Holanda (209%), Suecia (214%) o, en particular, Dinamarca (244%). Como se ve en el gráfico 1.10, lo que comúnmente se ha conocido con el nombre de burbuja del crédito fue, en gran medida, un fenómeno general, en distinto grado, a lo ancho de la UE-15, que intensificó la tendencia histórica del sector privado de las economías europeas a contar cada vez más con la deuda como manera de financiar su consumo y su inversión. Solo Alemania se aleja del patrón del gran crecimiento del crédito en los años noventa del siglo pasado y la primera década de este, y es probable que su divergencia con el común de los países de la UE-15 se acentuase tras la formación de la UEM.

Es decir, visto en contexto y sin entrar en el detalle de la composición sectorial del crédito, el caso español es instructivo, pero no es anómalo, ni por el nivel absoluto que llega a alcanzar el crédito al sector privado (mayor en varios países) ni por el recorrido a largo plazo (la creciente confianza en el crédito como mecanismo de

Gráfico 1.10

PAÍSES DE LA UE-15 (1960-2012). CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuentes: Elaboración propia con datos del Bank of International Settlements y de Ameco.

financiación es general). Sin embargo, sí parece anómalo, junto con los casos de Grecia, Irlanda y Portugal, por la rapidez del crecimiento del crédito en los últimos lustros. Como vemos a continuación, una segunda anomalía la presenta la diferente especialización productiva del crédito.

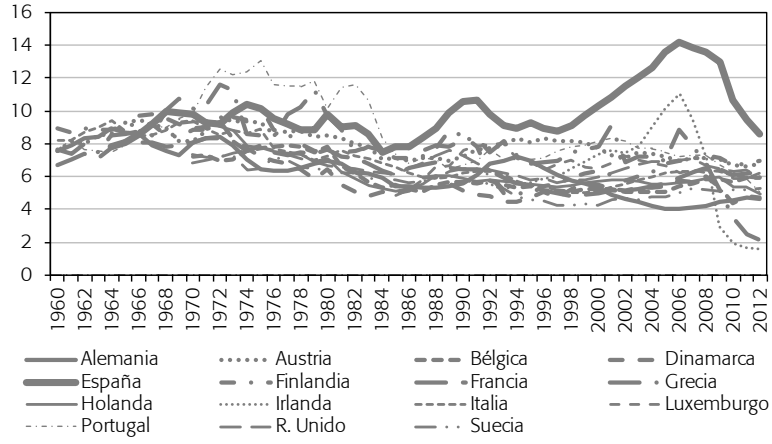
El boom *inmobiliario*

No es fácil encontrar datos de composición sectorial del crédito al sector privado que permitan la comparación entre países de la UE-15 con la dosis suficiente de diacronía. Como segunda opción podemos contentarnos con la evolución de la composición sectorial del PIB, en la medida en que dicho PIB es, en su mayor parte, de producción privada y esta se financia crecientemente mediante el crédito bancario. Lo que marca la principal diferencia entre España y muchos otros países en los lustros previos a la crisis actual es la evolución del peso de la construcción en el conjunto del Valor Añadido Bruto, indicador que recogemos en el gráfico 1.11.

El caso español destaca claramente por el enorme crecimiento del porcentaje que supone el VAB de la construcción sobre el VAB total, que pasó del 8,8% en 1997 al 14,2% en 2006, una cifra desconocida desde 1960 y, probablemente, excepcional, como poco, en el siglo XX. También en la fase expansiva del anterior ciclo económico, en la segunda mitad de los ochenta, había crecido con rapidez el peso de la construcción en el PIB. En la expansión que finalizó en 2007, el crecimiento fue mucho más intenso. En parte, respondió a un patrón observado en décadas anterio-

Gráfico 1.11

PAÍSES DE LA UE-15 (1960-2012). VAB DE LA CONSTRUCCIÓN EN PORCENTAJE DEL VAB TOTAL



Fuente: Elaboración propia con datos de Ameco.

res, por el cual el número de viviendas crecía por encima de la suma del número de hogares (es decir, de viviendas principales) y del número de viviendas secundarias. Entre 1981 y 1991, el número total de viviendas creció un 3,4% más que el número de viviendas principales y secundarias; entre 1991 y 2001, lo superó en un 19,8%; entre 2001 y 2011, lo hizo en un 8,6%.Es decir, el mercado de la vivienda las producía en exceso, de modo que la cifra de lo que el INE denomina viviendas vacías no hizo más que crecer en esas décadas, desde los 2,4 millones en 1981 a los 3,4 millones en 2011. En parte, respondió a cambios reales en la demanda potencial de viviendas (emancipación de las cohortes del *boom* demográfico, llegada de inmigrantes, crecimiento del turismo, de la propiedad de segundas viviendas), lo cual se comprueba en que el exceso de viviendas construidas en la primera década del siglo XXI fue inferior al exceso de la última década del siglo XX. Y en parte, en gran medida, respondió al crédito fácil, como puede comprobarse con el desplome del sector de la construcción a partir de 2008/2009 (gráfico 1.11), no porque cesasen bruscamente los efectos de esos cambios reales en la demanda de viviendas[16], sino porque se cerró el grifo del crédito.

De nuevo, se trata de cifras relativamente cotidianas, al alcance de los partícipes en la discusión pública con un desfase mínimo. El PIB trimestral se conoce, de manera provisional, apenas un mes después de que pase el trimestre de referencia, y un indicador indirecto, la composición del empleo, se conoce mensualmente mediante las cifras de afiliados a la Seguridad Social, y trimestralmente, con mucho detalle, gracias a la EPA. No había que esperar. Lo mismo vale para las cifras del crédito a otros sectores residentes y su composición por sectores, que se publicaban (y se publican) mensualmente, y que mostraron con mucha mayor claridad que las del PIB o las del empleo que las entidades financieras estaban poniendo casi todos los huevos en la misma canasta, la del sector inmobiliario. Si en 1992 el sector inmobiliario representaba el 36,3% del crédito de las entidades de depósito al sector privado residente, en 2007 casi se había duplicado, hasta alcanzar la cifra del 63,8%[17].

Quizá podía matizarse lo extraordinario de las cifras teniendo en cuenta su sustrato demográfico (cohortes del *boom*, inmigrantes) y económico (mayor poder adquisitivo y adquisición de segundas viviendas, viviendas para turistas), pero, en todo caso, era imposible negar la expansión profundamente desequilibrada de nuestro PIB, siguiendo un patrón solo similar al irlandés, y que ni siquiera se ha observado en otros países en los que se dio un *boom* inmobiliario. Y, obviamente, más difícil todavía era negar la extrema concentración del riesgo bancario en el sector inmobiliario.

[16] Esto no implica, obviamente, que los efectos de esos cambios en los determinantes básicos de la demanda de vivienda fueran a mantenerse. De hecho, a finales de la década en cuestión comenzó a caer el tamaño de las cohortes de españoles en las edades típicas de emancipación, y lo hará todavía con más rapidez en la década actual, como consecuencia de la llegada a las edades correspondientes de los nacidos después de 1976, año en que se inicia el desplome más reciente de la natalidad en España, y, especialmente, de los nacidos desde la segunda mitad de los ochenta, que engrosan cohortes que representan, como mucho, la mitad de las nacidas en 1975.

[17] Cálculos propios con datos de la AHE.

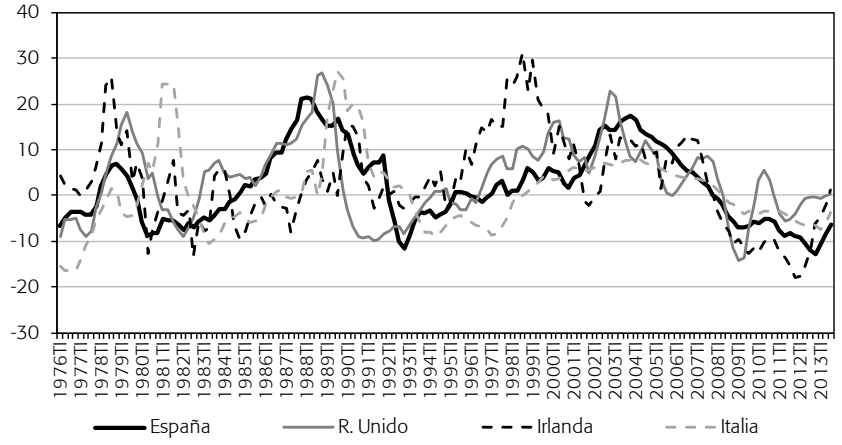
La burbuja del precio de la vivienda

Como es sabido, el *boom* inmobiliario español se vio acompañado de un gran incremento de los precios de la vivienda, lo que probablemente se debió, sobre todo, a factores financieros, como los bajos tipos de interés y las enormes facilidades para obtener créditos para adquirir viviendas (García Montalvo, 2007). En los gráficos 1.12, 1.13 y 1.14 podemos observar la evolución de los precios de la vivienda en casi todos los países de la UE-15, lo que nos permite apreciar en sus justos términos la singularidad, o la ausencia de singularidad, del caso español.

Los gráficos reflejan un patrón cíclico en los precios de la vivienda en España, que, en buena medida, acompaña a las fases del ciclo económico general. Lo fundamental es que la aparente burbuja de precios vivida en la primera década del siglo XXI no era un fenómeno nuevo, pues reprodujo un fenómeno similar de la segunda mitad de los ochenta. Lo que sí refleja la curva española es una aceleración del crecimiento del precio real de la vivienda a partir de 2001/2002, y una desaceleración a partir de 2004. En cualquier caso, en términos reales, entre el tercer trimestre de 1997 y el tercer trimestre de 2007 (el pico del índice de precios que analizamos) el precio de la vivienda aumentó un 113% en España, una cifra elevadísima, que, con todo, fue superada en la UE-15 por Suecia (117%), el Reino Unido (146%) e Irlanda (182%), y es muy similar a la de Francia (112%) y Dinamarca (92%). En realidad, en todos los países de la UE-15 con datos, los precios de la vivienda crecieron más de un 55%, con la única excepción de Alemania, país en el que los precios reales de la vivienda descendieron un 12%.

Gráfico 1.12

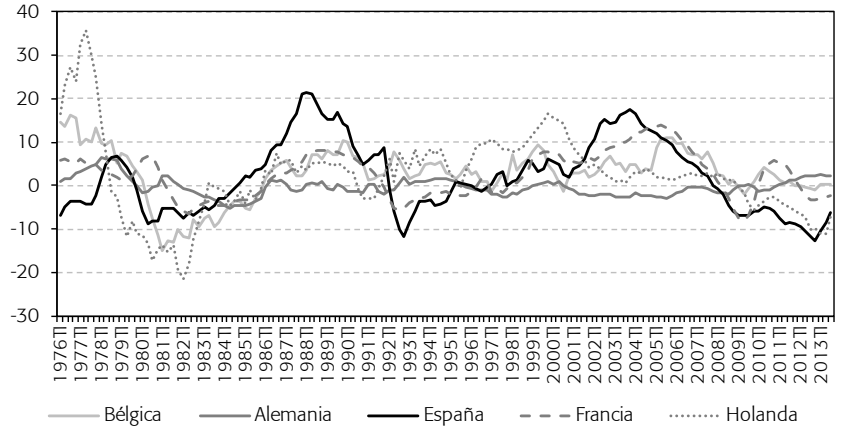
ESPAÑA Y OTROS PAÍSES DE LA UE-15 (1976-2013). VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA (DESCONTANDO LA INFLACIÓN), EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia con datos de Dallas Fed; véase Mack y Martínez-García (2011).

Gráfico 1.13

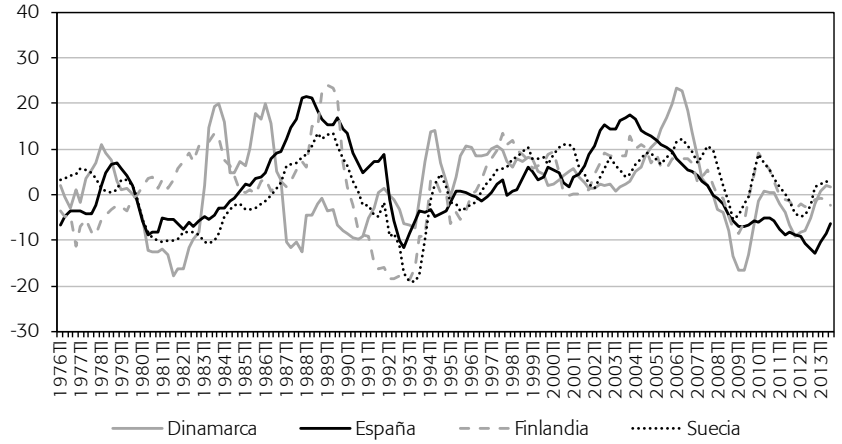
ESPAÑA Y OTROS PAÍSES DE LA UE-15 (1976-2013). VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA (DESCONTANDO LA INFLACIÓN), EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia con datos de Dallas Fed; véase Mack y Martínez-García (2011).

Gráfico 1.14

ESPAÑA Y OTROS PAÍSES DE LA UE-15 (1976-2013). VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA (DESCONTANDO LA INFLACIÓN), EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia con datos de Dallas Fed; véase Mack y Martínez-García (2011).

De hecho, el caso alemán es el raro o desviado en el conjunto de los países analizados, pues en todos ellos, en un momento u otro en los últimos treinta años largos pueden observarse "burbujas" de precios de tamaño similar a las que cre-

cieron en varios países de la UE-15 antes de la crisis actual. En España, durante la última escalada de precios, los datos de precios de la vivienda estaban disponibles, de un modo u otro (a través de organismos oficiales o de instancias privadas) con poco retraso, y permitieron a los partícipes en la discusión pública sobre estos temas conocer la existencia de una aparente burbuja en tiempo real.

1.2.3. El Banco de España (y la comunidad de expertos): señales de alerta de baja intensidad

En la sección anterior hemos mostrado cómo sí estuvieron disponibles los datos que hablaban de la acumulación de graves desequilibrios en la economía española entre 2000 y 2007. Sin embargo, los datos no constituyen por sí mismos las suficientes señales de alerta que inciten una toma de decisiones, en este caso, para atajar los desequilibrios. Los actores relevantes en la discusión pública que acaba llevando a esa toma de decisiones han de tenerlos en cuenta, otorgarles la gravedad debida, e imaginar las posibles medidas correctoras. Obviamente, no tiene por qué llegar a producirse ese proceso ni, por supuesto, tiene por qué dar lugar a consensos en las interpretaciones de los datos o en las medidas aplicables. Incluso llegándose a esos consensos, nada asegura que los responsables de las decisiones las adopten, pues ello, como también es sabido, dependerá de factores que van más allá del reconocimiento de los problemas y de las medidas, y que incluyen, entre otros, los intereses electorales del partido gobernante, los intereses organizativos de las agencias públicas encargadas de las medidas, o las modalidades institucionales de la toma de decisiones. Nuestro objetivo en esta sección se limita a mostrar si algunos de los actores relevantes interpretaron los datos que hemos visto más arriba como señales de alerta lo suficientemente potentes como para requerir medidas urgentes y de calado. La sensación que nos deja nuestro análisis es la de que solo fue así hasta cierto punto.

Para simplificar el análisis y la narración, hemos preferido centrarnos en el que, probablemente, es el partícipe central en la discusión española de política económica, el Banco de España, a quien entenderemos como actor individual, pero también como parte del Eurosistema, por lo que consideraremos también las opiniones del Banco Central Europeo. Ocasionalmente aludiremos a los juicios de expertos particulares o representantes de instituciones con alguna voz en el debate, sobre todo como elemento de contraste. No nos centramos en los gobiernos de turno, pues ya los examinaremos en secciones subsiguientes no tanto en sus palabras como en sus hechos, y porque es más probable que las señales de alerta procedan de agentes extragubernamentales. De todos modos, sí aludiremos a algunas de sus posturas, también como elemento de contraste.

1.2.3.1. Los diagnósticos macroeconómicos del Banco de España

Probablemente, el principal vigía de posibles nubarrones económicos en España era entre 2000 y 2007, como lo llevaba siendo varias décadas, el Banco de

España. Esa misión está implícita en varias de sus funciones básicas como banco central nacional: promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, supervisar la solvencia de las entidades de crédito y determinados mercados financieros, elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones, y asesorar al gobierno, además de elaborar los informes y estudios procedentes. El *expertise* acumulado por los técnicos del Servicio de Estudios del Banco de España desde, como poco, los años sesenta, así como la disponibilidad de una cantidad no despreciable de recursos humanos de alta cualificación, convertían al Banco de España en la institución española mejor preparada para emitir señales de alerta[18]. Muy probablemente se trata, además, de uno de los principales centros de producción de análisis económico y de puntos de vista de política económica en España (Martín Aceña, 2000; Pérez, 1997).

Gracias a sus publicaciones (boletines económicos, informes trimestrales y anuales de la economía española, informes de estabilidad financiera, entre otras) y, sobre todo, a las intervenciones de sus gobernadores ante las distintas comisiones de índole económica del Congreso de los Diputados podemos hacernos una idea bastante cabal de sus diagnósticos y del tipo de señales de alerta que efectivamente se enviaron desde esta institución. El objeto de esta sección es el estudio de las alertas emitidas entre, *grosso modo,* el año 2003, cuando los desequilibrios empezaron a intensificarse, y 2007, cuando las hipotéticas alertas se habrían encontrado ya desequilibrios de gran magnitud. Por eso citamos, sobre todo, tomas de posición de Jaime Caruana, gobernador del Banco de España entre julio de 2000 y julio de 2006, y apenas mencionamos discursos de Miguel Ángel Fernández Ordóñez, que desempeñó el cargo entre julio de 2006 y julio de 2012. En cualquier caso, no entendemos esas tomas de posición como intervenciones personales, sino, en gran medida, como síntesis del discurso oficial del Banco. En ese discurso oficial, probablemente, contaban mucho los diagnósticos y propuestas emanados del Servicio de Estudios. De todos modos, que hubiera un discurso oficial no implica la inexistencia de puntos de vista algo o bastante distintos en el seno de la institución ni, obviamente, de una conversación entre esos puntos de vista. Precisamente, concluiremos esta sección analizando el punto de vista de la asociación de inspectores del Banco de España, bastante crítica con el discurso oficial del momento.

El discurso público de los gobernadores del Banco de España, y algunos expertos

Como hemos visto en la sección anterior, las cifras (al menos vistas desde la actualidad) empezaron a ser relativamente preocupantes o a cambiar rápidamente

[18] A la altura de 2005 contaba con una plantilla de unos 2.600 empleados, de los cuales cerca de 1.400 correspondían al nivel de mayor cualificación, grupo cuyo peso estaba creciendo a raíz de la reestructuración de la plantilla paralela a la supresión de sucursales provinciales derivada de la integración en el eurosistema. Los costes de personal de esa plantilla ascendían a unos 200 millones de euros. Fuente de los datos: Banco de España, *Informe anual* 2005.

hacia niveles preocupantes a lo largo de 2003. Por entonces, el déficit por cuenta corriente ya había alcanzado máximos históricos y, en lugar de empezar a corregirse, continuó agravándose; el crédito al sector privado intensificó su senda alcista; la construcción de viviendas siguió desbocada; y los precios de la vivienda también superaban máximos históricos un trimestre tras otro.

En una conferencia de enero de 2003, Jaime Caruana (2003a) se mostró consciente de los riesgos incipientes ligados a la expansión del sector inmobiliario: el creciente endeudamiento de las familias (pero no se citaba a las empresas promotoras, por ejemplo; y nunca se las citó específicamente), y la escalada de precios, que realimentaba el crecimiento de la inversión en el sector, especialmente en un momento de costes de financiación bajos. Recomendó, de cara a la recuperación del ahorro privado y a la "moderación de la apelación a la financiación ajena", "una contención ordenada de las alzas en el precio de las viviendas".

Sin embargo, para el gobernador del Banco de España, en sus propias palabras, el reto más importante al que se enfrentaba la economía española era el de recortar el excesivo diferencial de inflación con nuestros socios europeos, el cual tenía el efecto principal de deteriorar la competitividad internacional de la economía española y limitar su potencial del crecimiento. Esta preocupación, central, fue constante en todas las intervenciones públicas del gobernador, y de su sucesor, a lo largo del periodo estudiado.

La conferencia es interesante también porque revelaba el parecer del Banco de España en dos asuntos centrales: la evolución económica de España dentro de la UEM, y la política monetaria que estaba implementando el BCE. Respecto a lo primero, la entrada en la UEM habría proporcionado un impulso muy positivo a nuestra economía (mayor competitividad, mejor financiación de familias y empresas, menor crecimiento de costes salariales, expectativas de crecimiento más sólidas), debido al "acceso a los niveles de estabilidad macroeconómica propios de los países centrales del área". Según el Banco, se habría ido configurando un patrón de crecimiento protagonizado por la inversión y las exportaciones, con notable creación de empleo y, eso sí, condiciones bastante favorables para la financiación del gasto privado. La administración española habría cumplido su parte, con los cambios regulatorios adecuados y con una política de estabilidad presupuestaria. Tras esa fase, coincidiendo con la desaceleración cíclica de la economía mundial, se produjo un cambio en dicho patrón, recuperando protagonismo el consumo y la inversión en construcción. De acuerdo con el gobernador, era necesario que la economía recuperase un patrón de crecimiento con protagonismo de la inversión y las exportaciones, para lo cual, además de mantener la adecuada estabilidad macroeconómica, era necesario disponer del ahorro (interno, se supone) suficiente, y de una asignación más eficiente de los recursos derivada de un mejor funcionamiento de los mercados y las instituciones.

Nótese que el Banco de España, a través de su gobernador, no está proponiendo un cambio *tout court* de modelo económico, sino la recuperación de las

tendencias entrevistas entre 1999 y 2001, lo cual, con todo, implicaba un distanciamiento de las pautas que se insinuaban a la altura de 2002.

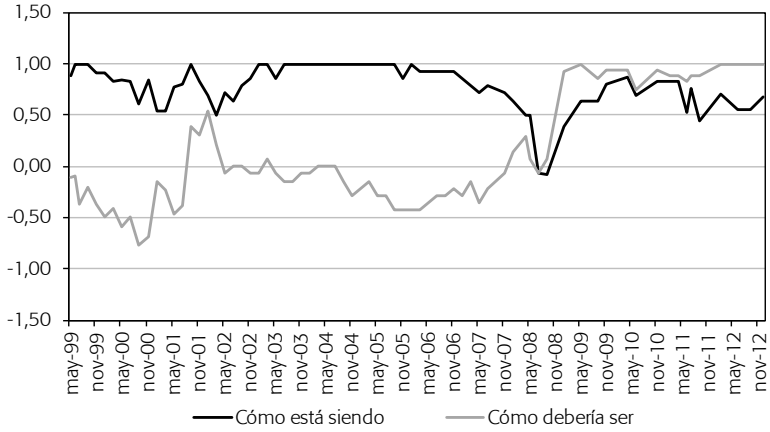
Por otra parte, se asignó una responsabilidad relevante al Banco Central Europeo en que consumo e inversión se convirtieran en "los factores más dinámicos". Que ello fuera así se debió, sobre todo, a que "las condiciones monetarias establecidas para los países de la zona del euro resultaron ampliamente holgadas para nuestra economía, que se encontraba en una posición cíclica más avanzada que la mayoría de los países de la zona". Es decir, muy pronto el Banco de España reconoció que la política monetaria que impulsaba el BCE no era apropiada para España.

En buena medida, el Banco de España estaría reflejando (u orientando) el consenso cada vez más amplio entre los expertos españoles. Funcas lleva a cabo desde 1999 una encuesta a un panel de expertos acerca de la política monetaria y de la política fiscal que se siguen en España. Se les solicita que emitan dos juicios sobre cada una de ellas. Uno es un juicio descriptivo, referido a si la política en cuestión está siendo restrictiva, neutra o expansiva. El otro es un juicio normativo (o, quizás, técnico), referido a cómo debería ser esa política: restrictiva, neutra o expansiva. Como contamos con la cifra absoluta del número de expertos (representantes cada uno de ellos de una institución) que se pronuncia en uno u otro sentido, podemos calcular un índice que resume la perspectiva de los expertos. Restamos un punto por cada uno que usa el calificativo "restrictiva" y sumamos un punto por cada experto que usa el calificativo "expansiva". Las expresiones de neutralidad ni suman ni restan. Esta suma la dividimos por el número total de encuestados, que ha ido variando con el tiempo, y obtenemos el juicio medio del Panel de Funcas. Lo interpretamos como una expresión de las tendencias dominantes entre los principales expertos económicos españoles. La opinión media del Panel de Previsiones de Funcas era la siguiente (véase gráfico 1.15). A principios de 2003 el consenso era total acerca de que la política monetaria del BCE estaba siendo expansiva, un consenso que se mantuvo casi sin cambios hasta finales de 2006. Sin embargo, la opinión media de ese grupo de expertos favorecía una política monetaria neutral, si bien el consenso se fue escorando cada vez más hacia la reclamación de una política monetaria restrictiva, reclamación que terminaría con las primeras manifestaciones de lo que acabaría siendo la crisis actual.

Guillermo de la Dehesa había sintetizado en noviembre de 2002 el argumento básico tras la postura de los expertos españoles, reflejando claramente que cuando se hablaba del "conjunto de la zona del euro", en el fondo, se hablaba de Alemania y Francia: "La política monetaria la fija el Banco Central Europeo de acuerdo con las expectativas del índice de inflación armonizada del conjunto de la zona del euro, que están sesgadas por el mayor peso relativo de Alemania y Francia en dicho conjunto. Por ello, dada la situación de mayor desaceleración de estos países y de sus menores expectativas de inflación, la política del BCE será siempre demasiado laxa para poder reducir las elevadas expectativas inflacionistas españolas" (De la Dehesa, 2002).

Gráfico 1.15

ESPAÑA (1999-2012). JUICIO MEDIO DE LOS EXPERTOS DEL PANEL DE PREVISIONES DE FUNCAS ACERCA DE LA POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO



Nota: (*) Véase el cálculo del índice en el texto.
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los números correspondientes de *Cuadernos de Información Económica.*

Contrástese el parecer extendido entre los economistas españoles con los juicios que podían ser dominantes entre los economistas alemanes más destacados. A título de ejemplo basten los pronunciamientos del llamado "consejo de sabios" (Sachverständigenrat, 2004). En su informe de 2004/2005, referido a 2004, reconocía que la política monetaria era expansiva, pero se mostró de acuerdo con ella, en la medida en que servía para estimular el crecimiento y mantener la estabilidad de precios.

A pesar de que el gobernador del Banco de España reconoció, implícitamente, la inadecuación de la política monetaria del BCE a las necesidades de la economía española, no dedujo de ello una petición de cambio de la política monetaria, sino que se limitó, por una parte, a constatar que era adecuada para la mayoría de los países del euro; y, por otra, a reclamar, en la línea del consenso de los expertos visto más arriba, reformas que mejorasen la eficiencia de la economía, pues ya no era "posible utilizar el tipo de cambio como variable de ajuste para la corrección de los desequilibrios que se puedan generar".

El discurso oficial del banco central español apenas cambió meses después, cuando su gobernador intervino ante la Comisión de Economía del Congreso de Diputados en junio de 2003 (Caruana, 2003b), aunque sus palabras sugieren un mantenimiento de los énfasis en los retos de la inflación, los costes laborales y la competitividad, y una reducción del énfasis en los desequilibrios relativos al sector

de la vivienda y, especialmente, al acelerado crecimiento del crédito. Respecto de lo segundo, el alza de los precios de la vivienda podía justificarse, en gran medida, por "la evolución de sus determinantes–variables demográficas, renta, tipos de interés y rentabilidad de activos alternativos". También advirtió de que el aumento de precios excedía el que justificaban esos determinantes en el largo plazo, pero –y aquí puede observarse el menor énfasis del que hablábamos– no era superior al observado en otros ciclos alcistas, por lo que cabría "esperar que, al igual que en el pasado, [el alza] pueda ser absorbida de manera ordenada y sin movimientos demasiado bruscos de los precios".

La mera constatación de una política monetaria "holgada", la escasa preocupación por un crecimiento acelerado del crédito, y la relativa confianza en que los precios de la vivienda volverían a su cauce encajaban con su diagnóstico general del éxito de la economía española en años de desaceleración económica internacional. Ese diagnóstico revela, de nuevo, qué desequilibrios se enfatizaban y qué políticas públicas se preferían. Las palabras utilizadas fueron las siguientes (con nuestras cursivas): "... lo más significativo de esta evolución es que la economía española ha evitado que la fase de desaceleración condujera a una situación de estancamiento, y ha logrado mantener tasas de crecimiento en torno al 2% incluso en los momentos de mayor debilidad. Con ello, se ha puesto de manifiesto *cómo, con una economía más flexible y estable, el ajuste cíclico se puede producir de manera relativamente suave* y sin poner en peligro el avance en la convergencia. Todo ello indica, por tanto, que, *si se sigue avanzando en esta dirección y profundizando en las políticas encaminadas a mejorar el funcionamiento de la economía,* existen razones para contemplar esperanzadoramente la perspectiva de un continuo recorte de las diferencias que todavía nos separan de los niveles medios de bienestar de las economías europeas...".

En este diagnóstico general, como puede verse, no entraba por entonces la idea de que el suave ajuste cíclico pudiera haber tenido algo que ver con la política monetaria expansiva del BCE y el estímulo al crédito al sector privado que esa política podía estar provocando. La conexión entre esas variables (política monetaria expansiva, crecimiento del crédito, crecimiento de la economía española sustentado en la construcción) fue, sin embargo, relativamente clara en la intervención del gobernador del Banco de España ante el Congreso un año después, el 30 de junio de 2004 (Caruana, 2004). En esta ocasión volvió a constatar la existencia de unas condiciones monetarias muy favorables para el crecimiento, que, sin embargo, no habían mejorado el dinamismo de la eurozona en su conjunto, aunque sí el de la economía española. Sin embargo, al éxito económico español no habían contribuido solo las favorables condiciones monetarias y de financiación, sino las políticas de oferta (entiéndase por ellas los cambios en la regulación de mercados de bienes y servicios) y una política fiscal con un "tono estabilizador".

Reclamó, de nuevo, un cambio en el patrón de crecimiento, que seguía excesivamente sustentado por la demanda interna (consumo, inversión en construcción), advirtiendo de los riesgos del patrón actual. Las prioridades seguían claras. El pri-

mer reto mencionado fue el de la pérdida de competitividad, derivada del mantenimiento del diferencial de inflación, del diferencial de costes laborales y del estancamiento de la productividad. Solo después se refirió a las "tendencias que pueden comprometer el equilibrio financiero de empresas y familias". Sin embargo, una vez más, no es difícil entender esta segunda advertencia como una alerta matizada, dada la interpretación del Banco de España. Por lo pronto, creía que el aumento del endeudamiento de familias y empresas debía "interpretarse, sobre todo, como el ajuste de estos sectores a unas condiciones financieras más estables, por lo que no representa por sí mismo un problema". Es decir, aunque en este y otros discursos se asignase alguna relevancia a la política monetaria "holgada" en la mayor facilidad del sector privado para conseguir financiación, enfatizaba las "condiciones financieras más estables", expresión con la que, probablemente, se refería a tipos de interés establemente bajos derivados de nuestra pertenencia a la UEM. Sin embargo, la argumentación del Banco de España olvidaba que, justamente por pertenecer a la UEM, la economía española se estaba enfrentando a una política monetaria inadecuada.

Asimismo, al banco central español le preocupaban los posibles efectos de un "eventual endurecimiento de las condiciones monetarias" en la posición financiera de empresas y familias, más sensible a aquellas por el endeudamiento y el creciente componente variable en sus activos (acciones) y pasivos (hipotecas con interés variable). Los énfasis recayeron, sin embargo, en los efectos que una probable moderación del alza de los precios de la vivienda pudiera tener en la situación de las familias, no porque fueran reflejo de una ralentización económica (y de mayores dificultades de esas familias para hacer frente a sus hipotecas), sino porque se aminorase el efecto riqueza y las familias pudieran gastar menos. Al menos es lo que cabe entender de una frase no especialmente clara: "se ha alcanzado una cierta sobrevaloración que es necesario absorber mediante una pronta moderación de las alzas que se siguen registrando, para evitar correcciones futuras que pudieran afectar a la capacidad de gasto del sector". En el turno de preguntas, según lo recoge la prensa, negó que existiera una burbuja inmobiliaria, aunque reconoció que de no atajar el aumento de los precios, aumentaría la probabilidad de un cambio brusco[19].

Las propuestas del gobernador para responder a estos retos revelan también los énfasis de la perspectiva del Banco de España. Para mejorar la competitividad había que reformar el mercado laboral (acabando con la dualidad y flexibilizando la negociación colectiva), seguir reformando los mercados de productos y servicios y reformar el mercado de la vivienda para moderar los precios (liberalizando el suelo y promoviendo el alquiler, entre otras medidas). Para moderar una demanda interna que crecía demasiado, había que convertir una política fiscal que seguía siendo expansiva en restrictiva, dadas las condiciones de una política monetaria holgada. Es decir, el gobernador aceptaba como un dato de la realidad la política monetaria expansiva del BCE, a la que había que ajustarse con las políticas domésticas correspondientes. Este dato de la realidad probablemente estaba siendo decisivo

[19] *El País,* 1 de julio de 2004.

para que, por entonces, se observasen otros datos de la realidad: ritmos de crecimiento interanual del crédito al sector privado del 16%, en clara aceleración desde 2002; precios de la vivienda creciendo al 20% anual; y un déficit de la balanza por cuenta corriente encaminándose a un máximo histórico del 5,9% del PIB en 2004.

Un año después, en junio de 2005, es decir, tras un año de intensificación de los desequilibrios, el discurso del gobernador del Banco de España fue prácticamente el mismo, con diagnósticos similares y con las mismas propuestas de medidas (reformas estructurales, reforma del mercado de trabajo, política fiscal restrictiva), si bien el tono de algunas afirmaciones sugiere una conciencia más aguda de los problemas (Caruana, 2005).

En esta ocasión, en su explicación de la potente demanda interna usó calificativos más sonoros, pues venía "determinada por los *potentes* estímulos inducidos a través de unas condiciones monetarias y financieras que se habían mantenido *notablemente* holgadas". Esta vez, la contribución negativa del sector exterior al crecimiento se convertía en "el desequilibrio exterior". Sin embargo, la explicación seguía siendo la misma: el empeoramiento de la competitividad, derivado del mantenimiento de los diferenciales de inflación y costes salariales, así como del mal comportamiento de la productividad. Volvía a insistir en el problema del endeudamiento del sector privado, pero el foco lo ponía casi exclusivamente en las familias, no en las empresas (del sector de construcción, en concreto), y aun alertando de ese riesgo, no se pronunciaba sobre su magnitud ni resaltaba su urgencia. La siguiente cita revela claramente los esquemas mentales con que se operaba en el Banco de España: "Los riesgos de esta situación son difíciles de valorar, anque *no estamos hablando de algo cuya materialización sea inevitable, y mucho menos inminente.* Las bajadas de tipos de interés y el alargamiento de los plazos medios de los préstamos hipotecarios han limitado el aumento de la carga financiera de los hogares, y el propio incremento del precio de la vivienda ha contribuido a reforzar la posición patrimonial de las familias, a través de la revalorización de sus activos inmobiliarios. La situación del sector combina una *razonable solidez patrimonial* con una mayor exposición frente a posibles perturbaciones en la evolución de su renta o al valor de su patrimonio, generadas por cambios en la evolución del empleo, de los tipos de interés o del mercado inmobiliario" (nuestras cursivas).

Las señales que se enviaban con estos discursos remitían a la presencia de riesgos de cierta entidad, pero no urgentes, riesgos ante los que podría responder el colchón patrimonial de los hogares. Lo que no se decía era que ese colchón patrimonial derivaba, en lo fundamental, de un aumento del precio de la vivienda difícilmente sostenible a la vista de lo ocurrido en el pasado. Y tampoco se hablaba, no ya en ese párrafo, sino en todo el discurso, de la situación patrimonial de las empresas (inmobiliarias o de la construcción).

La señal de poca urgencia se intensificaba con pronunciamientos como el siguiente: "Los análisis realizados en el Banco de España indican que *es posible que la sobrevaloración [de las viviendas] existente se pueda corregir de manera*

gradual, aunque la probabilidad de este escenario deseable tiende a reducirse conforme se prolonga el período de fuertes alzas" (nuestras cursivas).

El lector puede comprobar que las anteriores son alertas o advertencias reales, pero de tono moderado. Por entonces, el crédito al sector privado crecía a un ritmo interanual cercano al 19%, encaminándose a niveles de crecimiento nominal similares a los registrados a finales de los ochenta, que hubo que contrarrestar con las correspondientes dosis de política monetaria restrictiva, y con la correspondiente recesión de principios de los noventa. El crédito destinado a la adquisición de viviendas crecía todavía más deprisa. Los precios de la vivienda seguían casi sin moderarse, con un incremento anual próximo al 15%. Y el déficit por cuenta corriente alcanzaba nuevos máximos, en el camino de un 7,5% del PIB en 2005.

Como contrapunto puede observarse la visión crítica de varios expertos ajenos al Banco de España. En 2004, CCOO, UGT y CEOE habían firmado un acuerdo tripartito que comportaba, entre otros compromisos, la convocatoria de una comisión de expertos que propusiera una reforma del mercado de trabajo. Su dictamen (Cruz *et al.,* 2005), publicado en enero de 2005, sería utilizado por aquellos actores para llegar a un nuevo acuerdo en mayo de 2006, y por el gobierno para promulgar una nueva normativa laboral en junio de ese mismo año (véase capítulo 2). Lo interesante, a nuestros efectos, es que el dictamen del comité de expertos identificaba con bastante claridad lo desequilibrado que estaba siendo el crecimiento económico español. La expansión del empleo se debía a "circunstancias excepcionales que no cabe esperar que se repitan en el futuro", es decir, a un "crecimiento de la demanda agregada basado fundamentalmente en el consumo y en la inversión residencial". El impulso de ambos factores, "basado en las favorables condiciones de financiación", estaría agotándose. El diagnóstico no era tan distinto de los publicados por el Banco de España, pero el lenguaje era más categórico.

Mucho más nítido era Alberto Recarte (2005), de quien ya hemos mostrado juicios muy críticos acerca del ingreso de España en la UEM. Predecía la llegada de una crisis (en 2006 o 2007) como consecuencia de un modelo de crecimiento agotado y de gobiernos incapaces de adoptar las medidas adecuadas. Enfatizaba, como el Banco de España o el comité de expertos que acabamos de citar, la pérdida de competitividad de la economía española, que quedaba reflejada en un indicador, el del déficit de comercio exterior, que él cifraba en el 7,5% del PIB en 2004, "los peores resultados de nuestra historia". El tono de alerta es muy distinto al de los discursos que venimos analizando, en los cuales no se mencionaba la magnitud de ese déficit. Según Recarte, para recuperar competitividad a corto plazo habría que bajar los salarios o conseguir que subieran muy poco, por debajo de la inflación, pero no lo veía viable, entre otras cosas, por los "tipos de interés tan bajos ... y un brutal aumento de la cantidad de dinero en circulación". En su diagnóstico, por último, reservaba un papel central a los efectos no deseados de contar con la moneda común, por una parte, llamando a reconocer que la subida de precios de la vivienda no habría tenido lugar fuera del euro; y, por otra, resaltando la incoherencia de un Banco de España que exhortaba a las entidades a la prudencia en sus créditos

hipotecarios, mientras el BCE, del cual el Banco de España no era, según Recarte, más que una "delegación territorial", seguía una política monetaria "completamente diferente de la que le gustaría al Banco de España".

El aviso de los desequilibrios también fue bastante sonoro en alguno de los artículos de Guillermo de la Dehesa, quien, de todos modos, los efectuó desde una posición muy favorable a la pertenencia de España a la UEM. En un artículo titulado "Déficit exterior récord" (De la Dehesa, 2005) centraba la atención en las cifras históricas del desequilibrio exterior de la economía española, resaltando que reflejaba una notable pérdida de competitividad. Sin embargo, a su juicio, fuera del euro la situación habría sido todavía peor: "La segunda pregunta obvia es qué hubiera pasado si España, con un déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos del 5,7 por ciento no fuese un país miembro de la Unión Europea y de la eurozona. La respuesta es relativamente fácil. Nos encontraríamos con nuestra moneda, la peseta, fuertemente devaluada, con una tasa de inflación de más del doble que la actual, con unos tipos de interés a corto y largo plazo tres veces superiores a los actuales, con un déficit presupuestario muy elevado y una deuda sobre PIB cercana al 100 por ciento. Probablemente estaríamos haciendo un fuerte ajuste de la demanda interna que nos habría producido una recesión".

Es cierto que fuera del euro la economía española, como probaba la trayectoria pasada, también habría acumulado déficits comerciales, que se habrían resuelto con recesiones y devaluaciones de la moneda, y no es descartable que las cuentas públicas pudieran presentar (todavía) más problemas. Lo que falta en su análisis, como en el de muchos economistas del momento, es considerar de la hipótesis según la cual el desequilibrio exterior nunca habría alcanzado una magnitud tan grande de no ser por la pertenencia a la UEM.

