



COLEGIO  
LIBRE DE  
EMÉRITOS

# **ESPAÑA EN CRISIS**

## **SOCIEDAD, ECONOMÍA, INSTITUCIONES**

**Álvaro Delgado-Gal  
Víctor Pérez-Díaz  
Luis M. Linde  
Alfredo Pérez de Armiñán**

**EPÍLOGO de José Ángel Sánchez Asiaín**

**Madrid, 2010**

## PRESENTACIÓN

La Fundación Colegio Libre de Eméritos Universitarios, en la línea ya trazada por su Patronato, continúa promoviendo la realización de estudios sobre la actual situación de España dentro de la crisis internacional. Con ellos trata, ante todo, de enriquecer el debate público mediante la aportación de análisis rigurosos a cargo de expertos designados por nuestra Fundación sin rehuir, en caso necesario, la formulación de propuestas de actuación, dirigidas tanto a las instituciones públicas como al sector privado y a los restantes actores de nuestra vida colectiva.

En este contexto se publica ahora el estudio *“España en crisis. Sociedad, economía, instituciones”*, cuyos cuatro capítulos, dedicados a los valores sociales dominantes, al estado de la educación, a la economía y a las instituciones, respectivamente, son obra de Álvaro Delgado-Gal –quien ha actuado también como coordinador del estudio y es autor de su prólogo-, Víctor Pérez-Díaz, Luis M<sup>a</sup> Linde y Alfredo Pérez de Armiñán. Todos los autores son reconocidos expertos en los temas tratados en este estudio, que intenta ofrecer un diagnóstico general de la crisis experimentada por nuestro país en la actualidad, cuyas raíces pueden, no obstante, encontrarse en situaciones y decisiones muy anteriores. El estudio no se detiene ahí, y a menudo contiene propuestas concretas para tratar de solucionar los problemas analizados

Al cuerpo principal de este trabajo se añade un epílogo de nuestro Presidente de Honor, José Ángel Sánchez Asiaín, marqués de Asiaín, que, por una parte, resume los análisis de los cuatro autores y, por otra, proporciona una clara y valiosa conclusión: ante las graves cuestiones que se plantean hoy a España es necesario adoptar una perspectiva a medio y largo plazo, y no sólo medidas en el corto plazo, de modo que puedan abordarse con suficiente seguridad y profundidad las reformas culturales, económicas e institucionales que requiere un modelo productivo y educativo ya agotado en el contexto de la globalización actual. A este reto han de responder los actores de nuestra escena pública para resolver adecuadamente la crisis, sin arriesgarse a cometer los errores anteriores. Habrá, por tanto, que construir una “nueva normalidad” y no de tratar de “volver a la normalidad”, como acertadamente señala el epílogo en consonancia con los capítulos de este estudio.

En nombre del Patronato de la Fundación Colegio Libre de Eméritos Universitarios debo expresar nuestro reconocimiento a los autores del estudio y a nuestro Presidente de Honor por sus respectivas aportaciones, así como a la Fundación Endesa, entidad protectora de nuestra Fundación, por su especial colaboración para la publicación y presentación de ese estudio como un nuevo *Cuaderno del Colegio Libre de Eméritos*, accesible a través de nuestro portal en la Red ([www.colegiodeemeritos.es](http://www.colegiodeemeritos.es)) y de la presente edición impresa.

**Juan Torres Piñón**  
Presidente del Patronato del Colegio Libre de Eméritos

## PRÓLOGO

### CAPÍTULO 1. ESPAÑA: ¿MODERNA, POSMODERNA, O TODO LO CONTRARIO?

### CAPÍTULO 2. QUÉ HACER CON LA EDUCACIÓN DE LOS ESPAÑOLES: UN MENSAJE DE ESPERANZA REALISTA

- Cómo es el nivel educativo, cultural, de los españoles: un nivel relativamente bajo
- La implicación de los profesores y los padres en la enseñanza general: luces y sombras
- Obstáculos a superar en los procesos de formación de los profesores y los estudiantes universitarios
- Conclusión: un pacto educativo de devolución de soberanía
- Referencias

### CAPÍTULO 3. LA CRISIS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LAS REFORMAS NECESARIAS

- Demografía, renta, empleo
- La pérdida de competitividad
- El marco laboral y sindical
- El déficit público y la financiación de las comunidades autónomas
  - Déficit y deuda
  - La financiación de las CCAA y las CCLL
- El endeudamiento de la economía española
- La política energética
- Los obstáculos a la unidad de mercado
- Conclusiones
- Referencias

### CAPÍTULO 4. LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS Y LA CRISIS: ¿CONTINUISMO O REFORMISMO?

1. La crisis y la posibilidad de las reformas institucionales
2. ¿Qué reformas institucionales se necesitan ante la crisis?
  - a) Rediseño del sector público y de su financiación para mejorar la competitividad de España
  - b) Reforma educativa para la mejora del nivel cultural y científico de la sociedad española y de la formación de sus *elites*
  - c) Reforzamiento del imperio de la ley y del Estado de Derecho
  - d) Perfeccionamiento de los instrumentos para la participación política de los ciudadanos, con reforma del sistema electoral, del régimen interno de los partidos políticos y de su financiación

## EPÍLOGO

## **PRÓLOGO**

Hace un año, allá por el mes de septiembre del 2009, Juan Torres, Presidente del Patronato del Colegio Libre de Eméritos, Alfredo Pérez de Armiñán, Secretario General de la Fundación, y quien esto escribe, se reunieron para hablar de sus cosas y también de las del Colegio. El verano iba de vencida, pero no había concluido aún, y el estiaje, y el sitio en que estábamos, invitaban a prolongar la conversación. Soy preciso en la evocación de fechas porque la historia se ha acelerado, y a cada mes que pasa las piezas se desplazan y dibujan un mosaico distinto, como ocurre cuando se aplica el ojo al tubo de un calidoscopio. Por aquellas calendas, la situación de España podía calificarse, sencillamente, de preocupante. Pintaban bastos en economía, las dificultades del gobierno eran notorias, y claras también las señales de fragilidad que daba el sistema en su conjunto, así en el plano constitucional, como político. Se decidió que en el marco del Colegio se debía decir algo, y decirlo con perspectiva, esto es, intentando ir más allá de un análisis coyuntural del momento. Era preciso, por razones obvias, tocar la economía. También lo era hablar de educación, una materia en la que España padece déficit que no se ocultan a nadie. Pérez de Armiñán se comprometió a hablar de la organización partidaria y de una posible reforma de las instituciones, temas en los que lleva trabajando tiempo. Se dio por sentado que yo haría también algo, aunque no se sabía aún el qué. Y se estuvo de acuerdo en que Luis María Linde se hiciera cargo de la economía, y Víctor Pérez-Díaz, de la educación. Pérez-Díaz ha dedicado mucho esfuerzo a este apartado, y es además persona estratégicamente situada para combinar una aproximación técnica con consideraciones sociológicas de largo alcance.

Hubo algunos encuentros más, aunque sin formar cónclave, y al mes y pico nos juntamos todos: Torres, Linde, Pérez-Díaz, Pérez de Armiñán, y yo. Pérez-Díaz propuso que se publicara un documento orientado a aclarar algunas ideas para el uso y buen gobierno de una España desorientada. Recuerdo que fueron ésas las palabras que empleó: una España, o un país, desorientado. Y no desorientado de repente, sino a tenor de su pasado y de su reciente e incompleta modernización. Cada cual trataría de lo suyo, aunque sin vincularse a conclusiones previamente establecidas. Se confiaba en que la concurrencia de mentalidades, más que de tesis concretas, dotaría a la serie de la unidad suficiente, y que no era preciso, o tan siquiera saludable, que el diagnóstico fuera unánime. De paso, se determinó que yo me ocupara de cultura y medios de comunicación.

Entre tanto, la situación se ha deteriorado asaz. España ha pasado, de estar desorientada, a convertirse, para muchos observadores internacionales, en uno de los países de la Unión Europea con mayores dificultades. Se aprecia el impacto de muchas novedades ingratas en la redacción de los trabajos, especialmente, de los más atentos a la actualidad. Pero esto no es lo más significativo del proyecto conjunto. Lo más significativo es la espontánea convergencia, tanto en lo que mira a las advertencias sobre el futuro inmediato, como al diagnóstico histórico. Durante los treinta años largos que ha venido durando el sistema todavía vigente, el debate público se ha desarrollado en el marco de un lugar común fijo, inamovible. Aunque sobran aquí los calificativos. Todo lugar común, por definición, es fijo e inamovible, hasta el punto de que deja de ser un lugar común apenas se mueve.