En julio de 2006 Jaime Caruana fue sustituido en su cargo por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, nombrado en marzo del mismo año. Quizá por la situación de interinidad, el gobernador saliente no acudió al Congreso en primavera, como era costumbre, de modo que la siguiente comparecencia de un gobernador del Banco de España tuvo lugar en otoño de 2006, esta vez ante la Comisión de Presupuestos del Congreso (Fernández Ordóñez, 2006). El contenido del discurso fue casi idéntico al pronunciado por el anterior gobernador en junio de 2005, a pesar de haber transcurrido bastante más de un año (de acumulación de desequilibrios). La diferencia principal residió en dos referencias obligadas. Por una parte, aludió al paulatino cambio de orientación de la política monetaria del BCE, que había comenzado a subir los tipos de interés a finales de 2005, y que fue visto en términos positivos: "La retirada gradual del tono expansivo de la política monetaria única ... se [está] produciendo en un momento especialmente oportuno para la economía española". Por otra parte, mencionó la consolidación de la recuperación en el conjunto de la zona del euro, la cual también se interpretó en términos de las virtudes de la política monetaria del BCE. En un momento del discurso afirmó: "La política monetaria instrumentada en los últimos años ha contribuido de manera efectiva a la mejoría de

la situación y de las perspectivas económicas del conjunto de la zona del euro". Y más adelante remachó: "es ... la credibilidad adquirida la que ha permitido al Banco Central ajustar en el pasado reciente las condiciones monetarias a la debilidad de la economía sin amenazar el cumplimiento de su objetivo prioritario [la estabilidad de precios]". Lo cual no deja de ser llamativo si tenemos en cuenta lo que tardó la política monetaria del BCE en alentar el crecimiento del conjunto de la zona del euro. Esa política se relajó desde el verano de 2001, año que acabó con un crecimiento del PIB del 2% (frente al 3,8% del año 2000). En 2002, la tasa se quedó en el 0,9%, y aun fue menor en 2003, con un 0,7%. Solo en 2004 se recuperó claramente, con un 2,2%, pero el ritmo de crecimiento volvió a descender en 2005, hasta el 1,7%.

Los riesgos que enfatizó el nuevo gobernador fueron los mismos sobre los que alertaba el anterior, esto es, la pérdida de la competitividad derivada del diferencial de inflación y el creciente endeudamiento privado, o, más bien, de los hogares, en quienes centró la atención. Respecto de lo segundo, de nuevo, habló de una posición patrimonial "saneada", que constituía una "base sólida" para adaptarse a un entorno de tipos de interés más elevados, aunque una parte de los hogares endeudados, los de menor nivel de renta, y una parte de las empresas de servicios inmobiliarios, pudieran ser vulnerables. Lo que ocurre es que inmediatamente difuminaba esa advertencia de vulnerabilidad, al afirmar que los tipos de interés no subirían mucho ("el entorno de estabilidad de precios, que acota el recorrido previsible de los tipos de interés") y prever que los precios de la vivienda se desacelerarían gradualmente. Ambos factores contribuían "a aliviar los elementos de riesgo señalados". A lo cual se unía "la solvencia del sistema financiero y la saneada situación de las finanzas públicas".

También recordó el problema del desequilibrio exterior, pero, como su antecesor en el cargo, tampoco mencionó su magnitud, ni que hubiera alcanzado niveles máximos, sino que, más bien, lo enmarcó en un contexto de mejora: "el aspecto más destacable de la coyuntura actual es el alivio que se empieza a producir en la presión de la demanda exterior neta".

Por tanto, la intensidad de las alertas no aumentaba, quedando desdibujadas en un ruido de fondo de confianza en el BCE y de consolidación del crecimiento en la eurozona. Mientras, los desequilibrios de la economía española seguían intensificándose. El crédito al sector privado había llegado a crecer a un ritmo anual del 28,9% en mayo de 2006, apenas por debajo del máximo histórico de noviembre de 1973 (29,1%), en un momento en que el nivel de crédito en la economía española era muy inferior al de comienzos del siglo XXI. Eso sí, el comportamiento del crédito había empezado a reaccionar a una política monetaria más restrictiva, de modo que en el momento del discurso de Fernández Ordóñez solo crecía a un ritmo anual algo superior al 25%. A su vez, los precios de la vivienda habían iniciado su senda de moderación, pero todavía seguían creciendo a un ritmo del 9% anual. Por último, el déficit por cuenta corriente, en proceso de alivio, empezó a tocar, efectivamente, fondo, pero todavía llegó al 9% del PIB en 2006 y llegaría al 10% en 2007.

Dentro de la UEM el déficit exterior no es tanto problema

No prolongaremos mucho más el análisis de los discursos de los gobernadores del Banco de España, pues, a finales de 2006, por muy sonoras que hubieran sido las señales de alerta, y por muy improbablemente pronta que pudiera haber sido la respuesta de las políticas públicas, apenas podrían haber afectado al desarrollo de lo que acabó siendo una profunda crisis. Una referencia a las posturas del Banco de España en 2007 sugiere que, de todos modos, tampoco ese año subió claramente el nivel de decibelios de sus alertas, quizá porque nunca acabaron de conceder una gravedad máxima a los desequilibrios.

En su nota de respuesta a la consulta del Ministerio de Economía en relación con la legislación de estabilidad presupuestaria, publicada a finales de febrero de 2007 (Banco de España, 2007a), además de las esperables previsiones optimistas acerca de la evolución del PIB en 2007 y en 2008 (una tasa superior al 3%), y las razonables de desaceleración de la inversión residencial (para lo cual solo tenían que mirar lo ocurrido en 2006), se contiene una apreciación significativa de la relevancia del que acabaría convirtiéndose en el desequilibrio por excelencia, el del déficit exterior: "En el terreno del desequilibrio exterior, es previsible que el déficit siga aumentando en el horizonte de previsión debido al incremento del déficit comercial ... *Dentro de la Unión Monetaria, la financiación del déficit no presenta dificultades.* Sin embargo, su tendencia ascendente refleja la persistencia de un crecimiento del gasto de los residentes por encima de la expansión de las rentas generadas en el interior de la economía, *lo que supone un recurso creciente de los agentes, hogares y empresas no financieras, al endeudamiento, que no puede aumentar indefinidamente al ritmo actual*" (nuestras cursivas).

Es la primera vez que se mencionaba con tal claridad que el endeudamiento del sector privado (obsérvese que no se incluye a las entidades financieras) no podía seguir aumentando indefinidamente al ritmo de entonces. Sin embargo, lo más llamativo de esta cita es una afirmación que se revelaría como profundamente errónea una vez inmersa la economía española en la crisis actual: la financiación del déficit no presentaba dificultades en el seno de la UEM, un convencimiento que quizá estaba bastante extendido en el *establishment* económico español, no solo el académico[20]. Por ejemplo, en diciembre de 2005 la Asociación Española de Banca (AEB) se había pronunciado en términos muy similares, recordando que pertenecer al euro facilitaba "la financiación del déficit exterior a bajo coste mediante el recurso al ahorro externo" y que el "problema real no [era] el de la financiación de dicho déficit, sino la erosión de la competitividad" (AEB, 2005: 1). Un año después reiteraba el mismo argumento, recordando que el déficit exterior se había "financiado sin dificultad a través de la cuenta financiera" (AEB, 2006: 22). Dentro del gobierno también

[20] Véanse, en esta línea, dos trabajos de economistas vinculados al Banco de España: L'Hotellerie-Fallois y Peñalosa (2006) y Malo de Molina (2007). En una línea relativamente afín, pero más ponderada, y, sobre todo, en el marco de un discurso que insiste en los crecientes desequilibrios, véase Laborda (2006).

se mantenía una postura similar, como reflejó en una entrevista publicada a mediados de 2006 Ángel Torres, Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia. Según su punto de vista, el déficit exterior, efectivamente, había alcanzado niveles históricamente elevados, pero "los flujos de capitales netos exteriores [lo habían] financiado con holgura" y, más relevante, "la pertenencia a una unión monetaria [habría] modificado radicalmente los parámetros habituales para analizar" esos desequilibrios. De este modo, proponía definir la sostenibilidad del déficit por cuenta corriente no en términos del PIB español, sino del PIB de la zona del euro o del ahorro total de la zona del euro (Torres, 2006).

La realidad se encargaría de desestimar esos planteamientos. Una parte de la gravedad de nuestra crisis se debe, precisamente, a que las entidades financieras (sobre todo alemanas, pero no solo ellas) que habían sostenido ese déficit comercial simplemente cerraron el grifo de los préstamos en 2008/2009.

1.2.3.2. Las alertas micro*, o la cuestión de la estabilidad del sistema financiero*

Uno de "los perros que no ladraron", por parafrasear la expresión de Conan Doyle, quizá porque no tenían que haberlo hecho, en los discursos de los gobernadores del Banco de España, fue la cuestión de la estabilidad del sistema financiero español. Es cierto que los niveles de solvencia de las entidades estuvieron por encima de los niveles de riesgo requeridos por la regulación europea e internacional, pero no deja de llamar la atención la asepsia con que se trataba el enorme crecimiento del crédito en aquellos discursos. En las publicaciones más pertinentes a esta cuestión (los informes trimestrales de estabilidad financiera y las memorias anuales de supervisión bancaria) sí se hace mención a esta problemática, pero sin mostrar una preocupación excesiva.

Entre 2003 y 2007, esas publicaciones resaltaron los niveles de solvencia (normalmente muy por encima de los mínimos exigidos por la regulación) y la baja morosidad (que tardaría mucho en volver a crecer), planteando la aceleración del crédito como un reto de gestión para las entidades. En diciembre de 2005, el tono del informe de estabilidad financiera era el siguiente: "ese dinamismo de la actividad exige que la gestión del riesgo de crédito por parte de las entidades sea cada vez más rigurosa, dado que el contexto de prolongado crecimiento económico y baja morosidad en el que se halla inmersa la economía española podría llevar a una relajación excesiva de la política de admisión y selección de acreditados" (Banco de España, 2005: 15).

Es decir, se solicitaba de las entidades un mayor rigor en la gestión del crédito, para que evitaran el error de relajar excesivamente su política crediticia. Esta recomendación, apenas algo más que una petición, se hacía en un momento en que el crédito al sector privado crecía a un ritmo anual del 27,2%, casi el máximo que llegaría a alcanzar, como hemos visto más arriba.

En julio de 2006, la mención que se hacía a la aceleración del crédito en la presentación de la memoria de supervisión bancaria era así de aséptica: "La actividad de las entidades de crédito y sus grupos consolidados estuvo marcada por un entorno económico favorable, que propició que el balance total de las entidades individuales creciera un 21,6%" (Banco de España, 2006a).

Crecía el negocio más de la quinta parte en un año y parecía aceptarse como un caso de *business as usual.* El tiempo confirmaría que no lo era.

Antes de 2007, el mayor nivel de alerta procedente de esas publicaciones del Banco de España se alcanzó en noviembre de 2006, en la presentación del *Informe de Estabilidad Financiera,* que confirmaba "la fortaleza de las entidades de depósito españolas, tanto en términos de rentabilidad como de solvencia", si bien persistían "los elementos de preocupación relacionados con el fuerte crecimiento del crédito y su concentración en determinados segmentos de negocio" (Banco de España, 2006b). En realidad, es muy difícil hallar trazas de esa preocupación en informes anteriores.

A finales de 2007, ya en marcha la crisis financiera en Estados Unidos, el Banco de España siguió enviando señales de seguridad, resaltando la fortaleza del sistema financiero español, cuyas entidades no habrían incurrido en prácticas de ingeniería financiera similares a las norteamericanas, habrían titulizado activos de alta calidad, y, además, habrían provisionado fondos suficientes para los malos tiempos (Banco de España, 2007b). El informe de abril de 2008 también hablaba de la solidez del sistema, que incluso habría superado pruebas de estrés severas sobre posibles riesgos derivados de la evolución del sector inmobiliario (Banco de España, 2008a). En noviembre de 2008, el informe insistía en los rasgos del sistema financiero español que garantizaban su fortaleza, recordando, de todos modos, que el crédito ya se estaba desacelerando (Banco de España, 2008b). En realidad, a esas alturas ya no era tan relevante la emisión de señales de alerta, sino que se trataba de afrontar la crisis financiera más grave que ha atravesado la economía española.

La carta de la Asociación de Inspectores del Banco de España de mayo de 2006

Ya muy avanzada la crisis, en febrero de 2011, salió a la luz pública una carta que había enviado en mayo de 2006 la Asociación de Inspectores del Banco de España al entonces Vicepresidente Económico, Pedro Solbes, a través de su directora de gabinete[21]. Su objeto principal era alertar de una situación del sistema financiero español mucho peor que la presentada públicamente, y debida a la acu-

[21] Revelada en *El Mundo,* 21 de febrero de 2011. Texto disponible en: estaticos.elmundo.es/documentos/2011/02/21/inspectores.pdf. Que la carta alcanzase al gabinete de Solbes no implica, necesariamente, que llegase al Vicepresidente o que representase una señal suficientemente potente en el contexto de las múltiples señales con las que debía de lidiar un gabinete tal en esos momentos.

mulación de riesgos en el sector inmobiliario. En ella, esta asociación, que representaba al 90% de los inspectores del Banco de España, mostró sus discrepancias con los análisis de la realidad que presentaba en público el gobernador de la institución. Lo fundamental del mensaje era, primero, que la gran subida de los precios de la vivienda obedecía, en gran medida, al gran crecimiento del crédito inmobiliario; segundo, que el nivel de riesgo de las entidades financieras, derivado del "frágil estado" del mercado inmobiliario, era muy superior al que se desprendía de los discursos del gobernador. De este modo, las entidades eran menos solventes de lo que parecía. Tercero, que el Banco de España había contribuido a ese riesgo con una "actitud pasiva", al no ejercer correctamente sus funciones de supervisión y exigir a las entidades, de manera generalizada, tal como le facultaban sus competencias, mucho más rigor en la gestión del crédito. Por último, se advertía de los riesgos en que estaban incurriendo las entidades al acudir a la financiación exterior para poder conceder créditos a familias y empresas del sector de la construcción.

Esta carta es útil para completar el recorrido sobre las señales de riesgo emitidas desde el Banco de España por varias razones, que analizamos a continuación.

En primer lugar, parece claro que dentro del Banco de España no había una única perspectiva, no solo acerca de los riesgos macroeconómicos, sino acerca de la salud de las entidades financieras. Al menos había una voz, por así decirlo, disidente, y no era la voz de un actor en los márgenes, sino de un actor central (o unos actores centrales, si entendemos a los inspectores individualmente) en el organigrama del banco.

En segundo lugar, que los inspectores, como grupo, decidieran manifestar una crítica tan dura al gobernador del banco puede implicar, obviamente, diferencias de intereses corporativos (el año anterior habían convocado una huelga en la que demandaban un estatuto del inspector que aclarara sus funciones, entre otras cosas), pero también puede implicar una medida de último recurso. En este último sentido, se trataría de comunicar de manera colectiva algo que, según la asociación, los inspectores llevaban comunicando cotidianamente a sus superiores. Si esto es cierto, apuntaría a un cortocircuito en la comunicación interna en el banco o a una divergencia de perspectivas entre uno de los cuerpos técnicos y la cúpula del banco, mucho más "política".

En tercer lugar, en la carta avisaban los inspectores de que harían público un comunicado para manifestar sus profundas discrepancias con el gobernador del Banco, pero no llegaron a hacerlo. Bien recibieron una contestación suficientemente satisfactoria del Ministerio de Economía, bien la recibieron de los órganos de gobierno del banco, bien su determinación cívica no era tan potente como sugiere la redacción de la carta, que, en ese caso, podría haber servido como instrumento de negociación acerca de otros asuntos de interés para el cuerpo de inspectores.

En cuarto lugar, la carta es interesante porque, aun mostrando que la asociación de inspectores era muy crítica con los puntos de vista dominantes en el Banco de España, y a pesar de que los inspectores estaban a pie de obra, en el fondo,

también ellos mantenían una visión bastante optimista de los problemas del sector financiero y los del inmobiliario. De ello es prueba la siguiente frase: "Si bien es cierto que también nosotros consideramos que la gran mayoría de las entidades de crédito españolas están bien capitalizadas y que, por ello, su solvencia no es previsible que se vea comprometida aun en los escenarios más desfavorables, no lo es menos que en esos mismos escenarios, y en otros no tan improbables, el número de familias que tendrá que afrontar serias dificultades para hacer frente a sus compromisos financieros crecerá de manera alarmante".

La frase revela, por una parte, la creencia en que la gran mayoría de las entidades de crédito estaban bien capitalizadas y no se vería comprometida su solvencia. Ello, claro está, *a posteriori,* se reveló como un error, si tenemos en cuenta el amplísimo y profundo proceso de reestructuración vivido por el subsector de las cajas de ahorros. Y, por otra, revela que sus énfasis no eran tan distintos de los del discurso oficial del Banco de España: mencionan a las familias que tendrán problemas para pagar sus hipotecas, pero se olvidan de empresarios constructores y promotores, cuyas suspensiones de pagos acabaron por ser las principales responsables de los enormes "agujeros" en el balance de tantas y tantas cajas de ahorros, y algunos bancos.

Por último, es interesante la fecha de la carta. Es del 26 de mayo de 2006. En el caso de que la asociación de inspectores se hubiera decidido a hacer pública su postura, la señal de alerta habría llegado, como las suaves señales de alerta emitidas desde el Banco de España, en una fase bastante avanzada de los procesos generadores de desequilibrios.

1.2.3.3. Una interpretación del nivel moderado de las alertas emitidas por el Banco de España

A nuestro juicio, las alertas acerca de los graves desequilibrios de la economía española emitidas por el Banco de España podrían haber sido más intensas. Probablemente, también podrían haberlo sido las emitidas por el conjunto de la comunidad de expertos, si bien hemos mostrado algunos ejemplos en los que se observa que sus juicios sobre la situación eran probablemente más críticos. Obsérvese que el núcleo de nuestro argumento no se refiere, en este momento, a si el Banco de España o la comunidad de expertos podrían haber previsto la crisis, o su enorme gravedad en España. De hecho, sabemos que muy pocos barruntaron esa crisis en Estados Unidos o en Europa. Lo que argumentamos es que, independientemente de que los desequilibrios acabaran o no contribuyendo a agravar la crisis, primero, tenían una gran entidad como problemas en sí mismos, como algún experto señaló, segundo, probablemente, requerían de respuestas, en parte, europeas, pero, en parte, locales, y, tercero, para que esas respuestas se desencadenasen, un requisito previo era el reconocimiento de la gravedad de los desequilibrios y, por tanto, la

emisión de las señales de alerta correspondientes. Estas fueron débiles o moderadas, no solo en el caso del Banco de España, pero también en su caso.

Para entender la moderación del Banco de España probablemente hay que acudir a una explicación multicausal, que podría comenzar con las siguientes hipótesis plausibles.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta que en el caso de un banco central, incluso de un banco central que forma parte de otro jerárquicamente superior, las palabras de sus representantes son hechos, es decir, pueden tener consecuencias inmediatas, y de calado. Es difícil imaginar que un banco central, cualquiera, manifieste dudas serias sobre la salud financiera de las entidades que supervisa. Podría desencadenar en los mercados financieros una espiral de desconfianza tal que comprometiera definitivamente la salud de esas entidades. Sin embargo, la prudencia debida no sirve tanto para explicar por qué no fueron mucho más intensas las alertas sobre los desequilibrios exteriores de la economía española.

Ni por qué no fueron más intensas las alertas acerca del excesivo crecimiento del crédito. Aunque sea un argumento contrafactual, no es imposible imaginar una emisión de señales adecuadamente modulada en intensidad y en el tiempo que hubiera vuelto poco a poco más cautelosos a los prestamistas internacionales de los bancos españoles. La alternativa, esta sí factual, fue que la cautela llegó de golpe en 2009.

Por lo anterior, en segundo lugar, no es del todo descartable el argumento propuesto por algunos acerca de la falta de autonomía del Banco de España respecto del gobierno de turno[22]. *De iure,* la autonomía era máxima; *de facto,* el gobierno seguía nombrando al gobernador, probablemente, entre los política o ideológicamente afines. Un gobernador con no mucha autonomía del gobierno de turno será menos duro en sus críticas, no ya de las políticas que pone en práctica ese gobierno, sino también de la situación económica en general (pues puede incrementar el malestar en la opinión pública, con posibles consecuencias electorales). Y se pronunciará con menos claridad sobre desequilibrios que, a corto plazo, son compatibles con elevadas tasas de crecimiento económico, y cuya solución requeriría, precisamente, aminorarlas.

En tercer lugar, hay que referirse a la falta de autonomía del Banco de España, no respecto del gobierno, sino respecto del Banco Central Europeo. Aparentemente, formar parte del BCE implicaba una limitación fundamental, la de aceptar la política monetaria del BCE como un dato de la realidad al que habían de ajustarse las demás políticas (fiscal, de mercado de trabajo, de reformas de los mercados de bienes y servicios...). Decimos “aparentemente” porque no hemos estudiado las tomas de posición de los representantes de otros bancos centrales de la zona del euro, por lo que no sabemos si han sido más críticas o menos críticas de esa política

[22] Véase, por ejemplo, De Barrón (2011). La hipótesis de la falta de autonomía, o de la autonomía reducida, no implica necesariamente la existencia de intervenciones directas por parte del gobierno.

monetaria, o si se han adoptado como si la política monetaria europea no fuera estrictamente algo que se hace tras puertas cerradas, sino que tiene un componente de discusión pública en el que caben disensos y múltiples perspectivas entre los bancos que forman parte del Eurosistema. En el caso del Banco de España, sus críticas llegaban al grado de constatar, implícitamente, que la política monetaria no se ajustaba a las necesidades de la economía española, pero no iban más allá, al menos en público.

En tercer lugar, habría que tener en cuenta factores culturales. Los argumentos defendidos en público por los gobernadores del Banco de España no debían de ser solo suyos, sino que, quizás, representaban una suerte de consenso entre los expertos del Banco de España (nucleados en torno al Servicio de Estudios). Da la impresión de que la definición de situación de esos expertos se movió, durante los años que estudiamos, siempre dentro de los márgenes de la corriente principal de la economía, esto es, la representada por el consenso de expertos analizado en la primera sección de este capítulo. En la medida que el tipo de cambio era intocable, a un Estado miembro de la UEM solo le quedaban otras políticas para ajustarse a los vaivenes del ciclo y/o a las necesidades de mayor eficiencia económica: la política fiscal (que debía ser más restrictiva para moderar la demanda interna), la reforma (liberalizadora) del mercado de trabajo, y las reformas estructurales en general. Plantear un cambio de política monetaria o, al menos, una discusión más abierta sobre esa política monetaria parecía fuera de cuestión.

Al moverse en ese marco de referencia, no solo no se solicitaron desde el Banco de España, explícitamente, cambios en la política monetaria, sino que ni siquiera llegaron a plantearse estrictamente la posibilidad de que uno de los desequilibrios más graves, el exterior, pudiera estar causado o agravado por esa misma política monetaria. Da la impresión de que predominó el argumento causal de la pérdida de competitividad o de la insuficiencia del ahorro interno para financiar el gasto privado; y de que nunca se pensó que los flujos de financiación exterior habían alentado en exceso esa demanda interna, lo que, entre otras cosas, había resultado en un crecimiento excesivo de las importaciones. Es decir, nunca se plantearon que la causalidad pudiera ser la inversa a la habitualmente defendida.

Por último, también podría ser útil explorar hipótesis que atiendan a las peculiaridades organizativas de una institución como el Banco de España. Quizá podrían servir, junto con las demás hipótesis, para entender por qué los inspectores consideraron necesario saltarse las líneas jerárquicas habituales e intentar llegar hasta el Ministerio de Economía (al Vicepresidente del Gobierno), aparentemente, ante la ineficacia de aquellas líneas jerárquicas para transmitir la voz de quienes, teóricamente, mejor podían conocer la realidad cotidiana de las entidades.

2 LAS VICISITUDES DE LA REFORMA LABORAL: ¿SENDA O BLOQUEO DURANTE UN TERCIO DE SIGLO?

2.1 INTRODUCCIÓN

Las vicisitudes de las políticas y actuaciones de los españoles relativas al mercado laboral son todas comprensibles; y comprensible es, por tanto, la tortuosa senda de tímidas reformas de los gobiernos españoles de izquierdas y de derechas durante casi un tercio de siglo, de su sistema dual del mercado de trabajo y de una tasa de paro singular, poco usual en Europa, que oscila, de manera casi permanente, entre cerca del 10 y el 26% (que se calcula sobre una población activa relativamente baja si se la compara con la media europea). Una senda o pauta lamentable, consecuencia de lo que identificamos como opciones inerciales, encadenadas a la decisión de origen, allá en la primera mitad de los años ochenta; en torno a lo que, si quisiéramos dramatizar, podríamos llamar el fatídico año de 1984, no porque lo que ocurrió entonces careciera de precedentes, que los tuvo, e importantes, sino porque ese año se inició la senda del dualismo en el mercado de trabajo español, con una seguridad en el empleo muy elevada para los trabajadores fijos, heredera de la regulación franquista, que se vio reforzada, y una seguridad mínima para los temporales. Y se consolidó un mercado de trabajo especialmente rígido. En él, en tiempos de crisis, siempre ha sido más probable que los ajustes tuvieran lugar en las cantidades de empleo (despidos, no renovación de contratos) que en los precios (ajuste de salarios a la baja, si fuera el caso). En él, en cualquier momento, las empresas han encontrado notables dificultades para ajustarse a las condiciones específicas en las que operaban. Todas esas características han contribuido a que la tasa de paro alcance niveles estratosféricos durante las crisis, y a que le cueste mucho descender (salvo condiciones extraordinarias) en los tiempos de bonanza. Como veremos, la población asalariada mantenía unas disposiciones que también podrían haber sido compatibles con modalidades del mercado de trabajo más flexibles, y con formas de seguridad en el empleo no segmentadas. Al menos así lo sugieren sus actitudes hacia la empresa y la economía de mercado a finales de los años setenta y en la primera mitad de los ochenta. El potencial estaba ahí, y era visible en los años de la transición a pesar de las enormes dificultades objetivas (cambio político, crisis económica) del momento. La responsabilidad es de todos, dado que estamos en una democracia, y con gobiernos diferentes alternándose en el tiempo; aunque, sin duda, la principal recae sobre las elites políticas, económicas, culturales y mediáticas del momento.

Estas elites han arropado una serie de opciones inerciales que han incluido reformas de poco calado, y abocado a variantes del *statu quo,* lustro tras lustro; en

un despliegue de lo que la literatura académica suele llamar *path dependence*[23], quizá porque da más importancia a los factores institucionales que a las decisiones de los agentes. Precisamente por ello, porque queremos insistir en la responsabilidad de los agentes, en que las instituciones no deciden, y los agentes, sí, es por lo que nosotros preferimos hablar de opciones inerciales (Pérez-Díaz y Rodríguez, 1994).

2.2. LAS REFORMAS QUE NO ACABARON, NI ACABAN DE HACERSE EN EL MERCADO LABORAL

En términos generales, la liberalización en los mercados de bienes y servicios debería contribuir al éxito de las reformas en los mercados laborales, en la medida en que la mayor competición experimentada por las empresas les empujaría a demandar un mayor grado de flexibilidad en las relaciones laborales. Asimismo, a reformas laborales más intensas debería haber ayudado, como se ha apuntado en el capítulo 1, la mera pertenencia a la UEM. Sin embargo, por una parte, Alesina, Ardagna y Galasso (2008) muestran que la mera pertenencia a la UEM no impulsó reformas laborales, al menos en lo que ellos denominan "sector primario" del mercado de trabajo (trabajadores indefinidos, que gozan del máximo de seguridad en el empleo). De todos modos, apuntan a alguna influencia en que las prestaciones por desempleo mejorasen (algo esperable, como mecanismos de compensación, en un entorno de reforma de los mercados de bienes y servicios) y en la regulación del "sector secundario" (básicamente, el formado por los trabajadores temporales). Por otra parte, en España, las reformas que finalmente se implementaron antes de la crisis de 2008 fueron de un calado relativamente menor, tanto en sus resultados como en su ambición inicial.

En lo que sigue analizamos la timidez de las reformas laborales en España entre 1997 y 2007. En rigor, el análisis podría prolongarse, hacia atrás, hasta el momento de la transición, y, en especial, el período que arranca de mediados de los años ochenta; y, hacia adelante, al menos, hasta las reformas de 2010-2011, e incluso a la de 2012, con algún matiz. Pero, en este momento, nos centramos por mor del argumento en esa secuencia de 1997 y 2007 (a reserva de determinadas referencias a los periodos anterior y posterior), que incluye la actuación de dos gobiernos aparentemente tan distintos como el del PP de José María Aznar y el del PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero.

A este respecto, y a la luz de lo ocurrido en los demás países de la eurozona, proponemos una explicación que incorpora los argumentos de economía política al uso a un marco analítico en el que los factores culturales son crucialmente relevantes.

---

[23] Véase, entre otros, Sewell (1996) y Pierson (2000).

2.2.1. Reformas tímidas

Las reformas que analizamos apenas hincaron el diente en la dualidad del mercado laboral español, ni en las otras características que lo hacen especialmente rígido. En términos de la seguridad en el empleo, uno de los rasgos definitorios del mercado de trabajo español desde 1984 ha sido la dualidad[24]. La seguridad en el empleo de los trabajadores era elevada al acabar el franquismo (indemnizaciones altas por despido, estricta protección judicial), aunque las prestaciones por desempleo no eran generosas. Lo que hizo el Estatuto de los Trabajadores de 1980 fue mantener los niveles de seguridad en el empleo del franquismo, incrementando el volumen de la protección al desempleo. Así reaccionaron la clase política y los actores sociales organizados a una crisis económica que apenas entendían, pero en la que se daba un alto nivel de conflictividad laboral (huelgas), agitación sindical, aumentos sustanciales de los salarios reales, y crecimiento del paro. Se pensó que atender a la tasa de inflación, que empezaba a desbocarse, era prudente, y que convenía asegurar un contrato social implícito de la nueva democracia con la población trabajadora. La seguridad del puesto de trabajo de los que todavía lo conservaban y aumentar las indemnizaciones de despido les pareció una fórmula adecuada. Los Pactos de la Moncloa de 1977 dieron forma a ese contrato implícito. Todo ello dio lugar a un mercado laboral rígido, probablemente más por la rigidez de la manera de pensar de las elites que como resultado de una presión de la población trabajadora (como se observa en las encuestas del momento: véase más adelante).

La reforma de 1984, llevada a cabo por un gobierno del PSOE, se presentó como una medida de flexibilización. Se aprobó una nueva modalidad contractual, la del contrato temporal de fomento del empleo, o contrato temporal sin causa, aplicable en cualquier sector, caracterizado por costes de despido mucho más bajos que los comportados por los contratos indefinidos. Junto con otras modalidades de contratos temporales, también baratas, esos contratos se convirtieron en la vía principal de contratación desde entonces, impulsando en pocos años la proporción de asalariados temporales sobre el total hasta cotas que rondaron la tercera parte.

Desde entonces, los gobiernos han promovido, o anunciado que iban a promover, reformas laborales con el objetivo explícito de reducir la temporalidad, pero no han resultado eficaces.

Como medida más ambiciosa, en 1997, el gobierno del PP, de acuerdo con sindicatos y asociaciones empresariales, intentó hacer más atractiva la contratación indefinida estableciendo un nuevo contrato indefinido, llamado de promoción del empleo, y caracterizado por costes de despido algo más bajos que los contratos indefinidos estándar y limitados a determinados grupos con dificultades para encontrar empleo, pero excluyendo a los asalariados de 30 a 44 años. En 2002, otro gobierno del PP, en este caso con la oposición de los sindicatos, que convocaron

[24] Véase como resumen de los rasgos principales del mercado de trabajo español, desde 1975 hasta casi la actualidad, el texto de Bentolila, Dolado y Jimeno (2012).

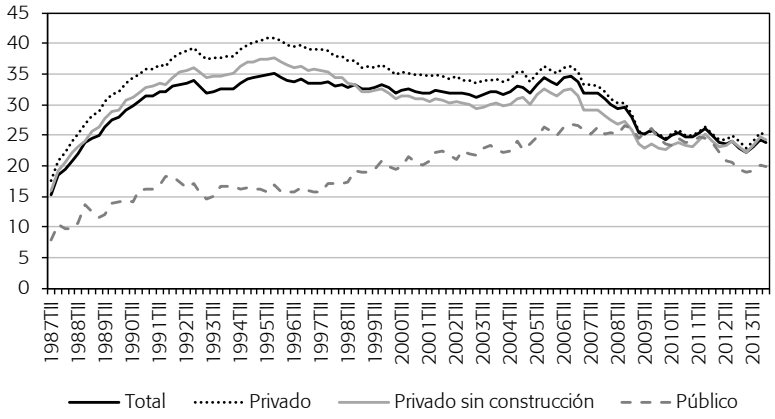
una huelga general, se conformó con reducir en alguna cuantía los costes de los despidos improcedentes (la gran mayoría de ellos), al permitir que las empresas no pasaran por la Magistratura de Trabajo si depositaban inmediatamente el monto de la indemnización y la aceptaba el trabajador, con lo que se evitaban el pago de los salarios de tramitación (aparte del preaviso, y, en algunos casos, lo incierto del resultado).

Por su parte, en 2006, el gobierno del PSOE consiguió el consenso con sindicatos y asociaciones empresariales para una reforma que, en realidad, dejó intacta la dualidad. Se bonificó, durante un tiempo, en las cotizaciones a la Seguridad Social, tanto la conversión de contratos temporales en indefinidos como la contratación indefinida de ciertos colectivos de desempleados. En la práctica, no tuvo mayores efectos, pues las empresas tendieron a despedir a los nuevos indefinidos en cuanto la subvención se acabó. A su vez, se intentó limitar el encadenamiento de contratos temporales obligando a hacer fijos a los trabajadores con dos o más contratos temporales con duración mayor de dos años en el mismo puesto y en la misma empresa, contabilizado todo ello en un periodo de treinta meses. Se permitió, durante un tiempo, convertir todos los contratos temporales en contratos indefinidos de fomento del empleo. Por último, entre otras medidas, se rebajaron algo las cotizaciones por desempleo para los contratados indefinidos, pero también para los eventuales contratados por las empresas de trabajo temporal.

Mientras tanto, en la vida económica real, la tasa de temporalidad respondía con la "suavidad adecuada", es decir, apenas, a las medidas adoptadas.

Gráfico 2.1

ESPAÑA (1987-2013). PORCENTAJE DE ASALARIADOS TEMPORALES SOBRE EL TOTAL, POR SECTORES



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta de Población Activa,* del INE.

Conviene distinguir los sectores privado y público del mercado de trabajo, para no quedarnos con una impresión errónea. Si solo observamos la evolución de la tasa general de temporalidad, comprobamos que cae poco entre el máximo del tercer trimestre de 1995 (35,2%) y el siguiente mínimo en el primer trimestre de 2003 (31,2%) (gráfico 2.1). Sin embargo, la caída entre ambos momentos en la misma tasa aplicada solo a los asalariados privados es más pronunciada, desde un 41 a un 33,5%, y lo es más si excluimos a los asalariados del sector de la construcción, caracterizado por una temporalidad mucho mayor y por una coyuntura totalmente favorable: del 37,7 al 29,3%. Lo que amortigua la caída de la tasa global es el comportamiento del sector público, cuyos trabajadores temporales pasan de representar el 16,9% en el tercer trimestre de 1995 al 21,8% en el primer trimestre de 2003. Esta tasa seguiría aumentando hasta un máximo del 26,8% en el tercer trimestre de 2006. Se trata, en su gran mayoría, de funcionarios interinos, con una seguridad en el empleo *de facto* mayor que la de sus equivalentes en el sector privado, en la medida en que les era más fácil encadenar una larga sucesión de contratos, durante lustros o, incluso, décadas, y que solo se resquebrajó con la crisis actual.

Es decir, la temporalidad se reduce en el sector privado y parece crecer en el sector público. Sin embargo, hay que tener en cuenta que lo segundo equivale a un número creciente de trabajadores interinos que tienen un contrato temporal, pero son "bastante permanentes" en tanto que, en condiciones normales, tienen una expectativa razonable de que se mantendrán indefinidamente en el sector público. Son, o al menos se perciben a sí mismos, y probablemente son percibidos por los demás, como trabajadores permanentes implícitos, por así decirlo.

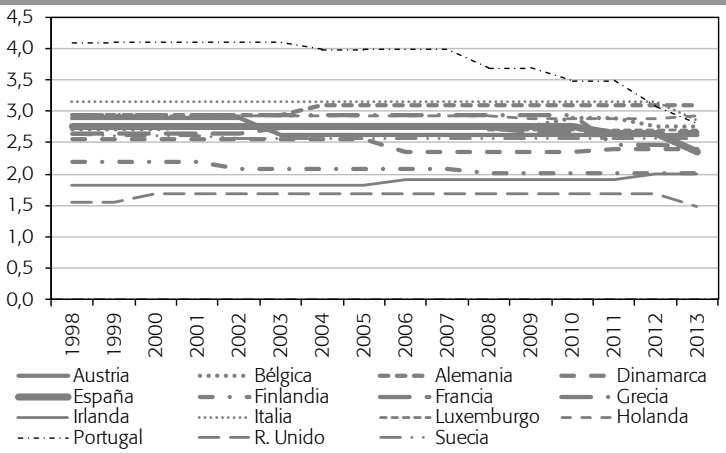
De todos modos, la caída en la proporción de temporales en el empleo privado fue bastante suave. De hecho, el último empujón de la bonanza económica, desde, más o menos 2003, redundó en un nuevo crecimiento de la temporalidad, hasta niveles próximos al 32% entre los asalariados privados de sectores distintos de la construcción. Solo la crisis brutal que estamos viviendo en los últimos años, que, en un primer momento largo, expulsó del mercado casi exclusivamente a trabajadores temporales, ha devuelto la tasa de temporalidad a los niveles de los años ochenta.

2.2.2. Las reformas vistas en perspectiva comparada: una timidez bastante compartida, pero no del todo

La OCDE cuenta con varios indicadores que intentan sintetizar los niveles de protección del empleo con que cuentan los países miembros. *Grosso modo,* unos se refieren a los trabajadores con contrato indefinido y otros a los temporales. Entre los primeros, cuentan con índices más o menos aquilatados. Podemos utilizar el de nivel medio de sofisticación, que tiene en cuenta los despidos individuales y los colectivos, para ver lo ocurrido desde la formación de la UEM con la regulación de la protección de empleo de los contratos indefinidos, pues cubre desde 1998

Gráfico 2.2

PAÍSES DE LA UE-15 (1998-2013). INDICADOR DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO (DESPIDOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS)



Fuente: Elaboración propia con datos de *OECD Indicators of employment protection.*

a 2013[25]. El gráfico 2.2 recoge los datos para los países de la UE-15 y es más que expresivo. Entre 1998 y 2008 la regulación apenas cambia, o, al menos, no cambia lo suficiente como para alterar el indicador. Solo bien entrada la crisis, a partir de 2009, comienzan a observarse cambios, en general, de índole menor. Ni siquiera Portugal, que, según este indicador, partiría de niveles de protección del empleo indefinido comparativamente altos, se aparta de la norma: apenas en 2007 comienza una liberalización paulatina de cierto calado, tras un septenio con la tasa de ocupación estancada a la baja.

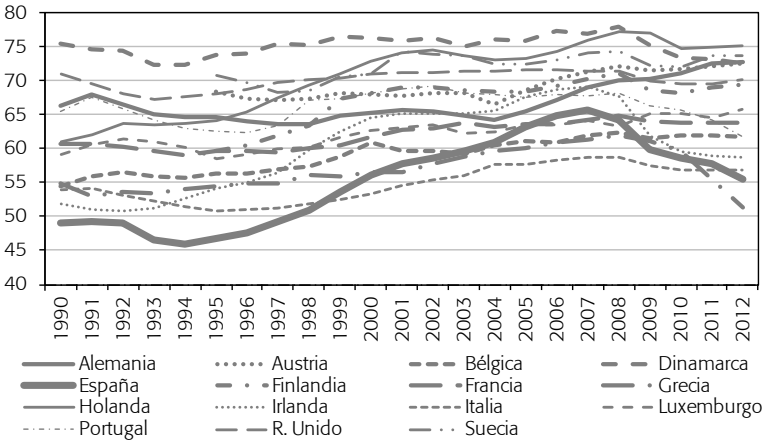
En realidad, como argumentaremos para el caso español, hasta bien entrada la crisis actual, la evolución del empleo (gráfico 2.3) debió de reducir al mínimo el llamado impulso reformista en todos o casi todos los países de la UEM en lo tocante al segmento central de los asalariados. Bien la tasa de ocupación prosiguió el aumento iniciado tras la última crisis (esto se predica, sobre todo, de los países de Europa del Sur, con la excepción de Portugal), bien estaba en niveles tan altos que a pocos podía preocupar un estancamiento o un crecimiento lento (esto se predica, sobre todo, de los países nórdicos y del Reino Unido).