¿A qué lugar común me refiero? A la idea de que España había estado separada de la normalidad europea –libertades políticas, mercados poco interferidos, una universidad flexible y a la altura de los tiempos, unos diarios manumitidos de la tutela del poder- por la anomalía del franquismo. Esto, en cierto modo, es verdad. Pero no es toda la verdad, y, sobre todo, empieza a ser bastante menos que la verdad tan pronto se añaden una serie de supuestos que también han gozado de gran crédito entre nosotros. El principal, ha sido el mito de una palingenesis, una asombrosa mutación operada instantes después de que el dictador hubiese exhalado su último suspiro. El mito se resume en una frase repetida hasta la saciedad en tertulias y medios de comunicación: “los españoles nos hemos dado la libertad”. Los españoles sin mayor especificación, los españoles como multitud que súbitamente se autodetermina y radicalmente se transforma. El que radicalmente se transforma, no necesita preguntarse cómo era antes, puesto que antes era otro, absolutamente otro, del que ahora es. Y tampoco necesita preguntarse qué ha de hacer para mejorar, ya que se mejora siempre con relación a algo anterior, y el mito de la palingenesis borra lo anterior. El lector descubrirá que los autores de la serie impugnan la noción de una discontinuidad histórica, esa discontinuidad que cierta izquierda poco avisada intenta reinventar desautorizando la Transición.

En su ensayo, Pérez-Díaz, tras reflexionar sobre la dificultad de que las elites, no especialmente bien educadas, mejoren la educación de los españoles, arremete de modo directo contra la noción de que el pueblo y las clases políticas se incorporaron a la libertad mediante un acto de la voluntad unánime y pasmoso. Su idea, más bien, es que España siguió la línea de menor resistencia, la cual, a su vez y afortunadamente, apuntaba hacia la libertad: “[las generaciones jóvenes] han visto cómo el cambio político ha tenido lugar como consecuencia de procesos en los cuales la sociedad y la clase política han desempeñado un papel de acompañamiento de las circunstancias, pretendiendo representar, sin embargo, un papel protagonista”. Nótese lo absolutamente rompedor del diagnóstico. Conforme a la opinión establecida, bien los políticos, a instancia de los ciudadanos, bien unos y otros de común acuerdo, y empujando cada cual por su cuenta, habrían terminado por traer la democracia. Según Pérez-Díaz, por el contrario, la democracia fue el lugar geométrico en que se cruzaban Europa y un país huérfano de Régimen tras la muerte de su titular. No es lo mismo rodar hacia la democracia, que inventarla.

Este punto ocupa un lugar estratégico en el trabajo de Pérez de Armiñán. Éste se representa el tránsito desde el franquismo a la democracia como un proceso pilotado esencialmente desde arriba, desde las elites. Ello no lo coloca en contradicción con Víctor Pérez-Díaz. En efecto, las elites no tenían alternativas. Lo que hace Alfredo Pérez de Armiñán, es poner de relieve hasta qué extremo el diseño constitucional y los ejes alrededor de los cuales gira el gobierno y la distribución de los recursos materiales y políticos, fueron diseñados por pocos, en un momento de emergencia, y con intervención decisiva, sí, pero, a la postre, ex post, de los ciudadanos. El trabajo de Pérez de Armiñán integra una larga exposición de las carencias, más que de las fortalezas, de la sociedad civil en la etapa democrática. La única institución independiente –y con matices- del aparato público que descubre en el ruedo

nacional tras pasear por él la mirada, es la Iglesia. Aunque ahora disfrutamos de libertades, y aunque Pérez de Armiñán no comete en ningún momento la ligereza de discutir la legitimidad de la Transición, opina que la política española sigue obedeciendo a una lógica oligárquica, en figura de pirámide invertida. El peso de las cosas reposa casi entero sobre los partidos, y luego la base se amplía, en un sistema de círculos concéntricos trabados entre sí por redes clientelares. Esta reflexión le conduce, de modo coherente, a proponer soluciones –reforma constitucional, rehabilitación del Estado, reforma de los partidos políticos, reforma de la justicia- que sólo serán operativas si la oligarquía se enmienda e interrumpe la deriva ingrata en que ahora está incurso. Apurada la operación con éxito, abiertos los canales oportunos, la sociedad civil podría cobrar el protagonismo que ahora no tiene. Expresa Pérez de Armiñán la esperanza de que sea la propia sociedad civil la que incite a los partidos a esta labor de regeneración. Pero es innegable que esta eventualidad se le antoja más bien improbable. Aquí se produce una interesante tensión, más que discrepancia, con Pérez-Díaz. Pero no quiero adelantar acontecimientos.

Las continuidades entre pasado y presente se hacen palmarias en el estudio de Luis María Linde. Hasta hace dos años, aproximadamente, España constaba como uno de los países más *virtuosos* económicamente de la zona euro. Disfrutaba de cómodos superávits, y podía alegar cifras de crecimiento envidiables –sólo superadas por Irlanda-. Pero estas cifras encubrían fragilidades que han terminado por pasarnos una factura muy pesada. El crecimiento estaba basado en la burbuja inmobiliaria y en el consumo interno, alimentado por un asombroso flujo migratorio. Al tiempo que crecía la masa del PIB, retrocedía en términos relativos la productividad y se perdía competitividad. Linde desgrana unas cifras suficientemente expresivas de este fenómeno: “Entre 2000 y 2008, los costes laborales unitarios aumentaron en España un 27%, frente a un 7% para el conjunto de la OCDE y un 15% para el conjunto de los países de la Unión Monetaria. Los costes laborales unitarios crecieron en Alemania en ese período sólo el 1%, en Francia un 18%, y en Italia el 32%”. Cuando no se puede devaluar, como no lo ha podido hacer España, la baja productividad se traduce directamente en poca competitividad. Una de las consecuencias, es el abultadísimo déficit exterior que padece el país.

La productividad está ligada de forma estrecha a la calidad de la mano de obra, y ésta, a la educación. De modo que medir la productividad es una buena manera de medir el grado de desarrollo relativo de un país. Pero no vayamos tan deprisa. ¿A qué se suele aludir, cuando se habla de desarrollo? A nada demasiado concreto: a un *mix* que comprende prosperidad, dominio de técnicas, transparencia institucional, distribución de la riqueza. Se supone que dar alto en este *mix*, equivale a estar desarrollado. Ahora bien, como resulta que “desarrollo” es una palabra con un sesgo genéricamente positivo, también se supone que dar alto en este *mix* es dar mejor, mejor sin matices, que los que dan un índice menos alto. Esta conclusión me parece innecesaria. Pero sospecho que estoy en minoría. Sospecho que cuento sólo con el apoyo moral de Pérez de Armiñán, aunque no con el de Linde y, aunque no estoy seguro, el

de Pérez-Díaz. Sea como fuere, no me meto en este berenjenal en la parte que lleva mi firma.

Mi tesis es que España ha cambiado muy rápido, y que, por consiguiente, ha cambiado irregularmente, como la piel de un veraneante que se ha expuesto al sol sin estudiar demasiado la postura de su cuerpo. Luego de defender esta opinión, e intentar documentarla, procuro explicar por qué funcionan tan mal los medios de comunicación. Mis hipótesis son congruentes con las de Pérez de Armiñán: los medios están subordinados a los partidos, esto es, a la oligarquía política, por dos razones. Una nos remite de nuevo al grado de desarrollo en la acepción que más interesaría a Pérez-Díaz: audiencias poco educadas, y, en el caso de los diarios, poco numerosas. La difusión escasa se traduce en debilidad económica, y ésta, en la tentación de sucumbir a los favores que dispensa el poder. La segunda razón es cultural. En España, funciona mal el control de calidad. Funciona mal en la universidad, funciona mal en la selección de profesionales de la política, y funciona mal... en el periodismo. El periodista no experimenta un castigo profesional por hablar de lo que no sabe o por defender de oficio la causa de un partido. El problema, naturalmente, no está sólo en los partidos. Está, también, en la sociedad, que no reacciona distribuyendo sus sanciones –en ambos sentidos de la palabra: el positivo y el negativo- conforme a criterios inspirados en la solvencia objetiva de los productos que se le ofrecen.

¿Cómo conseguir que las cosas vayan a mejor? Cabe contestar a la pregunta de dos maneras dramáticamente distintas. La primera sería ésta: para que las cosas vayan a mejor, *alguien* tiene que ocuparse de que así lo hagan, y la cuestión, entonces, reside en localizar a ese alguien. La tesis, ya expuesta, de Pérez de Armiñán, es que en España, un país fuertemente oligarquizado, el cambio debe proceder de la propia oligarquía. Debe proceder de ella, porque no existen sujetos alternativos. Pérez-Díaz, según anticipé, parece desesperar de las oligarquías. En consecuencia, cierra su texto con una apelación a la gente que anda suelta por ahí y a la que no se ha dado entrada en el autogobierno nacional. En realidad, Pérez-Díaz es más cauto de como yo lo he pintado aquí. De modo que, por no desvirtuarlo, lo cito textualmente: “Una alternativa a las reformas desde arriba, las impulsadas por las elites políticas y su entorno, es invertir la perspectiva y apostar por las unidades básicas de la sociedad. En este caso, lo fundamental de las reformas vendría desde abajo. La clave estaría en que, en un mundo muy diversificado, islas o islotes de buenas prácticas educativas, tales como centros de enseñanza media, departamentos docentes o redes de investigación y de debate universitario, desarrollaran su iniciativa, entrasen en alianza unos con otros, y con el exterior, y apelasen directamente a la sociedad, los padres, los estudiantes o las asociaciones más diversas”. El levantamiento, en fin, de los *levellers*, con todas las cautelas a que obliga el cambio de país y de contexto histórico.

La segunda respuesta consiste en proponer medidas prácticas, desplazando la cuestión del sujeto a un segundo plano. Linde enumera, entre otras, la reforma laboral –incluida la revisión a fondo de los convenios colectivos, un viejo invento de Mussolini-, y la reforma del Estado de las Autonomías, afectado, entre otros achaques, por una perversa disociación

entre recaudación y gasto. Lo primero dotaría a la economía de mayor flexibilidad, y lo segundo, permitiría un control más racional del gasto público. Y Pérez de Armiñán defiende, además de una reforma educativa, a la que dedica espacio y no pocas precisiones, un rediseño del sector público y de su financiación, una recuperación del equilibrio e independencia entre el Consejo General del Poder Judicial y los dos grandes tribunales, y una reforma del sistema electoral. Prefiero, de nuevo, citar la fuente. Pérez de Armiñán postula una reforma institucional que “para reforzar la participación ciudadana y el mantenimiento de los intereses generales con una visión de conjunto, ... habría de corregir parcialmente la sobre-representación de los dos primeros partidos en cada circunscripción que hoy impone el sistema electoral, permitiendo competir en una lista nacional a todos los partidos, y proporcionar mayores instrumentos de actuación individualizada a los miembros de las Asambleas representativas”.

Nos hallamos, lo repito, en una situación muy comprometida. En palabras de Linde, “La economía española se enfrenta, a comienzos del 2010, a grandes desequilibrios, probablemente la peor situación económica general y la peor situación financiera pública en medio siglo”. Y no sólo renquea la economía. Renquea la política, y va a menos, sobre todo, la opinión que ésta merece a los ciudadanos, según confirman, insistentemente, las encuestas del CIS. Todo apunta a que hemos agotado el ciclo que se inició en el 78, y que España debe encontrar nuevos formatos de convivencia política y de acción común. Nadie discute la democracia. Nadie pone en tela de juicio que las novedades que el país requiere han de orientarse a una ulterior modernización de España. Sobre el qué debe cambiar, existe también bastante acuerdo. El quién y el cómo son más problemáticos. Sin duda alguna, a los españoles se nos irán aclarando las ideas sobre la marcha.

**Álvaro Delgado-Gal**  
Coordinador

## **CAPÍTULO 1**

## ESPAÑA: ¿MODERNA, POSMODERNA, O TODO LO CONTRARIO?

Álvaro Delgado-Gal \*

Declinaba el 2009, cuando salió a la venta un calendario compuesto por desnudos femeninos. A cada mes del nuevo año correspondía un desnudo o un grupo de desnudos. De momento, nada fuera de lo usual, salvo por un detalle: las modelos eran maestras, por más señas, maestras de la Comunidad Autónoma de Cantabria. ¿A santo de qué se habían dejado retratar en cueros unas maestras? Por un fin solidario: se trataba de reunir fondos en beneficio de los niños indígenas del Perú. Tanto la idea del desnudo, como el fin o el pretexto altruista, estaban al alcance de cualquier cántabra con los hábitos de consumo medios de las clases medias españolas: viaje y cine, o para ser más precisos, cine visto en DVD, a través de televisión. En el 2003 se había estrenado en España “Las chicas del calendario”. En la película, las ‘marujas’ de un pueblo de Yorkshire reúnen fondos para un hospital fotografiándose ‘in puribus’ entre sus enseres domésticos. El mensaje era risueño, banal, y libertario. Sonaba a “¿Por qué no te atreves?”, o también: “¡Ya está bien de que nos vistan a todos como si cada día fuera Viernes Santo!”. Esto, en cuanto al modelo original. Pero lo que nos interesa es la contrahechura autóctona. El tono de los desnudos cántabros era decoroso, tirando, en dos de las fotografías, a lo levemente picarón. En la página correspondiente al mes de julio, figuraba una embarazada, puesta de perfil y con el rostro, el bello rostro lunar, vuelto en tres cuartos de perfil hacia el espectador. Por cierto que, a los pies de cada desnudo, aparecía una fotografía pequeñita, de asunto, por así decirlo, social: peruanos maltratados por la vida y muertos de hambre, en interiores sórdidos o *slums* miserables. El contraste entre las maestras desnudas o semidesnudas, aunque arregladas para la ocasión y con cara de estar encantadas en su papel, y los espectros tercermundistas al pie, resultaba embarazoso. Se diría que, en un plano inédito, un poco sicalíptico, un poco cosmopolita, se estuviera repitiendo un contraste más antiguo: el que, en fotografías ya de color sepia, se percibe entre los menesterosos oriundos y las damas beatas y enjoyadas de Acción Católica, afanadas en torno del ropero de pobres.

La iniciativa fue recibida en los medios con simpatía. Los que ya peinamos canas no pudimos evitar, sin embargo, una leve sorpresa, producto de una comparación, o mejor dicho, de un conflicto entre estereotipos. Una larga tradición de gusto costumbrista nos había habituado a asociar al maestro rural con la rebotica en que éste, el cura, el médico y el farmacéutico peinan de consuno el naipe en tanto van pasando revista a los hechos y circunstancias del lugarejo que los acoge. La rebotica era, al tiempo que rebotica, un areópago, entiéndase, el asiento y escenario de las fuerzas del orden, en una

---

\* Escritor. Director de Publicaciones Electrónicas del Colegio Libre de Eméritos

acepción tanto social como simbólica. Esta imagen, o como dicen ahora los sociólogos, este marco, perduró en el imaginario colectivo de los españoles hasta bien entrados los años sesenta del último siglo. Hace media centuria habría resultado inconcebible que un maestro nacional apareciera en los papeles como Dios lo trajo al mundo, por benéficas o virtuosas que pudieran resultar sus intenciones. Un maestro no se podía desnudar en público, por lo mismo que todavía no lo puede hacer el Secretario General de la ONU o un ministro del Señor.

¿Qué ha cambiado desde entonces acá? Muchas cosas, aunque no todas. Se han desnudado, por ejemplo, equipos masculinos y femeninos de fútbol y otros deportes, con objeto de allegar dinero para su club en apuros. Salvar de la quiebra a un club constituye un objetivo menos irreprochable que ayudar a niños pobres, pero ser jugador de fútbol es también menos solemne, está sometido a menos exigencias rituales, que ser maestro. De momento, un maestro español sólo se desnuda en obsequio de una causa patrocinable por la Iglesia o el ministerio de Asuntos Sociales. El matiz revela que las jerarquías antañonas permanecen parcialmente vigentes, aunque rebajadas o como subvertidas. En este sentido, la transformación experimentada por la sociedad española, una transformación en varios aspectos estupefaciente, nos sorprende a la manera de una metáfora. Ésta opera sus efectos sobre el fondo, o el trasfondo, de un lenguaje que aún no es metafórico. La metáfora se percibe como una desviación del uso común, un uso que debe estar presente a fin de que su aplicación mutante establezca un contraste y suscite maravilla o sensación de novedad. Ampliemos la analogía. Nos encontraríamos con que España, un país inevitablemente deudor de su pasado, y de un pasado, además, altamente conservador, conservador cuando menos en comparación con algunas naciones europeas, se ha desprendido aquí y allá, que no liberado, de su soporte vetusto, y se nos ofrece en escorzo, dibujando figuras extrañas.

Ello no autoriza en absoluto diagnósticos simples. Las metáforas, las metáforas en sentido estricto, integran con frecuencia fenómenos lingüísticos de transición. Muchos giros incorporados a la locución ordinaria, fueron en tiempos metáforas. *Mutatis mutandis*: muchas formas sociales y políticas que ahora consideramos ortodoxas, han atravesado estadios intermedios, de carácter anfibio. Lo pone de manifiesto la genealogía de nuestro léxico político. Verbigracia: el concepto de “soberanía”, proveniente de la impedimenta simbólica de la monarquía absoluta, ha sido prohijado por asambleas democráticas elegidas por sufragio universal y sometidas a las cautelas constitucionales del régimen liberal. Las viejas ideas y las viejas instituciones se alteran y finalmente se adaptan: las adaptaciones son alteraciones fructuosas, formas de renovarse en equilibrio con un medio sometido a variaciones constantes.