España, según el indicador de protección de empleo de la OCDE, partía de niveles de protección medios (teniendo en cuenta que el máximo es 6 y el mínimo 0), quizá relativamente elevados en comparación con los de los países anglosajones o el de Finlandia, pero no tan distintos del grueso de los miembros de la UE-15. El

[25] El indicador más sencillo está disponible para el periodo 1985-2013, pero solo cubre los despidos individuales.

Gráfico 2.3

PAÍSES DE LA UE-15 (1990-2013). TASA DE OCUPACIÓN (OCUPADOS EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

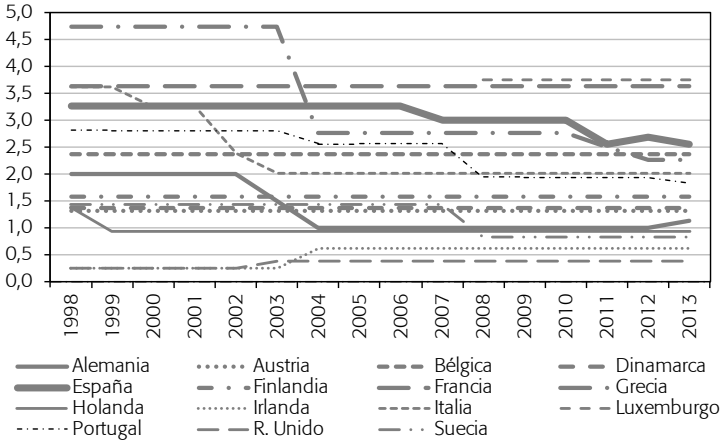
gran crecimiento del empleo hasta 2007 fue interpretado por los dirigentes políticos, como un motivo para atenuar sus impulsos reformistas, en aras de las ventajas tácticas electorales de mantener una variante del *statu quo*. En términos generales, ese crecimiento del empleo permitió que los niveles de protección solo empezaran a bajar durante la crisis actual, después de 2007, y solo lo hicieran, al principio, muy suavemente (reformas de 2010/2011), y ya con algo más de decisión, tras la reforma laboral de 2012.

Como apuntan Alesina, Ardagna y Galasso (2008), la entrada en vigor de la UEM quizá sí pudo tener algún efecto en otro segmento de los mercados laborales de los países miembros, el de la contratación temporal. Al menos, el índice de la OCDE que recoge la regulación de este tipo de contratos, así como la de las agencias de trabajo temporal, varía sustancialmente en algunos países (gráfico 2.4).

A primera vista, parecería que la reducción de las restricciones en la contratación temporal habría sido asunto de Europa del Sur, pues se produjeron cambios sustantivos en Grecia, Italia y Portugal. Sin embargo, también destaca otro cambio, probablemente de calado, el de Alemania, cuyo índice probablemente refleja una parte de las reformas conocidas como Hartz, en sus fases I a III, que entraron en vigor en 2003/2004 y que regularon las agencias privadas de trabajo temporal, además de permitir la existencia de nuevas formas de empleo a tiempo parcial y con costes sociales bajos, como los *minijobs*. De todos modos, el valor del índice (3,25 en la escala del 0 al 6) sugeriría que en España la regulación de la contratación temporal era de las más restrictivas de la UEM en sus inicios, lo cual no acaba de encajar

Gráfico 2.4

PAÍSES DE LA UE-15 (1998-2013). INDICADOR DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO (CONTRATACIÓN TEMPORAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de *OECD Indicators of employment protection.*

con que España lleva siendo varias décadas el país con la mayor proporción de contratados temporales entre sus asalariados.

Los debates académicos recientes han ido poniendo de manifiesto, a veces al tiempo, a veces un poco por detrás de los acontecimientos, que todas aquellas reformas han sido insuficientes. En efecto, gran parte de los economistas españoles, al menos los más destacados en la discusión pública, coincide en que las reformas del mercado de trabajo efectuadas entre 1997 y 2006 fueron insuficientes[26]. En este juicio concurrían los organismos internacionales[27], así como, una vez en curso la crisis actual, las recomendaciones de cambio expresadas por la Comisión Europea, la cual, en su revisión en profundidad de abril de 2013, afirmaba que la crisis había sido especialmente dura en términos de empleo debido a la dualidad en el mercado laboral, a su gran rigidez y a las dificultades que tienen las empresas individuales para ajustarse (lo cual apuntaba a problemas de negociación colectiva) (European Commission, 2013). Además, a pesar de la reforma de 2012, todavía seguía apuntando que los costes de los despidos de los trabajadores con contrato indefinido eran elevados internacionalmente y seguían siendo mucho más elevados

[26] Véanse de la Fuente y Doménech (2010), Bentolila, Dolado y Jimeno (2012) y Fernández-Villaverde, Garicano y Santos (2013), entre otros.

[27] El FMI ha seguido insistiendo en asuntos como la necesidad de acabar con la dualidad en el mercado de trabajo abaratando los costes de despido de los contratados indefinidos, o como dotarse de una negociación colectiva que permita una mayor flexibilidad a las empresas, de modo que se consiga una mayor diferenciación salarial, se acabe con la indexación de los salarios y con la prórroga automática de los convenios. Véase la página web del FMI sobre España.

que los costes de rescisión de los contratos temporales, por lo cual el mercado seguía sesgado a favor de un empleo de duración limitada[28].

En realidad, la propia crisis ha revelado con toda crudeza que algo sigue sin funcionar bien en nuestro mercado de trabajo. Los salarios reales se mantuvieron entre 2007 y 2012, por lo que casi todo el ajuste tuvo lugar a través de la reducción de empleo. Entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2013, el empleo total cayó un 18,1% (y el empleo masculino, mucho más afectado por el desplome de la construcción, un 24,2%). De este modo, la tasa de ocupación ha vuelto a niveles de 1999; y la masculina ha alcanzado el nivel mínimo desde que hay datos comparables, esto es, desde 1976.

La extrema dualidad del mercado de trabajo español se reflejó en que la cifra de asalariados temporales en el sector privado cayera un 39,9% (un 26,2% en el sector público), mientras que la de asalariados con contrato indefinido solo cayó un 12,6% (pero creció un 4,7% en el sector público). La enorme pérdida de empleo disparó la tasa de paro, que alcanzó un máximo histórico del 27,3% en el primer trimestre de 2013, partiendo de un 8% en el segundo trimestre de 2007.

2.3. HACIA UNA EXPLICACIÓN SOCIOCULTURAL DE LA TIMIDEZ DE LAS REFORMAS

2.3.1. En clave de economía política: la bonanza económica y la debilidad de las reformas

En esta sección, en primer lugar, examinamos un argumento causal de lo ocurrido, el cual se centra en la economía política de las reformas laborales. De él mostramos su interés, pero también sus límites. Después, ofrecemos una explicación más compleja, que introduce en el juego factores culturales de calado. Limitamos nuestro análisis al periodo que nos interesa en este libro, el de la pertenencia de España a la UEM, aunque, según lo requiera el argumento, nos referiremos a un contexto temporal más amplio.

Una explicación relativamente simple de la ausencia de reformas sustantivas desde la de 1997 tiene que ver con la extraordinaria bonanza económica y del empleo. Fernández-Villaverde, Garicano y Santos (2013) recuerdan que, en tales condiciones, se relajan las limitaciones de todos los agentes, también los más reacios a las reformas (como los sindicatos o los contratados indefinidos), que sienten menos la necesidad del cambio, y que parecería que normalmente necesitan que las cosas vayan suficientemente mal (durante las crisis económicas) para reducir su resistencia a la liberalización del mercado de trabajo. Los mismos autores aña-

[28] En diciembre de 2013 la OCDE se pronunció favorablemente acerca de la reforma de 2012, pero señaló sus límites: todavía había que seguir avanzando en facilitar la contratación indefinida y disuadir de la temporal, así como en la flexibilidad de las empresas para el ajuste laboral (OECD, 2013).

den un argumento que apunta al deterioro de la gobernanza de los países en un contexto de burbuja de activos: "cuando todos los bancos presentan grandes beneficios, todos los gestores parecen competentes; cuando todos los países proveen de los bienes públicos demandados por los votantes, todos los gobiernos parecen eficientes" (p. 2). De este modo, los malos gestores, privados y públicos, siguen indebidamente en sus puestos, los incentivos negativos dejan de funcionar y esos gestores se aplican todavía menos a la tarea.

En el caso español (y en el de otros países europeos), esa bonanza duró más de lo habitual y acabó alcanzando dimensiones de burbuja, sobre todo, por el aluvión de crédito barato llegado desde las instituciones financieras de Alemania y otros países europeos. Este aluvión se vio facilitado, por una parte, por la convergencia de tipos de interés inducida por la puesta en marcha de la UEM, que supuso la práctica desaparición de la prima de riesgo de España, Portugal, Italia e Irlanda (véase más arriba) y, por tanto, facilitó la canalización del ahorro de países como Alemania hacia la inversión en países como España. Por otra, se vio facilitado por la relajación en la política monetaria del Banco Central Europeo. Así se comprueba si observamos los ritmos de crecimiento de la oferta monetaria (M3) en los países de la eurozona antes y después de su entrada en vigor. Entre enero de 1996 (ya en marcha la recuperación económica) y diciembre 1998 creció a un ritmo medio del 0,37% al mes, mientras que entre enero de 1999 y mayo de 2004 creció a un ritmo mensual del 0,54%. El crecimiento se aceleró al 0,75% mensual desde entonces hasta el frenazo de finales de 2007 y comienzos de 2008[29].

Esa política resultó compatible con el cumplimiento del objetivo fundamental del BCE, la estabilidad monetaria marcada por una tasa de inflación en la eurozona situada alrededor del 2% anual, pero tuvo resultados diversos según las condiciones de partida de cada país. En Alemania el ritmo de crecimiento económico, que se había animado en el año 2000, decayó en los años siguientes, y solo se recobró en 2006/2007. El IPC armonizado para Alemania se comportó de manera similar, manteniéndose la mayor parte del tiempo por debajo del 2%. En España el ritmo de crecimiento se mantuvo animado todo el periodo, con un nivel mínimo de crecimiento real del 2,7% en 2002, y lo mismo ocurrió con su IPC.

Todo lo cual cabría interpretarse en el sentido de que los choques asimétricos que se preveían externos procedieron de dentro del sistema. Lo interesante, según parece, es que fue el propio funcionamiento de la UEM, en dos de sus aspectos principales (convergencia de tipos de interés, política monetaria laxa), el que debilitó la propensión a llevar a cabo las reformas estructurales que, supuestamente, requería la pertenencia a la unión monetaria.

Con esto podemos explicar con relativa facilidad por qué no se hicieron reformas de calado mientras duró el *boom*, de acuerdo con el argumento de Fernández-Villaverde, Garicano y Santos (2013). Sin embargo, este tipo de argumento no sirve para entender por qué fue de índole menor la reforma de 1997,

[29] Cálculos propios con datos del BCE.

a pesar de que España apenas estaba saliendo de la crisis, ni por qué reformas adoptadas en momentos de crisis, como las de 1994 o las de 2011 y 2012, aun reduciendo el coste del despido de los trabajadores con contratos indefinidos, apenas han alterado el dualismo en el mercado de trabajo.

2.3.2. *Insiders versus outsiders*

Obviamente, pueden aducirse explicaciones coyunturales. En 1997, por ejemplo, el gobierno de Aznar tenía que contar con sus socios nacionalistas para gobernar, pues el PP estaba en minoría en el Congreso. Asimismo, tenía que acabar de legitimarse ante el electorado español, no solo esgrimiendo una buena ejecutoria en política económica, sino presentando esa política económica como una buena política social en el marco de un entendimiento con los sindicatos. Sin embargo, ni siquiera en coyunturas de crisis aguda (1994, 2008-2012), en principio las más propicias para reformas drásticas, los gobiernos dan el paso de acabar con la dualidad. ¿Por qué?

La explicación habitual entre los economistas de la corriente principal se basa, precisamente, en la existencia de dos segmentos en el mercado de trabajo que gozan de niveles de poder e influencia muy desiguales, si bien el tamaño de cada uno de ellos puede cambiar y, con él, su poder e influencia relativos[30]. Los dos segmentos son los *insiders* y los *outsiders*.

Los *insiders* son los trabajadores con contrato indefinido, con indemnizaciones por despido altas, y cubiertos por convenios colectivos que tienden a evitar que se reduzcan los salarios o cambien sustancialmente sus condiciones de trabajo. Tienden a resistirse a las reformas que disminuyan su seguridad en el empleo y/o puedan implicar una flexibilidad a la baja de sus salarios, o cambios sustanciales en sus condiciones de trabajo. Entre ellos han tendido a abundar en España los varones de cierta edad, aunque hoy la presencia femenina es notable. Están sobrerrepresentados los nacionales españoles, y también los trabajadores con mayores cualificaciones. Constituyen la base electoral fundamental de los sindicatos, quienes, según esta argumentación, representan, sobre todo, los intereses de los *insiders*.

Los *outsiders* son los contratados temporales y los parados. Los primeros cuentan con un nivel bajo de seguridad en el empleo, y son los primeros en perderlo cuando golpean las crisis. Su antigüedad media en las empresas siempre es inferior a la de los trabajadores fijos, lo que constituye una de las razones por las que disfrutan de salarios inferiores. Entre ellos abundan mucho más los jóvenes, y están sobrerrepresentados los trabajadores extranjeros y los de baja cualificación. De los parados, *grosso modo,* puede decirse algo parecido. Se supone que los *outsiders* serían más favorables a reformas liberalizadoras del mercado de trabajo, pues igualarían sus condiciones en comparación con los *insiders*.

[30] Seguimos, en lo fundamental, una de las últimas, y más acabadas, versiones del argumento, la recogida en Bentolila, Dolado y Jimeno (2012).

De este modo, sigue el argumento, las reformas son más probables en momentos en que los *outsiders* superen en número a los *insiders*, y están condenadas al fracaso en los momentos contrarios. Bentolila, Dolado y Jimeno (2012) se refieren a un anterior trabajo de uno de esos autores en el que se mostraba el encaje entre esta hipótesis y el que se hubieran dado reformas en 1994 y 1997. Sin embargo, los autores reconocen que es más difícil explicar la reforma de 2010, pues los *outsiders* no eran mayoría entre los asalariados. En realidad, la reforma de 1994, la relativamente más sustancial hasta la más reciente de 2012, aparte de coincidir con una mayoría de *outsiders* en el mercado de trabajo, tuvo lugar en un momento de gran crecimiento del desempleo, lo cual tiende a favorecer las reformas, no tanto por el equilibrio de fuerzas entre *insiders* y *outsiders*, como por la necesidad que tienen los gobiernos de mostrarse resolutivos ante una opinión pública a la que imaginan presta a castigarles electoralmente si los problemas económicos se mantienen.

Por su parte, la reforma de 2010 fue bastante tímida (redujo moderadamente los costes de despido en general y eliminó algunas restricciones al despido de trabajadores acogidos a los contratos de fomento del empleo de la ley de 1997). Cabe entenderla no solo por encontrarnos en un momento de creciente desempleo, sino, sobre todo, como señal enviada a los socios europeos de España, cada vez más preocupados por la situación de nuestro país en el marco de la recientemente desencadenada crisis de la deuda pública, con un momento álgido en mayo de 2010, que había conducido a la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera. La reforma de 2011 también fue muy moderada, y también se entiende fácilmente como una señal que pretendía impresionar, a pesar de su escaso calado, a nuestros socios y a los mercados internacionales, en los que cundía la desconfianza sobre la economía y las cuentas públicas españolas, y, aparentemente, demandaban reformas estructurales varias.

2.3.3. El punto de vista del público según algunas encuestas: diagnósticos y reformas

En realidad, el cuerpo electoral ante el que responden los gobiernos que adoptan las reformas es mucho más amplio que el conjunto de los trabajadores asalariados y los desempleados. Los gobiernos, independientemente de su vocación reformista, tienen en cuenta los posibles costes electorales, obviamente en combinación con otros factores (tales como la presión de quienes pueden sostener financieramente la economía o las finanzas públicas), por lo que es previsible que estén atentos a las corrientes mayoritarias de opinión en el conjunto del electorado. Estas pueden ser entendidas, de manera simple, como contrarias a unas u otras reformas, implicando posibles pérdidas electorales para el gobierno reformista de turno. Sin embargo, también pueden ser entendidas por el gobierno (o por los estudiosos correspondientes) como reveladoras de corrientes más profundas, relacionadas con creencias, quizá erróneas, que habría que despejar, o quizá no tan erróneas, que habría que reforzar. Esas corrientes de opinión también pueden estar

relacionadas con formas de organización social beneficiosas en algún sentido y que podrían verse irremisiblemente afectadas por reformas muy ambiciosas, poco reflexivas y/o, sobre todo, no acompañadas de medidas compensatorias, especialmente en momentos de crisis económica profunda.

Lo primero que destaca si estudiamos con cierto detalle las actitudes de los españoles acerca del mercado de trabajo es que las perspectivas dominantes en el público tienden a coincidir relativamente poco con las dominantes entre los expertos económicos. Obviamente, no partimos del supuesto de que tengan que coincidir. Más bien, cabría esperar lo contrario, a la vista de la creciente bibliografía empírica que resalta las diferencias en los puntos de vista sobre economía existentes entre ambos grupos. En todo caso, conviene resaltar el hiato entre ambos, sobre todo si queremos entender por qué las propuestas de los segundos caen tantas veces en saco roto, por qué gobiernos que podrían o estarían dispuestos a atenderlas no las aplican más que parcialmente, y, sobre todo, por qué es necesaria mucha más persuasión razonable en la discusión pública sobre estos asuntos.

Los diagnósticos

Por lo pronto, difieren los diagnósticos. Así lo podemos comprobar con las respuestas a una encuesta del CIS con trabajo de campo de febrero de 1997, rela-

Cuadro 2.1

ESPAÑA (1997, 2002). OPINIONES SOBRE LAS CAUSAS DEL PARO

(1997) Citan como causa principal			(2002) Afirman que es una causa muy o bastante importante
La falta de inversión por parte de los empresarios	57,2	76,2	La falta de inversión por parte de los empresarios
		69,9	La política del Gobierno
Las nuevas tecnologías que eliminan mano de obra	53,2	68,9	Las nuevas tecnologías
		60,1	La comodidad de la gente, que solo quiere buenos trabajos
La escasa preparación y formación de los trabajadores para los puestos de trabajo que se necesitan	14,8	54,0	La falta de preparación de los trabajadores
El alto coste de los despidos que hace muy difícil a las empresas contratar más trabajadores	18,4	49,0	El alto coste de los despidos, que hace muy difícil a las empresas contratar más trabajadores
		48,5	La llegada de trabajadores inmigrantes
Los altos salarios de los que trabajan	7,1		

Fuentes: Elaboración propia con datos de los estudios 2235 y 2456 del CIS.

cionada con la reforma laboral que estaba impulsando el gobierno, en un momento de recuperación económica, pero con una tasa de paro todavía muy elevada –cercana al 20%– (cuadro 2.1). De una lista de causas sobre la insuficiencia de empleo en España, la más mencionada (57,2%) es la falta de inversión por parte de los empresarios, lo cual puede ser interpretado como una descripción de la realidad, pero también como un juicio moral, como una crítica al estamento empresarial. En segundo lugar, aparece la eliminación de mano de obra por las nuevas tecnologías (53,2%). Sin embargo, son muy poco citadas dos de las causas más aducidas por los expertos: el alto coste de los despidos, que hace muy difícil a las empresas contratar a más trabajadores (18,4%), y los altos salarios de los que trabajan (7,1%).

Esa perspectiva se ve confirmada en los resultados de otra encuesta del CIS, celebrada en abril de 2002, ahora en tiempos de clara bonanza, sobre todo en términos de empleo (con una tasa de paro algo superior al 11%, casi la más baja en dos décadas). En este caso se trataba de juzgar la importancia de distintas causas para explicar el paro. Un 76,2% asignó mucha o bastante importancia a la falta de inversión por parte de los empresarios, un 69,9% se la otorgó a la política del gobierno, un 68,9% a las nuevas tecnologías, un 60,1% a la comodidad de la gente, y un 54% a la falta de preparación de los trabajadores (cuadro 2.1). En los últimos lugares encontramos dos causas: el alto coste de los despidos (49%) y la llegada de trabajadores inmigrantes (48,5%).

Estos juicios del público revelan que el potencial de aceptar una economía de mercado y un mercado laboral más flexible que sugerían las actitudes de la población asalariada a comienzos de los ochenta no se llegó a actualizar (véase más adelante). Más bien, al seguir la senda contraria, las actitudes de los trabajadores, y del público en general, se acomodaron con relativa facilidad al *statu quo* de la falta

Cuadro 2.2

ESPAÑA (1997). ACUERDO O DESACUERDO CON AFIRMACIONES RELATIVAS A LA REALIDAD Y A LAS CONSECUENCIAS DE LOS DESPIDOS

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	Ns/nc
En términos generales, en España es más difícil despedir a un trabajador que en la mayor parte de los países europeos	19,9	36,6	43,5
En España las indemnizaciones que se pagan a los trabajadores cuando se les despide son, en general, bastante bajas	55,3	17,7	27,0
Si las condiciones para el despido fueran más flexibles, aumentaría el paro	51,0	25,3	23,6
Si las condiciones para el despido fueran más flexibles, los empresarios se decidirían a invertir más	42,9	29,3	27,8

N=2.486.

Fuente: Estudio CIS 2.235.

de flexibilidad y de la dualidad. Quizá, como mostramos en la sección siguiente, porque ese *statu quo* era bastante afín con las tradiciones familiares dominantes en España.

En cualquier caso, tampoco coinciden expertos y público con respecto a algunas de las características diferenciales principales de nuestro mercado de trabajo (cuadro 2.2). El público encuestado en 1997 no acababa de estar convencido de que fuera más difícil despedir en España que en la mayoría de los países europeos. Solo estaba de acuerdo con la afirmación correspondiente el 19,9%, y un 36,6% estaba en desacuerdo. Tampoco coincidían con la idea de que los costes de despido eran altos, pues un 55,3% consideraba las indemnizaciones, en general, como bastante bajas.

Las reformas

Es muy difícil encontrar preguntas en encuestas internacionales que permitan situar al electorado español en un marco comparado en lo relativo a políticas de reforma del mercado de trabajo, sobre todo para el periodo que estudiamos. Bentolila, Dolado y Jimeno (2012) citan un *Eurobarómetro* de 2009 (ya iniciada la crisis), según cuyos resultados los españoles tienden a favorecer menos que el ciudadano medio de la UE-15 la flexibilización de los contratos laborales dirigida a incentivar la creación de empleo. El problema es que la afirmación por la que se pregunta ("los contratos de trabajo deberían ser más flexibles para incentivar la creación de empleo") es ambigua: puede referirse a medidas tales como la reducción de los costes de despido, pero también a medidas tales como la promoción de contratos temporales.

De todos modos, cabe detenerse en la clasificación que puede obtenerse mediante esta pregunta, pues, a pesar de la relativa ambigüedad de su formulación, ofrece un esbozo de la opinión pública europea al respecto (cuadro 2.3).

Entre los países más favorables a la reforma laboral, así medida, se encuentran países anglosajones y países nórdicos (con la excepción de Suecia). España se encuentra entre los menos favorables, y aunque parece esperable que disfrute de la compañía de Grecia o Italia, no es tan previsible la compañía de Holanda y Alemania. Una posible explicación a esto último tendría en cuenta que en Holanda los contratos llevaban siendo bastante flexibles mucho tiempo (sobre todo, los contratos a tiempo parcial), por lo que no tenía mucho sentido solicitar más flexibilidad. De igual modo, los alemanes podían estar reflejando un juicio relativo a las reformas Hartz, que, efectivamente, habían flexibilizado notablemente la contratación, por ejemplo, mediante la aprobación de los *minijobs*, cuyo número había crecido mucho.

En cualquier caso, aunque sea difícil de sustentar la siguiente afirmación en términos comparados (por la ambigüedad del indicador anterior), el electorado español parecería ser bastante reticente a la liberalización del mercado de trabajo. Al menos parecería serlo en la segunda mitad de los años noventa, justo antes del

Cuadro 2.3

PAÍSES DE LA UE-15 (MAYO-JUNIO DE 2009). GRADO DE ACUERDO CON CONTRATOS LABORALES MÁS FLEXIBLES (PORCENTAJE SOBRE LOS QUE CONTESTAN A LA PREGUNTA)

	Totalmente de acuerdo	Tiende a estar de acuerdo	Tiende a estar en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	Acuerdo
Irlanda	49,3	44,8	4,6	1,4	94,0
Gran Bretaña	38,9	49,8	8,4	3,0	88,6
Dinamarca	39,2	48,1	10,0	2,7	87,4
Finlandia	34,9	46,1	16,4	2,6	81,0
Bélgica	33,6	46,3	14,4	5,7	79,9
Austria	28,6	51,1	16,0	4,2	79,7
Portugal	23,3	52,0	17,7	7,1	75,3
Suecia	30,3	44,5	16,7	8,5	74,8
Francia	27,2	47,1	15,5	10,2	74,3
Luxemburgo	31,7	42,4	19,8	6,1	74,1
Italia	21,6	52,2	18,0	8,2	73,8
Grecia	33,7	38,4	16,6	11,3	72,1
Alemania Occidental	28,2	40,9	21,7	9,2	69,1
España	24,8	41,8	23,2	10,2	66,6
Holanda	27,8	34,4	23,5	14,3	62,3

Fuente: Elaboración propia con datos del *Eurobarómetro 71.2.*

ingreso en la UEM, momento en que las encuestas reflejan una opinión media bastante similar a la defendida por los principales sindicatos.

Contamos con una encuesta del CIS con trabajo de campo en diciembre de 1993, posterior a determinadas medidas de reforma laboral aprobadas por el gobierno. En el cuadro 2.4 recogemos la posición favorable o contraria de los adultos españoles a una colección de medidas de reforma del mercado de trabajo incluidas en el paquete aprobado por el gobierno de entonces.

En general, la opinión es favorable a las medidas que parecen, por así decirlo, más inocuas o que tienen costes menos evidentes, tales como la promoción de los contratos de aprendizaje para jóvenes (un 68% a favor), el pacto mediante convenio de las condiciones de trabajo (55,4%) o la flexibilidad funcional dentro de la misma categoría profesional (48%), la regulación de las agencias privadas de colocación (47,4%) o favorecer la contratación temporal (46,9%). Sin embargo, las que tienen costes más evidentes suscitan muy poco apoyo: que la empresa tenga flexibilidad para cambiar el lugar de trabajo de los empleados (32,9% de apoyo) y, sobre todo, la reducción del coste de los despidos (22,6%).

Otra encuesta del CIS, ya citada, con trabajo de campo de febrero de 1997, nos proporciona una información similar (cuadro 2.5). De nuevo, las opiniones más favorables (en este caso, las que consideran que las distintas medidas tendrían

Cuadro 2.4

ESPAÑA (DICIEMBRE DE 1993). ACUERDO CON DISTINTAS MEDIDAS DE REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO

	A favor	En contra	Ns/nc
Favorecer los contratos temporales	46,9	29,1	24,0
Reducir el coste de los despidos	22,6	51,7	25,6
Favorecer los contratos a tiempo parcial	43,8	29,0	27,2
Dar flexibilidad a la empresa para que pueda cambiar las funciones o tareas de sus empleados (dentro de la misma categoría profesional)	48,0	24,5	27,5
Agilizar los trámites administrativos de contratación y despido	40,8	31,1	28,1
Dar flexibilidad a la empresa para que pueda cambiar el lugar de trabajo de sus empleados	32,9	39,1	28,0
Promover los contratos de aprendizaje para los jóvenes	68,0	9,9	22,2
Regular las agencias privadas de colocación	47,4	17,1	35,5
Pactar mediante convenio colectivo o acuerdos individuales condiciones de trabajo como el sueldo, la jornada laboral o las vacaciones	55,4	13,5	31,1
N=2.500			

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio 2076 del CIS.

efectos positivos en la lucha contra el paro) se refieren a las medidas con costes menos evidentes para los trabajadores: incentivar la contratación indefinida (78,5%), ampliar la duración máxima de los contratos temporales (75,7%), prohibir las horas extraordinarias para aumentar las plantillas (70,9%), mayor flexibilidad funcional dentro de la misma categoría (59,7%), y reducir las cotizaciones sociales de los empresarios (56,4%). Igualmente, las que tienen costes más evidentes suscitan menos aprobación: moderar el crecimiento de los salarios (31,7%) y, sobre todo, reducir la indemnización por despido (20,5%).

Dos últimas opiniones permiten atisbar algunas de las causas del recelo a abaratar los costes de despido como medida de creación de empleo. Se midieron también en la encuesta de 1997 (véase cuadro 2.2) y se refieren a las hipotéticas consecuencias de flexibilizar las condiciones de despido. El porcentaje de los que creen que con condiciones de despido más flexibles los empresarios invertirían más supera al de los que no están de acuerdo con esa idea, pero no por mucho (42,9 *vs.* 29,3%, respectivamente, con un porcentaje no desdeñable de ausencia de opinión: 27,8%).

Se entreabre aquí una ventana propicia a este tipo de reformas, pero la rendija no es muy ancha, y se estrecha aún más si tenemos en cuenta la segunda opinión. En este caso, los que creen que flexibilizando el despido aumentaría el paro son nítidamente más que los que no lo ven así (51 *vs.* 25,3%, también con un nivel alto de ausencia de respuesta: 23,6%). Es decir, bastantes podrían ser persuadidos del argumento de que abaratar el despido facilita la inversión empresarial y, por tanto, se supone, la contratación de trabajadores, pero a muchos de ellos les resultará

difícil apostar por esa medida a la vista de lo que perciben como probables consecuencias negativas.

En definitiva, en las encuestas analizadas, los resultados más interesantes para nuestro argumento son los relativos a la promoción de los contratos temporales y el abaratamiento del despido. Esto configura un consenso social proclive al mantenimiento del *statu quo* en uno de los rasgos básicos de nuestro mercado

Cuadro 2.5

ESPAÑA (FEBRERO DE 1997). JUICIO SOBRE DISTINTAS MEDIDAS DE REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN SUS POTENCIALES EFECTOS (POSITIVOS O NEGATIVOS) EN LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

	Muy positivos	Bastante positivos	Ni positivos ni negativos	Bastante negativos	Muy negativos	Ns/nc
Ampliar el periodo máximo de duración de los contratos temporales	29,5	46,2	5,8	5,3	1,9	11,3
Reducir la indemnización de los despidos	3,8	16,7	8,2	34	21,1	16,3
Dar más flexibilidad a la empresa para que pueda cambiar las funciones o tareas de sus empleados (dentro de la misma categoría profesional)	14,9	44,8	9,9	9,3	4,4	16,7
Dar incentivos a las empresas que hagan contratos indefinidos	37,2	41,3	4,5	4,9	1,7	10,3
Dar más flexibilidad a la empresa para que pueda cambiar el lugar de trabajo de sus empleados	8,3	31,3	13,8	18,5	10,3	17,8
Facilitar los contratos a tiempo parcial	10,2	35,9	11,4	17,9	8,5	16,2
Agilizar los trámites de contratación y despido	9,0	32,4	10,0	20,0	10,0	18,5
Que el incremento de los salarios sea más moderado	4,5	27,2	12,5	28,7	12,2	14,9
Reducir las cuotas a la Seguridad Social que pagan las empresas por los trabajadores	19,5	36,9	7,8	14,1	7,3	14,4
Prohibir que se hagan horas extraordinarias en las empresas para que se aumenten las plantillas	29,7	41,2	7,9	8,4	2,6	10,2

N=2.486.

Fuente: Estudio CIS 2.235.

Cuadro 2.6

ESPAÑA (FEBRERO DE 1997). ACUERDO O DESACUERDO CON AFIRMACIONES ACERCA DE LOS CONTRATOS TEMPORALES

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	Ns/nc
Los contratos temporales crean inseguridad en el empleo	86,7	7,0	6,4
Dado el alto coste de despedir a un trabajador fijo, a los empresarios no les queda más remedio que hacer contratos temporales	48,2	36,0	15,8
Aunque a nadie le gusten los contratos temporales, si no existieran, habría más paro	68,5	20,0	11,4
Los contratos temporales impiden la formación de los trabajadores	59,4	24,8	15,8
La existencia de contratos temporales hace más fácil que los empresarios contraten trabajadores	74,9	13,1	12,1
N=2.486.			

Fuente: Estudio CIS 2.235.

de trabajo: la existencia de dos segmentos de trabajadores, los contratados indefinidos, con costes de despido altos, y los contratados temporales, con costes de despido bajos.

Eso no quiere decir que el público no perciba desventajas en los contratos temporales, sino que da la impresión de que, en términos relativos, al menos a la altura de mediados y finales de los años noventa, ven más beneficios que costes a la hora de mantenerlos.

En la misma encuesta de 1997 puede observarse la extensión del reconocimiento de algunos de los problemas de los contratos temporales (cuadro 2.6). Un 86,7% está de acuerdo con que crean inseguridad en el empleo, y un 59,4% lo está con la idea de que impiden la formación de los trabajadores. Sin embargo, hasta un 74,9% se manifiesta de acuerdo con la idea de que estos contratos facilitan que los empresarios contraten trabajadores, y un 68,5% opina que, aunque no guste este tipo de contratos, si no existieran, habría más paro. Con todo, buena parte del público se resiste a hacer suyo el argumento de que los empresarios contratan a temporales porque los costes de despido son altos: está de acuerdo un 48,2%, pero se muestra en desacuerdo un 36%.

2.3.4. Los juicios de la ciudadanía y los límites del enfoque *insiders versus outsiders*

Los resultados de las encuestas analizadas son muy útiles para contrastar una parte central de la hipótesis de la contraposición entre *insiders* y *outsiders* a la hora de explicar la dificultad de reformas liberalizadoras del mercado laboral en países como España. Independientemente de si un grupo es más o menos numeroso y, según la argumentación al uso, tiene más o menos poder o influencia, hay que cer-

ciorarse de algo previo. Nos referimos a si *insiders* y *outsiders* tienen, en realidad, perspectivas distintas sobre el mercado laboral y sobre su reforma. Nuestra impresión es que no las tienen o, si las tienen, no son sustancialmente distintas. Más aún, *insiders* y *outsiders* (es decir, los asalariados) sí parecen tener perspectivas claramente diferentes de las del otro grupo relevante en la economía política del mercado de trabajo, los empresarios. Lo cual, probablemente, es más relevante.

En 1993, solo un 20,8% de los asalariados fijos *(insiders)* era favorable a reducir el coste de los despidos (cuadro 2.7). Los *outsiders* no tenían una opinión sustancialmente distinta: era favorable el 18,5% de los contratados temporales, y el 22% de los parados. Solo si forzamos la clasificación e incluimos a los estudiantes (casi todos universitarios) entre los *outsiders* podríamos observar alguna diferencia, pues un 32,5% de ellos favorece la medida. En todo caso, es mucho más relevante la distancia entre las opiniones del conjunto de *insiders* y *outsiders*, por una parte, y la de los empresarios, por otra, de los cuales un 47,3% favorece la medida.

Cuadro 2.7

ESPAÑA (1993 Y 2002). JUICIOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN SITUACIÓN LABORAL Y TIPO DE OCUPACIÓN

	En % de cada categoría	*N*
A favor de reducir el coste de los despidos (1993)		
Ocupado	24,7	*1.026*
- Empresario o profesional con asalariados	47,3	*55*
- Profesional o trabajador autónomo (sin asalariados)	34,5	*223*
- Asalariado fijo	20,8	*472*
- Asalariado eventual o interino	18,5	*249*
Parado	22,0	*300*
Jubilado o pensionista	21,3	*423*
Estudiante	32,5	*206*
Labores del hogar	16,6	*519*
Total de la población	22,6	*2.500*
Consideran muy o bastante importante el alto coste del despido como causa del paro (2002)		
Ocupado	47,5	*913*
- Empresario o profesional con asalariados	71,1	*45*
- Profesional o trabajador autónomo (sin asalariados)	52,8	*144*
- Asalariado fijo	41,8	*490*
- Asalariado eventual o interino	50,9	*218*
Parado	53,1	*213*
Jubilado o pensionista	46,6	*446*
Estudiante	53,9	*128*
Labores del hogar	53,5	*286*
Total de la población	49,2	*1.986*

Fuentes: Elaboración propia con datos de los estudios 2076 y 2456 del CIS.

En 2002, un 41,8% de los asalariados fijos *(insiders)* creía que el alto coste del despido era una causa muy o bastante importante del paro. En esta ocasión las opiniones de los *outsiders* se diferencian algo de la de los *insiders*, en la línea de los supuestos intereses de ambos, pero no mucho: un 50,9% de los contratados temporales considera los costes de despido como causa importante del paro, y también lo hace un 53,1% de los parados. Es dudoso que unas diferencias tan pequeñas con los asalariados fijos puedan condicionar comportamientos electorales muy distintos. En cualquier caso, esas diferencias se difuminan al comparar al grupo de asalariados con el de empresarios, entre los cuales mantiene la opinión anterior un 71,1%.

En una hipotética conversación pública entre los tres grupos, es más fácil que los dos primeros sientan participar de la misma posición argumental y no de una distinta, a la vista de la distancia clara con el tercero en discordia. En cualquier caso, es muy difícil sustentar con estos datos la diversidad de perspectivas requerida para que la hipótesis del enfrentamiento entre *insiders* y *outsiders* se sostenga suficientemente.

2.4. UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA: INTERESES (NO INDIVIDUALISTAS), ENTENDIMIENTOS Y CULTURA

En la formación de las opiniones que hemos estudiado en el apartado anterior probablemente están influyendo consideraciones de interés particular, no meramente individuales, pero también entendimientos de la realidad, propios de una cultura relativamente compartida, y no necesariamente vinculados a esas consideraciones de interés.

2.4.1. *Insiders* y *outsiders* cenan juntos a diario

Es probable que estén influyendo consideraciones de interés material en la resistencia a reducir la indemnización por despido o a considerar los costes de despido como posible causa del paro, en la resistencia a la moderación salarial o a considerar los salarios altos como causa del paro, o en la resistencia a la movilidad territorial de los trabajadores decidida unilateralmente por los empresarios.

Pero también están influyendo en opiniones positivas, de mayor aceptación de medidas de reforma laboral que parecen poco costosas, que no tienen costes aparentes a corto plazo o que implican que un tercero asuma el coste. Se trataría, primero, de medidas como la promoción de la contratación a tiempo parcial o la facilidad para la movilidad funcional dentro de la misma categoría, que tendrán, si acaso, costes muy bajos. Segundo, de la promoción de los contratos temporales, que pueden tener costes imprecisos, indirectos y difusos a medio y largo plazo (en la formación de los trabajadores, en la innovación tecnológica, en la productividad...), pero a corto implican una mayor facilidad para encontrar empleo, aunque sea precario. Tercero, de medidas como la reducción de cuotas a la seguridad

social, o los incentivos a la contratación indefinida, en la que los costes los asumen otros, un "otros" difuso, los que sostienen con sus impuestos y cotizaciones el gasto público, en general, y en pensiones, en particular.

Las consideraciones de interés tendrían que ver con hipotéticas o seguras pérdidas de ingresos, de seguridad en el empleo, de comodidad, etc., a resultas de ciertas reformas del mercado de trabajo. Es importante señalar, como hemos visto más arriba con un par de ejemplos significativos, que las perspectivas son bastante comunes a *insiders* y *outsiders*. Es decir, en apariencia son opiniones que revelan la defensa de intereses particulares de los asalariados fijos, pero o bien estos y sus representantes (los sindicatos) han equivocado al público haciéndole creer que se trata de intereses generales, o bien la definición del interés propio que hacen los entrevistados tiene más alcance que el que suelen pensar los economistas.

Estamos lejos de negar la utilidad para el conocimiento de la realidad económica que han supuesto simplificaciones tales como la de suponer que quienes toman las decisiones económicas son individuos racionales. Sin embargo, creemos que la visión del agente económico como mero individuo es insuficiente para entender sus decisiones en el mercado de trabajo.

Por lo pronto, los individuos no actúan aisladamente, sino que forman parte de familias, y aquellos y estas se mueven en el marco de tradiciones familiares específicas que pueden variar de un país a otro, o de una región europea a otra (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2013). En el modelo simple de la economía política del mercado de trabajo dual, los individuos *insiders* tienen intereses opuestos a los individuos *outsiders,* y la regulación depende de la relación de fuerzas entre ambos. Ya hemos comprobado que no es tan evidente la relación entre la regulación y la relación de fuerzas, y, sobre todo, que es muy difícil afirmar que en España tengan perspectivas distintas sobre el mercado de trabajo, de modo que ambos grupos, *grosso modo,* tienden a favorecer el *statu quo* de la dualidad.

En realidad, la gran mayoría de los *insiders* y de los *outsiders* forman parte de las mismas familias, viven en los mismos hogares, y cenan juntos todos o casi todos los días, o comen juntos semanalmente si los *outsiders* ya se han emancipado. Simplificando solo un poco, podemos decir que los *outsiders* son, en realidad, los hijos de los *insiders,* y la familia de ambos es una de las claves que explica por qué cuesta cambiar un régimen dual de protección del empleo, como mostramos a continuación.

Cuando en 1984 se opta por concentrar la flexibilidad del sistema en los más jóvenes (los nuevos contratados temporales), implícitamente se está razonando del siguiente modo, siempre, creemos, en el marco de perspectivas predominantemente orientadas al corto o, si acaso, al medio plazo. No podemos flexibilizar el despido de los actuales contratados indefinidos. Son varones cabezas de familia que suponen el sustento principal o único de sus hogares. Tienen pocos estudios, por lo que les costará mucho más encontrar trabajo en una economía cambiante en la que los sectores en que venían trabajando pierden peso. Podrán, quizá, encon-

trar trabajo reduciendo sus salarios, pero a todo el mundo le cuesta mucho hacerlo y, además, a corto plazo, implicará pérdidas de bienestar para sus familias, sobre todo si la economía no se impulsa con fuerza hacia adelante. Tienen ya una edad, lo que se añade a la falta de estudios para explicar sus dificultades de acomodo a una situación cambiante. No olvidemos, por otra parte, que una de las soluciones que se había ofrecido, también implícitamente, a estos varones de cierta edad desde finales de los setenta fue la jubilación anticipada o el acceso a pensiones de invalidez en el caso de que sus cotizaciones fueran insuficientes para obtener las de jubilación. Es decir, se les había ofrecido salir del mercado de trabajo.

La conclusión a la que se llega en la práctica, a partir de estas premisas, y de la resistencia de los sindicatos, es la de centrar la flexibilidad en los jóvenes; y, también, en ese momento, en las mujeres, que volvían al mercado de trabajo externo en oleadas crecientes (lo cual remite a otro tema, de gran importancia, en el que no podemos entrar en este momento).

Volviendo a los jóvenes, las razones para concentrar en ellos la flexibilidad laboral incluyen, primero, la de ser jóvenes, es decir, la de tener más capacidad de adaptación y cambio, *ceteris paribus,* más estudios, no tener hijos a su cargo, y, no en último lugar, la de que podrán contar con la protección de sus familias. Además, a largo plazo, muchos de ellos acabarán teniendo contratos indefinidos, lo que tenderá a coincidir con su transformación en nuevos cabezas de familia.

Este último razonamiento es el quid de la cuestión. La decisión se toma en España, no en Suecia o en Holanda[31]. Tradicionalmente, en Suecia o en Holanda, los jóvenes (los potenciales *outsiders*) se han emancipado de sus hogares a edades relativamente tempranas, por lo que han tenido que valerse por sus propios medios sin depender de la protección familiar mucho antes que los jóvenes españoles. En España, por el contrario, la tradición familiar ha marcado una convivencia prolongada de los hijos en el hogar paterno, hasta el momento en que se convierten en cabezas de sus propias familias. Así, en España, lo que parece una protección laboral dual se convierte, *de facto,* en una única protección si la vemos a través de este prisma. Los *outsiders* (los hijos) no ganan tanto, tienen trabajos precarios, y es más probable que se queden en paro en circunstancias adversas, recibiendo indemnizaciones bajas. Pero cuentan con el trabajo más seguro, y mejor remunerado, del padre o de la madre con quien viven, o, en el peor de los casos, con una indemnización de despido alta para uno de los dos, o, en otro caso nada extraño, con una jubilación bastante generosa.

Esta dualidad laboral encaja bastante bien con nuestro tipo de familia, como argumentamos utilizando la metáfora del juego de las cuatro esquinas en 1994 (Pérez-Díaz y Rodríguez, 1994). Esta metáfora se refería a un imaginario social implícito de vivir en la transitoriedad o en la transición profesional permanente,

[31] En Holanda, una de las decisiones principales sobre el mercado de trabajo fue la de facilitar al máximo la contratación a tiempo parcial (no la temporal), de modo que han conseguido tasas de ocupación muy altas, especialmente para las mujeres, las más ocupadas a tiempo parcial.

contra el telón de fondo de una relativa seguridad emocional proporcionada por el esquema familiar. La metáfora aludía a un contexto que solo podemos señalar, y que apunta a consideraciones complementarias, instituciones y culturales, que desbordan el marco familiar. Implican una cierta forma de entender no solo la familia y el trabajo, sino también el sistema de bienestar, la educación y la formación profesional, el dinamismo de la economía de mercado a largo plazo, la modalidad del sistema de gobernanza y el espacio público.

Hasta ahora, incluyendo la reforma laboral de 2012, el arreglo de la dualidad ha seguido siendo bastante parecido, en lo sustancial, al inicial. La educación formal de la ciudadanía ha mejorado, pero no es seguro que lo haya hecho su entendimiento del funcionamiento de la economía de mercado como consecuencia de su implicación en ella. En concreto, los varones cabeza de familia tienen más estudios que en 1984, pero el devenir de la economía española ha impulsado a muchos de ellos a trayectorias laborales en que el capital humano adquirido en la escuela se ha actualizado poco (Cabrales, Dolado y Mora, 2013). Es el caso de la enorme proporción de varones (también jóvenes, claro) que acaban por trabajar en el sector de la construcción, y no solo durante la última burbuja inmobiliaria. Pero es también el caso de muchos otros, en otros sectores, pues acaban trabajando en empresas que estimulan poco la puesta a punto de ese capital humano, bastante menos que en los países europeos más avanzados, probablemente a causa del raquitismo de nuestras empresas y de nuestra especialización sectorial (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2013). Es decir, les sigue costando bastante ajustarse por sí mismos a un mercado de trabajo cambiante, y no se ven asistidos por políticas activas de empleo eficaces (OECD, 2013).

La crisis actual, por significar, en parte, la purga de los excesos inmobiliarios, pero también por su gran magnitud, ha golpeado asimismo con bastante contundencia a esos varones cabezas de familia, si bien no tanto como a sus hijos e hijas, emancipados o no. Supongamos que esos varones están representados por la cohorte de 50 a 54 años. En la crisis de principios de los noventa su tasa de ocupación cayó de un máximo del 82,7% a un mínimo del 77%. En la crisis actual, el máximo fue del 85%; el mínimo (del primer trimestre de 2013) se redujo al 70,1%. Para fortuna del sistema familiar de protección, en esta crisis ha contado con los ingresos aportados por las mujeres cabeza de familia mucho más que en el pasado. Supongamos, de nuevo, que esas mujeres están representadas por la cohorte de 50 a 54 años. En la crisis de los noventa su tasa máxima de ocupación alcanzó el 28,4% y se redujo a un mínimo del 25,9%. En la crisis actual, el punto de partida era completamente distinto, pues el máximo se ha alcanzado bien entrada la crisis, con un 56,8% a caballo entre 2011 y 2012, y apenas ha caído después (55,2% en el tercer trimestre de 2013). La mayoría de esas mujeres ocupadas tienen contratos indefinidos (alrededor del 70% de todas las ocupadas y alrededor del 85% de las asalariadas) y no pocas trabajan en el sector público (más de un cuarto), lo que contribuye con una mayor seguridad laboral a un sistema de protección familiar que, de nuevo, ha tenido que mancomunar recursos para afrontar una enorme caída de la ocupación entre los hijos, emancipados o no.

Si tomamos, *grosso modo,* a la cohorte de 20 a 24 años como representativa de los hijos (los *outsiders*), podemos comprobar que su suerte ha sido especialmente negativa en la crisis actual. En la anterior, alcanzaron una tasa de ocupación máxima del 47%, la cual cayó hasta un mínimo del 35,8%. En la actual, el empleo se aupó en el *boom* inmobiliario para producir un máximo del 59,1%. Esta vez la tasa de ocupación de estos jóvenes ha caído a plomo, hasta el mínimo del 27,6% en el primer trimestre de 2013. Es fácil comprender que, de no haber sido porque la inmensa mayoría de estos jóvenes viven con sus padres, las consecuencias sociales de una caída tal del empleo habrían sido muchísimo más notorias. Como último comentario, habría que recordar que entre ambas crisis, aunque el nivel medio de estudios de los jóvenes creció, se estancó a comienzos de la primera década del siglo, no en último lugar a causa de los efectos disuasorios de la burbuja inmobiliaria y del crédito.

El sistema parece estable a largo plazo; el desorden que implica podría ir aumentando solo paulatinamente y como sin notarse. Mientras, a corto plazo, produce sus beneficios, sobre todo, en momentos de incertidumbre o crisis económica, como el actual. Y comporta los costes conocidos (para la formación, para la innovación...) derivados de contar con una proporción alta de temporales entre los trabajadores, de la reducida movilidad y de la aversión al riesgo que se cultiva en un ambiente como el que hemos descrito. Hasta ahora los españoles no hemos conseguido quebrar este equilibro para sustituirlo por otro. Nuestra impresión es que para conseguir esa quiebra habrá que tener en cuenta los límites cognitivos y morales del público español, que mostramos a continuación.

2.4.2. Algunos límites culturales de la ciudadanía de los últimos años

Límites en el entendimiento

Buena parte de las opiniones del público acerca del mercado de trabajo revelan consideraciones de interés, pero también apuntan a límites en el razonamiento del público, del que conviene recordar aquí que también incluye a sectores relativamente amplios con estudios secundarios o universitarios. Esto último sugiere que esos estudios tienen resultados modestos a efectos de la mejora de la cultura económica de la sociedad a largo plazo.

En buena medida esos límites implican dificultades para imaginar o seguir argumentos que requieren de abstracción y de una combinación compleja de las variables en juego, de una perspectiva dinámica sobre la economía, así como, probablemente, de alguna formación económica básica, y, seguramente, de un nivel suficiente de conocimientos generales[32].

[32] Lo cual plantea un problema añadido para España, pues dicho nivel es bajo en términos absolutos y comparados (INEE, 2013).

No es tan obvio para muchos que la moderación salarial redunde en una mayor creación de empleo. Sí lo es en los modelos de los economistas (baja el precio, se demanda más cantidad), pero no necesariamente en la mentalidad del ciudadano del común, quien, por una parte, probablemente introduce en su modelo la figura de un empresario que puede aprovechar la moderación salarial, simplemente, para obtener más beneficios. Y a quien, por otra, le cuesta imaginar que si ese empresario se limita a obtener más beneficios a corto plazo, quizá esté desperdiciando oportunidades de obtenerlos, mayores, a largo plazo, contratando a más trabajadores y aumentando su producción.

Menos obvia todavía es la relación entre la reducción de los costes de despido y la creación de empleo. Implica no solo pensar en términos de mayor o menor precio del factor trabajo, y mayor o menor demanda de este, sino imaginar que el empresario que contrata tiene en cuenta no solo los costes inmediatos que le va a suponer el trabajador, sino los costes de un hipotético despido en el futuro.

Otras opiniones revelan que es mucho más sencillo pensar en (aparentes o reales) causas directas e inmediatas de fenómenos que tienen lugar en un ambiente visto como estático, que pensar en efectos indirectos, de largo recorrido y en un marco dinámico. Tal sería el caso de los muchos que mencionan la falta de inversión de los empresarios como causa principal del paro o el de los muchos que citan la implantación de las nuevas tecnologías y la reducción de la mano de obra necesaria como causa principal del paro. Los razonamientos son bastante directos: si los empresarios no invierten, esto es, no dedican más dinero a la empresa o a montar una nueva empresa, tenderán a contratar menos trabajadores. Si se introducen nuevas tecnologías que ahorran trabajo, aumenta el paro. No se tienen en cuenta ni las múltiples condiciones que favorecen o dificultan la inversión empresarial ni que la mayor eficiencia derivada de la introducción de nuevas técnicas puede redundar, por una cadena causal nada obvia, en una mayor contratación de trabajadores.

Algo parecido ocurre con el apoyo a la medida de prohibir las horas extraordinarias para que aumenten las plantillas. Ambas opiniones, las relativas a las nuevas tecnologías y a las horas extraordinarias, atañen también a una creencia bastante extendida en que la cantidad de trabajo está dada y, en caso de que haya gente en paro, lo mejor es repartirlo. A muy corto plazo seguramente es cierta la idea de que la cantidad de trabajo está dada, pero obviamente no lo es a un plazo mayor.

Todas estas limitaciones pueden influir en las decisiones que adopta el público como partícipe en el mercado de trabajo, pero, sobre todo, lo hacen en sus tomas de posición en la discusión pública y con ocasión de las elecciones.

Límites morales

Parte de las respuestas estudiadas también apuntan a lo que podríamos denominar límites morales de los puntos de vista y de los comportamientos de la ciudadanía en las dos arenas que consideramos, el mundo del trabajo y la discusión

Cuadro 2.8

ESPAÑA (1987-1997). PERCEPCIÓN DE LA COMUNIDAD O LA CONTRAPOSICIÓN DE INTERESES ENTRE EMPRESARIOS Y TRABAJADORES

	1987	1989	1994	1997
Los intereses de empresarios y trabajadores son opuestos	52	41	44	49,1
Son básicamente los mismos intereses	18	20	13	11,0
Son en parte opuestos y en parte los mismos (*)	13	21	35	31,1
Ns/nc	17	18	9	8,7

Nota: * En 1987 y en 1989 la redacción literal fue: "Depende, algunos intereses están en conflicto y otros no (entrevistador no leer)".
Fuentes: Elaboración propia con el *Boletín de datos de opinión,* nº 2 del CIS, y el estudio 2235 del CIS.

pública. Al hablar de límites morales hablamos, sobre todo, de cómo se entienden las estrategias básicas de negociación en esas arenas (como juegos de suma cero o de suma positiva) y del caudal de confianza existente entre quienes negocian o conversan.

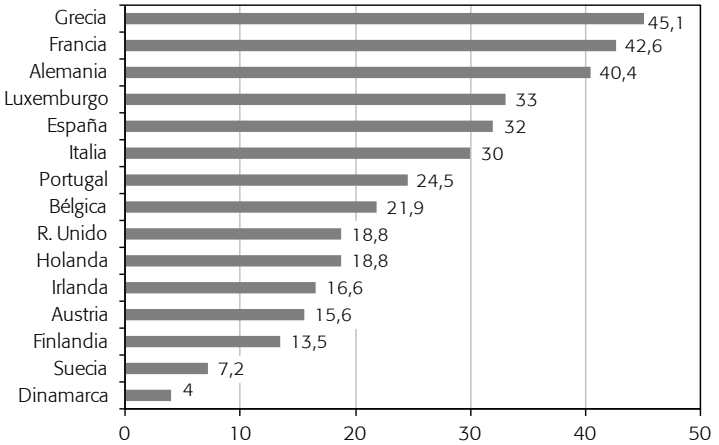
Como hemos mostrado, en la reticencia a liberalizar los despidos puede haber una cierta desconfianza acerca del uso que puedan hacer los empresarios de su mayor libertad. Y algo parecido puede afirmarse de la reticencia a la moderación salarial o a la movilidad territorial decidida unilateralmente por el empleador. En la percepción de la falta de inversión empresarial como causa del paro puede haber, asimismo, un poso de crítica, por no hacer todo lo que deberían estar haciendo. En lo poco persuasiva que resulta la idea de que los empresarios contratan temporalmente porque los costes del despido son altos también puede traslucirse una desconfianza similar.

Entre los españoles parece estar muy extendida la idea de que las relaciones entre empresarios y trabajadores son, en el fondo, un juego de suma cero. Al menos, esa idea era moneda bastante corriente en el periodo en que hemos centrado nuestra atención, el previo al inicio de la UEM, tal como puede comprobarse en el cuadro 2.8. La opinión más frecuente acerca del posible conflicto de intereses entre empresarios y trabajadores era la de que los intereses de ambos eran opuestos, con porcentajes entre el 40-50%. La opinión totalmente contraria, la de que se trata básicamente de los mismos intereses es minoritaria, algo superior a un 10%[33]. La posición intermedia, que reconoce algún grado de comunidad de intereses, pero también un conflicto, ronda la tercera parte de las opiniones. Si agrupamos las dos últimas opciones como las proclives a un entendimiento entre ambas partes, lo que obtenemos es una población dividida por la mitad.

[33] No tenemos en cuenta los datos de 1987 y 1994 porque en la formulación de la pregunta no se ofrecía explícitamente la posibilidad de optar por una postura intermedia.

Gráfico 2.5

PAÍSES DE LA UE-15 (2007). PORCENTAJE QUE CREE QUE EN SU PAÍS HAY MUCHA TENSIÓN ENTRE LOS DIRECTIVOS Y LOS TRABAJADORES



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta Europea de Calidad de Vida.*

No es fácil encontrar una pregunta tan directa en las encuestas internacionales que nos permita situar el caso español entre los europeos que analizamos. Las más cercanas son las preguntas acerca del nivel de conflicto o tensión entre empresarios o directivos y trabajadores que existe en cada país. En el gráfico 2.5 recogemos las respuestas dadas en 2007 a una pregunta de la *Encuesta Europea de Calidad de Vida,* que inquiría acerca del grado de tensión existente entre los directivos y los trabajadores del país del entrevistado. Como puede observarse, el porcentaje de españoles que afirma que existe mucha tensión (32%) está en la parte alta de la clasificación de los países de la UE-15, bastante lejos de los bajos porcentajes de los países nórdicos (entre el 4 y el 13,5%), pero, llamativamente, por debajo del correspondiente a Alemania (40,4%).

2.4.3. La curiosa representatividad de los sindicatos de hoy, y la visión de los *insiders* antes de iniciar la senda de la dualidad

El argumento anterior, que enfatiza el papel de la familia como ancla de los arreglos entre *insiders* y *outsiders,* y los límites culturales del público debe entenderse en términos de un proceso histórico en el que políticos de todos los colores, sindicatos y patronal, así como sus acompañantes mediáticos y culturales, han contribuido a consolidar el papel crucial de la familia, a establecer esos arreglos institucionales, y a afianzar esos límites culturales.

La génesis social y cultural del imaginario y el argumentario del público se remonta en el tiempo. A estos efectos, convendría echar un vistazo, aunque sea breve, a la mentalidad dominante entre los *insiders* de los años de la transición, antes de 1984.

Presentamos a continuación un resumen de las posiciones de los obreros, empleados y técnicos del sector de la industria acerca de una serie de cuestiones formuladas en tres encuestas llevadas a cabo entre 1978 y 1984 (Pérez-Díaz, 1979, 1980 y 1993). Esas posiciones son relevantes porque, según creemos, representaban el potencial de aceptar o apoyar una variedad de cambios en el mercado de trabajo, y no solo la senda (de la rigidez y la dualidad) que finalmente se siguió, y a la que, al decir de las encuestas actuales, el público ha acabado por otorgar sus bendiciones.

Esas cuestiones tienen que ver con la apreciación del puesto de trabajo y de la empresa. En las encuestas mencionadas abunda la evidencia acerca de la satisfacción de los trabajadores con el trato y las condiciones de trabajo, así como con las oportunidades de voz. Todo lo cual supone cierta satisfacción por el cumplimiento de las condiciones de un contrato social implícito con la empresa. Ello constituye la base para un entendimiento pragmático de los problemas de la empresa y los empresarios, junto con la adopción de una posición moderada y abierta hacia la empresa como equipo (dos lados conciliables).

Así, en 1980, el 80% de los obreros industriales no quería cambiar de empresa. Habiendo experimentado un aumento de salarios reales superior al medio de la OCDE entre 1973 y 1979 (del 3,6% anual, frente al 1,9% medio para el conjunto de la OCDE), siendo el 50% propietario de su vivienda y el 48% de su propio automóvil, en torno a dos tercios indicaban satisfacción con diferentes aspectos de su puesto y condiciones de trabajo (variedad de tareas, margen de iniciativa, condiciones físicas, aplicación de sus conocimientos profesionales, trato humano, respuesta a quejas y peticiones), en todo lo cual la satisfacción fue en aumento entre 1978 y 1984. Algo similar ocurría con las demandas de voz, en los asuntos que los obreros consideraban más relevantes para ellos mismos (ritmos y horarios, por ejemplo). Por lo demás, todo ello estaba en la línea de las posiciones de los obreros franceses e ingleses de la época (Gallie, 1978).

En cuanto a la visión de la empresa como un lugar de enfrentamiento de dos partes no conciliables o, justamente, como un equipo con dos lados conciliables (contrastando las hipótesis de Ronald Dore, 1973), la evidencia sugiere que predominaba la segunda perspectiva. Los trabajadores (un 85% en 1980 y un 89% en 1984) compartían la opinión de que eran los empresarios los que debían ser responsables de dirigir la empresa, y la de que a los sindicatos correspondía conseguir los mayores salarios posibles, pero de modo que se produjera más (así lo creía un 71% en 1980 y un 73% en 1984), probablemente porque, de ese modo, habría más que repartir. La visión de la empresa como un equipo con dos lados conciliables la compartía un 50% en 1978 (frente a un 46% que no la compartía), un 56% en 1980 (frente a un 38%), y un 57% en 1984 (frente a un 38%).

Respecto a los sindicatos, la actitud de los obreros (y más aún la de los empleados y los técnicos) era, en general, instrumental y moderada. Limitan su papel: con comités locales llevando las negociaciones, y con asambleas. Con un arranque brioso, después de tantos años de franquismo, la tasa de afiliación de los obreros industriales medida en la encuesta de 1978 fue del 57,4%, pero cayó al 33,8% en 1980, y se quedó en el 23% en 1984, lo que supone una caída enorme en apenas seis años. Los trabajadores, tanto en las encuestas como en las elecciones sindicales, concedieron un apoyo mínimo a los sindicatos más radicales, y apostaron por unas Comisiones Obreras y una Unión General de Trabajadores que parecían un poco más realistas, presionándoles para que se atuvieran a lo importante: la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo. Siempre desde el supuesto de que las centrales sindicales compartan el protagonismo con comités de empresa y asambleas.

A finales de los ochenta, la tasa de afiliación sindical del conjunto de la población asalariada (no solo los trabajadores industriales) rondará el 10%, aunque posteriormente ascendería hasta niveles máximos alrededor del 16%, consolidándose el caso español como uno de los de más baja afiliación entre los países desarrollados[34]. Ello no obsta para que los trabajadores no votasen mayoritariamente a los dos grandes sindicatos en las elecciones a comités de empresa y delegados de personal, lo cual ha sido la base principal de su legitimidad a lo largo de todo este tiempo. No se trata de una legitimidad en sentido amplio, pues, según las encuestas, los trabajadores preferían que los sindicatos se dedicasen a la negociación de los convenios y a prestar servicios profesionales, y no tanto a presionar a los gobiernos para que cambiasen sus políticas. Por último, los preferían independientes de los partidos políticos.

Otras cuestiones ponen de manifiesto la adhesión de los trabajadores a una suerte de contrato social implícito con el capitalismo o la economía de mercado, dejando claro que no se apuesta por sus alternativas históricas reales (el socialismo o el comunismo). Sus países de referencia, aquellos en los que querrían vivir, son países capitalistas avanzados y no socialistas, en una proporción de 10 a 1. Lo cual implica la aplicación de cierto buen sentido sobre los problemas propios de la economía capitalista y una sensación extendida de relativa satisfacción con el conjunto del orden social: con débil conciencia de clase, sintiéndose a un nivel de reconocimiento social parecido al que consideran el de la mayoría del país, como lo que imaginan en sus otros países de referencia, en un contexto de democracia liberal, y todo ello a pesar de la crisis económica y un paro creciente.

Todas estas actitudes (y los comportamientos que, en buena medida, eran coherentes con ellas) sugieren una predisposición bastante favorable a la economía de mercado, poblada por empresas en las que el margen de maniobra del empresario es amplio, pero está limitado por unas posibilidades de voz y negociación en manos de los trabajadores y de sus representantes (los sindicatos, los miembros

[34] Fuente de los datos: Visser (2013).

de los comités de empresa). *A priori,* no determinan la opción por una u otra forma de regulación del mercado de trabajo, sino que son compatibles con las distintas variedades que se daban en la realidad de las economías avanzadas, desde las más rígidas a las más flexibles.

Por lo demás, la consistencia de las actitudes relativas al orden micro (la empresa) y el macro (el país, la economía) se mantiene *grosso modo* a lo largo de los seis años de las encuestas, y apenas varía según la región de residencia, la edad del trabajador o su cualificación profesional. Todo ello marca distancias con las creencias y los sentimientos dominantes entre los sindicalistas o, al menos, entre sus líderes (Fishman, 1990), los cuales, aspirando a una reforma radical o soñando con ella, se encontraron, para su desconcierto, con una clase obrera moderada, realista y pragmática, que no se les entregaba.

Tal como hemos mostrado más arriba, al menos desde los años noventa, no ha sido tanta la distancia entre los puntos de vista de los trabajadores (o el público en general) y los sindicatos en lo tocante a algunos elementos básicos del mercado de trabajo y a las posibilidades de reforma. Los sindicatos se moderaron, olvidándose de reformas radicales y de cambios en la organización básica de la sociedad, y acercándose de este modo a las actitudes dominantes en el público. Sin embargo, consiguieron, mediante sus negociaciones con los poderes públicos, o sus resistencias a según qué reformas, que se optase por un modelo determinado de mercado de trabajo, al que los trabajadores han acabado por adaptarse y, probablemente, ver como suficientemente funcional. En esta última percepción han debido de influir factores como los siguientes. En primer lugar, como hemos visto, el modelo de mercado de trabajo español ha encajado con el modelo tradicional de familia. En segundo lugar, durante décadas, en las elites políticas y sociales (y sus apoyos mediáticos) se ha dado un consenso amplio acerca de la bondad del modelo, *de facto* y a pesar de retóricas favorables a cambios mayores que se abandonaban a la primera huelga general. De ese consenso tan solo se han apartado ocasionalmente las asociaciones empresariales, representantes, en la práctica, de la gran empresa, que no ha gozado del afecto del público español a lo largo de estas décadas. Por último, el sistema educativo no ha debido de contribuir, precisamente, a afianzar la estima por la economía de mercado ni su comprensión intelectual, al menos según han mostrado las escasísimas investigaciones al respecto (González, 2003).

Así se ha llegado a forjar el imaginario y el escenario de ahora. Los sindicatos se moderaron un poco ellos mismos, pero, al final, consiguieron reducir la distancia con los trabajadores y el público, logrando la afinidad que no tenían al principio, mas en sus propios términos.

Todo ello no quiere decir que el público, a pesar de las actitudes que revela en las encuestas, no pudiera acomodarse, y acabar valorando, una variante del mercado de trabajo mucho más flexible. La afinidad de esas actitudes con las propuestas de reforma y de defensa del *statu quo* propias de los sindicatos no implica que el público practique el seguidismo de estas organizaciones. Los trabajadores

les votan en las llamadas elecciones sindicales, pero se afilian muy poco, y cuando toca ir a la huelga general contra las reformas laborales, como veremos más adelante, apenas acuden a la convocatoria, a pesar de las reclamaciones de éxito de los sindicatos. Asunto distinto es que los gobernantes de todos los partidos, convencidos (¿con cuánta evidencia?) de que esas huelgas generales de un día (o menos) tienen importantes costes electorales, las teman tanto como para echar atrás o aguar reformas que, en todo caso, casi nunca son muy ambiciosas. Está por ver qué consecuencias electorales tendrían, por sí mismas, reformas de ese tipo.

2.4.4. Conclusiones abiertas

Los temores de los políticos quizá se deban a que intuyen parcialmente los fundamentos de las reticencias del público a las reformas, en parte porque ellos mismos han contribuido a despertarlas y/o alentarlas; por lo pronto, al optar por un modelo de mercado de trabajo y no otro, pero también por haber encontrado acomodo en un régimen de tratos, y algunos desencuentros, con unos actores organizados (sindicatos y asociaciones empresariales) con un gran interés en el mantenimiento de un *statu quo* en el que su supervivencia y promoción están asegurados sin necesidad de esfuerzos especiales o de cambios organizativos o de estrategia sustanciales.

Por el mismo motivo, cabe convenir con la hipótesis de que los gobernantes españoles tienen la sensación de que los sindicatos representan a ese público en una medida más amplia de lo que sugiere la teoría del enfrentamiento entre *insiders* y *outsiders*. En buena medida, porque, como acabamos de argumentar, han contribuido a la emergencia del imaginario que acaban reflejando las encuestas. La prueba más fehaciente de esta hipótesis es el temor que tienen a que los sindicatos planteen huelgas generales, que, casi sin excepción, han ido dirigidas contra reformas laborales, y no necesariamente contra reformas laborales en profundidad, sino reformas tímidas. La última evidencia de este temor la encontramos en las memorias de Pedro Solbes, en las que afirma que el presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, le habría contestado de la siguiente manera cuando le propuso recortar el gasto público para equilibrar las cuentas: "lo que propones lleva implícitas dos huelgas generales"[35]. A lo que, aparentemente, Solbes contestó retirando su plan y, en última instancia, renunciando a su puesto tres meses más tarde.

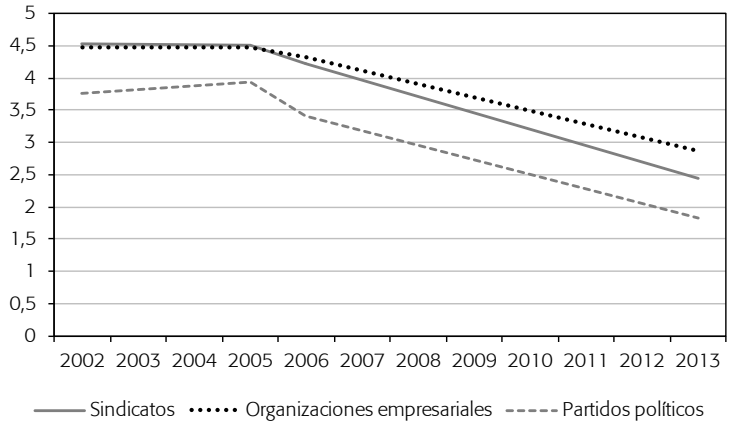
¿Quiere todo ello decir que el público confía mucho en los sindicatos o que está dispuesto a seguirles masivamente en sus convocatorias de huelga general? La respuesta es negativa a ambas preguntas, aunque no es obvia la inferencia que cabe extraer de esta respuesta.

En las encuestas, los españoles afirman fiarse bastante poco de los sindicatos (véase gráfico 2.6), lo cual iría en contra de su posible representatividad. Ade-

[35] *El País,* 17 de noviembre de 2013.

Gráfico 2.6

ESPAÑA (2002-2013). CONFIANZA EN DISTINTAS ORGANIZACIONES (MEDIA EN LA ESCALA DEL 0 AL 10)



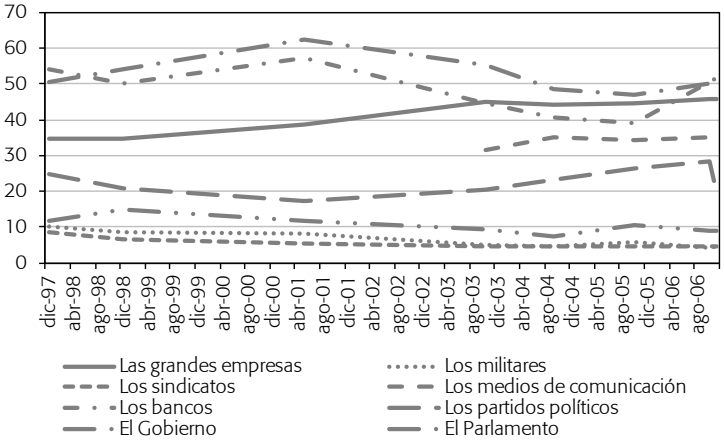
Fuentes: Elaboración propia con datos de los estudios 2450, 2588, 2657 y 2984 del CIS.

más, esa confianza parece haber caído muy sustancialmente en comparación con la de mediados de la primera década de este siglo. En ello han podido influir sus crecientes problemas de imagen debidos a la revelación de pautas poco transparentes, cuando no directamente escandalosas, en el manejo de las subvenciones públicas, en especial las destinadas a la formación de ocupados y desempleados. Sin embargo, el público tampoco se fía mucho de las asociaciones empresariales, en las cuales también hay hoy menos confianza que hace ocho años, en parte por razones similares a las de los sindicatos. De todos modos, la confianza en la clase política es incluso más baja, y no solo debido a la crisis actual, una desconfianza en la que coinciden con la inmensa mayoría de las opiniones públicas europeas, aunque en algunas (como las escandinavas), la desconfianza está menos extendida.

Sin embargo, frente a asociaciones empresariales (las grandes empresas, en realidad) y clase política, los sindicatos cuentan con una ventaja que podría no ser tan pequeña, la que les otorga el que no sean catalogados entre los actores más poderosos (véase gráfico 2.7). Apenas un 5% suele mencionarlos como una de las instituciones o colectivos que tienen más poder en España, una cifra ínfima en comparación con los porcentajes (cercanos al 50%) que suelen citar al gobierno, a las grandes empresas y a los bancos, no necesariamente por este orden. Es decir, aunque el público confíe en ellos tan poco como en las asociaciones empresariales, puestos a conceder a uno de los dos el beneficio de la duda en una negociación o en un enfrentamiento, quizá se deje llevar por la predisposición a no colocarse del lado del más poderoso.

Gráfico 2.7

ESPAÑA (1997-2006). PORCENTAJE QUE CITA A VARIAS INSTITUCIONES O COLECTIVOS COMO LOS QUE TIENEN MÁS PODER EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia con datos del CIS obtenidos a través de su acceso web al banco de datos del CIS.

Los trabajadores no han seguido mayoritariamente las últimas huelgas generales. Probablemente, el seguimiento de las convocatorias de huelga, no solo las de huelga general, fuera mayor a comienzos de la actual democracia. Sin embargo, incluso en esos primeros momentos, con huelgas muy frecuentes, podemos encontrar evidencias de una distancia crítica de los trabajadores que participaban en ellas. Por ejemplo, en la encuesta de 1984, el 40% de los asalariados que habían par-

Cuadro 2.9

PARTICIPACIÓN DECLARADA DE LOS OCUPADOS EN LAS ÚLTIMAS HUELGAS GENERALES

	29-9-2010	29-3-2012	14-11-2012
Hizo huelga	14,0	23,4	21,4
Quiso hacer huelga, pero no pudo hacerla	2,5	4,9	4,9
Intentó ir a trabajar, pero no pudo	2,0	2,3	2,5
Fue a trabajar	65,7	57,1	57,6
Ese día no fue a trabajar porque estaba de vacaciones, día libre, enfermedad	14,8	10,7	11,6
No contesta	0,9	1,6	1,9
N	1.083	1.011	956

Fuentes: Elaboración propia con datos de los estudios 2847, 2941 y 2972 del CIS.

ticipado en una huelga reconocía que no lo habrían hecho de haber anticipado sus consecuencias. Hoy tenemos pruebas de un seguimiento bastante menos que masivo de las huelgas generales en encuestas recientes. Los que hicieron huelga (o quisieron hacerla, pero no pudieron) representaron entre un 16,5 y un 28,3% de los ocupados entre 2010 y 2012 (cuadro 2.9), aunque, obviamente, representarían porcentajes más altos de los asalariados.

Acudir a la convocatoria de huelga es una cosa; estar de acuerdo con los motivos de la convocatoria, otra. Las encuestas muestran que los porcentajes de acuerdo con las motivaciones de las huelgas generales suelen ser claramente superiores a los de quienes efectivamente las secundan. Por ejemplo, antes de la huelga general del 20 de junio de 2002, tan solo un 34,2% de los adultos consultados tenía previsto participar, frente a un 54,1% que no pensaba hacerlo. Sin embargo, un 50,6% estaba de acuerdo con la convocatoria, y solo un 34,7% no lo estaba. Además, si un 51,4% creía poco o nada que los sindicatos hubieran hecho esfuerzos para evitarla, la misma opinión la mantenía un 66,9% acerca del gobierno[36].

En última instancia, las líneas básicas de la opinión del público acerca de la reforma del mercado de trabajo en España se asemejan bastante a las posturas públicas de los sindicatos. Aunque no tengan la capacidad de convocatoria que sus propias cifras de participación en las huelgas generales sugieren, hasta ahora han conseguido una cierta sintonía con la opinión pública. Eso es lo que quizá teman los gobiernos, lo cual contribuiría a que sean tan remisos a las reformas laborales en profundidad. Sin embargo, también es posible que sus convicciones reformistas sobre la materia no sean especialmente profundas, de modo que están dispuestos a no seguirlas ante la mínima resistencia mostrada en huelgas generales de cortísima duración, y solo están dispuestos a seguirlas en momentos de crisis extrema y bajo la mirada más que atenta de mercados y socios europeos.

2.4.5. Barreras sociales, de entendimiento y de confianza, y buenos augurios

En definitiva, las reformas laborales en profundidad se enfrentan a un reto de bastante magnitud, pues el *statu quo* es afín a un equilibrio social basado, en parte, en un sistema de protección familiar bastante estable y probablemente bastante satisfactorio para los principales actores implicados, del que sabemos que seguramente es muy poco conveniente para contar con una economía y una sociedad dinámicas e innovadoras (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2013). En todo caso, está claro que reformar en profundidad el *statu quo* habrá de tener en cuenta ese equilibrio social, pues quedaría alterado, probablemente con ganancias a medio y largo plazo, pero con perdedores a corto plazo que ni son necesariamente responsables del orden de cosas anterior ni tienen por qué cargar exclusivamente con los costes de transición a un nuevo modelo.

[36] Datos del estudio 2460 del CIS.

En el supuesto de que se tengan en cuenta esos costes de transición, se puede optar por una estrategia, digamos, simplificadamente, tecnocrática, o por otra más inclusiva.

La tecnocrática implica llevar a cabo las reformas, decididas entre los protagonistas habituales, combinando la retórica al uso con la aplicación de los paños calientes necesarios a corto plazo, y confiar en que se restablezca un nuevo equilibrio duradero simplemente por la mera operativa de unos mercados más liberalizados.

La inclusiva implica incorporar en la conversación las perspectivas del público e intentando la persuasión de este, y atendiendo a lo que ese público pudiera tener que decir basándose en su buen sentido y su decencia cívica. Ello supone superar efectivamente las barreras de entendimiento y de confianza descritas más arriba, por lo que no cabe imaginar soluciones rápidas. A nuestro juicio, esta es una de las alternativas fundamentales a las que nos enfrentamos en esta materia.

3 ENTRE REFORMAS A MEDIAS Y PASOS ADELANTE

Tanto los economistas, nacionales e internacionales, como el gobierno y las principales agencias económicas internacionales (OCDE, FMI) coincidían en que los países con mercados de trabajo más rígidos habrían de reformar en serio esos mercados, lo que hemos visto que no ha sido fácil de conseguir en este caso, pero también debían acometer reformas y ajustes en otros sectores de la actividad económica. Se trataría de una serie de reformas estructurales[37]. Esto era conveniente para lograr una mayor eficiencia de sus economías, pero también para asegurar el principal mecanismo de ajuste restante, una vez los gobiernos habían abdicado su política monetaria en el Banco Central Europeo, y, por tanto, la posibilidad de devaluar sus monedas para recuperar, siquiera temporalmente, la competitividad perdida. Además, la moneda común podía intensificar la competición dentro del mercado único, haciendo todavía más onerosas las regulaciones de determinados mercados, volviéndose "la protección de las empresas y trabajadores *insiders* más costosa y más visible para consumidores y votantes" (Alesina, Ardagna y Galasso, 2008: 2). De igual manera, los nuevos límites, al menos teóricos, a la política fiscal, por ejemplo, habían de incitar a todos los miembros de la eurozona a mejorar este pilar de una política macroeconómica demediada. Más arriba hemos visto cómo un actor tan central en la discusión pública española sobre economía como el Banco de España, en lo fundamental, compartía esas perspectivas.

A continuación mostramos la medida en que se cumplieron esos vaticinios, centrándonos en el caso español, pero viéndolo, en la medida de lo posible, en perspectiva comparada. Comenzaremos por mostrar cómo la política fiscal no acabó de ser todo lo virtuosa que debía, al menos según el criterio de la mayoría de los expertos económicos. Seguiremos observando, por una parte, cómo se efectuaron intentos tímidos, pero, a la vez, poco sostenibles, de comenzar una transformación del modelo económico hacia una economía de mayor valor añadido, con una política de apoyo a la innovación. Y finalmente, dejaremos constancia de cómo sí se produjeron avances en el marco regulador de bastantes sectores industriales y de servicios, avances por lo demás comunes a bastantes países del euro.