O no. No siempre, o no por fuerza, el cambio es adaptación. No siempre el cambio es funcional. Opino que, en el caso de España, no sabemos aún con certeza lo que está ocurriendo. Apuntaré tres hechos que inducen a una cierta reserva. Puesto que se trata de desarrollos de muy diverso orden, a los que resultaría prematuro atribuir un origen común, calificaré la reserva de “cultural”.

Es bueno replegarse a este término difuso cuando el fenómeno, de momento, es también difuso, o se nos presenta, mientras no se apure más el análisis, como tal. El primer desarrollo reviste carácter locutivo: se refiere a la manera como los españoles hablan del sexo. Los españoles de hace dos generaciones carecían de vocabulario para abordar asuntos eróticos sin incurrir en groserías inclementes. Los bien educados no hablaban de sexo, o sólo lo hacían – ocasionalmente- sumergiéndose como buzos y rescatando de lo más hondo de su memoria el florilegio de crudezas que habían aprendido en su etapa escolar. Ha sido frecuente atribuir la minusvalía a la tutela eclesial, la cual habría comprimido en una zona de sombra, en un territorio apache, lo que hiciera referencia a las idiosincrasias del cuerpo. No haré un rastreo de las inhibiciones y concomitantes desahogos verbales de los españoles. La literatura de Lope o de Fernando de Rojas atestigua que éstos fueron capaces de hablar de sexo con agudeza, despejo, y sin pelos en la lengua. La del XIX, o buena parte del XX, hacen sospechar un bloqueo, aliviado por descargas elementales. Pero esto queda lejos. El cine de los sesenta, y más tarde, las picardías del destape, desvelan a un español ganoso de sacudirse la censura y pastar, como una recién salida del establo, en los predios abundosos, feraces, que desde nuestro punto de vista proponía Europa. Un observador poco dado a las especulaciones, habría concluido, aparentemente con razón, que las prohibiciones excitan el deseo de lo prohibido, y que los españoles de la democracia, tras desbravarse a lo largo de cinco, diez años, terminarían por aprender maneras y modos más estudiados, menos brutales, de saciar el hambre atrasada.

No ha sucedido eso. Es acuerdo casi unánime, que padecemos la televisión más salaz de Europa. El sexo campea imponente en los programas en abierto, y sobre todo, campea mal, es decir, se transmite y se glosa con desaliño y pésimos modales. Por supuesto, los responsables de las televisiones no son erotómanos: son profesionales que procuran atraer publicidad subiendo audiencias. ¿Ocupa el sexo mayor espacio en la vida mental de un español medio, que de un francés, un alemán, o un italiano medio? No lo creo. Tiendo a estimar más bien que la deplorable falta de decoro que aflige a nuestra televisión obedece a dos causas distintas. Una, ya lo he apuntado, es de índole estética, o si se prefiere, estético/moral. No hemos conseguido, sencillamente, educarnos en el terreno del erotismo, en las estrategias que convierten en sugestivo, interesante o evocador lo que nosotros ventilamos facialmente, echando mano del repertorio heredado de nuestros inexpertos padres o abuelos. Se trata de un fenómeno de rigidez, de falta de inteligencia aplicada. El segundo factor es institucional. Es conocido que en Alemania o Gran Bretaña coexiste una prensa de gran calidad, con la basura populista. Siendo más precisos: existen rotativos infames, y existen periódicos excelentes. Desde un punto de vista técnico, esto significa que los empresarios de la información han sabido identificar nichos de mercado, que se explotan por separado. Pero ésta es solo la mitad de la cuestión. La otra mitad, nos conduce al consumidor: los productos mixtos no encuentran destinatario. ¿Qué viene antes, el gusto del público, refractario a una oferta mixta, o la política de oferta, diferenciada en registros que no se confunden entre sí?

Resultaría artificial apuntarse sin más a uno u otro cuerno del dilema. Un empresario medio se enfrenta a un mercado pautado por prácticas consagradas por el tiempo. Sabe que hay cosas que no puede hacer o que no le será rentable hacer, y refuerza la pauta insistiendo en los usos establecidos. Estas inercias prolongan, y a la vez fraguan, un gusto, un ambiente moral que es también un ambiente de consumo. Lo peculiar de nuestra televisión es que, amén de mala, es anárquica. No se respetan las franjas horarias en que pudieran estar asomados a la pantalla niños o adolescentes, no se fijan los géneros, no se convienen criterios que orienten al espectador hacia lo que es escabroso o, por lo contrario, discreto y modesto. Confiar en que el mero mecanismo de mercado baste a crear los nichos, y, junto a ellos, los diversos estilos, es pecar de ingenuo, al menos, en lo que hace a las emisiones en abierto, esto es, las que se alimentan de publicidad. La precisión de maximizar audiencias conduce fatalmente a adular el gusto de un público poco adiestrado a rechazar lo esperpéntico, grosero, o indigno. Al cabo, todas las cadenas son malas y todas iguales. Este empate a la baja solo podría remediarse de dos maneras. O mediante una suerte de colusión virtuosa entre los productores, o gracias a un cambio espontáneo de actitud por parte del público. Lo primero es altamente improbable, según se deduce de la teoría de juegos. El productor que se imponga límites, estará exponiendo parte de su mercado al que no lo haga. Y la competencia es la competencia: será difícil que alguien no aproveche la ocasión e intente recoger el excedente potencial. En cuanto a lo segundo ... es *wishful thinking*. Lo que por desgracia ocurre, es que los reflejos del público siguen siendo los de siempre. Más a más, que dirían en Cataluña: el público ha tendido a exagerar sus tics antañones. La conclusión realista es que eso que llamamos "libertad" –una mezcla de mercado y democracia- no imprime en todas las sociedades un movimiento convergente. Precisamente porque la libertad es lo que es, a saber, libertad, lo que al cabo sucede es que las sociedades libres dibujan trayectorias poco obedientes a nuestros deseos piadosos. Mandan más los instintos, las pasiones, y la real gana de la gente. Y los instintos, las pasiones, y la real gana de la gente, no se improvisan. Responden a hábitos viejos, adquiridos antes de que campearan los derechos y las libertades que están consagradas en las cartas constitucionales. Negar este hecho, implica atribuir a la libertad bondades automáticas que ésta no tiene por qué tener. Y el negacionismo es peligroso. Puede arrastrar, primero, a la decepción, y finalmente a formas de desencanto que quizá se intente conjurar exigiendo una disciplina que sólo garantizan los regímenes autoritarios.

El segundo desarrollo se refiere a la democracia en sentido estricto: a la evolución de las instituciones políticas, en especial, a la evolución de los partidos. La democracia no atraviesa un momento dulce, ni aquí ni fuera de aquí. No hay que tomarse, me apresuro a decirlo, esta observación por la tremenda. La democracia como un paraíso en la tierra es un mito, no un dato de la historia. De añadidura, la democracia moderna apenas si tiene historia. El sufragio universal masculino no se estabiliza en Francia hasta 1914, en Alemania se establece en 1918, en Italia, en 1919. Habrían de transcurrir todavía unos años antes de que se extendiera a las mujeres. Hasta 1920, éstas no son llamadas a las urnas en los Estados Unidos, donde ha de cumplirse el año de 1965 para que voten también los negros. Entre las dos guerras, la

democracia pelagra en Europa y sucumbe en Alemania e Italia. El restablecimiento de la democracia en Europa occidental es resultado de un desenlace bélico al que contribuye de modo decisivo una gran potencia no democrática. Durante la Guerra Fría, Alemania e Italia gozan de democracias tuteladas. Ahora el modelo se ha universalizado, con la excepción de China, algunos residuos del bloque comunista, y los atavismos africano e islámico. Por supuesto, no todas las democracias nominales son democracias auténticas. Y entre las últimas, no todas son igualmente sólidas. Pero la democracia se ha convertido en el modelo, por antonomasia, de la convivencia civil, hasta el extremo de que, en América o Europa, sólo los lunáticos, los fósiles o los marginales proponen un modelo distinto. ¿Cómo justificar entonces la afirmación de que la democracia no atraviesa su momento más dulce?