Se tratará pues de un resumido análisis de la eficacia de tres tipos de políticas, de resultados dispares, en cierto modo ordenados de los menos satisfactorios a

[37] En el momento, el texto habitualmente citado entre los economistas era el de Obstfeld (1997). Véase también Donges (1997) y los demás autores del libro dirigido por Joaquim Muns; Viñals y Jimeno (1996); OCDE (1998: 21); o el FMI en su misión de 1998. Véase una síntesis del asesoramiento del FMI en relación con las reformas del mercado de trabajo, no solo en el periodo que estudiamos, sino a lo largo de la crisis actual, en Blanchard, Jaumotte y Loungani (2013).

los más acordes con las necesidades de los tiempos; que preparan por así decirlo el camino para abordar, en el capítulo siguiente y último, el análisis de una medida de reforma más precisa, y relativamente prometedora, en el terreno del sistema de pensiones públicas.

3.1. ¿UNA POLÍTICA FISCAL SENSATA?

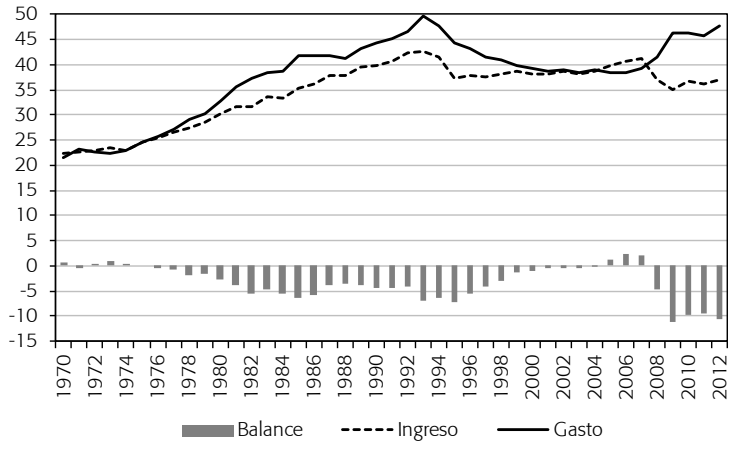
Éxitos y alabanzas

La UEM estaba diseñada, en principio, para que los Estados miembros desarrollasen políticas fiscales prudentes, es decir, orientadas al equilibrio presupuestario. Entre otros mecanismos, estaban previstas sanciones si los déficits sobrepasaban el nivel del 3% del PIB. Desde ambos puntos de vista, a primera vista, la política presupuestaria española desde 1996 hasta 2007 fue un modelo de virtud, como casi todos los actores relevantes se encargaron de recordar.

El gráfico 3.1 es muy claro al respecto. Un déficit público del 7,2% del PIB en 1995 se convirtió en un superávit del 2,4% en 2006. No parece una mala ejecutoria para un Estado cuyas cuentas siempre habían estado en déficit desde 1976. El gráfico sugiere que se consiguieron esas cifras, por una parte, gracias a un gasto

Gráfico 3.1

ESPAÑA (1970-2012). INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuentes: Elaboración propia con datos de *European Economy,* 71, y la base de datos Ameco.

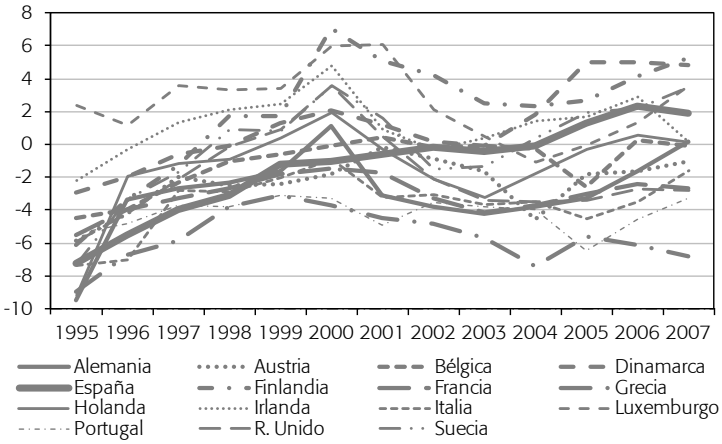
que creció hasta 2001 a un ritmo inferior al PIB y que acompasó su crecimiento al del PIB desde entonces hasta 2006, aproximadamente. Y, por otra, gracias a unos ingresos que tendieron a crecer algo más que el PIB desde 1995 hasta 2004 (en términos nominales, el PIB creció a un ritmo del 7,3% anual; los ingresos, al 7,8%) y bastante más que el PIB entre 2005 y 2007 (el PIB creció al 7,8% anual; los ingresos, al 9,9%).

El "mérito" de la política fiscal española se sostiene, aunque se matiza, en la comparación con los demás países de la UEM (gráfico 3.2). Se sostiene, por ejemplo, a la vista del comportamiento de otros países de Europa del Sur, como Portugal, que con las cifras hoy disponibles ni siquiera cumplió el criterio del 3% de déficit en 1998; Grecia, con déficits todavía más amplios que Portugal; o Italia, que mejora sus cifras hasta el año 2000, pero las empeora después, llegando a sobrepasar el límite del 3%. Pero también se sostiene a la vista del comportamiento de países del núcleo de la UEM, como Alemania, que incumplió ese criterio entre 2001 y 2005, o Francia, que lo incumplió entre 2002 y 2004.

Como sabemos, los gobiernos del PP y del PSOE aprovecharon el buen comportamiento de los ingresos públicos y la coyuntura de bajos tipos de interés para enjugar rápidamente la deuda pública española, que descendió desde el máximo del 67,5% del PIB en 1996 hasta un mínimo del 36,3% en 2007. De nuevo, el caso español se reveló como uno de los modélicos dentro de la UEM (gráfico 3.3), diver-

Gráfico 3.2

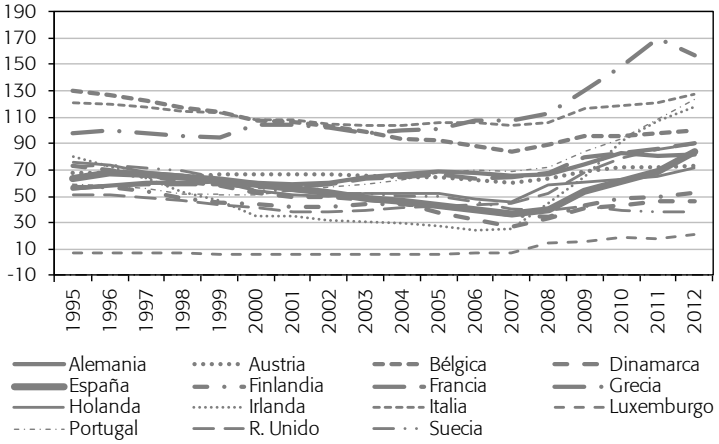
PAÍSES DE LA UE-15 (1995-2007). BALANCE DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Gráfico 3.3

PAÍSES DE LA UE-15 (1995-2012). DEUDA PÚBLICA EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos Ameco.

giendo su senda de la de países como Italia, Grecia o Portugal, y convergiendo con la de países como Finlandia u Holanda[38].

El estado español, incluso, comienza a ahorrar, constituyendo en el año 2000 un fondo de reserva para las pensiones públicas, el cual fue dotándose paulatinamente de parte del superávit generado en las cuentas de la Seguridad Social y que debía servir para enjugar los potenciales déficits futuros del sistema de pensiones públicas. Obsérvese, en todo caso, que no se destinó a esas dotaciones el total de los superávits, sino solo una parte, por lo que el resto se dedicó a otros fines.

Como era esperable, agencias internacionales como la OCDE o el FMI tendieron a emitir juicios favorables sobre la prudencia fiscal de los gobiernos españoles, llegando a niveles de alabanza inimaginables años antes. Los textos publicados por las misiones anuales del FMI son muy claros al respecto[39]. En octubre de 2001 se encomiaba la prioridad otorgada a renovar el marco fiscal español con el proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria, recordando que la "consolidación fiscal había sido una piedra angular de la fuerte y estable expansión de años recientes". En febrero de 2002 se alabó la promulgación de dicha ley y los acuerdos firmados entre el gobierno central y las comunidades autónomas. La alabanza alcanzó un

[38] Todos ellos, aparentemente, mostrando cómo no está tan clara la tendencia creciente de la deuda pública observable desde, al menos, 1970, que, según algunos, habría servido para compensar a los ciudadanos por un menor crecimiento económico, mayores tasas de desempleo, la desregulación en los mercados de trabajo, salarios estancados y creciente desigualdad (Schäfer y Streeck, 2013).

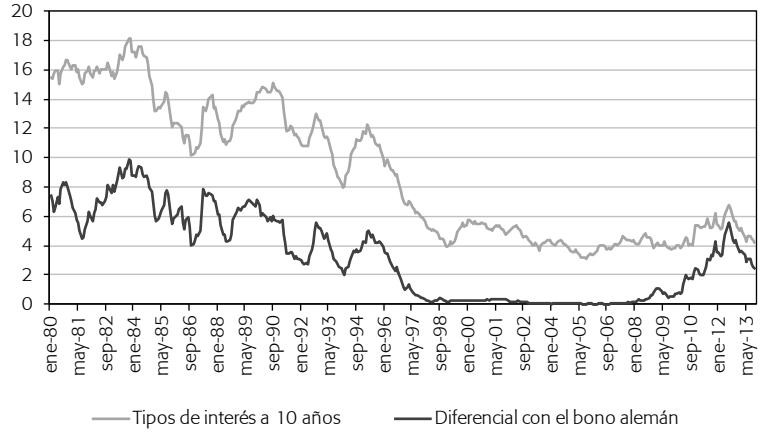
[39] Véanse los comunicados emitidos tras las visitas de las misiones del FMI a España en la página web del FMI dedicada a España: http://www.imf.org/external/country/esp/.

alto grado en noviembre de ese mismo año: "Al hacer un uso juicioso de la reciente expansión para fortalecer su posición fiscal subyacente, España –el único entre los países más grandes de la zona del euro– ha hecho que sus cuentas fiscales cumplan los compromisos del Pacto de Crecimiento y Estabilidad (PEC) desde 2001, una actuación que parece ir a repetirse en 2002". Un año después, en noviembre de 2003, la misión del FMI estaba convencida de que el éxito en el ajuste fiscal no solo se debía a la caída en los tipos de interés, sino que "cumplía los requisitos más amplios de las consolidaciones de éxito y estimuladoras del crecimiento [al estar] basada en gran medida en la reducción del gasto corriente, lo cual allanó el camino para reducciones de impuestos creíbles, y para el consiguiente círculo virtuoso de crecimiento económico e ingresos boyantes". En marzo de 2004 se hablaba de ajuste fiscal "ejemplar" y se encomiaba al gobierno por su empeño en salvaguardar la estabilidad fiscal. Y en febrero de 2005, a la vista de "condiciones monetarias muy acomodativas para España", es decir, de la política monetaria expansiva del BCE, al que no nombraban, y de la necesidad de autolimitación fiscal, dieron la bienvenida a un resultado fiscal en 2004 mejor de lo esperado, gracias a la fortaleza de los ingresos.

Los mercados internacionales, por su parte, seguían enviando señales de aceptación de la política fiscal del gobierno. Los tipos de interés de los bonos a 10 años descendían hasta niveles históricamente muy bajos, y el diferencial con el bono alemán estaba en mínimos (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4

ESPAÑA (1980-2013). TIPOS DE INTERÉS DE LOS BONOS ESPAÑOLES A 10 AÑOS: VALOR ABSOLUTO Y DIFERENCIAL CON EL BONO ALEMÁN



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

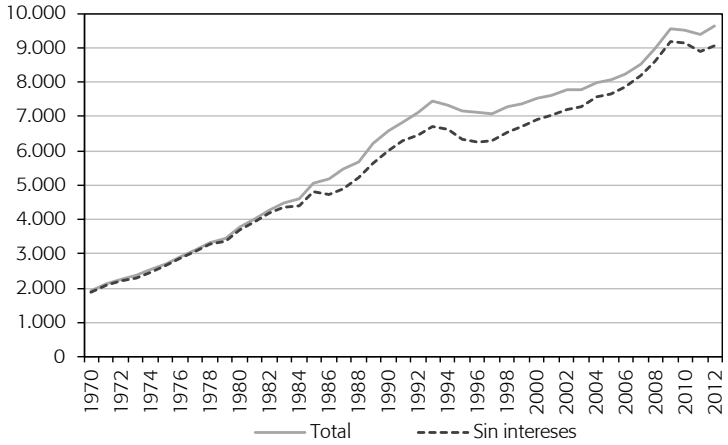
De cara al público doméstico, es improbable que la ejecutoria fiscal de los dos gobiernos, el PP y el PSOE, supusiera costes electorales, aunque, llegado el momento, el gobierno central no fuera directamente responsable de la mayor parte del gasto (véase más adelante). Los ingresos crecían, sobre todo los impuestos ligados al *boom* inmobiliario (y, por tanto, al endeudamiento de empresas de la construcción y familias con hipotecas) sin aumentar los impuestos, o, incluso, bajándolos. No menos importante, el gasto público real también crecía, y bastante. Como se comprueba en el gráfico 3.5, el gasto público per cápita (sin intereses de la deuda pública) expresado en moneda constante cayó desde el máximo de 1993 (motivado por el gasto en desempleo) hasta 1996. Esta caída, del 7,5%, no tardó en remontarse, de modo que el gasto real per cápita creció casi sin interrupción hasta 2009. Entre 1996 y 2007 el crecimiento acumulado fue del 31,2%. Se trataba de una trayectoria *win-win:* cuentas públicas saneadas y población contenta, el desiderátum de un gobernante democrático actual.

Advertencias

Sin embargo, no todo eran loas y, llegado el momento, las críticas superaron en número a las alabanzas, al menos en el mundo de los expertos, tal como podemos comprobar si observamos las tendencias medias de la opinión de los expertos

Gráfico 3.5

ESPAÑA (1970-2012). GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN EUROS DE 2005 (*): TOTAL Y EXCLUYENDO EL PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA



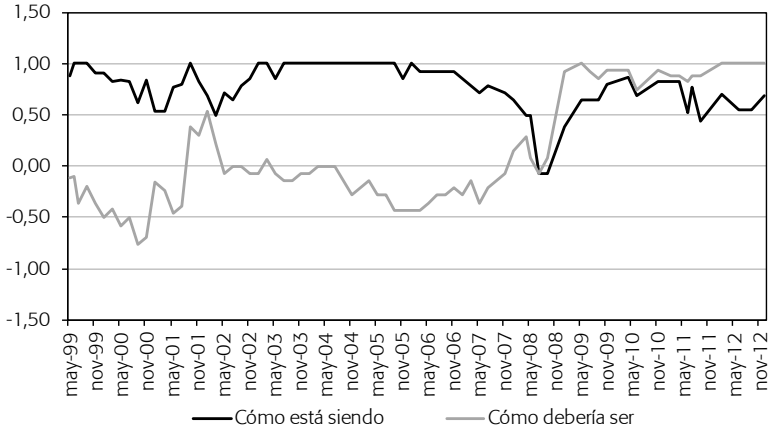
Nota: (*) Utilizando el deflactor del PIB.
Fuentes: Elaboración propia con datos de *European Economy,* 71, y la base de datos Ameco.

consultados en el Panel de Previsiones de Funcas (gráfico 3.6)[40]. Lo primero que llama la atención es que la percepción que tenían los expertos de la política fiscal real entre 1999 y 2000 no coincidía con sus preferencias. Tendían a ver la política fiscal como expansiva, pero habrían preferido una política fiscal restrictiva, al menos hasta bien entrado 2001. Entre esa fecha y finales de 2004 la descripción y las preferencias se encontraron muy cerca: se describía la política fiscal como algo expansiva y se prefería una política fiscal neutra. A partir de 2005 volvieron a divergir la descripción y la preferencia: se veía a la política fiscal como algo expansiva, pero se la prefería restrictiva. Esta divergencia se mantuvo hasta los inicios de la crisis actual, momento a partir del cual las preferencias de los expertos a favor de una política fiscal expansiva se vieron refrendadas por la realidad. Más arriba hemos visto cómo el Banco de España, en el fondo, no hacía más que reflejar (u orientar) el consenso de los expertos en lo tocante a la necesidad de una política fiscal más restrictiva.

Las divergencias se debieron, en parte, a la percepción que tenían los expertos acerca de la política monetaria que efectivamente se estaba aplicando en España. Como se comprueba en el gráfico 3.7, es muy frecuente que cuando ha dominado un tiempo la percepción de que la política monetaria está siendo expansiva, la pro-

Gráfico 3.6

ESPAÑA (1999-2012). JUICIO MEDIO DE LOS EXPERTOS DEL PANEL DE PREVISIONES DE FUNCAS ACERCA DE LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL

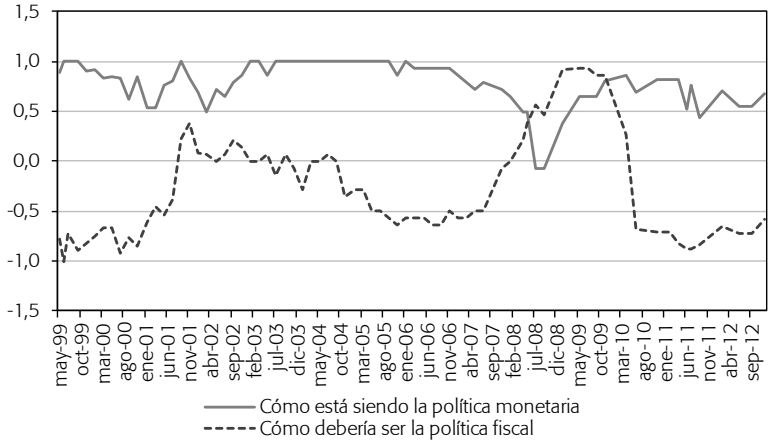


Nota: (*) Véase el cálculo del índice en el texto.
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los números correspondientes de *Cuadernos de Información Económica.*

[40] Véase la construcción de este indicador en el capítulo 1.

Gráfico 3.7

ESPAÑA (1999-2012). JUICIO MEDIO DE LOS EXPERTOS DEL PANEL DE PREVISIONES DE FUNCAS ACERCA DE LA POLÍTICA MONETARIA DEL BCE Y LA FISCAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL



Nota: (*) Véase el cálculo del índice en el texto.
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los números correspondientes de *Cuadernos de Información Económica.*

puesta de los expertos implique una política fiscal restrictiva, y viceversa en el caso de una política monetaria restrictiva, o que se encamina a serlo. La falta de sintonía entre las preferencias de política fiscal de los expertos y la realidad entre 2004 y 2007 sucede y coincide con un periodo relativamente largo en el que casi todos los expertos están de acuerdo con que la política monetaria es expansiva. Es decir, el gasto público debería estar moderándose para no contribuir a un excesivo crecimiento de la demanda interna[41].

Ese mismo juicio es el que mantuvo la misión del FMI en su evaluación provisional de marzo de 2006 acerca de la situación en 2005. Según el FMI, "el gasto público [estaba] creciendo a un ritmo excesivamente rápido, contribuyendo a las presiones de la demanda", por lo que propuso al gobierno una "mayor restricción fiscal basada en el gasto para 2006 y 2007". Y en junio, en la evaluación definitiva, aun valorando el superávit fiscal, enfatizó que era debido, sobre todo, a unos ingresos boyantes, y no a una limitación del gasto, que seguía creciendo a un ritmo alto, especialmente en las comunidades autónomas. El juicio fue muy similar en mayo de 2007, pronunciándose por una política de gasto más resueltamente contracíclica, a lo que debían contribuir los gobiernos regionales.

Las señales enviadas por los mercados internacionales iban en una línea similar, pero llegaron más tarde y no eran tan potentes. Los tipos de interés a largo

[41] Véase, además, entre otros, de Guindos Jurado (2005).

plazo empezaron a subir apreciablemente desde finales de 2005 (gráfico 1.10). Si en diciembre de 2005 se situaban en el 3,37%, un año después se situaron en el 3,82%. Mientras, sin embargo, el diferencial con el bono alemán no se había movido. De hecho, solo iniciaría una senda ascendente clara alrededor de la mitad de 2007.

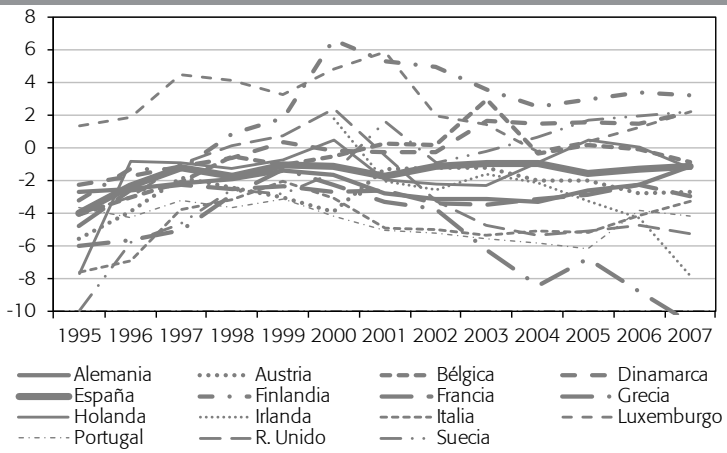
Es decir, los expertos y las agencias internacionales venían aconsejando cautela con cierta intensidad desde comienzos de 2005, pero la realidad del coste de financiación de las emisiones de deuda pública no acababa de transmitir la misma idea. Esto último debió de alentar en el gobierno la sensación de que el curso que proseguía era el adecuado.

De este modo, las señales favorables a una restricción en el gasto público no se tradujeron en una restricción real, ni por parte del gobierno central ni por parte de las comunidades autónomas.

En realidad, aunque el déficit público pareció controlarse como hacía mucho tiempo que no ocurría, las cuentas públicas españolas siguieron presentando un déficit estructural, es decir, una vez descontados los efectos del ciclo económico, durante todo el periodo analizado. El FMI proporciona una medida del balance estructural de las cuentas públicas de los países que nos interesan: se trata de dicho balance en porcentaje del PIB potencial. En el gráfico 3.8 recogemos los datos correspondientes a los países de la UE-15 entre 1995 y 2007. En él puede

Gráfico 3.8

PAÍSES DE LA UE-15 (1995-2007). BALANCE ESTRUCTURAL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN PORCENTAJE DEL PIB POTENCIAL



Fuente: Elaboración propia con datos de IMF, *World Economic Outlook Database,* octubre de 2012.

comprobarse cómo las cuentas públicas españolas nunca estuvieron en equilibrio estructural. También se comprueba que, a la altura de 2007, bastantes otros países se encontraban, aparentemente, en una situación "peor" que la española: Austria, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Holanda y Portugal. Los países virtuosos eran los menos: Finlandia y Luxemburgo. Finlandia, en particular, ha operado sobre la base de techos de gasto multianuales que cubren el tiempo de mandato de un gobierno, orientados a prever los efectos del envejecimiento de la población, pero con la ventaja añadida de contar con un colchón suficiente para afrontar coyunturas muy negativas (Mayes y Suvanto, 2007: 11)[42].

Quizá más relevante que las críticas a la política expansiva del Estado español que pudieron escucharse a partir de 2005 fuera la permanencia de un rasgo de la política presupuestaria que siguió caracterizándola negativamente durante el periodo que estudiamos. Nos referimos a lo imprevisible de los resultados de la ejecución presupuestaria. Leal y Pérez (2009), que analizan el periodo 1985-2006, revelan en su estudio un patrón claro de desviación de los ingresos y los gastos efectivos con respecto de los presupuestados. Se trata de lo que ellos denominan errores de planificación, esto es, la diferencia entre lo presupuestado inicialmente (no en las frecuentes revisiones ulteriores de cada presupuesto) y lo definitivamente ejecutado. El patrón con respecto a los ingresos es nítido: tienden a ser cada vez más elevados que los presupuestados a medida que avanzan las fases alcistas del ciclo, y son algo más bajos o algo más altos en las fases de descenso, o en momentos en que parece iniciarse una. Lo más llamativo es que las desviaciones al alza con frecuencia se situaron muy cerca de montos equivalentes a un 1,5% del PIB, lo cual podía llegar a representar desviaciones cercanas al 10% de lo presupuestado. Los gastos, por su parte, solían desviarse bastante menos, con la única excepción de un exceso superior al 2,5% del PIB en 1993, ligado, sobre todo, al aumento de los gastos en desempleo. La previsión de gastos, de todos modos, fue mejorando desde 1996 hasta 2006. La de ingresos nunca mejoró.

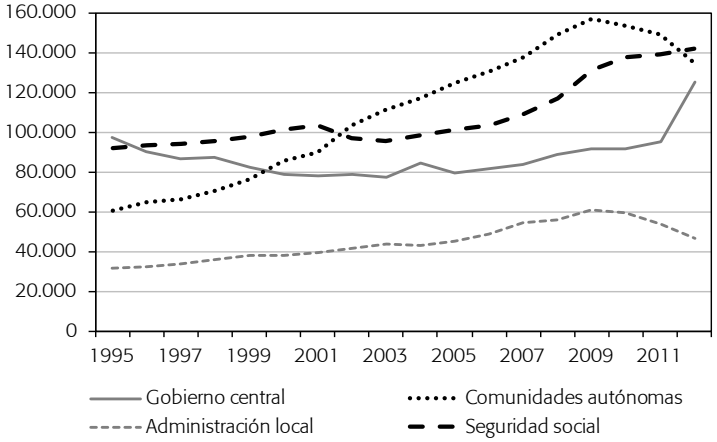
Los consejos de una política presupuestaria más moderada quizá pudieron encontrar algún eco en el gobierno central, pero ya no era el único, ni siquiera el principal protagonista de la política de gasto público. Hacia el año 2000, las comunidades autónomas ya ejecutaban más gasto que el gobierno central (descontadas las transferencias a otras administraciones). Como se ve en el gráfico 3.9, en términos reales, el gasto del gobierno central, así medido, permaneció más o menos estable desde 1999 a 2005, aunque empezó a subir después. El comportamiento del gasto de las comunidades autónomas fue totalmente distinto, con subidas ininterrumpidas, a un ritmo medio superior al 5% anual en términos reales. Si el gobierno central quiso controlar el gasto público alguna vez, no pareció disponer de medios ni de voluntad para disciplinar a las comunidades autónomas.

---

[42] Los mismos autores refieren la creación de un segundo comité de expertos en Suecia, con la misión de considerar cómo operarían las políticas de estabilización suecas dentro de la UEM, que argumentó que sería necesario mantener normalmente un superávit del 2,5 al 3% del PIB para que los estabilizadores automáticos y discrecionales pudieran funcionar en el caso de choques sustantivos.

Gráfico 3.9

ESPAÑA (1995-2012). GASTO PÚBLICO POR NIVELES ADMINISTRATIVOS, EN MILLONES DE EUROS DE 2005 (*)



Nota: (*) Se trata del gasto total menos las transferencias a otros niveles administrativos , deflactado con el deflactor del PIB.
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Quizá pensó el gobierno central que con la política de superávits públicos se contaría con suficiente margen de maniobra ante una crisis que, por otra parte, casi nadie previó. En el fondo, no se conocía el margen de maniobra, pues los gobiernos eran incapaces de prever los ingresos de los que iban a disponer el año siguiente, y los mismos gastos, aparentemente más controlados, podían llegar a desbocarse como consecuencia de los mecanismos automáticos puestos en marcha por un aumento del paro. Del mismo modo, se sabía que los ingresos solían ser inferiores a los previstos al llegar una crisis.

La realidad se encargó de exacerbar los defectos de la política fiscal española. Entre 2007 y 2008, en un solo año, los gastos de las administraciones públicas, en gran medida por la inercia de años anteriores, pero también por el aumento del paro (y tempranas medidas de estímulo), crecieron un 9,2%, pero los ingresos cayeron un 7,4% (en parte por la ralentización de la actividad económica, pero también por rebajas fiscales adoptadas por el gobierno de Zapatero). En un solo año el balance de las cuentas públicas pasó de un superávit del 2% a un déficit del 4,5%, es decir, empeoró en 6,5 puntos porcentuales del PIB. El margen de maniobra restante resultó mucho más reducido que el que nadie previó.

3.2. EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO, ENTRE LA RETÓRICA Y LA REALIDAD: LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN

Uno de los lugares comunes de la discusión pública española del primer lustro del siglo XXI fue el de la necesidad de cambiar el modelo económico español,

tópico que se entremezcló con el de la necesidad de reformas estructurales. Estas, tal como solían verlas los economistas de la corriente principal, servían para que la economía fuera más eficiente y pudiera ajustarse mejor a los choques simétricos o asimétricos por venir, sin que necesariamente implicaran un cambio de "modelo económico". Cuando se utilizaba esta expresión, u otras similares, se hacía referencia a un cambio en los fundamentos del crecimiento económico español, que debería dejar de estar tan basado en la demanda interna y en la producción de bienes y servicios de bajo o medio valor añadido (como los relacionados con los sectores de la construcción y la hostelería), optando por una economía más exportadora y más sostenida por la producción de bienes y servicios de valor añadido alto. Un cambio así, tal como era presentado en el debate público, requería, obviamente, cambios profundos no solo en la regulación de los sectores, sino en el sistema educativo y el sistema de innovación, entre otros.

Como es de esperar, las proclamas de necesidad de un nuevo modelo económico o un nuevo modelo de crecimiento las hizo, primero, el Partido Popular mientras estuvo en la oposición y en los primeros semestres de su mandato[43], sucediéndole en esta labor de recordatorio de la necesidad de cambio el PSOE, ya en el año 2000, mas, sobre todo, en su campaña electoral de 2004. En la campaña electoral del 2000, el PP revindicó el modelo de crecimiento que había ayudado a alumbrar, del que resaltaba, lógicamente, su gran capacidad de creación de empleo[44]. El PSOE, también lógicamente, resaltaba los límites de ese modelo, con problemas tales como una elevada inflación, una insuficiente creación de empleo, una consolidación presupuestaria algo ficticia (basada en un "fuerte incremento cíclico de ingresos"), el retorno del déficit exterior y la baja productividad, entre otros, proponiendo un mayor "activismo estatal" en las políticas de demanda y de oferta necesarias para elevar el potencial de crecimiento (PSOE, 2000: 67-68). En el programa del PP para las elecciones de 2004, la creación de empleo seguía ocupando un papel central en el balance de gestión y en los objetivos para la próxima legislatura, en la que España estaría "más cerca del pleno empleo", pero también se enfatizaban medidas adoptadas y por adoptar relativas a la mejora de la competitividad de las empresas españolas, entre las que se resaltaban las inversiones en I+D+i (Partido Popular, 2004). En el programa del PSOE para esas elecciones se usó la fórmula de apostar por "un nuevo modelo de crecimiento", orientado al largo plazo y al incremento sustancial de la productividad, y del ahorro, proponiendo abandonar, entre otras lacras, la "cultura del culto al ladrillo" (PSOE, 2004: 103).

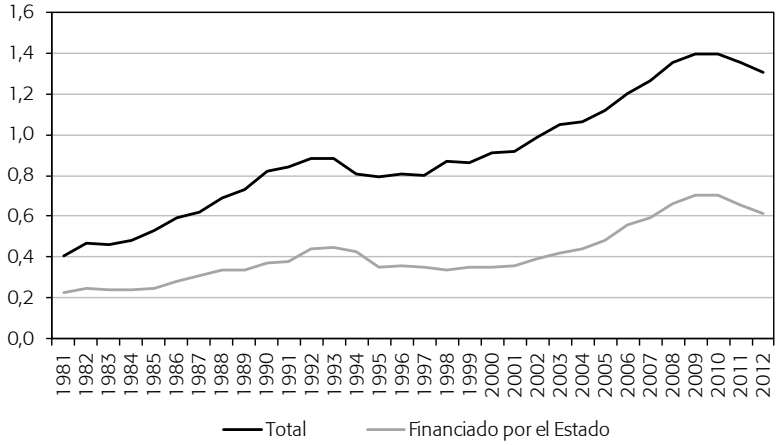
En la práctica de las políticas públicas, las diferencias se suavizaban, aunque los márgenes de maniobra presupuestarios podían tener efectos. Podemos observarlo, a título de ejemplo significativo, en el gasto público en I+D, pieza percibida como central en uno de los pilares de los nuevos modelos de crecimiento econó-

[43] Véase, por ejemplo, Rato (1995).

[44] "La evolución de los cuatro últimos años ha demostrado que el desempleo está en vías de solución y que nuestro modelo de crecimiento tiene una extraordinaria capacidad de generar empleo" (Partido Popular, 2000: 14).

Gráfico 3.10

ESPAÑA (1981-2012). GASTO INTERNO EN I+D, TOTAL Y FINANCIADO POR EL ESTADO, EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

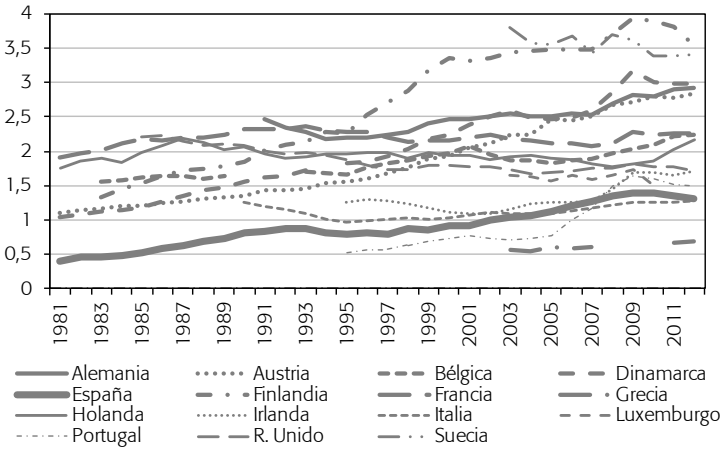
mico al uso. La serie de gasto en I+D financiada por el Estado (directamente y a través de las universidades) es bastante reveladora (gráfico 3.10).

El gasto en I+D financiado por el Estado, expresado en porcentaje del PIB, creció claramente en la fase alcista del ciclo económico iniciada en 1985, caracterizada por un gran aumento de los ingresos públicos. Se detuvo el crecimiento, y se revirtió, con la crisis de 1993/1994 y las correspondientes limitaciones fiscales. La senda del crecimiento se recuperó en 2001, una vez conseguida en gran medida la consolidación fiscal. El mayor margen de maniobra fiscal permitió mayores alegrías a partir de 2005, que tocaron a su fin en 2010, con la crisis y las nuevas políticas de moderación del gasto público determinadas por el desplome de los ingresos y la presión de nuestros socios europeos. La financiación privada también tiene ese comportamiento cíclico acusado, con reacciones más inmediatas a las coyunturas negativas. No es tan fácil reconocer un patrón similar en los demás países de la UE-15.

Es decir, en España los esfuerzos públicos (y los privados) no acaban de tener continuidad, pues se detienen y revierten a raíz de las crisis recurrentes en las finanzas públicas, en las cuales el gasto en I+D es uno de los primeros en verse limitado. El impulso dado a las inversiones en I+D desde 2001 resultó en gran medida insostenible a corto plazo, al estar basado, parcialmente, en ingresos públicos que, como veremos, dependían del ciclo económico incluso más que en los primeros momentos (1996-2000) de una bonanza tan prolongada. Durante un tiempo pareció posible acercarse a los países líderes e, incluso, se superaron las cifras italianas, pero al cabo del ciclo económico completo, el acercamiento a países como Finlandia, Suecia o Alemania fue menor o inexistente (gráfico 3.11).

Gráfico 3.11

PAÍSES DE LA UE-15 (1981-2012). GASTO INTERNO EN I+D EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Vistas retrospectivamente, eran poco realistas las previsiones del Programa nacional de reformas aprobado por el gobierno en 2005, en cumplimiento de la nueva estrategia europea de Lisboa (primavera de 2005). Su objetivo principal era converger en renta per cápita con la media de la UE-25 en 2010, algo que, como sabemos, no se ha logrado todavía. Uno de los objetivos intermedios del Programa era que el gasto interno en I+D alcanzase el 2% en 2010. Obviamente, nadie preveía en 2005 que en 2010 estuviésemos inmersos en la crisis más profunda en más de setenta años, pero es notable que en 2010 el gasto en I+D tan solo llegase al 1,4% del PIB, en buena medida porque el PIB había caído sustantivamente, y que apenas dos años después hubiera vuelto al 1,3%, aproximadamente la cifra que se había logrado en 2007.

Se trata de un desiderátum, o de un autoengaño, que se parece al de la cercanía al pleno empleo enfatizada en el programa electoral del PP en 2004, o a la satisfacción del propio gobierno del PSOE en cuanto al cumplimiento de los objetivos de empleo del Programa nacional de reformas, primero, en que no acaban de tener en cuenta la realidad subyacente a nuestro sistema de innovación o a nuestra economía en general, respectivamente. Por ejemplo, sin ir más lejos, el enorme incremento de los ingresos públicos se reveló como un gigante con pies de barro al llegar la crisis, pues cayeron un 15,2% en apenas dos años, entre 2007 y 2009, algo que, como hemos visto, nadie previó. Segundo, en que se dejan llevar (o parece que se dejan llevar) por la euforia de un crecimiento económico y del empleo sin precedentes, no ya en la magnitud de ambos, sino en la magnitud de los desequilibrios que se estaban acumulando (véase capítulo 1). Y tercero, en que se trata de bazas

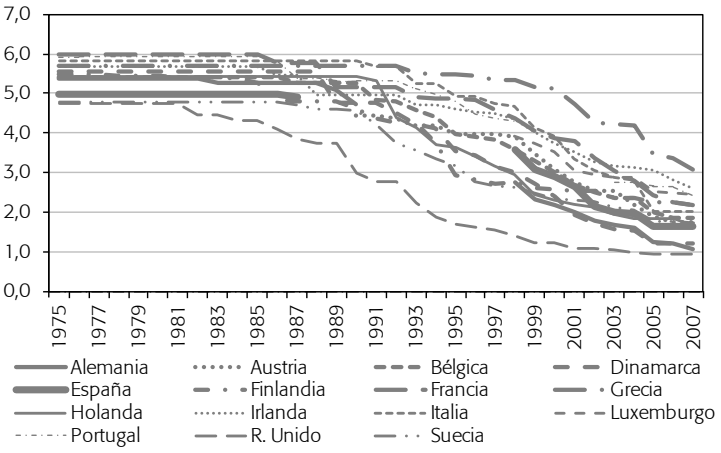
demasiado jugosas como para no ser usadas en la confrontación electoral o en la confrontación política cotidiana, aunque, vistas desde el otero de una profunda crisis económica resulten, no solo de cortísimo recorrido, sino increíblemente cándidas[45].

3.3. PASOS ADELANTE: REFORMAS EN MERCADOS DE BIENES Y SERVICIOS

Alesina, Ardagna y Galasso (2008) descubren una posible influencia de la pertenencia a la moneda única en la liberalización de los mercados que estudian, los de suministro de gas y electricidad, transporte por carretera, transporte aéreo de pasajeros, transporte por ferrocarril, correos y telecomunicaciones (fija y móvil), incluyendo entre las reformas los procesos de privatización de empresas públicas. Se trata de una influencia de mayor calado que la mera pertenencia a la Unión Europea del mercado único (la posterior a 1993), y más intensa en los sectores con mayores niveles iniciales de regulación.

Gráfico 3.12

PAÍSES DE LA UE-15 (1995-2007). ÍNDICE DE REGULACIÓN DE MERCADOS DE PRODUCTOS



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, *Indicators of Product Market Regulation Homepage.*

[45] Llama la atención una contestación del entonces Vicepresidente Económico, Pedro Solbes, a una pregunta del Grupo Popular en el Senado a comienzos de noviembre de 2007, justo cuando se estaban insinuando los primeros indicios de un cambio de ciclo. Según Solbes, el descenso que habían sufrido los créditos hipotecarios y al consumo no era nada nuevo, sino que se venía produciendo desde 2005 en consonancia con el cambio de modelo económico (*elmundo.es*, 7-11-2007).

De todos modos, no todos los países se aplicaron con igual vigor a la tarea, algo que podemos comprobar utilizando el mismo indicador que usan Alesina, Ardagna y Galasso, un índice resumen que sintetiza los índices de regulación para cada uno de los mercados antedichos. Lo elaboró la OCDE y permite contar con datos hasta 2007, año a partir del cual lo sustituyó por otro índice no comparable. El índice se mueve entre los valores 0 (regulación mínima) y 6 (regulación máxima). Como se observa en el gráfico 3.12, y como es más que sabido, el país que había tomado la delantera en la liberalización de esos sectores había sido el Reino Unido, a comienzos de los ochenta. Bastantes del resto inician el cambio a mitad de los ochenta, un cambio que apenas se detiene desde entonces, siendo difícil observar una intensificación justo en el momento de la entrada en vigor del euro (1999). En cualquier caso, lo cierto es que las políticas de liberalización prosiguen desde entonces, tanto en los países de la UEM como en el resto de la UE-15, y que España no se destaca por ser de los países más renuentes a aplicarlas, sino por hacerlo con un fervor similar al de los demás socios europeos. Si acaso, se observa una ralentización de las reformas hacia 2002, aunque para entonces era bastante más difícil seguir descendiendo en el índice, pues quedaba poco trecho por recorrer.

En cualquier caso, la ejecutoria española es notable. Si tenemos en cuenta el nuevo indicador de la OCDE, que cubre un conjunto más amplio de sectores no

Cuadro 3.1

LOS PAÍSES DE LA UE-15 Y LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DE 2006 (*)

	Número de restricciones anteriores a la Directiva	Restricciones no cambiadas	Restricciones reducidas	Restricciones suprimidas	Suprimidas en % de las iniciales
Suecia	69	10	34	35	50,7
Italia	66	19	42	24	36,4
Grecia	58	1	37	21	36,2
Luxemburgo	58	16	38	20	34,5
Alemania	57	15	45	12	21,1
Portugal	56	8	41	15	26,8
Bélgica	52	26	45	7	13,5
Francia	48	6	39	9	18,8
España	45	4	26	19	42,2
Austria	36	25	36	0	0,0
Holanda	28	6	25	3	10,7
Dinamarca	25	11	24	1	4,0
Finlandia	22	2	22	0	0,0
Irlanda	19	4	19	0	0,0
R. Unido	15	13	15	0	0,0

Nota: (*) Los datos se refieren a una selección de los sectores cubiertos por la Directiva, que suponen porcentajes sustantivos del PIB de cada país.
Fuente: Elaboración propia con datos de Monteagudo, Rutkowski y Lorenzani (2012).

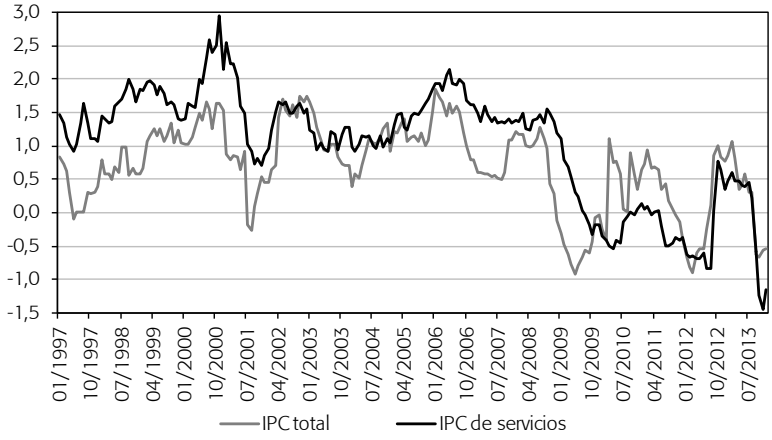
manufactureros, podemos comprobar que España era el tercer país más regulado en la Europa de los 15 en 1998 (con una puntuación de 2,47 frente a una media no ponderada de 2,04), pero en 2008 era el cuarto menos regulado (con una puntuación de 0,96 frente a una media de 1,25) (capítulo 1, cuadro 1.1).

Otra perspectiva del mismo proceso nos la proporciona lo ocurrido con la Directiva europea de servicios aprobada en 2006 y que todos los países miembros de la UE debían haber traspuesto en diciembre de 2009. El gobierno español no fue de los más rápidos en la transposición (la ley correspondiente se promulgó el 23 de noviembre de 2009), pero, si hemos de hacer caso a los análisis publicados por la Comisión Europea, sí ha acabado siendo uno de los más cumplidores, al menos formalmente. Antes de la promulgación de la Directiva, el número de restricciones españolas a la prestación de servicios en una selección representativa de los sectores cubiertos por esa norma era alto, pero no de los más altos de la UE-15 (cuadro 3.1). Los países más restrictivos pertenecían a Europa del Sur (Italia y Grecia), pero no exclusivamente (véanse los casos de Suecia, Luxemburgo y Alemania). Los menos restrictivos eran anglosajones (Reino Unido e Irlanda) y nórdicos (Finlandia y Dinamarca). España se situaba en un punto intermedio. A lo largo del periodo analizado por los autores del estudio del que extraemos los datos, España había reducido 26 de las restricciones iniciales y había suprimido 19, un 42,2% del total, una de las proporciones de supresión más elevadas.

Asunto distinto al cambio legal son los efectos de ese cambio en la realidad económica. Al respecto, los economistas que se han ocupado de esta temática han

Gráfico 3.13

ESPAÑA (1997-2013). DIFERENCIAL DE SU IPC ARMONIZADO (TOTAL Y DE SERVICIOS) CON RESPECTO A LA MEDIA DE LA EUROZONA, EN PUNTOS PORCENTUALES



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

solido resaltar que una prueba de que la liberalización de los mercados no ha avanzado tanto en España es que no ha acabado de reducir su diferencial de inflación con la eurozona, en especial el diferencial correspondiente a los servicios. Así se comprueba en el gráfico 3.13, en el que vemos cómo el diferencial en el IPC armonizado general rondó el punto porcentual entre 1997 y 2009, mientras que el diferencial en el IPC de servicios osciló alrededor del punto y medio. La reducción total de los diferenciales que tuvo lugar en 2009 no se debió a la ejecutoria liberalizadora de los gobiernos españoles, sino a la profunda depresión en que entró nuestra economía.

Quizá por datos como estos, en abril de 2013 la Comisión Europea todavía seguía recomendando la adopción de medidas para mejorar la competencia en las industrias de red (por ejemplo, las de producción y distribución de electricidad), seguía viendo problemáticas varias regulaciones anticompetitivas y barreras de entrada no justificadas, por ejemplo, en los servicios profesionales, y recordaba que seguían existiendo obstáculos al crecimiento en el tamaño de las empresas, cuya eliminación redundaría en un mayor potencial exportador (European Commission, 2013: 44-45).

4 CONSTRUCCIÓN EUROPEA, APRENDIZAJE Y REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES: LA INTRODUCCIÓN DE UN FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Víctor Pérez-Díaz

Los desequilibrios de una economía, una sociedad y una política como la española son susceptibles de reformas razonables, sobre todo en la medida en la que estas se aplican a los diferentes dominios de la realidad social[46]. En este libro hemos partido de la constatación, y la explicación, de los desequilibrios macroeconómicos ligados al ingreso en el euro, hemos analizado los fallos en los sistemas de alertas, y hemos tratado de entender la interpretación de la situación por parte de los principales agentes. Pero después hemos dedicado la atención a la aplicación de reformas en diferentes ámbitos: con cierta extensión, al mercado laboral, y de manera más sucinta, a la política fiscal, la política de innovación y la liberalización de los mercados de productos y servicios. Ahora terminamos considerando una reforma en el dominio de las pensiones públicas, entendida, justamente, como una respuesta específica a uno de los desequilibrios generales del sistema.

El punto de partida de este análisis consiste en el recordatorio de que uno de los principios unificadores de la diversidad europea es el que resume en el axioma "que cada país ponga su casa en orden"; principio que, lejos de ser antagónico al de la solidaridad, le complementa. La realización del principio implica una llamada a que los países se dispongan a aprender unos de otros y hagan suyas las mejores prácticas, de modo que cambien o se conviertan como consecuencia de aplicar las lecciones aprendidas. Desde esta perspectiva, se trata ahora de analizar una de estas prácticas, la relativa a la reforma del sistema de pensiones públicas, tomando como referencia el caso español y la introducción de una pieza clave de la política de bienestar, la del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas.

4.1. CONVERGENCIA EUROPEA, SOCIEDADES DESORDENADAS, APRENDIZAJE Y MUTACIÓN

4.1.1. El principio de "que cada país ponga su casa en orden"

Ocurra lo que ocurra a lo largo de la crisis europea actual, algo ha quedado claro para muchos: la importancia del valor y objetivo común a todos los europeos

[46] De este capítulo se responsabiliza como autor Víctor Pérez-Díaz, incorporando su testimonio como presidente del Comité de Expertos del Factor de Sostenibilidad del Sistema de las Pensiones Públicas, que presentó su informe el 7 de junio de 2013. Juan Carlos Rodríguez llevó a cabo tareas de apoyo técnico a la presidencia del Comité.

de “que cada país ponga su casa en orden”. La narrativa y el discurso de justificación que se han ido imponiendo paulatinamente a lo largo de la crisis incluyen como una proposición central la de que para ser fiable un país tiene que confiar en sí mismo y en su propia capacidad para salir adelante. Por expresarlo en parecidos términos en la lingua franca europea, el inglés: para ser *reliable,* un país tiene que ser, en la medida de lo posible, *self-reliant.* En consecuencia, si no lo hace, o en todo caso demuestra que no es capaz de hacerlo, debe esperar que sus aspiraciones a ser considerado con respeto por el resto de los países europeos, como un miembro activo y responsable de Europa, no serán tomadas en serio. Se le dedicarán palabras agridulces, en el mejor estilo del *politiqués* habitual, a veces un poco brusco, otras, discretamente hipócrita, que le dejarán con la sensación de que cuenta poco.

Con la expresión “poner la casa en orden” se pueden entender varias cosas, pero, por lo pronto, podemos partir de los *topoi* o lugares comunes del momento actual; esto es lo que los retóricos clásicos consideraban como el punto de partida razonable de una deliberación en común. Demos, pues, por supuesto que la mayoría de los ciudadanos acepta la idea de que “poner la casa en orden” comienza siendo “poner la casa fiscal y financiera en orden”. En todo caso, la mayoría cree saber que si hoy día un país europeo permite que sus finanzas públicas estén, o parezcan estar, fuera de control, por un exceso de déficit público y/o de deuda pública, ese país se arriesga a perder acceso a los mercados financieros, y a ser sometido a procedimientos de control por parte de las autoridades europeas. Estos procedimientos son, además de complicados, en cierto modo degradantes, en el sentido de que implican dar por supuesto que el país en cuestión pierde *grados de credibilidad* como país que cumple sus compromisos con los demás, en este caso, de país deudor capaz de pagar sus deudas. Esta credibilidad es precisa para que obtenga ayuda financiera en el futuro, y para participar con suficiente autoridad, en pie de igualdad, en la definición de la política económica de la Unión Europea. Si carece de credibilidad, el país se arriesga a quedarse fuera del juego.

El juego en cuestión es un juego tanto a corto como a largo plazo. Con él se trata, no solo de conseguir credibilidad inmediata, sino de conseguirla con un horizonte más amplio. No de demostrar la habilidad táctica suficiente para aplicar una política de austeridad con la que evitar las asfixias del presente, o trampear entre la asfixia y la catástrofe (como ha señalado Michele Salvati [2013] en referencia a Italia), sino de demostrar la responsabilidad fiscal y financiera aplicada durante un período de tiempo sostenido, y ello *junto con* la capacidad de recuperación en un futuro relativamente cercano (y no dejado *ad calendas graecas*). Solo así un país es capaz de proyectar la imagen de ser un deudor creíble, tanto a los ojos de los mercados financieros como de sus socios europeos.

El asunto desborda el interés meramente económico o político del momento, para revestir la importancia de un asunto primordial, porque no puede haber un proyecto europeo sin un grado relativamente alto de convergencia europea, y una de las claves principales para ello se cifra en la capacidad de cada país de poner su casa en orden y, por ende, de contribuir a poner la casa europea, en su conjunto, en

orden. Es clave para mejorar la eficacia y la calidad democrática de la gobernanza europea, y, correlativamente, para la aplicación efectiva de los principios, interconectados, de solidaridad y de subsidiaridad.

Los criterios de buena gobernanza, solidaridad y subsidiaridad van juntos. El sistema europeo de gobernanza está basado en el respeto a la identidad y la autonomía propias de cada país miembro. Dicho sistema, al hacer suyo el principio de subsidiaridad, da considerable margen de maniobra a los estados-naciones para que puedan probarse a sí mismos como miembros fiables, los unos respecto de los otros, cuya fiabilidad depende justamente en que hacen todo lo posible para ser responsables de sí mismos. Por supuesto, interactúan y se ayudan mutuamente. Pero una parte sustancial de esa ayuda, y la solidaridad correspondiente, consiste en estimularse mutuamente para que cada uno dé lo mejor de sí mismo, para no ser una carga innecesaria para los demás, y para bastarse a sí mismo en lo que sea prudente y posible en cada momento; y, a partir de ahí, seguir ayudando a los demás. Poner cada uno su casa en orden es parte del esfuerzo de todos por poner orden en la casa común; y la ayuda que cada uno debe esperar de los demás consiste en la ayuda precisa, en su contenido y en la forma de darla, para ordenar el interior de la casa de cada cual.

Si en un momento dado, como el actual, nos encontramos con una notable diferencia en el grado de "casa puesta en orden" de unos países y otros, el objetivo común es conseguir un grado significativo de convergencia de instituciones y de mores entre todos, que permita acercarse a una situación en la que los países miembros se traten en condiciones de igualdad y de respeto mutuo. También, una situación en la que se desarrolle una genuina experiencia de vida política y de participación cívica de los miembros de la comunidad. Por supuesto, la expresión "una casa en orden" podría ser sustituida por expresiones como la de "una sociedad capaz de superar/poder con la crisis", pero también, en contextos semánticos en cierto modo análogos, pero no idénticos, por expresiones como la ser "una sociedad con éxito" (Hall y Lamont, eds., 2009) o "una buena sociedad".

4.1.2. Sociedades desordenadas

La convergencia tiene que operar en la dirección de que los países, digamos, "menos buenos" se vayan asemejando, conservando rasgos específicos, a los países "mejores". Se trata de identificar cuáles son los países con mejores prácticas y, lógicamente, con la casa en orden. Pensemos, para ello, en qué factores pueden contribuir a que la casa esté en orden. Podemos hacer nuestras, por mor del argumento, las convenciones al uso, y creer que los países cuya casa está más en orden (o "con más éxito" o "mejores") son aquellos que tienen niveles más altos de confianza en los políticos, mayor transparencia en los asuntos públicos y menor grado de corrupción, que son indicadores de un alto nivel de capital social y de un buen sistema de gobernanza; y son aquellos que, asimismo, cuentan con un sistema pro-

ductivo más competitivo y un sistema de bienestar sostenible. Todo ello constituiría una buena combinación de *politics and policies:* de maneras de hacer política y de contenidos de políticas públicas. Los países europeos con estas características serían los países de referencia para los restantes.

Muchos observadores arguyen que tal convergencia en *politics and policies* tiene poco sentido, al menos a largo plazo, si no se consigue una convergencia en el marco institucional; y algunos añaden que esta convergencia es una empresa muy difícil. Por ejemplo, Peter Hall (2012) ha afirmado, en relación con el campo de la política económica, y en el lenguaje del enfoque de las variedades del capitalismo, que, así como esas variedades han sido el resultado de una experiencia de décadas, e incluso de siglos, lo más probable es que los cambios sustanciales en el tipo de capitalismo de cada país, para convertirlos en países de un tipo diferente, necesiten de décadas, o de siglos; al menos, en lo que se refiere a los arreglos institucionales típico-ideales propios de lo que se conoce como una "economía liberal" (como la del Reino Unido) y una "economía coordinada" (como la de los países escandinavos o Alemania).

Las objeciones de Hall, relativas a las dificultades de la transformación de unos países en otros, merecen ser tenidas muy en cuenta. Pero pueden suscitar algunas reservas. Primero, Nancy Bermeo y Jonas Pontusson (2012) sugieren que las diferencias entre economías liberales y coordinadas no han sido tan importantes a la hora de hacer frente a la crisis actual. Segundo, las sociedades reales no acaban de corresponderse nítidamente a los tipos ideales en cuestión. Si introducimos en el análisis una consideración más acusada de la dimensión temporal del fenómeno, y otorgamos más importancia a la agencia implicada en el mismo, podemos encontrarnos con sistemas híbridos y con procesos en curso relativamente abiertos, como señala Wolfgang Streeck (2010). En esas condiciones, debería esperarse que desempeñe un papel importante la imitación y el aprendizaje mutuo entre los países. Tercero, tampoco cabe olvidar que la experiencia histórica nos proporciona muchos ejemplos de mutaciones históricas de cierta envergadura, que crean una situación nueva respecto a la experiencia anterior, de la cual se sigue un cambio de dirección en la senda que se seguirá después.

Fijémonos ahora, en particular, en países acostumbrados a un cierto desequilibrio o desorden crónico, de los que no puede decirse en realidad que pertenezcan a una variedad de capitalismo u otra, y que parecen deambular por una senda histórica en la que casi siempre se está en trance de poner la casa en orden, sin acabar de conseguirlo. Al menos, así suelen entenderse a sí mismos, y así suelen ser vistos por observadores externos sin excesivo espíritu de sistema o, como diría Pascal, de "geometría". Es el caso de España o de Italia desde hace unos doscientos años.

Se trataría, quizá, de países a los que se aplicaría el epíteto utilizado por Johann Olsen (2013) de *unsettled polities,* digamos, de comunidades políticas desequilibradas, inestables, desordenadas o relativamente fuera de quicio (desquiciadas o semidesquiciadas), cuyos diferentes componentes institucionales no aca-

ban de encajar bien entre sí. Esto puede tener, quizá, una traducción en el ámbito del encaje territorial de unas regiones con otras dentro de un estado-nación: por ejemplo, del Mezzogiorno con la Italia del norte, o del País Vasco y Cataluña con el resto de España. El desquiciamiento también puede ponerse de manifiesto en una ruptura entre la ciudadanía y una clase (o casta) política a la que considera ineficaz e irresponsable; lo que puede ocurrir bien por la naturaleza oligárquica de los partidos bien porque el espacio público sea disfuncional debido a un exceso de ruido, fruto de un cainismo partidista, o a un exceso de silencio, fruto de la escasa presencia de la sociedad civil. También se puede reflejar ese desorden en el de una economía productiva desequilibrada, corta de horizontes, rígida y frágil.

La cuestión que se plantea en este caso es si cabe llevar a cabo las reformas-sociales necesarias para ordenar ese desorden (Alexander, 2006), o si nos encontramos en una situación en la que ese tipo de sociedades deban resignarse a vivir en ese estado de desquiciamiento un tiempo prolongado, contentándose con operaciones a corto plazo a cargo de elites oportunistas que, carentes de capacidad estratégica, aprovechan los vientos favorables para generar ilusiones de conseguir la convergencia europea en cuestión, o rozarla con los dedos, solo para caer todos después en el estado de desconcierto de quienes ven frustradas sus ilusiones y tienen la sensación de que hay que comenzar de nuevo. En otras palabras, sí cabe decir, con cierto realismo, que hay una probabilidad razonable de que el país de referencia llegue a poner su casa en orden de una vez, para un tiempo suficientemente largo, convergiendo de este modo con los países mejores, o no. Quizá sea necesario recalcar la expresión “con cierto realismo” e insistir en que la respuesta a esa pregunta no debe ser un ejercicio de voluntarismo.

Anticipo que mi respuesta intentará ser una mezcla de realismo con una dosis de razonable esperanza, pero que, en todo caso, el sujeto colectivo fundamental en mi narrativa no es el país europeo semidesquiciado en cuestión, sino el conjunto de Europa. Que un país ponga su casa en orden o no, ha de interesarnos sobre todo, en tanto en cuanto con ello contribuye a poner la casa europea en orden. La alternativa es una especie de desorden *sui generis* reforzado por una divergencia permanente (o incluso creciente) entre unas casas ordenadas y otras casas desordenadas. A su vez, esta eventualidad abre un abanico de posibilidades subsiguientes; entre las que se incluye la de potenciar, o controlar, los gérmenes de desorden que existen en el seno de las casas ordenadas.

4.1.3. Del aprendizaje a la conversión de un país, y un *excursus* sobre la *tetchuva* judía

Propongo a continuación dos sugerencias controvertibles, con el ánimo de alimentar la conversación con el lector. Desearía que sirvieran de pistas acerca de cómo podemos imaginar que un sujeto colectivo desordenado puede adoptar dos disposiciones propicias para acometer ese proyecto de relativa convergencia con

los países mejores. Primera, la disposición para arrepentirse y transformarse a sí mismo: para mutar o convertirse. Segunda, para hacerlo ya; es decir, para captar el momento, *carpe diem,* y dar pasos modestos, pero cruciales, que supongan abandonar una senda para iniciar otra.

Primera, y fundamental, la disposición para el aprendizaje y para la autotransformación. Partamos de dos supuestos. Uno es que el comienzo de la sabiduría radica en disponerse a aprender de los propios errores. Otro es que, no siendo fácil aprender de los propios errores porque nos resistimos a reconocerlos como tales (Kahneman, 2011), ni de los consejos de los demás, porque nos resistimos a escucharles, conviene combinar las dos cosas: la corrección a cargo de los demás con el autoanálisis.

Imaginemos, por el momento, que un país europeo de los digamos "mejorables", como España, aparte de disponerse a escuchar los sabios consejos de los demás, se implica en esa tarea de autoanálisis. La cosa puede parecer poco probable, pero no es inconcebible. En este caso, "nosotros los españoles" deberíamos colocarnos en la disposición de quienes tratan de no olvidar sus errores, precisamente para reconocerlos, lamentarlos, analizarlos y aprender de ellos. Tanto si vienen del pasado cercano, por ejemplo, los errores de los últimos treinta años, o los de la época franquista, o los de la guerra civil, como los más remotos. Y dado que la narrativa al uso tiende a concentrarse en lo más cercano, propongo que hagamos un breve *excursus* por los tiempos más remotos; y, además, que lo hagamos forzando incluso, por el momento, los acentos de la reflexión crítica, para vencer lo que sabemos que es una resistencia profunda al reconocimiento del error.

En esta tarea de anamnesis, de retorno de lo olvidado (Voegelin, 1978), podríamos retroceder unos siglos, y, por poner un ejemplo, reconocer el error de la expulsión de los judíos que los Reyes Católicos cometieron a finales del siglo XV. Aquella orden real generó un sufrimiento inmerecido e inmenso en un sector muy amplio de la población, y cabe suponer que probablemente trajo consigo una regresión moral y emocional en el resto del país, que la consintió y la apoyó.

Por no hablar de lo que, desde el punto de vista de una razón instrumental al servicio del ideal o el mito del estado-nación y de sus sueños de grandeza, que fue al cabo la razón de la modernidad, ya presente entonces pero que se fue propagando en los siglos siguientes, esa expulsión supuso: un retroceso enorme de la capacidad del nuevo estado-nación de generar riqueza y potencia y estatus en el sistema de competición entre naciones, tan caro a los europeos de los siglos XVI al XX (y aún, en buena medida, en curso).

Ahora bien, el entendimiento del error, medido en términos de una razón moral o de una razón instrumental al servicio de los ídolos modernos de la riqueza, el poder y el estatus, nos puede llevar, entre otras cosas, a un descubrimiento interesante desde el punto de vista de mi argumento. Me refiero al descubrimiento del tipo de personas en el que pudimos convertirnos los españoles haciendo lo que les

hicimos entonces a los judíos, y con todas las bendiciones institucionales-culturales de la época.

Nos convertimos en gentes peores: menos sensibles al sufrimiento del prójimo, soberbios y, como tales, propicios a pensar que basta un acto de decisión para que el mundo sea como tiene que ser, que es como yo digo que tiene que ser. Propicios también a la obtención de riquezas mediante actos predatorios, de expulsión, que se repetiría con los moriscos más tarde, o de conquista (de nuevo el "ordeno y mando", como en buena medida se hizo en las Indias).

Y gentes peores de lo que hubiéramos sido de haber mantenido los tratos con quienes eran, en definitiva, en buena parte, gentes de libros, realistas en sus tratos económicos, de cálculos pragmáticos, de memorias largas, de proyectos (por lo pronto de supervivencia) de muy largo plazo, de diálogo con la realidad, incluida la realidad espiritual, de considerable complejidad y sofisticación.

Tuvimos incluso el acceso de ofuscación adicional de confundir los términos de la experiencia, hasta el punto de querer sustituir a los judíos por los que se denominaron (judíos) *conversos*. Sin comprender que el uso del término mismo de converso nos hubiera debido plantear un problema moral. Y ello por dos razones.

Primera, porque lo que se hizo con la expulsión de los judíos fue expulsar a un segmento de población con una forma de vida que hubiera podido ser una de las claves de un proceso de *conversión de todos,* incluídos los cristianos, probablemente, a mejor.

Segunda, porque la categoría existencial del arrepentimiento y la conversión, siendo por sí misma un nexo de unión fundamental entre el Antiguo y el Nuevo Testamento, hace referencia a lo que algunos autores (por ejemplo, Steinsaltz, 2012) han caracterizado como una de las instituciones más visibles y más importantes de la experiencia judaica, la *tetchuva,* esto es, la posibilidad de cambiar el curso entero de nuestras vidas. No los detalles, sino el curso entero de la vida. Y no solo esto, sino que esa posibilidad incluye también la de hacer que esos cambios, de cara al futuro, nos permitan rectificar el sentido de nuestro pasado y transformarlo en preámbulo y clave de ese cambio de dirección de vida. De tal manera que nos arrepintamos, aprendamos, apliquemos la lección aprendida a todos los pasos que conducen de nuestros errores a nuestra nueva toma de conciencia, y adoptemos esta manera de actuar (y de pensar, y de sentir) para el resto de la vida, tratando de no desfallecer. En otras palabras, la *tetchuva* implica una suerte de apoteosis de las posibilidades de la agencia humana, individual y, presumiblemente, colectiva.

Obviamente, esta transformación se puede beneficiar de la presencia de modelos en los que inspirarse. En el contexto histórico de los primeros siglos de la España moderna los modelos se realizaron a medias. La España renacentista y barroca, y algo parecido puede decirse de la ilustrada, no supo encontrarlos en su propia experiencia, a pesar de la riqueza extraordinaria de nuestra cultura barroca, que permanece todavía en la memoria como un referente *manqué* de nuestra trayecto-

ria histórica. España no acertó a incorporar selectivamente fragmentos cruciales de las experiencias de la Europa de la época. Y es así, no tanto ensimismada (como diría Ortega) cuanto desnortada, como entró en su fase contemporánea, en los dos últimos siglos.

Ahora estamos aquí, entretenidos con las ansiedades del momento, y casi carentes de narrativas históricas, en un estado de cierta penuria cultural disimulada; pero, sin duda, con abundantes recursos de riquezas, poderes, informaciones y proyectos de todo tipo. Quizá sea cosa de comenzar a rememorar las cosas poco a poco, mientras nos aplicamos a la tarea de poner orden en el desorden inmediato, con las herramientas a mano.

Siendo pacientes y comprensivos con nosotros mismos, y acompasando las ambiciones a los recursos (por lo pronto, culturales) disponibles, podríamos plantearnos un problema de imitación razonable y prudente de lo que las convenciones de la época definen como sociedades modelo, y acabar recalando así en el fondeadero de las sociedades exitosas e imitables de nuestro entorno. De este modo, para España, y para el conjunto de la Europa sureña de hoy, la tarea podría consistir en aprender de la Europa centro-norteña, escogerlos como modelos, *relativos*, de sus *policy and politics,* y de sus instituciones, con el acompañamiento de determinados elementos de la cultura correspondiente, a falta de la cual ni sus *policies,* ni su *politics,* ni sus instituciones mismas tienen sentido alguno. Y prepararse así para un nuevo avatar, y adoptar lo que sería una suerte de nueva personalidad, y comenzar, en cierto modo, de nuevo.

A lo que se añade la segunda recomendación a la que me referí al principio de este apartado: la de centrarnos en esta tarea de reparación del desorden con atención a los detalles y a la urgencia de la tarea. Porque, en estas tareas de poner orden hay dos posibilidades límites: bien intentar hacerlo todo (un todo complejo y con muchos componentes), encontrándose con el resultado de que el impulso se desparrame y se diluya a lo largo de un tiempo vagamente definido y presuntamente largo; bien hacerlo ya, paso a paso, sin tregua, y centrando la atención en el detalle y en cada paso. Mi propuesta es optar por la segunda vía. Porque creo que la experiencia histórica sugiere que los grandes cambios acabarán sucediendo a condición de que se elija bien el flanco del ataque, y de que el reto sea al mismo tiempo suficientemente importante y suficientemente manejable, dados los recursos disponibles.

4.2. REFORMAS DE LAS PENSIONES PÚBLICAS, CON UNA REFERENCIA A SUECIA, Y A ESPAÑA

El detalle concreto que será objeto de análisis en el resto de este capítulo se refiere a un problema de política pública, el de la reforma del sistema de pensiones públicas. Una de las condiciones claves para que un estado nación ponga su casa financiera y fiscal en orden y pueda presentarse como miembro responsable

de la UE es su capacidad, demostrada, de manejar razonablemente el proceso de reformas y ajustes necesario para el mejor funcionamiento de su sistema de bienestar. Este es un test crucial de la eficacia de su sistema productivo, de la cohesión social de la comunidad y de la calidad del sistema de gobernanza. En rigor, también lo es de la legitimidad del régimen democrático. Una gran parte de la legitimidad de cada estado europeo y, por implicación, del conjunto del sistema de gobernanza de la UE, reposa sobre su capacidad de garantizar la provisión de bienes colectivos del sistema de bienestar tales como las pensiones, que son una parte constitutiva del acuerdo intergeneracional que asegura la permanencia en el tiempo de la comunidad política.

A este respecto, el problema con el que se enfrentan todos los países europeos, y con el que se han enfrentado ya durante mucho tiempo, consiste en que las tendencias demográficas a largo plazo apuntan a que, en condiciones normales (y prescindiendo, por ejemplo, de la posibilidad de grandes olas de inmigrantes, lo que, por lo demás, postpondría el problema, sin resolverlo), los actuales sistemas-públicos de pensiones llamados de reparto (del tipo de *pay-as-you-go*), por lo cual los pensionistas del momento cobran sus pensiones de las contribuciones de los asalariados del momento, no son sostenibles a largo plazo.

Precisamente para asegurar la sostenibilidad de las pensiones públicas, un número de países europeos han ido introduciendo cambios en el diseño de sus sistemas de pensiones desde los años noventa del siglo pasado. La diversidad de experiencias ha sido grande. Entre ellas destaca la experiencia sueca, precisamente porque hubo de darse en el contexto de una crisis que, aunque menos intensa, recuerda, por su amplitud y su complejidad, la crisis actual. La crisis sueca de aquellos años fue, a la vez, una crisis política, financiera y del sistema de pensiones. La crisis política puso fin a la hegemonía de un partido, el socialdemócrata, que había gobernado Suecia durante más de treinta años, y la sustituyó por una experiencia de alternancia política entre los socialdemócratas y los moderados, que actuaron de común acuerdo en los momentos cruciales. La crisis financiera trajo consigo una transformación en profundidad del paisaje bancario, mediante una decidida y pronta actuación del gobierno (conservador) para inyectar capital en los bancos con probabilidades altas de sobrevivir, y para dejar caer a los que no tenían probabilidades de recuperarse.

En cuanto a la crisis de las pensiones públicas derivada de un desequilibrio demográfico claro a largo plazo (por ejemplo, se preveía que las personas de 65 años o más serían el 54% de la población de 15 a 65 años hacia 2050), se respondió con una reforma radical, también por parte del gobierno conservador, pero con el apoyo explícito de los socialdemócratas. La pensión se dividió en una pensión básica garantizada, cuya evolución futura había de depender de la marcha de la economía, y una cuenta de retiro individualizada (la llamada cuenta nocional) definida por las contribuciones de cada cual a su propia pensión a lo largo de su vida laboral.

La reforma se fraguó en el seno de un pequeño comité, presidido por Bo Könberg, compuesto por políticos, pero operando con una lógica y una retórica que podríamos llamar al tiempo cívicas y técnicas. Cívicas, porque respondían a un objetivo de bien común, el cual servía de baremo para valorar los discursos de justificación que acompañaban a las diversas propuestas. Pero asimismo técnicas, porque tales propuestas, y discursos, tenían en cuenta lo que podríamos llamar el "principio de realidad", es decir, los datos de la realidad económica y el grado de coherencia entre medios y fines, o la idoneidad de los instrumentos para conseguir el objetivo propuesto con el menor coste posible y a la mayor brevedad posible (Steinmo, 2012).

¿Qué aprendizajes pueden hacerse a la vista de esta experiencia? En principio, son dos, interrelacionados. Uno sobre el fondo del asunto, y otro sobre su forma. Sobre el fondo: el aprendizaje de llevar a cabo una reforma que trata de resolver el problema que las tendencias demográficas plantean a la sostenibilidad de las pensiones públicas a largo plazo, mediante la aplicación de una determinada fórmula, que, a juzgar por la experiencia de dos décadas, ha tenido éxito; por lo demás, la fórmula introduce sus correctivos al *statu quo* anterior, pero lo hace en el contexto de un sistema mixto en el que desempeñan un papel los fondos de empresas y los fondos privados.

El aprendizaje de la forma requiere un razonamiento algo más complejo. Hay una práctica frecuente en la experiencia política y social de los países escandinavos que consiste, en el caso particular de Suecia, en establecer comités en los que se combinan componentes de la clase política y de la sociedad civil, en los que los expertos desempeñan un papel importante, que tratan de encontrar una solución pragmática a los problemas en curso como resultado de una deliberación que se lleva a cabo de manera más bien no partidista, o poco partidista, o con inclusión de partidos que han solido demostrar que son capaces de compromisos razonables a lo largo del tiempo (véase Steinmo, 2012, Trägardh, 2012 y Rothstein, 2005).

En el trasfondo de esta forma de actuar late, por otro lado, una experiencia histórica cultural singular que ha generado las condiciones de la confianza de la sociedad en su *establishment* o sus clases dirigentes (partidos, burocracia, agentes sociales organizados, grandes empresas) y un alto grado de capital social, de transparencia en el funcionamiento del sistema político, con pautas sólidas de asunción de responsabilidad, de pragmatismo, de calidad del debate público y de eficacia en el manejo de los asuntos públicos. No olvidemos que, de todos modos, esa experiencia contiene el riesgo de dar al estilo de gobernanza del país un aire de ingeniería social, y de dar a la respuesta de la sociedad un toque de conformismo social con el relato técnica y políticamente correcto de los tiempos.

Ahora, trasladémonos a un país euromediterráneo como España, con otro trasfondo histórico cultural, que no ha conseguido generar los altos grados de confianza y las pautas de conducta cívica a los que me he acabo de referir, que se enfrenta con un problema de política pública análogo (aunque no idéntico, obviamente) de grave riesgo para la sostenibilidad de las pensiones públicas a largo plazo, y tam-

bién en el contexto de una crisis económica gravísima, al comenzar la segunda década del siglo XXI.

Para comenzar, la situación de partida de España no presenta misterio alguno. Es muy fácil de entender. Una tendencia larga de cada vez mayor longevidad de la población y de baja fecundidad ha creado las condiciones para que las proyecciones demográficas a dos o tres generaciones vista dibujen un escenario de graves desequilibrios en la relación entre cotizantes y pensionistas.

Por una parte, contamos con una estimación prudente de lo que será la situación en torno a 2050, que apunta a una cifra de activos empleados (y cotizantes) oscilante entre los 17 y los 20 millones, sobre el supuesto de que no haya un aumento sustancial de la inmigración, ni un aumento sustancial de jóvenes, mujeres y mayores en el mercado de trabajo. Por otra parte, y como contraste a lo anterior, se prevé que el número de pensiones suba de los 9 millones actuales a cerca de 15 millones; digamos que el mismo número de cotizantes tendrá que pagar las pensiones de algo menos (pero cerca) del doble de los pensionistas. En España, en el momento de llevar a cabo la reforma se preveía para 2050 una ratio de 71 habitantes de 65 años o más por cada 100 habitantes de 15 a 64 años, mientras que en Suecia se preveía una ratio sustancialmente inferior[47].

Esto es así visto desde una perspectiva del largo plazo, lo que ya resulta alarmante. Además, hay que tener en cuenta el contexto inmediato. El contexto presente es el de una grave crisis económica que despierta en el público el imaginario de que reducir sustancialmente una tasa de paro de cerca de una cuarta parte de la población activa puede llevar entre media y una década: un imaginario basado no en fantasías, sino en la memoria reciente de la experiencia de una tasa de paro cercana al 20% entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa.

En este contexto, la situación crítica de las pensiones ha sido considerada, con cierta lógica, como una que requiere una acción política que asegure, al menos, la sostenibilidad de las pensiones públicas, y la asegure cuanto antes. Esa actuación se ha emprendido tal como voy a contar a continuación. Quede constancia de que mi relato incorpora un testimonio personal, al haber estado directamente involucrado en ella, y puede y debe ser contrastado con otros testimonios.

4.3. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA: INSTITUCIONES, CULTURA, POLÍTICA Y PEDAGOGÍA

Este relato de las peculiaridades del caso español tiene tres partes: la primera se refiere a los cambios institucionales objeto de la reforma propuesta por el Comité

[47] Las proyecciones actuales de la Oficina Central de Estadísticas de Suecia para 2050 implican una ratio de 41; cabe imaginar que en el momento de la reforma sueca (principios de los noventa) manejaban previsiones similares y, por tanto, bastante menos alarmantes que las españolas. Los datos españoles proceden de INE, *Proyecciones de población a largo plazo;* los suecos, de Statistics Sweden, *The future population of Sweden 2012-2050.*

de Expertos nombrado en la primavera del 2013; la segunda, al cambio cultural implicado en la reforma; y la tercera, al proceso de elaboración de la propuesta y debate posterior.

El proceso en curso de reforma de las pensiones públicas en España arrancó en 2011 con una serie de reformas a propuesta del gobierno socialista de la época, relativas a los parámetros utilizados para el cálculo de las pensiones públicas (por ejemplo, la prolongación paulatina de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años), que incluían el compromiso de introducir más adelante un factor de sostenibilidad, que se aplicaría en 2027.

A comienzos de 2012, un nuevo gobierno, del Partido Popular, sensible a las presiones de la Comisión Europea (y del gobierno alemán), anunció su intención de introducir ese factor lo antes posible. Un año más tarde, en abril de 2013, el gobierno nombró un comité de expertos para debatir la cuestión y hacer una propuesta al efecto. El comité presentó su informe a comienzos de junio[48]. En ese informe, el comité propuso al gobierno, al conjunto de la clase política y a la opinión pública en general dos cambios institucionales básicos en el sistema que debían aplicarse a comienzos de 2014. Propuso asimismo una narrativa acerca de del sentido de los cambios: su justificación, su contexto y su oportunidad; y de una manera indirecta, ofreció un efecto demostración de cómo otras propuestas de esta índole podrían hacerse en el futuro.

4.3.1. Las fórmulas técnicas y los tiempos políticos

Planteado con la mayor concisión posible, el primer cambio institucional propuesto consistió en dos reglas básicas orientadas a asegurar el equilibrio financiero entre los ingresos y los gastos del sistema de pensiones públicas a largo plazo, sin alterar su carácter de sistema de reparto. Estas reglas fueron incorporadas a dos fórmulas. Esto implica (1) un factor de equidad intergeneracional que supone una corrección del monto inicial de las nuevas pensiones a la vista de las diferentes esperanzas de vida de las sucesivas cohortes demográficas (se estima que la esperanza de vida a los 65 años aumenta unos 16 meses cada diez años), y (2) una nueva fórmula para el aumento anual de las pensiones (el factor de revalorización anual), que se calcula teniendo en cuenta el crecimiento de los ingresos y el número de pensionistas, así como el llamado efecto de reemplazo o sustitución (que resulta del hecho de que los pensionistas que entran en el sistema cada año lo hacen con pensiones más altas que los que salen ese año del sistema). En la fórmula del segundo factor se incluyen unos correctores para suavizar los efectos del ciclo económico.

El segundo cambio institucional consiste en la aplicación de una regla de transparencia, que no se reduce a una mera admonición moral (aunque sí requiere el

[48] Véase Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013); un resumen en Doménech y Pérez-Díaz (2013).

desarrollo complementario de una cultura de la transparencia: ver luego). Se trata de incorporar al sistema el requerimiento de que toda la información concerniente a las cotizaciones y la pensión de todos y cada uno de los cotizantes, así como de los pensionistas, sea accesible a los interesados; y también el requerimiento de que les sea accesible la información concerniente al equilibrio financiero del conjunto del sistema.

Instituciones y cultura van inextricablemente unidas. Aquellos cambios institucionales han venido de la mano de una narrativa, y se han convertido en plausibles para los actores en cuestión gracias a ella. Esta narrativa tiene dos partes: una explicación y un argumento normativo y exhortativo.

La explicación en este caso fue directa y clara. En primer lugar, el reto planteado carecía de misterio. El reto demográfico se resumía en los datos combinados de las esperanzas de vida cada vez mayores, y del desequilibrio creciente entre el número de quienes contribuían al sistema y quienes recibían una pensión. Este desequilibrio era evidente, y lo había sido desde hacía ya tiempo, al menos desde hacía dos décadas. Todos sabían que, dejadas a su tendencia natural las cosas no podían, a estos efectos, sino empeorar. De hecho, fue en los años noventa cuando los suecos promulgaron las reformas a las que me he referido. Casi al mismo tiempo, los gobiernos españoles, por un momento preocupados por el tema, acabaron decantándose por apenas hacer nada (a pesar de las advertencias contenidas en documentos de la época, como, por ejemplo, en Herce y Pérez-Díaz, dirs., 1995 o en Barea y González-Páramo, dirs., 1996). Tales gobiernos se dejaron llevar por el tacticismo político, y se contentaron con aprovechar el alivio a corto plazo inducido por una ola de inmigrantes atraída por lo que, más tarde, se revelaría como una expansión económica con un componente un tanto artificial, contaminada por una burbuja inmobiliaria y financiera que acabaría estallando años después.