Se trata de una consideración de carácter relativo, realizada tomando como contrapunto la sazón en que se encontraba la democracia en los sesenta en naciones como Francia, Alemania o Italia. Se daban por esas calendas, y en esos territorios, dos circunstancias que no se producen en la actualidad. Los cuadros de políticos profesionales eran de mejor calidad, y la clase política, en cuanto tal clase, tenía una tarea más clara que desempeñar. ¿Qué tarea? La de eliminar los restos de pobreza, o el mal pelo, que el continente había heredado del pasado. Se trataba de un gran proyecto, moral y material a un tiempo. Se nos ha olvidado cómo se vivía en Europa hace poco más de sesenta años. Recomiendo que, estadísticas a un lado, se eche un vistazo a documentos literarios muy elocuentes. Por ejemplo, *La veuve Couderc* de Simenón, publicada en 1940 –dos años antes que *L'Étranger* de Camus, con el que guarda muchas afinidades-, o *La luna e i falò* de Pavese, ambientada en el Piamonte de la inmediata posguerra. En la novela de Simenón, las casas de una región de la Francia interior y rural carecen de luz eléctrica, y en la de Pavese los campesinos no viven miserablemente por efecto de la guerra reciente, sino que padecen la miseria secular en la que ya habían estado instaladas las generaciones anteriores. Todavía a principios de los sesenta, se podían encontrar en el campo español escenarios muy parecidos a los que describe Pavese. La masa autóctona se estaba alfabetizando, la calefacción era un lujo, incluso en parajes fríos, y las chuletas de vaca o ternera, un bien escasisimo, solían ostentar el espesor de una lámina, tras ser machacadas por el carnicero con un guijo redondo, de esos que amueblan el lecho de los regatos de montaña.

El desarrollo, en Europa y más adelante en España, se verificó en contigüidad con el Estado. Tal vez el mercado, dejado a su aire, habría bastado a generar la opulencia que asegura mínimos y, con éstos, una igualdad relativa. Tal vez. Pero no fue el mercado, sino el mercado adherido al Estado, y también la redistribución, los que sacaron a la gente menuda de la pobreza y el desvalimiento en que se está cuando se carece de letras y técnicas complejas para salir adelante en la vida. En ese contexto, los partidos políticos tenían mucho que hacer. Se les había escrito, por así decirlo, el guión, la partitura. La abundancia de jóvenes, y las altísimas tasas de crecimiento económico, permitieron crear una Seguridad Social sólida. Luego, a partir de los setenta, hemos entrado en rendimientos decrecientes, y el desafío es cómo hacer viable el sistema de pensiones o el gasto sanitario.

España creció a una tasa media del siete y pico por ciento entre 1960 y 1975, año arriba, año abajo. Creció bajo la Dictadura, entiéndase, sin libertades políticas. España pasó de ser un país rural, a ser un país urbano, y de ser un país escasamente alfabetizado, a ser un país en que se necesitaba la varilla del zahorí para encontrar a alguien sin estudios primarios, o levantar varias piedras para dar con una persona sin estudios secundarios. A pesar de la crisis del petróleo y de los desórdenes sociales que siguieron a la muerte de Franco, la joven democracia se enfrentó, de nuevo, a una tarea fácil de concebir, y no imposible de ejecutar. Era cuestión de retomar el desarrollo económico, modernizar las estructuras productivas, y combinar la política de oferta social con la extensión de las franquías que se habían abierto tras el ingreso en la libertad. Europa era el modelo, en un sentido no sólo moral sino institucional.

A despecho del aumento de la prosperidad, el panorama se ha enturbiado, por motivos en parte específicos, y en parte vinculados al decurso general de las cosas. No sólo no se ha resuelto el contencioso nacionalista, sino que éste ha contaminado, por vía administrativa, y a impulsos de un proceso emulador incontenible, al conjunto del territorio. No abundaré en el carácter cada vez más ingobernable de nuestro mosaico autonómico, en la dificultad de contener la deuda después de que se haya transferido la responsabilidad del gasto a las autonomías, o en la inestabilidad que entraña la confederalización progresiva de los partidos nacionales. Éstos hablan ahora en varias sintonías a la vez, y dicen una cosa o la opuesta según modulen su mensaje desde la capital o desde un territorio. En ocasiones, la misma persona se desdobra y ejerce la ventriloquia. Lo que asevera X como ministro o como alto cargo en los órganos nacionales de su partido, entra en colisión con lo que defiende como presidente de una comunidad o candidato a presidirla. Sobre tales anomalías se extienden algunos de los textos que, conjuntamente con el mío, ofrece este estudio.

Me importa señalar aspectos más vaporosos, y más misteriosos, de nuestra tesitura política. Sin duda alguna, la política ha perdido prestigio y autoridad a ojos de los ciudadanos a lo largo de los últimos años. Según encuestas del CIS, los partidos integran para los ciudadanos un problema grave, un problema en sí. El fenómeno, ya lo he apuntado, no es exclusivamente español. La crisis del Estado Benefactor, y en gran medida su propio éxito, han dejado a los partidos sin agenda. Pero hay más en nuestro caso, y esto más que hay, sí presenta peculiaridades, idiosincrasias. Creo no equivocarme al aseverar que los ciudadanos perciben a los partidos bajo dos figuras simultáneas y enfrentadas: como ubicuos, casi como monopolistas en lo que toca a la vida nacional, y como irrelevantes, como protésicos. El resultado, es una suerte de paradoja: la prótesis gobierna al cuerpo, en vez de servir aquélla a éste. La ubicuidad de los partidos es consecuencia inevitable del altísimo nivel de gasto público y de la concepción del Estado -una concepción en que gran parte del electorado concurre- como provisor de bienes y servicios, así en el plano material como moral. La sensación de irrelevancia tiene varias causas. Una de ellas reviste también carácter general, y fue admirablemente descrita por Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia*. Los partidos se hallan en la necesidad corporativa de ganar las elecciones, o, lo que es lo

mismo, de tocar poder y fondos públicos, que son el combustible de que han menester para pagar a sus cuadros y contener los descontentos que siempre genera la lucha interna por el control de una organización. Cuando la agenda política está despejada, los pulsos interpartidarios ocupan un segundo plano o se camuflan. En aquellas ocasiones en que, por el contrario, los mensajes son difusos y no sirven además para distinguir un partido de otro, la lucha menuda, constante y sórdida en que se emplean los políticos con el fin de arañar un puñado de votos, trasciende a la opinión como una gigantesca cacofonía, indecorosa y simultáneamente ininteresante para el no profesional de la política. Sería fácil, y en cierto modo tentador, condenar la política cotidiana invocando grandes principios o acudiendo a la requisitoria moralizante. Pero resulta preferible cargarse de paciencia, teniendo siempre la cautela de no confundir ésta con la deferencia obsequiosa. El hombre avisado, en fin, concluirá, invirtiendo la fórmula de Clausewitz, que la política es la continuación de la guerra por otros medios, y reconocerá que es de todo punto imposible que los protagonistas de la pugna se abstengan de tretas, golpes bajos, y oportunismos mezquinos. Los factores de riesgo son, en rigor, dos, uno a corto y otro a largo plazo. La democracia pierde legitimidad cuando se presenta una cuestión grave –por ejemplo, una recesión severa–, y los partidos persisten en sus escaramuzas y fuegos cruzados. En el largo plazo, el formato intelectualmente minúsculo, y estéticamente bronco, que adopta la lucha política durante las etapas de normalidad, ahuyenta a los mejores, y, por un efecto de retroalimentación, deprime de modo progresivo la calidad media del profesional de la cosa pública. Europa se enfrenta, en este instante, a los dos peligros de modo simultáneo. Pero aquí estamos hablando de España.

La irrelevancia de la política, según es percibida por los españoles, deriva en gran medida de la naturaleza artificial, y a la vez ideológicamente sobrecargada, de los contenciosos que dividen a los dos grandes partidos. No ha habido un clamor popular para que se remuevan los desmontes en busca de los cadáveres de los fusilados durante la Guerra Civil; ni siquiera hubo una presión popular para que se legalizara el matrimonio entre homosexuales; los padres de los alumnos no han reclamado en masa que se descuelguen los crucifijos de los testers de las aulas en los colegios religiosos en régimen de concierto; o, por invertir la perspectiva, se aprecia una aparatosa falta de proporción entre la introducción de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, y la presión, judicial y mediática, que contra esa medida ha ejercido el Partido Popular. En todos estos casos, la refriega ha girado en torno a asuntos de dimensión simbólica, los más propicios a crear divisiones en el cuerpo civil. Las consecuencias de este encarnizamiento innecesario han sido nefastas. De un lado, se ha abierto una brecha difícilmente salvable entre los dos partidos. El apóstrofe “¡Usted está traicionando la memoria de los muertos!”, declamado por Rajoy contra Zapatero en el Congreso durante la primera legislatura de éste, tiñó de un tono dramático, casi teológico, la justificada resistencia del PP a secundar la estrategia de negociación política con ETA. Viceversa, fue imperdonable que Rubalcaba, en vísperas de la jornada electoral del 14 de marzo del 2004, afirmase que no se puede votar a un Gobierno que miente. Rubalcaba era consciente de que el Gobierno no había mentado, sino que se había hecho un lío en su empeño oportunista de explotar en beneficio propio un atentado atroz que todo el mundo había

comenzado por atribuir a ETA. La torpeza, táctica y moral, del Gobierno, y la tremenda respuesta del PSOE, han levantado entre los dos partidos un muro por el momento infranqueable.