En segundo lugar, era el momento político adecuado para acometer la reforma. Era el tiempo para hacerla, a fondo y rápidamente, por varias razones. Primera, parecía haber un sentir común en el país de que la crisis económica requería que España pusiera sus finanzas públicas en orden, bajo la vigilancia de la UE y de los mercados financieros, pronta e imperativamente. Segunda, el tiempo político partidista era relativamente propicio para ello. El gobierno disfrutaba de una mayoría absoluta en el parlamento hasta las nuevas elecciones, previstas para finales de 2015. En último término, podía imponer la reforma y garantizar su aplicación durante los dos primeros años. El principal partido de la oposición (socialista) podía sentirse inclinado a oponerse a la reforma por una variedad de motivos tácticos o ideológicos. Pero podía no hacerlo o hacerlo con un grado de intensidad relativamente menor porque también era probable que su disposición a dejarse ir al populismo se viera inhibida por su interés en encontrar cierto equilibrio entre ese populismo, que creía necesitar para no perder votos por su izquierda, y el sentido del estado que precisaba también mostrar para aparecer como un partido responsable y capaz de gobernar, lo que le pudiera dar votos inclinados al centro.

Tercera, a todo ello se unía el hecho de que en el repertorio acumulado de lugares comunes de ambos partidos, e incluso de la clase política en general y los comentaristas políticos, ya existía una narrativa propicia para un compromiso. Me refiero a que esta reforma podía justificarse de manera bastante plausible como si se ajustara a una tradición de política bipartidista, de consenso o cuasi-consenso en la materia: la vinculada al Pacto de Toledo, iniciada en 1995, a la que se vinculó también la reforma socialista de 2011.

4.3.2. Sentido de la justicia, aumento de la opcionalidad y transparencia

Pero no solo el reto era evidente y el tiempo político relativamente propicio. También ocurría que el sentir moral de las gentes, su sentido de la justicia, podía ser propicio a una reforma prudente.

A la propuesta de reforma subyacía una posición normativa bastante sólida. El informe del comité reflejaba y exhortaba a adoptar un compromiso moral con una posición que probablemente compartían muchos: el compromiso con un ideal o valor de justicia o equidad *(fairness)* en una sociedad abierta, solidaria y democrática.

En primer lugar, justicia en términos de garantizar una suerte de pacto intergeneracional que asegura un sistema de pensiones públicas a largo plazo, lo cual implica la garantía de pensiones públicas suficientes para todos, y especialmente para los segmentos más débiles de la sociedad, esto es, los mayores y las nuevas generaciones. Estas últimas son especialmente vulnerables, dado que, en las presentes circunstancias, afrontan una tasa de paro del 55% (correspondiente a la cohorte de 16 a 24 años; recuérdese que la tasa general de paro es del 26%, según datos de la Encuesta de Población activa correspondientes al 4º trimestre de 2013).

En segundo lugar, justicia en términos de tener en cuenta las diferencias en las esperanzas de vida de las diferentes generaciones.

En tercer lugar, justicia en términos de asegurar el bien común, entendido como el de asegurar el porvenir de la comunidad gracias al cuidado con el que se atienda a la eficiencia de la economía a largo plazo. Esto comienza con la aceptación de un principio de realidad, que parte de reconocer el monto de ingresos del sistema basado en cotizaciones sociales calculadas según los parámetros y los criterios del momento actual: “no hay más pensiones que las que se puedan pagar, dados los ingresos disponibles”.

Claramente, esto abre un abanico de opciones por explorar, que no existirían si el sistema entrara en situación de crisis y, finalmente, de quiebra. De esta manera, la aplicación del factor de sostenibilidad aumenta sustancialmente el grado de opcionalidad de los agentes políticos y sociales, pues, sin él, estarían obligados a dedicar la mayor parte de su capacidad de decisión a evitar la quiebra inminente del

sistema de pensiones públicas (Taleb, 2012). En cambio, una vez que se asegura la sostenibilidad del sistema, entonces sí cabe plantearse adoptar otras muchas decisiones orientadas en último término a aumentar los ingresos disponibles para los futuros pensionistas.

Ahora bien, esto plantea el problema de cómo aprovechar la mayor opcionalidad del sistema político mediante una mejora de la deliberación pública. En efecto, para aumentar los ingresos del sistema, la gente puede atender a la eficacia de la política económica para mejorar el ritmo del crecimiento económico: aumentar la competitividad de la economía, evitar un aumento de la deuda y el déficit de tal naturaleza que agrave la crisis en curso, controlar la inflación que puede afectar el nivel de la pensión real, etc. También puede dedicar más recursos detrayéndolos de otras partidas presupuestarias u obtenerlos subiendo los impuestos.

En otras palabras, una reforma del sistema de pensiones públicas conlleva un esfuerzo adicional de mejorar el nivel del debate público, para llegar entre todos a una prudente consideración de políticas de empleo y de inflación, y otras políticas económicas y sociales conexas.

Lo cual nos lleva a una cuarta modalidad de justicia. Me refiero a justicia en términos de garantizar el acceso del conjunto de la sociedad, y no solo de los grupos dirigentes, a la información sobre el sistema de pensiones, lo que supone, al menos, disponer de los recursos culturales precisos para implicarse en el debate de las pensiones públicas de ahora en adelante, teniendo en cuenta su complejidad; y dejo aparte por el momento, la necesidad de una educación básica, y de una educación económica y financiera. Gracias a lo cual, y solo gracias a lo cual, podrá hacerse efectivo un día el principio de responsabilidad de los dirigentes políticos ante la sociedad (ver más adelante). Esto requiere la aplicación de la regla de transparencia, el segundo componente de los cambios institucionales antes mencionados.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no basta con el mero cambio institucional. Es preciso que se desarrolle, además, una cultura de la transparencia y de la participación cívica, de modo que los ciudadanos no solo tengan la información necesaria a su disposición, sino que la busquen, la entiendan, y actúen en consecuencia. Es decir, es preciso que se conviertan en ciudadanos activos o “monitores” (Schudson, 1999) de la vida pública. Con la ventaja de que, al tener acceso a la información, las gentes pueden usarla como ciudadanos, a los efectos de influir en las decisiones colectivas, y como individuos privados, a los efectos de tomar sus propias decisiones de vida; por ejemplo: jubilarse antes o después, o decidir tener sus propias pensiones privadas.

La insistencia en la transparencia, en el fácil acceso a la información sobre las pensiones y en la educación que es necesaria para procesar esa información es una invitación permanente a los ciudadanos para que entiendan el funcionamiento del sistema (hasta llegar al detalle de lo que les afecta a ellos personalmente) y para que participen en el debate público sobre la materia. Tanto más cuanto que su pensión depende de la evolución general de los ingresos, lo que hace probable que, con

el tiempo, la ratio de sustitución entre la pensión y el último salario tienda a bajar, y no quepa garantizar el aumento de las pensiones reales.

4.3.3. El modo de hacer las cosas: las reglas de juego, el foco y el ritmo

Comprender el "cómo" de la reforma, esto es, la composición del comité y el establecimiento de sus reglas de juego, es tan importante como comprender el "qué" y el "por qué" de sus propuestas. El inicio de la senda esboza y sugiere cómo dar los pasos siguientes (o cómo aplicar la experiencia a otros asuntos).

Para empezar, la composición del comité. En este caso se trató de doce personas, en su mayoría académicos y expertos en la materia y con *expertise* probada en informes y asesoramientos a todo tipo de organizaciones económicas, sociales y políticas a lo largo de los años; pero sin responsabilidades políticas directas, y, en su mayor parte, sin lazos o con lazos débiles tanto con los partidos como con los sindicatos o las organizaciones empresariales. Que la relativa debilidad de estos lazos pueda ser entendida, como es el caso, como un factor favorable a una discusión de carácter predominantemente cívico y técnico, al modo sueco, tiene que ver con que las condiciones históricas singulares de la cultura política de los partidos, sindicatos y organizaciones españolas no son las suecas. A lo largo de las últimas décadas se ha ido consolidando en España un clima de debate público tenso, y al mismo tiempo poco operativo, protagonizado por agentes bastante influidos por consideraciones tácticas y propicios al uso de una retórica densa en admoniciones ideológicas y en descalificaciones mutuas. Esto ha solido dificultar los compromisos y los acuerdos sobre temas estratégicos, y, por tanto, la adopción de una perspectiva, y una narrativa, entre cívica y técnica, como la que se puede observar en casos como el de Suecia, en el que partidos y actores sociales organizados desempeñan un papel muy importante en esas comisiones.

Supuesto un comité con la composición que acabo de reseñar, es importante tener en cuenta cuáles han sido las reglas de juego que la presidencia intentó aplicar, con el acuerdo y el apoyo explícito del comité, o de la inmensa mayoría del comité. Para simplificar me centraré en las siete reglas siguientes.

Primera, la regla de mantener la distancia respecto al gobierno. Se impuso inmediatamente el criterio de asegurar y reforzar la independencia del comité respecto a la administración central, y erigir lo que cabría llamar una suerte de "muralla china" en torno a sus deliberaciones, por el procedimiento de rehusar la presencia en él de funcionario alguno del ministerio correspondiente. Lo cual no fue óbice, naturalmente, para que se obtuvieran de ese ministerio las informaciones y la documentación precisas para el trabajo del comité.

Segunda, la regla de mantener la distancia respecto al debate público del momento. La independencia del comité implicaba también cierta distancia del debate

en los medios de comunicación. A estos efectos se estableció una regla de confidencialidad de las deliberaciones del comité, en la expectativa más o menos realista de que una mayoría amplia cumpliría con la regla, y de que alguien caería en la tentación de filtrar deliberaciones, documentos de trabajo y alguna que otra fantasía.

La forma de reducir el coste de estas filtraciones consistió en aplicar, a su vez, las dos reglas siguientes.

Tercera, la regla de la confianza mutua. Se trataba de inducir la creación de una cultura de confianza y de lealtad mutuas, cuyo correlato lógico era una cultura de la vergüenza, por la cual, varios miembros del comité manifestaron periódicamente su repulsa a la conducta de filtración de las deliberaciones, en la esperanza, tal vez, de que ello inhibiría o reduciría el impulso del transgresor o los transgresores en cuestión.

Cuarta, la regla de la rapidez. Se trataba de mantener un ritmo sostenido y rápido de trabajo, lo que hizo que las filtraciones de los documentos y las deliberaciones estuvieran siempre desfasadas, y fueran publicadas, una y otra vez, con un retraso apreciable respecto al trabajo del comité, de manera que los ecos de los comentarios de la prensa apenas rozaron la discusión del momento, ni afectaron a su conclusión. En cierto modo cabe sugerir, en la línea del *Cándido* de Voltaire, que el comité vivió en el mejor de los mundos posibles, por lo que todos pudieron sentirse relativamente felices: los transgresores transgrediendo, los periodistas publicando, y el comité, en su conjunto, centrado en su trabajo y más bien ajeno al ruido circundante.

Quinta, claro es que la rapidez solo era posible si se aplicaba al tiempo una regla de concentración y de continuidad en el trabajo que, sobre la base de la *expertise* acumulada, asegurara el cumplimiento de los plazos. Por ello, todo se hizo en apenas siete semanas, entre el comienzo del proceso (la constitución del comité coincidió con la primera reunión de trabajo el 17 de abril de 2013) y su término (la entrega del documento coincidió con la última reunión de trabajo el 7 de junio).

Sexta, evidentemente, la concentración y la continuidad, a su vez, implican la regla de centrar el foco del debate. Si se permite la discusión en todas las direcciones posibles, los debates pueden ser eternos. La atención se centró en el problema del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas, sin distracciones ni rodeos. Había que evitar perder energía en operaciones en ese momento accesorias. Se era muy consciente de que en el trasfondo del problema de la sostenibilidad había otros problemas relacionados con el sistema de pensiones en general (lo que implica un proceso de reforma y ajuste casi continuo: ver más adelante). Pero había que elegir el tiempo para cada cosa, y lo que tocaba aquí y ahora era el factor de sostenibilidad. Centrarse en ello implicaba dejar a un lado problemas como el de qué hacer para aumentar los ingresos del sistema, con posibles reformas paramétricas (retrasos en la edad de jubilación, o cambios en los años de cómputo para el cálculo de

las pensiones...) o con los fondos de empresas o los fondos de pensiones o seguros privados, por ejemplo.

Séptima, la concentración y la rapidez solo eran posibles, a su vez, si se adoptaba la regla de orientar la discusión hacia la formulación de la mejor solución posible al problema en cuestión, y no hacia la solución susceptible de ser aceptada por unanimidad, o aquella que respondiera al objetivo prioritario de alcanzar el mayor consenso posible. Por supuesto, el consenso era muy deseable; pero no era prioritario. Aceptar esta prioridad habría permitido que lo que debiera ser una deliberación en profundidad se convirtiera en una negociación en el que unos u otros, dado el contexto de la cultura política ambiente, se habrían sentido muy tentados a oponer su veto a lo que pudiera ser la mejor solución posible. Con el pretexto de asegurar el triunfo de una cultura del consenso, habríamos obtenido una nueva muestra de una cultura del bloqueo de decisiones, que todo lo cifra en las opciones inerciales de mantener variantes del *statu quo*.

4.3.4. Proceso en curso y pedagogía cívica

La propuesta del comité ha sido el punto de partida de un proceso con varias etapas. El siguiente paso ha sido su aceptación, en lo fundamental, por el gobierno, en septiembre, de lo que derivó la Ley 23/2013, de 23 de diciembre. Hubo cambios en los términos y en los plazos. El factor ligado a la esperanza de vida solo comenzará a aplicarse en 2019, y no se calculará anualmente, sino cada cinco años. El otro factor, ahora llamado índice de revalorización, relacionado con la evolución de los ingresos, se empezará a aplicar en enero de 2014, de tal modo que, como mínimo, las pensiones suban un 0,25%, pero nunca suban más que el IPC del año anterior +0,50 puntos.

Durante los meses siguientes el debate ha sido relativamente de tono menor, al menos si se compara con el clima de crispación que ha rodeado los debates que han tenido lugar sobre la educación, la sanidad, la crisis económica, el reto independentista catalán, y otros motivos de preocupación pública. La crispación, por lo demás, podría ir *in crescendo,* dado que el país se va acercando a una serie de citas electorales a lo largo de este año y el año próximo.

Es posible, pues, que la discreción sea provisional; pero también que, en el fondo, dados los datos demográficos, todos los actores intuyeran o supieran que alguna variante del factor de sostenibilidad era inevitable, y además barruntaran que el público en general era bastante consciente de ello.

También es posible que en ese tono discreto haya influido el hecho de que el debate nacional se ha tenido que desarrollar a plena luz del día ante una audiencia internacional mucho más amplia. Esta audiencia no se reduce a un papel de espectadores desinteresados y pasivos. Son más que espectadores: son actores que tienen capacidad de influencia decisiva en el resultado del debate español. Se trata

de las autoridades europeas y las de otros países europeos, los organismos internacionales, las agencias de calificación, los medios de comunicación internacionales, los mercados, y un sinnúmero de expertos de todas las procedencias.

Ahora bien, lo que conviene tener en cuenta, mirando al medio y al largo plazo, es que no hay garantía alguna de que la actual mayoría parlamentaria se repita en las próximas elecciones. Por tanto, si de lo que se trata es de asegurar la sostenibilidad de las pensiones públicas a largo plazo, y no de asistir a un drama de breve duración, parece imperativo plantearse la cuestión de las condiciones en las que un tipo de política como el reflejado en la introducción del factor de sostenibilidad puede resistir la prueba del tiempo, y para ello, conseguir el apoyo sostenido de la sociedad. Lo que nos lleva al tema de una pedagogía cívica que cale en la población, y sea capaz de combinar idealismo, o sentido de la responsabilidad democrática, con pragmatismo.

Como antes he señalado, el cambio institucional de introducir un requisito de transparencia reposa sobre un compromiso normativo con valores de justicia y de responsabilidad democrática. La transmisión de estos valores (transparencia, justicia y responsabilidad democrática) puede entenderse como parte de una pedagogía cívica orientada a la formación y el desarrollo de una saludable esfera pública (Arendt, 1958). En ella, ciudadanos alertas e informados se encuentran con políticos que han pasado o pasan por la prueba de la experiencia una y otra vez y, a la vista de ello, suscitan un grado razonable de confianza en los ciudadanos, lo cual redunda en que se conviertan (de nuevo, una conversión) en políticos que, por costumbre o por inclinación, dejan de lado las pasiones partidistas y el mero oportunismo táctico.

La necesidad de la pedagogía cívica no se agota con la reforma puntual en cuestión. Todo lo contrario. Aumenta si la reforma tiene éxito. Si lo tiene, aumenta la opcionalidad de los agentes, y, en este caso, del agente colectivo que es el país. Por ello, con el aseguramiento de la sostenibilidad de las pensiones no se hace más que iniciar una senda de reformas y de ajustes. Cabe reforzar el sistema por el lado de los ingresos o de los gastos; complementar el sistema de pensiones públicas con fondos de empresas, o fondos de pensiones privadas o su equivalente; incluso, reconsiderar los criterios para calcular las pensiones de la clase política, que tal vez no tiene claro los efectos que sus decisiones erróneas al respecto pudieran tener sobre ellos mismos: efectos no solo en sus puestos, que podrían perder, sino en sus propias pensiones, que podrían bajar. De modo que los responsables de las grandes decisiones que afectan al conjunto del país asumirían el riesgo de pagar un precio personal, proporcionado y directo por sus errores. (Es el tema de *skin in the game:* Taleb, 2012.).

En último término, las reformas y los ajustes en las pensiones son inseparables de decisiones de política económica y de decisiones en el diseño del sistema de bienestar del país en cuestión. Estas requieren de un proceso de deliberación continua, en función no solo de las condiciones económicas (Ringen, 2007), sino

también del debate sobre los fundamentos morales de tales decisiones, entre las posiciones diversas que es lógico esperar en una sociedad plural.

Tres factores pueden ser favorables a esta pedagogía cívica: la presión de la crisis, la de Europa, y la de la ciudadanía.

El idealismo inscrito en un empeño de pedagogía cívica debe ser atemperado por la consideración realista de las condiciones de su puesta en práctica. Si las circunstancias son, paradójicamente, propicias para las reformas, no es tanto porque la comunidad política se incline por tomar decisiones realistas y con visión a largo plazo, cuanto porque el contexto no le deja otras muchas alternativas. Solo la combinación de una crisis económica muy grave con la presión de la Comisión Europea y de otros socios europeos y de los mercados hicieron posible, primero, la reforma de 2011 y, luego, el proceso de reforma analizado en estas páginas. Como ya he señalado antes, hay razones para pensar que es probable que la reforma se aplique con cierta constancia, y que, con el apoyo y la presión de la propia ciudadanía, buena parte de la clase política acabe por reconocer que con ello se inicia una senda de reformas que les permita llegar a compromisos razonables.

Es asimismo probable que el sistema de gobernanza europea se desarrolle cada vez más en la dirección de reforzar el estilo deliberativo y experimentalista que se ha hecho notar en los últimos tiempos (Sabel y Zeitlin, 2012). Un contexto de deliberación y experimentación a escala europea significa que las decisiones nacionales tendrán que hacerse cada vez más en términos de justificarse ante una audiencia más amplia, más atenta, más informada; y sabiendo que si la justificación no es suficiente, esa misma audiencia hará sentir el peso de su influencia relativamente pronto y de forma que puede ser muy rotunda. El juego ha cambiado.

Además, el juego ha cambiado en otro sentido. No en el entorno exterior, sino en el entorno interno. Si la regla de la transparencia se aplica, y se aplica bien, y se aplica pronto, la comunidad política tendrá que justificar sus decisiones ante un público de ciudadanos (y votantes) que tienen fácil acceso a toda la información relevante respecto a sus propias pensiones, en las que tienen sumo interés, y respecto al sistema en su conjunto, en el que también están interesados, aunque solo sea porque si el sistema no funciona, sus pensiones peligran, por no hablar de las motivaciones políticas y morales que puedan tener.

5 CONCLUSIONES

Este libro trata de explicar por qué un país europeo como España se ha podido encontrar comprometido en una senda que le ha conducido desde lo que se consideraba una escena gloriosa, la entrada en el euro, a otra de grave crisis económica, reflejada en desequilibrios como una elevadísima tasa de paro, un crecimiento económico nulo y un déficit fiscal enorme, entre otros, en cuestión de unos años, y, hasta cierto punto, cómo se ha manejado y se maneja para vivir con esa situación, con medidas unas más efectivas y acertadas que otras. Sin duda, el asunto tiene interés para el país en cuestión, pero también otro, no menor, para todos los europeos, así como un interés más general.

Resumimos a continuación los principales hallazgos de nuestra investigación, relacionándolos con los aprendizajes teóricos que pueden derivarse de ellos, que, sobre todo, ponen de relieve la importancia del factor cultural en la explicación de estrategias, decisiones y acontecimientos decisivos en la historia económica reciente de un país europeo. Con ello señalamos los límites de los enfoques teóricos que enfatizan los intereses de los actores (como lo hacen los enfoques de economía política en general) o el diseño y el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas (como lo hace, en general, el enfoque institucionalista, y, en particular, el de las variedades del capitalismo). Entre esos factores culturales, señalamos, en particular, la interpretación que los agentes hacen de la situación y los debates que tienen lugar entre ellos, acerca de los desequilibrios de la economía, las instituciones en cuyo marco operan, y el sentido general de los acontecimientos en curso.

5.1. INGRESO EN LA UEM, CONSENSOS PREVIOS, FALLOS DE LOS SISTEMAS DE ALERTA Y DESEQUILIBRIOS SUBSIGUIENTES

El ingreso en la UEM y la relevancia de la conversación pública

Por lo pronto, frente a explicaciones sencillas del ingreso en la UEM de España (y otros países de Europa del Sur) como, por ejemplo, una derivada del enfoque de las variedades del capitalismo, basada en las ventajas para el crecimiento económico de futuros tipos de interés bajos, o una, bastante habitual, basada en el clamor universal de una población y una clase política ansiosas por ser parte de Europa como la fórmula que resolvería, antes o después, los problemas del país, ofrecemos una explicación relativamente compleja. Vemos el ingreso de España en la UEM como resultado de la confluencia entre las predisposiciones básicas favorables a

la integración europea existentes en la clase política, los actores organizados y la ciudadanía, y factores más coyunturales, como las oportunidades de ganancia electoral o el transcurso de la conversación pública sobre la cuestión, que solo en parte están relacionados con aquellas predisposiciones básicas.

Hemos resaltado la relevancia del amplísimo consenso favorable al ingreso temprano en la UEM que se daba entre los expertos económicos, actuando individualmente o como miembros (y representantes) de instituciones de peso nacional (Banco de España) o internacional (FMI, OCDE). Este consenso planteaba un abanico de posibilidades muy estrecho, reducido, en realidad, a entrar en la UEM en la primera hornada o lo antes posible, pues casi todo eran ventajas, y la alternativa era inconcebible.

El consenso de los expertos era afín con una opinión pública, en general, bastante favorable a cambiar la peseta por el euro, siempre que no implicase sacrificios importantes, y que parecía expresar el deseo de que la entrada en el euro se entendiera como un logro colectivo, como la ocasión de reconocer los méritos de todos, de la clase política, pero también los de la ciudadanía, en alcanzarlo.

El gobierno del Partido Popular navegó a favor de la corriente que determinaban los expertos y la opinión pública, además de la trayectoria pasada de las grandes decisiones estratégicas españolas relativas a Europa. Esa trayectoria arrancaba no solo de los logros de la transición democrática y el ingreso en las Comunidades Europeas, sino de más atrás, del giro de la política económica española que supuso el Plan de Estabilización de 1959, e incluso de más atrás aún, de los sueños europeístas de la España decimonónica. Además, la navegación del gobierno del Partido Popular fue menos complicada de lo previsto, produciendo réditos electorales a corto, medio y, probablemente, largo plazo para quien en esos u otros momentos posteriores (como le ocurrió después al Partido Socialista) llevara el timón de la nave.

Hemos resaltado también el papel de la opinión pública, el cual tiende a difuminarse en los estudios de economía política, que suelen estar centrados en las estrategias de los actores organizados. La opinión pública sí está presente en los planteamientos de los economistas de la corriente principal, sobre todo cuando analizan los condicionamientos que impone el hipotético votante mediano por el que, en principio, compiten los partidos políticos con aspiraciones de gobierno. Hemos planteado el papel de la opinión pública, no tanto en términos de los intereses particulares o las preferencias acerca de bienes colectivos que pueda tener el votante mediano, cuanto como un factor que establece límites u oportunidades de manera más difusa, sobre todo, los derivados de la participación, al menos implícita, del público en una conversación, en la que tienen efectos reales los argumentos que se plantean y el cómo se plantean. Es lo que hemos resaltado al explicar el apoyo de los españoles a la opción del ingreso en la UEM. Se trata de un apoyo circunstanciado y atento a que en los comportamientos y en las palabras se siga un determinado guión: bonanza económica, sacrificios menores, y reconocimiento de los méritos de unos y otros (tanto dentro de la clase política como de la ciudadanía).

La importancia de esta conversación, en la que intervienen ciudadanos, expertos y gobiernos, se pone de manifiesto con carácter general, sobre todo, en contraposición con el argumento propio del enfoque de las variedades del capitalismo que enfatiza la afinidad institucional entre las economías coordinadas y la UEM, y la falta de afinidad entre dicha unión y las así llamadas economías mezcladas. En primer lugar, el que no ingresasen en la UEM dos economías coordinadas como Dinamarca y Suecia apunta, justamente, a la relevancia de sus opiniones públicas. Eran muy contrarias o dubitativas al ingreso, por lo que los gobiernos, que podían, en principio, ser favorables a él, acabaron renunciando a plantearlo.

En segundo lugar, los casos de Suecia y Finlandia apuntan a la relevancia de las ideas sostenidas por la comunidad de los expertos y del resultado del debate entre ellos. Por supuesto, los expertos no tienen por qué partir de un consenso previo, como probablemente sucedió en España (con las excepciones que hemos mostrado), sino que pueden inclinarse por una opción u otra dependiendo del peso que en cada momento se dé a las razones a favor de la una o la otra. Así ocurrió en esos países. En Suecia, el debate entre los expertos resultó en una propuesta formal de cautela y de esperar y ver. En cambio, en Finlandia resultó en una propuesta formal de ingreso temprano. Y en España, como ya hemos señalado, se inclinó por el ingreso, de modo que el margen de maniobra argumental del gobierno se redujo a poco más que a ponerse en la cabecera de la procesión.

Por último, que no ingresasen en la UEM todas las economías coordinadas apunta al carácter decisivo de las definiciones de la situación que hacen los actores relevantes partícipes en la conversación pública, las cuales no tienen por qué corresponderse meramente con las posibilidades marcadas por la economía política en la que operan. También pueden responder a juicios más generales sobre la evolución del propio país, los cuales pueden incluir, entre otros elementos, el entenderlo como inmerso en procesos de cambio sustancial.

Aquí es, de nuevo, relevante comparar las experiencias sueca y finlandesa entre sí, así como comparar ambas con la española. Los gobernantes y los expertos suecos y finlandeses veían a sus países inmersos, al menos desde comienzos de los años noventa del siglo pasado, en procesos de cambio de gran calado, por lo pronto, de reestructuración profunda de sus sistemas de bienestar y de sus políticas de gasto público, pero también de liberalización decidida de sus mercados de trabajo, que acabarían pareciéndose bastante más a los de las economías liberales. La decisión de ingresar o no en la UEM se entendía en el marco de esa reflexión y de esos procesos de cambio. Los suecos entendieron que el proceso de cambio tenía que seguir avanzando, precisamente, para dotarse de una economía más flexible que pudiera afrontar con mayores garantías de éxito los choques asimétricos probables dentro de la unión monetaria en ausencia de un instrumento tan decisivo para ellos como el manejo del tipo de cambio. Los finlandeses entendieron que convenía ingresar en la unión, precisamente, para consolidar el proceso de cambio ya iniciado, que incluía, asimismo, la incorporación a un espacio económico

integrado más amplio, netamente diferenciado de un vecino poderoso y con el que tenía unas relaciones históricas complicadas.

Por su parte, los gobernantes españoles, pero, sobre todo, gran parte de la comunidad de expertos, se plantearon el ingreso porque facilitaría el manejo de los problemas a corto plazo, daría cierta estabilidad al horizonte económico español a largo plazo, y porque creían que, en caso contrario, sería mucho más difícil llevar a cabo lo que veían como cambios necesarios en la economía española (haciéndola más innovadora o más competitiva, según la retórica habitual).

Todo lo anterior sugiere que los marcos institucionales tienen solo una importancia relativa a la hora de explicar procesos de cambio de la relevancia del que estamos hablando, la entrada en el euro. En ninguno de los razonamientos esgrimidos en los casos de Suecia y Finlandia parecía pesar mucho el argumento, favorable al ingreso, de los académicos que subrayan la mayor afinidad de las economías coordinadas con el marco institucional de la UEM. Al retirar de manos de los estados la política monetaria y hacer mucho más difícil una política fiscal autónoma, la UEM planteaba retos mayores para las economías mezcladas (como la española). Estas, según el enfoque de las variedades del capitalismo, basaban su crecimiento en el manejo de la demanda interna (y, por tanto, de las políticas que la estimulaban o restringían, la monetaria y la fiscal), y, por otra parte, carecían de los adecuados mecanismos de coordinación a escala nacional que podrían haber facilitado la adopción de reformas estructurales. En principio, nada de ello se aplicaba a las economías coordinadas, que no dependían del manejo de la demanda interna, sino de la exportación, y que sí contaban con esos mecanismos de coordinación. La comparación entre Suecia y Finlandia (a la que podríamos añadir el caso danés) muestra, sin embargo, que dos economías coordinadas pueden tomar decisiones muy distintas al respecto. En el caso de Suecia, arquetipo de economía coordinada, lo crucial no fue su adscripción a ese modelo o tipo de economía, sino la definición de la situación que hicieron los partícipes en aquella conversación: gobernantes, expertos y público; en especial, quizá, la presencia de gestores públicos duchos en el manejo del tipo de cambio, cuyo rechazo a abandonarlo fue, precisamente, una de las principales razones aducidas para no ingresar en la UEM.

Por otra parte, la consideración de las reformas implementadas en Finlandia, Suecia y Dinamarca desde los años noventa, así como de la decisión de ingresar o no en la UEM, cualifica el enfoque de las variedades del capitalismo al presentar la posibilidad efectiva de cambios sustanciales y no meramente incrementales, que pueden abocar a procesos de convergencia de cierto calado. Esto se comprueba, también, en nuestro análisis de las reformas estructurales de los mercados de productos (véase capítulo 3).

La consideración de otro partícipe en la discusión pública sobre el euro, la comunidad de expertos, también proporciona varias enseñanzas de carácter teórico, sobre todo si contraponemos la postura de los expertos en España y en Suecia o Finlandia. Dos de ellas tienen que ver con la forma de la discusión entre los exper-

tos. En primer lugar, no tienen por qué darse los consensos que los economistas de la corriente principal tienden a imaginar entre los miembros de su profesión; y que se den o no se den no tiene por qué depender de la intensidad de la discusión y la argumentación ni del cuidado con que se lleven a cabo. En España el consenso fue muy amplio, pero hubo más discusión en Suecia o Finlandia. Segunda, En segundo lugar, el papel de los expertos puede estar más institucionalizado (países nórdicos) o menos (España), lo cual puede otorgar grados de influencia distintos en la opinión pública y en la clase política.

Las otras dos enseñanzas se refieren a la conveniencia de reflexionar sobre los contenidos que entran en la discusión de los expertos y los que no. En primer lugar, cabe recordar que en el caso español, muy pocos expertos (Pastor, Recarte) aludieron a las condiciones (culturales, sobre todo) subyacentes a la estrategia que se proponía, mientras que la mayoría no las consideró, bien dando por supuesto que no planteaban obstáculos importantes a aquella estrategia, bien suponiendo que el mero funcionamiento de los constreñimientos institucionales de la UEM transformaría las pautas culturales relevantes.

Quizá sean estas las suposiciones esperables entre quienes operan regularmente en un medio social que cuida con parquedad del desarrollo del nivel cultural del país en su conjunto por razones similares a aquellas por las que cuida poco del desarrollo de sus políticas de educación (con resultados comparativamente medianos a juzgar por el rango de sus universidades y sus resultados medios en los tests de PISA) y de innovación (a juzgar por el ritmo de su acercamiento a los estándares europeos de gasto y de resultados, por ejemplo, medidos en patentes triádicas).

En segundo lugar, también puede ser interesante reflexionar sobre el reflejo del propio país que transmiten las conversaciones dentro de la comunidad de expertos. En España, con poquísimas excepciones, se consideraba poco menos que inconcebible quedarse fuera de la UEM, lo que sugiere una notable desconfianza acerca de las capacidades del propio país, y una enorme confianza (compensatoria) en que el atarse a instituciones supranacionales le dotaría de esa capacidad o, al menos, le forzaría a seguir la senda de la virtud. En Suecia y Finlandia era perfectamente concebible quedarse fuera del euro. Era solo una de las dos opciones, no el fin del mundo, lo que, de nuevo, puede ser muy revelador de las perspectivas que tienen esos expertos sobre las capacidades estratégicas de sus países.

Las ambiguas señales procedentes del exterior y los límites del institucionalismo

En la segunda parte del capítulo 1 hemos seguido los avatares de los cambios esperables según los expertos. Por lo pronto, hemos enfatizado la posibilidad de que la UEM no limitase tanto las opciones de sus miembros como muchos expertos preveían, o como todavía hoy se sigue pensando. De hecho, hizo lo contrario: ampliar la opcionalidad de los actores. Otra cosa es que aprovecharan ese aumento

adecuadamente. A continuación reflejamos los aprendizajes teóricos derivados de ese hallazgo, que nos sirven para mostrar los límites del enfoque institucionalista a la hora de entender el comportamiento de los actores.

En nuestro análisis hemos resaltado, en particular, las señales de laxitud emitidas desde el proceso de toma de decisiones de la formación de la UEM y desde los mercados internacionales, argumentando que pueden haber influido en la percepción que algunos socios de la Unión llegaron a tener acerca de la firmeza de las "ataduras" que les esperaban. En realidad, las señales que recibieron países como España fueron muy ambiguas, y apuntaban a la posibilidad de que los supuestos constreñimientos fueran más el resultado de las negociaciones políticas entre los miembros, que del automatismo de las reglas básicas de la institución. A la ambigüedad se unía el equívoco, pues la laxitud podía ser solo consecuecia de la coyuntura económica, y podía revertir en firmeza, tanto por parte de los socios europeos como por parte de los mercados, si la coyuntura empeoraba y sus efectos eran distintos en unos países y otros. En realidad, aunque no haya sido objeto de nuestro libro, lo que sabemos acerca del manejo de la crisis de la eurozona apunta, por una parte, a que la interpretación que muchos actores pudieron hacer acerca de la ambigüedad de las señales no fue tan desencaminada, pues, al final, se trató de negociaciones y no de automatismos institucionales. El manejo de la crisis apunta, por otra parte, a que la coyuntura puede ser muy determinante, sobre todo si la capacidad estratégica de respuesta es más bien modesta; en todo caso, no es improbable que llegue a ser más determinante que las limitaciones institucionales.

El caso de la UEM sugiere también que el que las señales que emiten las instituciones nacientes sean ambiguas depende también de la multiplicidad de fines que cumplen esas instituciones como tales y de los distintos fines que persiguen quienes operan en ellas. Que la aplicación de los criterios de convergencia para ingresar en la UEM fuera laxa tuvo que ver con que la moneda común no era, para muchos, un fin en sí mismo, sino un medio fundamental para avanzar en el proceso de unificación política europea. Por ello, se subordinó la convergencia económica real a la necesidad de contar con un núcleo amplio de países que se embarcasen en una estrategia muy ambiciosa, y, de facto, se dejó para más adelante el manejo de los problemas que la potencial falta de convergencia pudiera provocar.

También tiene interés señalar que esas señales ambiguas pueden llegar a aclararse, pero no tanto por el funcionamiento propio de las instituciones, cuanto por razón de las coyunturas apropiadas (una crisis grave), de las correlaciones de fuerza entre los países en esas coyunturas (los países con finanzas saneadas intentan imponer sus soluciones a los países "débiles"), y, sobre todo, de las interpretaciones de esas coyunturas que acaben predominando en unos países y otros (por ejemplo, las interpretaciones más extendidas en los países más "virtuosos" o las más extendidas en los países menos "virtuosos").

Llevando las sugerencias más lejos, lo ocurrido con la UEM apunta a una doble modalidad de influencia de las instituciones en los actores, y a los límites de esta influencia en un caso y en otro.

Primero, el mero hecho de que exista una institución transforma las capacidades de los agentes que operan bajo ella, así como las consecuencias de sus comportamientos. Por ejemplo, las políticas fiscales pueden ser más o menos prudentes, y recoger una valoración más o menos positiva en los mercados de deuda pública, reflejadas en los avatares de la prima de riesgo. Sin embargo, los efectos de esas políticas dependen del contexto en que se aplican. No es lo mismo una imprudente política fiscal dentro de una unión monetaria que fuera. Fuera, queda el recurso a la devaluación. Dentro, no queda. Que quede o no ese recurso es decisivo no solo por el margen de maniobra de los estados, sino, también, por la probabilidad de que se magnifiquen los errores de apreciación cometidos por quienes participan en la formulación de los juicios de 'los mercados': a posteriori, resulta obvia la equivocación de la equiparación casi total que hicieron estos mercados (es decir, sus agentes principales, comenzando por las agencias de calificación) de las primas de riesgo de países como España y Alemania.

Segundo, como ya hemos apuntado, las instituciones establecen límites, no absolutos, que circunscriben el margen de maniobra de los actores, en mayor o menor medida según sean sus recursos (materiales y culturales) y según sea su capacidad de aprovecharlos, o según sea su capacidad de persuasión en unas u otras coyunturas. Ese margen de maniobra puede ser tan amplio como para cambiar aspectos básicos de la institución en cuestión, de lo que vuelve a ser prueba el manejo de la crisis de la eurozona.

Desequilibrios graves, pero señales de alerta moderadas

Aparte de enfatizar las señales ambiguas de la naciente institución, hemos dedicado bastante atención a mostrar el conjunto de desequilibrios de la economía española que se vieron agravados como consecuencia, por una parte, del ingreso en la UEM, en particular, de la política monetaria común, y, por otra, de la falta de respuesta temprana por parte de las políticas públicas españolas.

En resumen, esos desequilibrios fueron el ingente déficit en la balanza por cuenta corriente, que llegó a alcanzar un máximo histórico del 10,2% del PIB en 2007; los elevadísimos niveles del crédito al sector privado, que casi triplicaron en 2007 (con un 167,1% del PIB) los anteriores máximos (cercanos al 69% en 1976 y 1991); el *boom* inmobiliario, que se reflejó en un peso máximo (14,2%) del VAB del sector de la construcción en el VAB total en el año 2006, así como en una enorme concentración del crédito bancario en el sector inmobiliario (que representó un 63,8% del total en 2007); y la burbuja del precio de la vivienda, repitiendo patrones tradicionales, y duplicando con creces el precio de las viviendas entre 1997 y 2007.

Lo interesante es que esos desequilibrios no parecen haber acelerado el ritmo de las reformas o la adopción de políticas (como una política fiscal más restrictiva) que pudieran haberlos mitigado y, mitigándolos, pudieran haber suavizado las consecuencias de la crisis. En parte, ello se puede entender teniendo en cuenta que

esos desequilibrios se daban en el marco de una economía que crecía a muy buen ritmo y que generaba empleo como nunca lo había hecho, tanto que la tasa de paro llegó a niveles del 8%: una tasa mínima teniendo en cuenta la trayectoria del mercado de trabajo español desde finales de los años setenta. Nosotros hemos partido de una interpretación relativamente común, la que subraya el agotamiento de los impulsos reformistas en tiempos de bonanza, y la hemos modificado al enfatizar la relevancia de las características del debate público para explicar por qué se plantean o no reformas económicas o, de un modo todavía más básico, para explicar por qué datos tan graves como los antedichos no se convierten realmente en señales de alerta, o incluso de alarma, a las que tendrían que atender los decisores políticos.