Ello nos conduce a la segunda consecuencia infeliz del enfrentamiento entre socialistas y populares. La nula voluntad de ambas partes por tender puentes que permitan pactar con la otra, ha convertido a los nacionalistas en piezas imprescindibles para gobernar, y les ha concedido un peso desmesurado en relación a su valor contante en votos. Siendo todo esto claramente indeseable, ¿por qué se hace? ¿Por qué se detestan los partidos con una violencia gratuita?

Conviene abordar la cuestión en fases, tanto desde un punto de vista cronológico como conceptual. El horizonte empezó a aborrase seriamente en la campaña electoral del 93, la primera en que las encuestas indicaban un posible triunfo de la derecha política tras la debacle del 82. La respuesta del Partido Socialista fue el dóberman, un icono publicitario que satanizaba al contrario identificándolo con una bestia. A ello siguió la explotación por los populares de los crímenes del Gal. Se trataba de crímenes y merecían un serio correctivo penal y político. Ésa, sin embargo, no es la cuestión. La cuestión es que el PP perseguía ganar las elecciones, no devolver su dignidad a la democracia. La derecha ganó las elecciones del 96 por los pelos, pero los viejos equipos dirigentes del PSOE quedaron tocados de muerte y los muy malos resultados del 2000 provocaron una revolución en el organigrama del partido. Zapatero, tras ganar las elecciones del 2004 en circunstancias trágicas, inició contra la derecha la ofensiva moral que todos conocemos. Distintas consideraciones ayudan a comprender ese terrible exceso. Unas miran a lo puramente táctico, otras apuntan a la personalidad del presidente. La presumible radicalización de una derecha cercada en el terreno de los símbolos abría un espacio para que afluyeran votos de procedencia diversa: del antiguo PC, de Esquerra, incluso, votos oscilantes de centro, aunque vulnerables a la especie de que la derecha integra un peligro para la democracia. Los resultados del 2008 confirmaron que esta estrategia podía funcionar. El PSOE movilizó a muchos españoles asustados que tal vez se hubieran abstenido en un clima de normalidad. Además, al presidente le aburre lo que suele conocerse como “gobernanza”. Es decir, la articulación de políticas que giren en torno de los desafíos prácticos a los que no tiene más remedio que enfrentarse el que ha conseguido reunir una mayoría parlamentaria. Estas cosas se le antojan al presidente remotas, opacas, técnicas. Prefiere las ideas, o para ser más precisos, los mensajes ideológicos.

Muchas veces, no obstante, los árboles impiden ver el bosque. El análisis a pie de obra, o el equivalente, en el campo de la ciencia política, de lo que los cineastas llaman “primer plano”, difracta u oscurece la percepción del conjunto. En otras palabras: siempre existen causas inmediatas para explicarse un hecho. Un fallo cardíaco explica por qué se ha muerto nuestro compañero de mus en las partidas de los domingos; el atentado de Sarajevo explica por qué se desencadenó la serie de acciones y reacciones que remataron en la Primera Guerra Mundial; la lectura de Malthus por Darwin explica por qué descubrió éste la teoría de la Selección Natural. Estas explicaciones, con todo,

son insuficientes. Lo son porque esas mismas causas no habrían operado los efectos que operaron, en un contexto distinto, o proyectadas sobre un trasfondo distinto al que estaba vigente cuando el hecho tuvo lugar. Nuestro amigo no habría muerto del infarto si su salud hubiera sido mejor; el atentado de Sarajevo no habría desencadenado la guerra a no estar las potencias europeas prontas a saltar unas sobre otras en vista de su rivalidad y de la buena fortuna de la ideología nacionalista; Darwin habría leído a Malthus sin inmutarse en un mundo paralelo en que no existieran teorías previas sobre la evolución o en que no hubiera recogido la enorme masa de datos que le deparó su travesía a bordo del Beagle. Trasladada la misma consideración a nuestros dos grandes partidos: ni las tácticas, ni los intereses, ni las idiosincrasias personales habrían tenido la fecundidad que por desgracia han tenido, si los actores hubieran considerado imprudente, absurdo o imperdonable hacer lo que hicieron. Lo hicieron porque lo consideraron hábil, legítimo o comprensible. La pregunta es por qué lo han considerado hábil, legítimo, o comprensible.

El intento de responder a esta pregunta nos sitúa en un contencioso que ha vuelto a ocupar un lugar destacado en el debate historiográfico y político: el carácter de la Transición. Sin lugar a dudas, la Transición fue posible gracias a una decisión conjunta de los herederos de Franco y de la izquierda. Los primeros, no sin fuertes tensiones internas entre quienes habían representado al Régimen, acordaron, y acordaron con razón, que el franquismo había muerto con Franco y que no existían alternativas a la democracia. La izquierda comprendió que el país no estaba para experimentos revolucionarios y que era mejor pactar que echarse al monte. No era concebible el pacto sin perdonar los agravios de la guerra y de la dictadura, y sin apearse de una retórica orientada a expulsar al rival del ring. Necesaria, tautológicamente, la democracia se habilitó en condiciones que todavía no eran democráticas. Una revolución, por cierto, tampoco habría sido democrática. Y comprensible, aunque no tautológicamente, la nueva clase política se nutrió en gran medida de los que ya se habían dedicado a la política dentro del Régimen, o de sus hijos y nietos. La muda integral sólo habría sido posible desde una creación *ex nihilo* de la democracia, realizada a través de una sublevación revolucionaria. Incluso los primeros cuadros del PSOE se compusieron en medida no desdeñable de jóvenes españoles cuyos padres habían ostentado cargos con Franco. Cosa naturalísima, por cuanto la afición a la política no se improvisa y las familias acostumbradas a unir su fortuna a la esfera pública saben diversificar sus opciones y guardar los huevos en más de una cesta.

Durante unos años, pareció que se había restablecido la concordia y que éramos una democracia enteramente normal. Casi todo el mundo está de acuerdo con la democracia; casi nadie discute la necesidad de que el mercado impulse la creación y asignación de recursos; los estándares materiales han mejorado espectacularmente. El rebrote de viejas descalificaciones, y el trato renovado con los fantasmas de la Guerra Civil, integran por tanto un misterio. Es como si se hubiera desempolvado la retórica propia de una tragedia, en lo que debería ser una comedia de costumbres. ¿Qué diantres ha ocurrido?

En la raíz del problema operan, otra vez, factores culturales. El concepto de democracia adolece de cierta ambigüedad. En la tipología aristotélica, la democracia constituye una corrupción de la república. No sólo gobiernan los muchos, sino que lo hacen empujados por el oportunismo errático de los demagogos. Polibio restableció las connotaciones positivas de “democracia” reservando el término “oclocracia” a las repúblicas degeneradas. Pero resultó dominante la acuñación aristotélica, y durante siglos sólo se habló de democracia en mala parte. Cuando ahora decimos “democracia”, queremos decir en realidad “democracia liberal”, esto es, un régimen político en que la voluntad de la mayoría está sujeta al imperio de la ley, al “rule of law”. El imperio de la ley sería imposible sin la división de poderes. Ésta contiene los abusos de la mayoría entregando la interpretación y aplicación de la ley a los jueces, e impidiendo, por tanto, que la mayoría legislativa, teledirigida por el Ejecutivo, convierta las normas en instrumentos orientados exclusivamente a facilitar las labores del Gobierno. La Ley es general, y siempre puede revertir en desenlaces que no convienen al que la ha creado.

Ello dota a la Ley de un carácter, por así llamarlo, independiente, y para muchos, misterioso. La norma se dictó con ciertos objetivos. En teoría, la norma se dictó por quienes, además de ser mayoría, creían tener razón. Pero quienes creían tener razón, pueden descubrir que esa cristalización de la razón que pensaban tener, se vuelve contra ellos y frustra objetivos ulteriores, o, incluso, los objetivos de partida. De ahí el enojo que el imperio de la ley suscita en sociedades poco educadas políticamente. En el orden psicológico, aceptar la democracia liberal implica, no renunciar a las propias e íntimas creencias, pero sí a su vigencia social cuando las cosas no salen como se esperaba. Esto es muy difícil. Lo es, por ejemplo, en el terreno religioso, máxime cuando se cree en la codificación de la verdad que supuestamente encierra la Palabra revelada. Occidente aprendió a metabolizar esta tensión en ocasiones insoportable separando la Iglesia del Estado y poniendo en práctica la tolerancia religiosa. El proceso fue largo y doloroso, y no ha concluido todavía. Pero también existen religiones civiles, entiéndase, formas de creer que no consienten la presencia, percibida como enemiga, de creencias de distinto cuño. El socialismo ha sido una religión civil durante un siglo. En parte, lo sigue siendo.