Hemos ilustrado nuestra interpretación siguiendo los discursos públicos del principal actor emisor de pensamiento económico en el debate español, el Banco de España, mostrando que las señales de alerta emitidas desde dicha institución podrían, y deberían, haber sido mucho más intensas. A su vez, hemos propuesto un conjunto de hipótesis para explicar por qué el Banco de España, aun advirtiendo de los desequilibrios en curso, lo hizo con lo que entendió como la debida discreción, o, como se dice vulgarmente, con la boca pequeña. Entre ellas, hemos destacado la falta de autonomía, de facto, que todavía tiene el Banco de España respecto del poder político, pero también su falta de autonomía, no solo organizativa, sino cultural, respecto del Banco Central Europeo. Asimismo, hemos propuesto hipótesis relativas a la existencia de consensos bastante amplios dentro del Banco (y, probablemente, en la comunidad de expertos españoles), que dificultaban interpretaciones "heterodoxas" que hubieran provocado una intensificación de las alertas acerca de los desequilibrios y probablemente iluminado los cursos de acción que se abrían. Por último, hemos resaltado la posibilidad de que la cultura de la institución, o su estructura organizativa, dificulte la emergencia de una diversidad de perspectivas que bien pudiera haber sido útil para un mejor diagnóstico de los problemas.

5.2. LAS REFORMAS, UNAS MÁS LOGRADAS QUE OTRAS, COMO RESPUESTAS A LOS DESEQUILIBRIOS, Y LA POSIBILIDAD DE UN INCREMENTO DE LA CAPACIDAD ESTRATÉGICA, Y UNA MUTACIÓN, DEL PAÍS

Como señalamos en la introducción, nuestro tema de estudio puede entenderse como relativo a decisiones estratégicas limitadas culturalmente que se toman en contextos de baja exigencia. Ya hemos visto que las señales procedentes del exterior en los inicios de la UEM fueron laxas. Asimismo, los desequilibrios analizados en el capítulo 1 habrían debido dar lugar a señales de alerta firmes y claras, pero fueron débiles y ambiguas, en parte, como consecuencia de una capacidad estratégica modesta, tanto a escala europea como a escala nacional. A su vez, como respuesta a los retos planteados por la pertenencia a la UEM, o, aun con señales débiles, pero existentes, como paso siguiente al estado de alerta, deberían haber tenido lugar las reformas pertinentes. Sin embargo, la mayoría de las

reformas no fueron especialmente ambiciosas, aunque su intensidad varió según su ámbito, y fueron especialmente intensas en uno de ellos, el del sistema público de pensiones.

Los capítulos 2, 3 y 4 del libro han ofrecido una gama de respuestas a los retos planteados por la pertenencia a la UEM y/o por la trayectoria económica pasada del país. Algunas de esas respuestas se plasmaron en reformas; otras, no tanto. El orden de exposición ha seguido el de la ambición de las reformas: de reformas tímidas a reformas de mayor sustancia, hasta culminar en una reforma reciente en la que cabe ver el arranque de una senda de reformas más importantes y con una ambición y un calado mayor.

Reformas ausentes o a medias: (1) el mercado laboral, y su persistente dualidad

En el campo de la reforma de los mercados laborales europeos, hemos insistido en la escasa influencia que tuvo la UEM antes de la crisis actual, y no solo en países aparentemente más necesitados de liberalizarlos, como España. Y hemos intentado explicar no solo por qué las reformas españolas no atajaron los problemas básicos del mercado laboral español (la gran rigidez y la perniciosa dualidad) en esos momentos, sino también por qué no los atajaron antes, ni los acaban de atajar del todo en el momento actual.

Nuestra explicación de la ausencia de reformas laborales en el primer septenio de la UEM comparte, hasta cierto punto, la propuesta por varios economistas de la corriente principal, que apuntan a que en tiempos de bonanza se agota el impulso reformista (más intenso durante las crisis), especialmente si la bonanza tiene una magnitud como la que tuvo en España a consecuencia de las burbujas del crédito y de la construcción. Nos distanciamos de ellos, sin embargo, al recordar que esas burbujas no son una consecuencia automática de la pertenencia a la UEM y los flujos financieros entre países miembros auspiciados por su entrada en vigor, sino que dependen también del tipo de política monetaria seguida por el Banco Central Europeo, expansiva durante bastantes años, más en sintonía, de facto, con las necesidades de economías como la alemana, y menos en sintonía con las necesidades de economías como la española.

De nuevo, observamos a la institución que nos ocupa (la UEM) emitiendo o contribuyendo a emitir señales ambiguas, con consecuencias negativas. En parte, ello se debió a un problema de diseño: el objetivo principal del BCE era procurar la estabilidad monetaria, por lo que se concentró en cumplir el objetivo del 2% para la inflación armonizada de la eurozona. Sin embargo, cabe imaginar que podría haber interpretado ese objetivo con criterios distintos, teniendo más en cuenta no solo la evolución por término medio de la eurozona, sino la de los países que la constituían, y enmarcando el objetivo de la estabilidad monetaria en uno más amplio de estabilidad económica, como, tras muchas resistencias, acabó por aceptar el BCE en 2012.

También nos distanciamos del enfoque habitual entre los economistas que apunta a la influencia de los *insiders* (los contratados indefinidos) en el diseño de las políticas laborales, de modo que sus intereses prevalecerían sobre los de los *outsiders* (los contratados temporales y los parados). Nuestro distanciamiento se relaciona, por una parte, con que no observamos diferencias sustantivas en las perspectivas de unos y otros acerca de posibles reformas laborales, en especial, acerca de la reducción de los costes del despido, y, por otra, con que sí las observamos entre las perspectivas de los asalariados y las de los empresarios. En la conversación pública, si se produce una contraposición de posturas al respecto, se dará con más probabilidad entre las de los asalariados y las de los empresarios, y con menos probabilidad las de los asalariados *insiders* y las de los asalariados *outsiders*.

En nuestra explicación ocupan un lugar más central que en las explicaciones habituales de economía política las perspectivas de la ciudadanía en general, y no segmentada en *insiders* y *outsiders*. Al respecto, hemos resaltado, en primer lugar, las divergencias entre las tendencias básicas de la opinión del público y las de los expertos, tanto en el diagnóstico de los problemas del mercado laboral, como en el ámbito de las posibles reformas.

Hemos vinculado estas diferencias, primero, a consideraciones de interés por parte de una opinión pública en la que, obviamente, predominan los asalariados y sus familias. Segundo, y con énfasis, a limitaciones cognitivas por parte del público, pero también a condicionantes normativos o morales, no tan fáciles de separar de esas limitaciones cognitivas. El principal es la extendida tendencia a plantear las relaciones entre empresarios y trabajadores como un juego de suma cero, y no de suma positiva. Para plantearlos como juego de suma positiva hacen falta unas capacidades de razonamiento que quizá no están del todo desarrolladas y una visión de las empresas como comunidad moral, como comunidad de intereses, que no está tan extendida, creemos, como en otros países europeos. En tercer lugar, hemos vinculado esas diferencias, y las consiguientes resistencias a reformas liberalizadoras, a la base social del elemento más característico del *statu quo* laboral español, la de la dualidad entre fijos y temporales. Esa base social es la familia española, tal como viene funcionando tradicionalmente.

Hemos argumentado, por último, que conviene entender las limitaciones culturales de la población española sobre la cuestión contra el telón de fondo de una experiencia histórica más amplia, que incluye la experiencia de acomodación deliberada y profunda de la población trabajadora con el sistema de economía de mercado y con la empresa en los años de la transición democrática. Esto dio lugar a un potencial de entendimiento y de compromiso que sentaba las bases para un consenso posterior, pero que, asimismo, ofrecía un fondo de ambigüedad. Porque, a la vez que se daba un potencial para la flexibilidad en el funcionamiento del mercado laboral, se daba también el de una deriva hacia su rigidez. Que aquel potencial quedara sin desarrollarse y que, en cambio, prevaleciera esta deriva fue el resultado, en parte, del desarrollo de una tradición de ayuda inter- e intrafamiliar, y, en parte, de

las decisiones estratégicas, erróneas, como se ha visto, de las elites del momento, partidos, sindicatos y organizaciones empresariales.

Estos errores fueron cometidos, y han seguido siéndolo, con la buena conciencia que da el que, en su autopercepción, los agentes (gobiernos y oposición, sindicatos y patronal, trabajadores y empresarios) se embarcan en la conversación sobre la reforma laboral respondiendo a sus propias y arraigadas limitaciones culturales. Siendo conscientes así dentro de esos límites, no responden solo de manera autointeresada, sino, creemos, sobre la base de una sensación más o menos difusa acerca de los equilibrios sociales subyacentes al *statu quo* actual, acerca de los costes de transformar esos equilibrios, y con incertidumbre acerca de los hipotéticos equilibrios futuros.

Reformas ausentes o a medias: (2) política fiscal y liberalización de mercados

En el campo de la política fiscal, hemos mostrado las luces y las sombras de la proseguida en España. En realidad, vista como pudieron verla muchos actores contemporáneos, sobre todo hubo luces, como señalaron las agencias internacionales (FMI), los demás socios europeos, y cómo seguramente percibió la ciudadanía española. Vista con los ojos de algunos de los partícipes en la discusión pública del momento (una porción no desdeñable de los expertos españoles), y, sobre todo, vista con la ventaja que dan los años transcurridos, era una política de claroscuros: fue expansiva cuando debió ser restrictiva, no acabó de atajar el problema del déficit público estructural ni de estar basada en previsiones acertadas de la realidad inmediatamente futura.

Que los gobiernos no acabaran de arrojar luz sobre esas sombras se debió a razones como las siguientes. Los intereses electorales se veían mejor satisfechos con un gasto público per cápita creciente en términos reales. La legitimidad de su posición no era meramente local, sino internacional: las agencias internacionales alababan los esfuerzos para controlar el déficit y ensalzaban los superávits; por su parte, los mercados anulaban, de facto, la prima de riesgo de la deuda pública española. Cuando llegó el momento de pensar en empezar a controlar los gastos, los gobiernos se encontraron con la dificultad añadida del diseño institucional del estado de las autonomías y del modelo de financiación autonómica. Y se encontraron con la dificultad previsible, pero no afrontada, de su incapacidad para prever con suficiente seguridad los ingresos públicos del ejercicio siguiente.

Todo ello remite a la relevancia de variables explicativas como las siguientes: los intereses electorales de los partidos políticos (pero no necesariamente su orientación ideológica, pues PP y PSOE no se distinguieron tanto en la práctica), la consideración de la diversidad de públicos a que han de atender esos partidos en el gobierno y de la interacción de las señales que reciben de cada uno, las capacidades de los gobiernos, y la estructura estatal. Pero también remite a la relevancia de la agencia de los gobernantes, pues ninguna de esas variables sirve para explicar

del todo por qué no se aprovechó el ingente crecimiento de los recursos públicos para afrontar definitivamente el problema del déficit estructural, para dotar mejor el fondo de reserva de las pensiones, o para consolidar superávits en las cuentas públicas todavía mayores. Los gobiernos podían resolver todos esos problemas y seguir contando con un margen suficiente para atender a sus distintos públicos con garantías de éxito. Quizá su voluntad fue más débil que la de los políticos en otros países, como Finlandia, que mantuvo su estrategia de alcanzar superávits de gran tamaño. O quizá pecaron de exceso de confianza, creyendo contar con un mayor margen de maniobra ante hipotéticas caídas de ingresos, eso sí, seguras en tiempos de recesión.

En el campo de las reformas (liberalizadoras) de los mercados de bienes y servicios, hemos mostrado cómo España, al menos en apariencia, seguía el guión previsto, comportándose como un alumno aplicado entre los miembros de la eurozona. Esas reformas, comunes a gran parte de los países de la antigua UE-15, se entienden bastante bien como parte de un proceso de liberalización de largo recorrido iniciado mucho antes de la UEM, en los años ochenta.

Una senda de reformas que parece desbloquearse: la introducción del factor de sostenibilidad del sistema de pensiones públicas

El libro concluye analizando una reforma llevada a cabo en plena crisis económica. Se trata de una reforma en el dominio del estado de bienestar, o, más bien, del sistema de bienestar, puesto que incluye no solo la acción del estado, sino también (y, a veces, y según en qué formas, con destacado protagonismo) la de la sociedad civil, la familia y las empresas o los mercados. Central en ese sistema de bienestar y en las políticas públicas correspondientes es el capítulo de las pensiones, y, más en particular, el de las pensiones públicas.

El desequilibrio fundamental a este respecto era y es el de la sostenibilidad del sistema a largo plazo, dadas las tendencias demográficas en curso desde hace ya mucho tiempo. En este tema, nuestro argumento principal se orienta a esclarecer las condiciones institucionales y culturales para que tome cuerpo una iniciativa de reforma con una dimensión técnica, la del diseño del factor de sostenibilidad, que, inicialmente, requiere ser considerada en el marco de un debate experto, el cual debe ampliarse drásticamente llegado el momento, mediante un esfuerzo sistemático y sostenido de transparencia.

El diseño de la reforma implica una dimensión de organización del debate experto, a distancia medida del espacio público, y según unas reglas de juego que fijan el foco y las modalidades del debate a efectos de canalizarlo hacia una propuesta con visos de viabilidad.

Asimismo, la complejidad de una reforma efectiva comporta considerar los tiempos políticos y las relaciones de fuerza políticas, teniendo muy en cuenta que estas no son simplemente expresión de voluntades de poder, sino que van ligadas

a una deliberación normativa, en la cual ocupan un lugar central consideraciones que atañen al sentido de justicia (y, por tanto, al discurso de justificación) de los grupos políticos y, muy especialmente, de sus bases sociales. Se trata, por último, de una reforma orientada a conseguir la sostenibilidad en el tiempo, y en el marco de un proceso de debates continuos, de comparaciones con otros países, de contraste entre las medidas adoptadas y sus resultados, con las rectificaciones consiguientes.

En otras palabras, se trata, no de *una* reforma, sino de una senda de reformas; y de unas prácticas de deliberación, experimentación y aprendizaje continuos. Lo cual supone, o puede suponer, y debe suponer, a largo plazo, un incremento de la capacidad estratégica de los agentes, tanto particulares como colectivos, esto es, del país en cuestión. Así, nuestro razonamiento vuelve a su punto de partida. La respuesta a los desequilibrios puede abocar a una mutación, o conversión, del país en cuestión; quizá, en este caso, en el sentido de adoptar, o perfeccionar, las mejores prácticas de otros países, digamos, más virtuosos. Lo cual sería inconcebible sin una transformación cultural que venga *pari passu* con las nuevas políticas públicas. Esto es justamente lo que mejoraría la capacidad estratégica del agente colectivo en cuestión, y, presuntamente, reforzaría su sistema de alertas.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE DATOS

BIBLIOGRAFÍA

AEB (Asociación Española de Banca) (2005), *Informe económico-financiero, Diciembre 2005,* (http://www.aebanca.es/cs/groups/public/documents/publicaciones/09-200904537.pdf).

— (2006), *Informe económico-financiero, Noviembre 2006,* (http://www.aebanca.es/cs/groups/public/documents/publicaciones/09-200904539.pdf).

Alberola, E. (1998), *España en la Unión Monetaria. Una aproximación a sus costes y beneficios,* Madrid, Banco de España.

Alesina, A.; Ardagna, S., y V. Galasso (2008), "The euro and structural reforms", *NBER Working Paper Series*, 14479.

Alexander, J.C. (2006), *The civil sphere,* Nueva York, Oxford University Press.

Arendt, H. (1958), *The human condition,* Chicago, Chicago University Press.

Arenillas, C.; Herce, J.A.; Ketterer, J.A.; Sosvilla, S., y D. Vegara (1997), "II Encuesta sobre la UEM InterMoney-FEDEA. Resultados", *FEDEA - Textos Express*, 97-02.

Arregui, G.; Vallejo, B., y O. Villarreal (1996), "Aplicación de la metodología Delphi para la previsión de la integración española en la Unión Económica y Monetaria", *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 2, 2: 13-37.

Banco de España (2005), *Informe de estabilidad financiera 12/2005,* Madrid, Banco de España.

— (2006a), "La Memoria de supervisión bancaria de 2005 confirma la buena situación del sector", *Nota informativa*, 28 de julio de 2006.

— (2006b), "El Informe de estabilidad financiera confirma la fortaleza de las entidades de depósito en rentabilidad y solvencia", *Nota informativa*, 24 de noviembre de 2006.

— (2007a), "La respuesta a la consulta del Ministerio de Economía y Hacienda en cumplimiento del artículo 8.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la difusión de las proyecciones macroeconómicas del Banco de España", *Banco de España. Boletín Económico*, abril: 75-82.

— (2007b), *Informe de estabilidad financiera 11/2007,* Madrid, Banco de España.

— (2008a), *Informe de estabilidad financiera 04/2008,* Madrid, Banco de España.

— (2008b), *Informe de estabilidad financiera 11/2008,* Madrid, Banco de España.

Barea, J., y J.M. González-Páramo (1996), *Pensiones y prestaciones por desempleo,* Bilbao, Fundación BBV.

Bentolila, S.; Dolado, J.J., y J.F. Jimeno (2012), "Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience", *Fedea - Documentos de trabajo*, 2012-01.

Bermeo, N., y J. Pontusson (2012), "Coping with crisis: an introduction", en Bermeo, N. y J. Pontusson, eds., *Coping with crisis: government reactions to the Great Recession,* Nueva York, Russell Sage Foundation: 1-31.

Blanchard, O.; Jaumotte, F., y P. Loungani (2013), "Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession", *IMF Discussion Note*, 13/02.

Brown, P. (1989), *Society and the holy in late antiquity,* Berkeley, University of California Press.

Cabrales, A.; Dolado, J.J., y R. Mora (2013), "Dualidad laboral y déficit de formación ocupacional: evidencia sobre España con datos de PIAAC", en *PIAAC. Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. 2013. Informe español. Análisis secundario,* Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: 8-35.

Caruana, J. (2003a), "Conferencia del Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana, en el Círculo Financiero de Barcelona", *Banco de España. Boletín económico*, febrero: 9-18.

— (2003b), "Comparecencia del Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana, ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados", *Banco de España. Boletín económico*, junio: 17-24.

— (2004), "Comparecencia del Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana, ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, *Banco de España. Boletín económico*, junio: 13-20.

— (2005), "Comparecencia del Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana, ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, *Banco de España. Boletín económico*, junio: 13-20.

Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013), *Informe del Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones,* (http://www.asp-research.com/pdf/informe%20sostenibilidad%20definitivo%202.pdf).

Conthe, M. (1997), "España y el euro", en Muns, dir. (1997: 83-115).

Cruz Villalón, J., *et al.* (2005), *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas. Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De Barrón, Í. (2011), "El día que el Banco de España se doblegó", *El País*, 13 de marzo de 2011.

De la Dehesa, G. (1996), "El futuro de España en la Unión Monetaria", *Economistas*, 72.

— (2002), "¿Está perdiendo competitividad la economía española por su creciente diferencial de inflación con la zona del euro", publicado, en una versión más reducida como "¿Pierde competitividad la economía española?", *El País*, 16 de marzo de 2003 (http://www.guillermodeladehesa.com/files/esta_perdiendo_competitividad_la_economia_espanola.pdf).

— (2005), "Déficit exterior récord", *El País*, 2 de marzo de 2005.

De la Fuente, Á., y R. Doménech (2010), "Ageing and real convergence: challenges and proposals", en J.F. Jimeno, *Spain and the euro. The first ten years,* Madrid, Banco de España: 191-273.

De Guindos, L. (2005), "La política económica española en la zona euro. La importancia de las reformas económicas", *Información Comercial Española*, 826: 115-123.

Díaz Sánchez, J.L., y A. Varoudakis (2013), "Growth and competitiveness as factors of Eurozone external imbalances: evidence and policy implications", *World Bank. Policy Research Working Paper*, 6372.

Doménech, R., y V. Pérez-Díaz (2013), *"*The new sustainability factor of the public pension system in Spain*", VoxEu.org*, 11 de diciembre (http://www.voxeu.org/article/sustainability-factor-spanish-pensions).

Donges, J.B. (1997), "La Unión Monetaria Europea: entre requisitos económicos y tentaciones políticas", en Muns, dir. (1997: 116-143).

— (1998), *Perspectivas de la Unión Monetaria Europea. Discurso de ingreso del académico correspondiente, electo, para Alemania,* Barcelona, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

Dore, R. (1973), *British factory - Japanese factory. The origins of national diversity in industrial relations,* Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

European Commission (2013), "Technical and upstream dialogue visits to Spain, 24 May, 18-22 June and 11-14 September 2012. Main conclusions and recommendations".

Feito, J.L. (1997), "Una guía básica al debate sobre los costes y beneficios de la moneda única para España. (Pseudoargumentos contra la moneda única)", en Muns, dir. (1997: 144-177).

Fernández Ordóñez, M.Á. (2006),."Comparecencia del Gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, *Banco de España. Boletín económico*, octubre: 13-20.

Fernández-Villaverde, J.; Garicano, L., y T. Santos (2013), "Political credit cycles: the case of the Eurozone", *Journal of Economic Perspectives*, 27, 3: 145-166.

Fishman, R.M. (1990), *Working class organization and the return to democracy in Spain,* Ithaca, Cornell University Press.

Gallie, D. (1978), *In search of the working class. Automation and social integration within the capitalist enterprise,* Cambridge, Cambridge University Press.

García Montalvo, J. (2007), "Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España", *Papeles de Economía Española*, 113: 138-153.

González, M.J. (2003), *El empresario y la economía de mercado: breve recorrido por los textos de Historia, Geografía y Economía utilizados en los centros de enseñanza media,* Madrid, Círculo de Empresarios.

Hall, P.A. (2012), "The mythology of European Monetary Union", *Swiss Political Science Review*, 18, 4: 508-513.

Hall, P.A., y M. Lamont (2009), *Successful societies: how institutions and culture affect health,* Cambridge, (MA), Cambridge University Press.

Hall, P.A., y D. Soskice, eds. (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage,* Oxford, Oxford University Press.

Hawthorn, G. (1991), *Plausible worlds,* Cambridge, Cambridge University Press.

Herce, J.A., y V. Pérez-Díaz, dirs. (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España,* Barcelona, La Caixa.

INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) (2013), *Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. 2013. Informe español,* Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Kahneman, D. (2011), *Thinking, fast and slow,* Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.

Laborda, Á. (2006), "Crecimiento estabilizado y desequilibrios al alza", *Cuadernos de Información Económica*, 193: 1-22.

Leal, T., y J.J. Pérez (2009), "Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado", *Banco de España. Documentos de trabajo*, 0933.

L'Hotellerie-Fallois, P., y J. Peñalosa (2006), "El diagnóstico del déficit exterior español dentro de la UEM", *Cuadernos de Información Económica*, 192: 17-29.

Malo de Molina, J.L. (2007), "Los principales rasgos y experiencias de la integración de la economía española en la UEM", *Banco de España. Documentos ocasionales*, nº 0701.

Martín Aceña, P. (2000), *El Servicio de Estudios del Banco de España (1930-2000),* Madrid, Banco de España.

Mayes, D.G., y A. Suvanto (2007), "Meeting the challenge of monetary union: lessons from the Finnish experience", *Bank i Kredyt*, octubre: 3-14.

Muns, J. dir. (1997), *España y el euro: riesgos y oportunidades,* Barcelona, La Caixa.

— (1997), "Del Plan Werner al euro o la historia de la larga marcha hacia la Unión Monetaria Europea", en Muns, dir. (1997: 9-47).

Obstfeld, M. (1997), "Europe's gamble", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.

OCDE, *Estudios económicos de la OCDE 1997/1998. España,* París, OCDE.

— (2013), *The 2012 labour market reform in Spain: a preliminary assessment. December 2013* (http://www.oecd.org/els/emp/SpainLabourMarketReform-Report.pdf).

Olsen, J. (2013), "The institutional basis of democratic accountability", in *West European Politics*, 36, 3: 447-473.

Partido Popular (2000), *Elecciones 2000. El compromiso del centro*.

— (2004), *Elecciones generales 2004. Programa de gobierno*.

Pastor, A. (1997), "Unión monetaria busca país", en Muns, dir. (1997: 195-215).

Pérez, S.A. (1997), *Banking on privilege: the politics of Spanish financial reform,* Ithaca, Londres, Cornell University Press.

Pérez-Díaz, V. (1979), *Clase obrera, partidos y sindicatos,* Madrid, Fundación INI.

— (1980), *Clase obrera, orden social y conciencia de clase,* Madrid, Fundación INI.

— (1993), *La primacía de la sociedad civil: El proceso de formación de la España democrática,* Madrid, Alianza.

— (2012), "La crisis en Europa y el problema del euro", en V. Pérez-Díaz, coord. *Europa ante una crisis global,* Madrid, Gota a Gota: 9-44.

Pérez-Díaz, V.; Mezo, J., y J.C. Rodríguez (2012), *La crisis y las autonomías: la sociedad española ante la crisis económica y el sistema de las autonomías,* Madrid, Funcas.

Pérez-Díaz, V., y J.C. Rodríguez (1994), "Opciones inerciales. Políticas y prácticas de recursos humanos en España (1959-1993)", *ASP Research Papers*, 2(a)/1994.

— (2010a), *Alerta y desconfiada: la sociedad española ante la crisis,* Madrid, Funcas.

—(2010b), *La cultura de la innovación de los jóvenes españoles en el marco europeo,* Madrid, Fundación Cotec.

— (2013), *Capital social e innovación en Europa y en España,* Madrid, Fundación Cotec.

Pérez-Díaz, V.; Rodríguez, J.C., y E. Chuliá (2013), *Europa, Alemania y España: imágenes y debates en torno a la crisis,* Madrid, Funcas.

Pierson, P. (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *The American Political Science Review*, 94, 2: 251-267.

PSOE (2000), *Programa electoral. Elecciones generales 2000*.

— (2004), *Programa electoral. Elecciones generales 2004*.

Rato, R. (1995), "Un nuevo horizonte para la economía española", *Política exterior*, 9, 48: 23-32, 37-39.

Recarte, A. (2005), "La economía española. Perspectivas", *La Ilustración Liberal*, 23.

Recarte, A. (1997), "La Unión Monetaria Europea: Un proyecto peligroso, incompleto y precipitado", en E. Fernández-Castaño *et al.*, *A favor y en contra de la Moneda Única,* Madrid, Fundación Argentaria - Estudios de Política Exterior: 99-113.

Ringen, S. (2007), *What democracy is for: on freedom and moral government,* Princeton, Princeton University Press.

Rojo, L.Á. (1996), "La Unión Monetaria. Intervención de D. Luis Ángel Rojo, Gobernador del Banco de España, en el Almuerzo de Trabajo de APD", *Banco de España. Boletín económico*, febrero: 5-10.

Rothstein, B. (2005), *Social traps and the problem of trust,* Cambridge, Cambridge University Press.

Sabel, Ch.F., y J. Zeitlin (2012), "Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU", en Ch.F. Sabel y J. Zeitlin, eds., *Experimentalist governance in the European Union. Towards a new architecture,* Oxford, Oxford University Press: 1-28.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge in Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05* (http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/04_gesa.pdf).

Salvati, M. (2013), "Troppe regole, nessun governo. Un ragionamento realistico sul futuro dell'euro e dell'Europa", *Il Mulino*, 4/13: 567-576.

Schäfer, A., y W. Streeck (2013), "Introduction: politics in the age of austerity", en Schäfer, A., y W. Streeck, eds., *Politics in the age of austerity,* Cambridge, Polity Press.

Schudson, M. (1999), *The good citizen: a history of american civic life,* Cambridge, (MA), Harvard University Press.

Sewell, W.H. (1996), "Three temporalities. Toward an eventful sociology", en Terrance J. Macdonald, ed., *The historic turn in the human sciences,* Ann Arbor, University of Michigan Press: 245-280.

Skinner, Q. (2002), *Visions of politics: regarding method,* Cambridge, Cambridge University Press.

Steinmo, S. (2012), "Governing as an engineering problem: the political economy of Swedish success", en Schäfer, A., y W. Streeck, eds. *Politics in the age of austerity,* Cambridge, Polity: 84-107.

Steinsaltz, A. (2002), *La rose aux treize pétales: introduction à la Cabbale et au judaïsme,* París, Albin-Michel.

Streeck, W. (2010), "E pluribus unum? Varieties and commonalities of capitalism", *MPIfG Discussion Paper*, 10/12.

Taleb, N.N. (2012), *Antifragile: things that gain from disorder*, Nueva York, Random House.

Torres, Á. (2006), "Entrevista con Ángel Torres, Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia", *Cuadernos de Información Económica*, 193: 103-106.

Trägärdh, L. (2012), "Democracia asociativa desde abajo: el gobierno democrático 'estilo nórdico'", en V. Pérez-Díaz, coord., *Europa ante una crisis global,* Madrid, Gota a gota: 183-204.

Valle Sánchez, V. (2013), "La política presupuestaria española en tiempos de crisis", Discurso con ocasión del acto de investidura como doctor honoris causa por la UNED, en Madrid, a 28 de febrero de 2013.

Viñals, J., y J.F. Jimeno (1996), "Monetary Union and European unemployment", *FEDEA - Documento de trabajo*, 96-22.

Voegelin, E. (1978), *Anamnesis,* Trad. Gerhart Niemeyer, Columbia, University of Missouri Press.

FUENTES DE DATOS

AHE (Asociación Hipotecaria Española) (2012), *Estadísticas del mercado hipotecario. Año 2011* (www.ahe.es).

Analistas Socio-Políticos, *Encuesta ASP 98.011. Encuesta sobre expectativas y visión de futuro de la sociedad española I (marzo de 1998)*.

Analistas Socio-Políticos, *Encuesta ASP 98.012. Encuesta sobre expectativas y visión de futuro de la sociedad española II (mayo de 1998)*.

Banco de España, *Créditos a otros sectores residentes por tipo de entidades,* serie de datos (disponible en: www.bde.es hasta hace unos meses).

— (2006), *Informe anual 2005,* (http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/05/inf2005.pdf).

Bank of International Settlements, *Credit to non-financial private sector* (http://www.bis.org/statistics/credtopriv.htm).

Bohlin, J. (Sin fecha), *Monthly exchange rates for Sweden 1913-2006* (http://www.riksbank.se/Upload/Dokument_riksbank/Monetar_hist/ExchangeRates1913_2006.xls).

Carreras, A.; Prados de la Escosura, L., y J.R. Rosés (2005), "Renta y riqueza", en Carreras, A., y X. Tafunell, coords. (2005), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX,* Bilbao, Fundación BBVA: 1.297-1.396.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), Estudios: 2204 (enero 1996), 2235 (febrero 1997), 2246 (mayo 1997), 2267 (noviembre 1997), 2450 (marzo/abril 2002), 2456 (abril 2002), 2460 (junio 2002), 2588 (enero 2005), 2657 (octubre 2006), 2847 (octubre 2010), 2941 (abril 2012), 2972 (diciembre 2012) y 2984 (abril 2013).

— *Banco de datos: acceso web*.

— (1995), *Boletín de datos de opinión*, 2.

European Central Bank, *Monetary aggregates* (http://www.ecb.europa.eu/stats/money/aggregates/aggr/html/index.en.html).

European Commission, *AMECO (Annual macro-economic database)*.

— *Eurobarometer interactive search system*.

—*Eurostat*.

— (2000), *European economy*, 71.

— (2009), *Eurobarometer 71.2*. TNS Opinion & Social, Bruselas (productor). GESIS Data Archive, Colonia. ZA4972 data file version 3.0.2, doi:10.4232/1.10990.

Federal Reserve Bank of Dallas, *International house price database* (http://www.dallasfed.org/institute/houseprice/index.cfm).

IMF (International Monetary Fund), *World Economic Outlook Database*, octubre 2012.

INE (Instituto Nacional de Estadística), *Contabilidad nacional de España. Base 1986* (www.ine.es).

— *Contabilidad nacional de España. Base 2000* (www.ine.es).

— *Contabilidad nacional de España. Base 2008 (*www.ine.es).

—*Encuesta de población activa*.

—*Proyecciones de población a largo plazo*.

MACK, A., y E. MARTÍNEZ-GARCÍA (2011), "A cross-country quarterly database of real house prices: a methodological note", *Federal Reserve Bank of Dallas. Globalization and Monetary Policy Institute, Working Paper*, nº 99.

MONTEAGUDO, J.; RUTKOWSKI, A., y D. LORENZANI (2012), "The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation", *European Economy. Economic Papers*, 456.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Indicators of Employment Protection, annual time series data 1985-2013* (http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm)

— *Indicators of Product Market Regulation* (http://www.oecd.org/eco/pmr).

STATISTICS SWEDEN (2012), *The future population of Sweden 2012-2060,* Estocolmo, Statistics Sweden - Forecast Institute.

VISSER, J. (2013), *ICTWSS: Database on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts in 34 countries between 1960 and 2012. Version 4 - April 2013* (http://www.uva-aias.net/207).

Últimos números publicados

N.º 30. LA INDUSTRIA DE ALTA TECNOLOGÍA EN ESPAÑA: FACTORES DE LOCALIZACIÓN Y DINÁMICA ESPACIAL *(Serie TESIS),*
por Miguel Giner Pérez.

N.º 31. CONVERGENCIA EN RENTA PER CÁPITA ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (1955-2004): UNA APLICACIÓN BASADA EN MÉTODOS DE PANEL DINÁMICO *(Serie TESIS),*
por Fernando Martín Mayoral.

N.º 32. EL DESDOBLAMIENTO DE ACCIONES EN EL MERCADO ESPAÑOL: FACTORES DETERMINANTES Y EFECTOS *(Serie TESIS),*
por María Eugenia Ruiz Molina.

N.º 33. EL TRABAJO DOMÉSTICO CUENTA: LAS CUENTAS DE LOS HOGARES EN ESPAÑA 1996 Y 2003 *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por María Luisa Moltó y Ezequiel Uriel.

N.º 34. GESTIÓN DEL MEDIO NATURAL EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Pablo Campos Palacín y José María Casado Raigón.

N.º 35. PATRIMONIO INMOBILIARIO Y BALANCE NACIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (1995-2007) *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por José Manuel Naredo, Óscar Carpintero y Carmen Marcos.

N.º 36. EN TORNO A LA FAMILIA ESPAÑOLA: ANÁLISIS Y REFLEXIONES DESDE PERSPECTIVAS SOCIOLÓGICAS Y ECONÓMICAS *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Elisa Chuliá y José Félix Sanz (coordinadores).

N.º 37. PROBLEMÁTICA DE LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y DEL MERCADO DE TRABAJO *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Lorenzo Serrano y Ángel Soler.

N.º 38. EDUCACIÓN Y FAMILIA. LOS PADRES ANTE LA EDUCACIÓN GENERAL DE SUS HIJOS EN ESPAÑA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Juan Jesús Fernández.

N.º 39. COMPETITIVIDAD Y DESLOCALIZACIÓN EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Diego Rodríguez, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez.

N.º 40. DOS ENSAYOS SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Carlos Monasterio Escudero e Ignacio Zubiri Oria.

N.º 41. EFICIENCIA Y CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL *(Serie ANÁLISIS),*
por Fernando Maravall, Silviu Glavan y Analistas Financieros Internacionales.

N.º 42. ANÁLISIS DE REFORMAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL A PARTIR DE MICRODATOS TRIBUTARIOS *(Serie ANÁLISIS),*
por José Félix Sanz Sanz, Juan Manuel Castañer Carrasco y Desiderio Romero Jordán.

N.º 43. COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA BANCA AL POR MENOR EN ESPAÑA: FUSIONES Y ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA *(Serie TESIS),*
por Cristina Bernad Morcate.

N.º 44. LA VERTIENTE CUALITATIVA DE LA MATERIALIDAD EN AUDITORÍA: MARCO TEÓRICO Y ESTUDIO EMPÍRICO PARA EL CASO ESPAÑOL *(Serie TESIS),*
por Javier Montoya del Corte.

N.º 45. LA DECISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS: UN MODELO TEÓRICO CON INVERSIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL *(Serie TESIS),*
por Jaime Turrión Sánchez.

N.º 46. FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA: LOS BONOS ESCOLARES EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Javier Díaz Malledo (coordinador), Clive R. Belfield, Henry M. Levin, Alejandra Mizala, Anders Böhlmark, Mikael Lindahl, Rafael Granell Pérez y María Jesús San Segundo.

N.º 47. SERVICIOS Y REGIONES EN ESPAÑA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Juan R. Cuadrado Roura y Andrés Maroto Sánchez.

N.º 48. LAS EMPRESAS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN E INMOBILIARIO EN ESPAÑA: DEL *BOOM* A LA RECESIÓN ECONÓMICA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Belén Gill de Albornoz (Dir.), Juan Fernández de Guevara, Begoña Giner y Luis Martínez.

N.º 49. INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA EQUIDAD, TRANSPARENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE REPARTO *(Serie TESIS),*
por M.ª del Carmen Boado-Penas.

N.º 50. EL IMPUESTO DE FLUJOS DE CAJA EMPRESARIAL: UNA ALTERNATIVA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES *(Serie TESIS),*
por Lourdes Jerez Barroso.

N.º 51. LA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE I+D: EVIDENCIA DE EMPRESAS EUROPEAS Y DE EE.UU. *(Serie TESIS),*
por Andrea Martínez Noya.

N.º 52. IMPOSICIÓN EFECTIVA SOBRE LAS RENTAS DEL CAPITAL CORPORATIVO: MEDICIÓN E INTERPRETACIÓN. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CAMBIO DE MILENIO *(Serie ANÁLISIS),*
por José Félix Sanz Sanz, Desiderio Romero Jordán y Begoña Barruso Castillo.

N.º 53. ¿ES RENTABLE EDUCARSE? MARCO CONCEPTUAL Y PRINCIPALES EXPERIENCIAS EN LOS CONTEXTOS ESPAÑOL, EUROPEO Y EN PAÍSES EMERGENTES *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por José Luis Raymond (coordinador).

N.º 54. LA DINÁMICA EXTERIOR DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por José Villaverde Castro y Adolfo Maza Fernández.

N.º 55. EFECTOS DEL *STOCK* DE CAPITAL EN LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO DE LA ECONOMÍA *(Serie TESIS),*
por Carolina Cosculluela Martínez.

N.º 56. LA PROCICLICIDAD Y LA REGULACIÓN PRUDENCIAL DEL SISTEMA BANCARIO *(Serie TESIS),*
por Mario José Deprés Polo.

N.º 57. ENSAYO SOBRE ACTIVOS INTANGIBLES Y PODER DE MERCADO DE LAS EMPRESAS. APLICACIÓN A LA BANCA ESPAÑOLA *(Serie TESIS),*
por Alfredo Martín Oliver.

N.º 58. LOS ATRACTIVOS DE LOCALIZACIÓN PARA LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS. EXPLOTACIÓN DE LA ENCUESTA SOBRE ATRACTIVOS DE LOCALIZACIÓN *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Encarnación Cereijo, David Martín, Juan Andrés Núñez, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez.

N.º 59. ESTUDIO ECONÓMICO DE LOS COSTES DE LA ENFERMEDAD: APLICACIÓN EMPÍRICA AL CASO DEL ALZHEIMER Y LOS CONSUMOS DE DROGAS ILEGALES *(Serie TESIS),*
por Bruno Casal Rodríguez.

N.º 60. BUBBLES, CURRENCY SPECULATION, AND TECHNOLOGY ADOPTION *(Serie TESIS),*
por Carlos J. Pérez.

N.º 61. DISCAPACIDAD Y MERCADO DE TRABAJO: TRES ANÁLISIS EMPÍRICOS CON LA MUESTRA CONTINUA DE VIDAS LABORALES *(Serie TESIS),*
por Vanesa Rodríguez Álvarez.

N.º 62. EL ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS A PARTIR DE LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES (*SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD*),
por José Félix Sanz Sanz, Desiderio Romero Jordán y Juan Manuel Castañer Carrasco.

N.º 63. EUROPA, ALEMANIA Y ESPAÑA: IMÁGENES Y DEBATES EN TORNO A LA CRISIS
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Elisa Chuliá.

N.º 64. INTEGRACIÓN, INMIGRANTES E INTERCULTURALIDAD: MODELOS FAMILIARES Y PATRONES CULTURALES A TRAVÉS DE LA PRENSA EN ESPAÑA (2010-11)
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Enrique Uldemolins Alfonso Corral, Cayetano Fernández, Miguel Ángel Motis, Antonio Prieto y María Luisa Sierra.

N.º 65. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO EN ESPAÑA Y MODELIZACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS
(Serie TESIS),
por Clara Isabel González Martínez.

N.º 66. EVOLUCIÓN DE LAS FUNDACIONES BANCARIAS ITALIANAS: DE *HOLDING* DE SOCIEDADES BANCARIAS A UN MODELO INNOVADOR DE "BENEFICIENCIA PRIVADA"
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Paolo Baroli, Claudia Imperatore, Rosella Locatelli y Marco Trombetta.

N.º 67. LAS CLAVES DEL CRÉDITO BANCARIO TRAS LA CRISIS
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Santiago Carbó Valverde, José García Montalvo, Joaquín Maudos y Francisco Rodríguez Fernández.

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN
SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Pedidos e información:

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid
Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96

publica@funcas.es
www.funcas.es

P.V.P.: Edición papel, 13€ (IVA incluido)
P.V.P.: Edición digital, 9€ (IVA incluido)

ISBN 978-84-15722-19-9