Es claro que España, en los treinta del siglo pasado, no supo dotarse de los mecanismos psicológicos que hacen viable la democracia liberal, ni por parte de la izquierda, ni de la derecha. El contexto internacional era desfavorable, y faltaban, además, precedentes históricos sólidos. A la tragedia de la Guerra Civil, sucedió la larga etapa franquista, caracterizada, desde finales de los cincuenta en adelante, por una rápida transformación en el plano social y una absoluta congelación de las ideas. La retórica oficial era un puro anacronismo, moderado por una política pragmática en lo que hace a aspectos varios de la vida material. El PSOE había desaparecido. Y el Partido Comunista, en situación de monopolio dentro de la resistencia clandestina al franquismo, era lo que era. La moderación de las actitudes se produjo muy tarde y casi repentinamente, cuando empezó a atisbarse que la muerte no remota del dictador introducía una solución de continuidad radical en la vida pública española. Es posible que no hayamos tenido tiempo de reeducarnos del todo, y

que la aparición de atavismos sorprendentes no sea meramente residual sino que refleje, más bien, un proceso de transformación incompleto. He dicho líneas arriba que el ciudadano medio español no quiere sangre. Es verdad. Pero la realidad es complicada. Fijémonos, por ejemplo, en la fluctuación del voto. Quitando a tal que otra comunidad autónoma, lo característico del sufragio en España, es que no fluctúa. La derecha conserva sus porcentajes, y la izquierda oscila entre la abstención, y la fidelidad a las siglas. Es cierto que un sistema mayoritario serviría para que los pequeños cambios a pie de urna se tradujesen en modificaciones mucho más serias de la composición parlamentaria. Pero ello no quita para que los cambios sigan siendo muy pequeños. Y evidencien que el español se adscribe a un color político, que no es lo mismo que apoyarlo conforme al rendimiento del partido correspondiente.

De otro lado, las minorías sobre las que reposa la política profesional son decisivas. La historia del siglo XX demuestra, con contundencia dramática, que esas minorías son capaces de generar en el cuerpo social divisiones enteramente innecesarias. La situación, en este instante, no es satisfactoria. Simplificando mucho, me atrevería a decir que la izquierda está convencida de que mantiene una relación privilegiada con la democracia. O para formularlo de modo más crudo: que la democracia es cosa suya. No se entiende de otra manera el empeño en abrir de nuevo una causa general contra el franquismo. O yendo más atrás, bromas como la del dóberman. O yendo más atrás todavía, el achaque de denominar "Bloque constitucional" al formado por todos los partidos... excepto el comunista y la entonces AP. Estos resabios arguyen una concepción de la política poco democrática. Entendiendo por democracia, naturalmente, la democracia liberal. Asistimos a un caso de tradición insuficiente, un poco en la línea de lo que discutí a propósito de nuestra aproximación al sexo. La libertad no nos ha ayudado a corregir nuestros modales en materia sexual. La libertad no nos ha ayudado tampoco a comprender la libertad de forma enteramente cabal. Afortunadamente, el paralelo cojea en un extremo crucial: el ejercicio de la libertad política nos somete a una disciplina automática y constante, lo que no ocurre en el caso de los programas rosa de la televisión, destinados a divertir al espectador poco exigente. Esto concedido, insisto en que la situación no invita a la complacencia. Miremos ahora hacia la otra orilla, la ocupada por la derecha. Opino que la derecha ha aceptado la democracia como un hecho natural, quiero decir, como se acepta el cambio de las estaciones o el ingreso en la pubertad, y que, tras el naufragio de UCD y el largo pasmo que a ese naufragio siguió, el PP, que no es la derecha sino el partido con el que ésta tiende a identificarse, se ha dedicado a buscar un nicho, un lugar bajo el sol, en el reparto de poder que los comicios propician. Sin embargo, da la impresión de que, en ocasiones, el PP se dejara impresionar en exceso por el mensaje de su rival. Parece que le acometiera la sospecha intermitente de que el sistema, o como queramos llamarlo, se ha inventado para que no pueda ganar las elecciones. Su actitud ofrece dos perfiles. A veces se manifiesta con bronquedad, fruto del enfado y de una vaga sensación de estafa. Otras veces, el PP se mueve en el escenario con cautela, como si pensara que ha sido invitado a una función montada por la competencia. Ambas reacciones demuestran que es vulnerable a la política de marketing socialista, y que opera reactivamente, después de haberse situado, o autosituado, en una posición de

minoría moral. En el momento en que la derecha llegase a estar realmente convencida de que esta democracia es una cosa de la izquierda, empezaríamos a tener problemas serios. La izquierda habría obtenido un gran triunfo, de consecuencias cataclísmicas para todos.

El tercer desarrollo se refiere a los medios de comunicación. Que éstos se encuentran en una crujía económica, anterior en el tiempo a la crisis que la ha agravado, es cosa sabida. Centrémonos en los periódicos, afectados por una dramática caída de ventas. ¿Por qué se venden menos periódicos? En contra de lo que se cree, la irrupción de Internet no ha acentuado el gradiente de la caída. Internet ha hecho daño a la prensa quitándole publicidad, no lectores. ¿Entonces? El derrumbe de los periodistas en las encuestas que miden el aprecio que sienten los españoles hacia las distintas profesiones podría suministrarnos algunas pistas. Los periodistas caen en paralelo a los políticos. El público los percibe como formando parte del mismo mundo moral, y castiga a ambos a la vez. El fenómeno resulta, de otro lado, perfectamente entendible. Hay poco, muy poco, periodismo independiente. En ocasiones, el compromiso de un diario con un partido adquiere carácter corporativo. El diario, el diario en bloque, se desplaza siguiendo la estela de un partido, e incurriendo en las mismas inconsecuencias que éste y en el mismo orden temporal. Los periodistas, tomados uno a uno o por lo menudo, no mejoran la imagen de la profesión. Las tertulias y debates de radio y televisión han evidenciado la dependencia orgánica de los opinantes hasta extremos cómicos, según demuestra la existencia de los llamados “argumentarios”, guiones que los partidos distribuyen entre periodistas adictos. Sin exagerar mucho, y después de haber admitido excepciones, o diferencias significativas entre los que no constituyen excepciones, cabe afirmar que los partidos hablan por la boca de ganso de los periodistas, y que estos no ofician como analistas con una visión personal de la actividad política, sino como representantes de las correspondientes siglas partidarias. La razón de que el síndrome se haya extremado en el caso de la radio y la televisión, se debe en alguna medida al hecho de que las emisoras tienen su origen en concesiones administrativas, es decir, en arbitrios del poder nacional o autonómico. Ello concede desde el principio control sobre los contenidos al político, hasta el punto de que es difícil ser tertuliano sin el plácet de los secretarios de comunicación de los partidos. Esta circunstancia infausta ha contaminado a los periódicos, más allá de que los últimos, en ocasiones, estén integrados en grupos multimedia con intereses en radio y televisión. El director de un importante diario me explicó hace pocos años el proceso por el cual un columnista de la prensa termina convirtiéndose en feudatario de los partidos. Los últimos no facilitan la presencia regular en un programa aislado, sino que la oferta cubre muchos programas en televisiones y radios de ámbito nacional y autonómico. Verbigracia: se puede trabajar en dos programas, uno de mañana, otro de tarde, de una emisora nacional radicada en Madrid; pero también, y de modo simultáneo, en el canal televisivo local, o en tinglados clónicos de Castilla-León, Castilla-La Mancha y Extremadura. La suma de este menudeo dobla o triplica el sueldo del redactor jefe de un periódico y, faltaba más, los ingresos de un columnista. El melancólico director de periódico me confesaba que había perdido por completo el control sobre los profesionales que trabajaban para él.

La consecuencia es la destrucción del periodismo, así en lo moral como en lo funcional. Nadie se cree a los periodistas, sesgados y predecibles. Las grandes cuestiones, tras ser procesadas por un periodismo militante, reproducen las consignas de los partidos y se puerilizan. Por último, la mimesis de las tácticas partidarias en el terreno de la opinión y la información impide distinguir lo importante de lo secundario. Una decisión de tercer rango será objeto de la misma enconada crítica que una decisión que afecta directamente a los intereses generales. Aun peor: será atacada por los agentes del partido rival con independencia de que sea buena o mala.

El desastre económico se ha agregado a los vicios de la profesión y ha terminado por generar un diagnóstico casi unánime: nuestro periodismo no funciona.

Es oportuno, con todo, hacer lo que ya se hizo en el apartado anterior: recordar que las causas inmediatas sólo explican ciertos efectos en un contexto más capaz. Empecemos por admitir modestamente que nuestro periodismo nunca ha sido bueno. No lo fue en la Transición, no lo fue en los ochenta, y, claro, no lo es ahora. La estructura de ingresos de un periodista da cuenta en parte de esta carencia. Los periodistas hacen demasiadas cosas a la vez, y no tienen tiempo de entender de qué están hablando. Como persona bastante fogueada en estas lides, puedo añadir que la mala formación del periodista contribuye a que se deje manipular por un partido. En efecto, es mucho más sencillo repetir una consigna, que recoger una cuestión, estudiarla, comprenderla, y manifestar una opinión no prefabricada. Pero los periodistas son personas absolutamente normales, en ocasiones, altamente inteligentes. Si pudiesen ganarse la vida en un contexto estable, haciendo lo que sólo pueden hacer bien, y si, además, experimentasen un castigo profesional cada vez que escriben o emiten un disparate, rendirían, sin duda, infinitamente más.

Los mercados, sin embargo, son raquíuticos, al menos en lo que toca a la prensa. No sólo existen, quizá, demasiados periódicos para las dimensiones del mercado español. De añadidura, el español lee, por cabeza, mucho menos que su homólogo alemán, inglés, francés o italiano. Sucedió durante el franquismo, y sucede ahora. Nos enfrentamos de nuevo a la inercia negativa de la tradición. Opino que todavía más importante, y más misterioso, es el problema de los estándares. Entiendo por “estándar” la exigencia que el cuerpo social impone a un producto, así en una acepción positiva, como negativa. En siendo los estándares altos, se sanciona el producto mal hecho y se premia el bien hecho. Los estándares funcionan en España relativamente bien en la industria del automóvil, en la alimentaria, o en servicios tales como la fontanería. Una marca automovilística cuyos coches se queden en las cuestas, sufrirá el castigo del mercado; una industria láctea cuyos productos causen gastroenteritis, naufragará, no sólo por la intervención de Sanidad sino por la desafección del consumidor; un fontanero incompetente dejará de recibir encargos. Por el contrario, el opinante bárbaro, atrabiliario, parcial, retórico o mal informado, no padece por ser bárbaro, atrabiliario, parcial, retórico o mal informado. Ingresamos aquí en una suerte de paradoja, ya que he sostenido, pocas líneas arriba, que el periodismo está perdiendo prestigio. Y es verdad. Pero el fenómeno se verifica *en bloc*, como si se produjera un retraso, una

histéresis, entre las consecuencias agregadamente negativas de un periodismo de baja calidad, y la reacción que el periodista individual percibe en el público. A corto plazo, en fin, pueden resultar rentables conductas cuya suma a lo largo del tiempo induce al naufragio del invento. Las direcciones de los medios son en parte responsables de esto: los periódicos son atadidos de productos diversos, y la medición de lo que uno cualquiera de esos productos contribuye a que la cosa completa se venda peor o mejor, es complicada. Los directivos podrían asumir ciertas iniciativas y depurar el producto sin empeorar la venta. Pero se opera con frecuencia con indolencia o falta de claridad en las ideas. Aparte de esto, tenemos el curioso problema de las masas críticas. Imaginemos que la masa crítica de lectores que consumen el diario X reclama mensajes sectarios y simples. Tenderán a expenderse mensajes sectarios y simples, a despecho de que ofendan a una minoría de lectores o espanten a nuevas cohortes de lectores potenciales. Transcurrido un tiempo lo bastante largo, esa masa crítica será más pequeña que la suma de los lectores perdidos o de los lectores disuadidos. Simultáneamente, el periódico se habrá radicalizado, y como las cuentas no le responden, se habrá convertido en rehén del partido a quien beneficia ese radicalismo. Sumen episodios, y tendrán una maqueta no del todo infiel a nuestro periodismo vigente.

Volvamos a lo esencial. ¿Por qué son pobres los estándares intelectuales en España? Aquí el análisis cultural es más pertinente que nunca. En términos generales, el buen uso de la dialéctica exige una serie de destrezas entrelazadas: entre otras cosas, el dominio de la lógica, y tan urgente o más, la capacidad de distinguir lo que es importante de lo que es secundario. Por supuesto, el debate público requiere también el uso de la retórica. Una retórica intelectualmente responsable es aquella que sirve para reforzar la dialéctica. Cuando la retórica se insubordina e intenta reemplazar ausencias dentro de un argumento esencialmente inconsistente, estamos ante una retórica en la acepción peyorativa del concepto. O se quiere dar gato por liebre a un auditorio poco inteligente, o deslumbrarlo con el juego de abalorios de un discurso que sacrifica lo sustantivo a lo epidérmico o brillante. En cualquiera de los dos casos, el persuadido por esta retórica padece una suerte de minusvalía cognoscitiva. Dentro de una democracia liberal, es preciso además, tanto por parte del que se expresa, como por parte de quien lo escucha, una deferencia preliminar hacia las razones de la facción contraria. Lo último nos conduce al terreno de la moral. O si se prefiere, de lo moral y cognoscitivo simultáneamente.

Nuestros últimos grandes filósofos han sido los escolásticos del XVI y principios del XVII. Luego hemos sufrido una escasez de grandes pensadores. Uno de los pocos ha sido Ortega, y Ortega representa un caso equívoco. El lector desapasionado de Ortega advierte pronto que este gran escritor es tendente a metáforas, elipsis y floreos incompatibles con un razonamiento riguroso. En cierto modo, se explica bien este achaque de Ortega, un hombre al que resultaría cicatero negar intuición, inteligencia, y gran cultura. Los libros de Ortega, para ser más precisos, los mejores libros de Ortega, son compilaciones de artículos y conferencias. Esto tiene su lado bueno y su lado malo. El bueno, es la viveza, la amenidad, y la evitación de rigideces mecánicas, resultado con frecuencia espurio de la ritualización académica del

pensamiento. El lado malo, es la falta de sistema. No sabemos cómo habría sido un Ortega alemán o inglés. Sí sabemos que a Ortega le faltó, para construir monumentos, moverse en una sociedad más disciplinada por la ciencia. Entiéndase, una sociedad con una universidad realmente potente.

Se aprecia, de nuevo, que somos, orteguianamente, nuestro yo y nuestra circunstancia. Somos lo que el medio nos permite ser. El medio, el medio histórico español, es hostil a la buena dialéctica. Fijémonos en la literatura de los últimos ciento cincuenta años. No son raros los escritores geniales. Galdós, por ejemplo, es un novelista genial. Pero se engarabita, y pierde tino y originalidad, apenas se pone a filosofar. Las parrafadas didácticas en *La familia de León Roch* o *Gloria*, dos novelas ideológicas, son lamentables. Un escritor que es ágil, exactísimo, cuando analiza al ser humano o describe ambientes, se vuelve pesado, aparatoso, convencional, de escayola, cuando elucubra. Se me objetará que Galdós no era un intelectual. De acuerdo, no lo era. Pero sí lo era Ramón Pérez de Ayala, y con Pérez de Ayala sucede lo mismo que con Galdós. Cuando Pérez de Ayala razona, su prosa se complica y espesa en prolijas hipotaxis, más sostenidas por la prosodia y el estilo que por un pensamiento organizado. Añadiría que un escritor aún vivo, Rafael Sánchez Ferlosio, confirma esta regla general.

No somos, en fin, grandes razonadores. No lo somos porque dejamos de serlo hace cosa de cuatro siglos, y carecemos por tanto de buenos maestros. Viceversa: la falta de hábito, así entre escritores como lectores, convierte al que quiere razonar en un raro. Al raro se le recibe mal. El raro desafía los gustos establecidos y es percibido como una presencia molesta, inquietante. La desastrosa condición del periodismo actual debe ubicarse, si es que aspiramos a entender algo, en este panorama, en que las costumbres pretéritas continúan ejerciendo una gravitación invisible aunque poderosa. Y hablar de periodismo, es hablar también de política. Flojeamos en técnicas de comunicación y comercio social que, siendo importantes siempre, resultan imprescindibles en una democracia.

Cierro esta nota con una confesión. No he podido evitar el sentimiento incómodo de estar reincidiendo en otra vieja tentación retórica de los españoles: la de la jeremiada nacional. La inició Cadalso en *Las cartas marruecas*. Cadalso alivia la palinodia con pujos casticistas de los que, honradamente, creo estar exento. Tras hacer balance, no pienso que tengamos motivos para la rabia, la desesperación, o la melancolía preventiva. En términos comparativos, nos ha ido bien durante los últimos sesenta años. Basta cotejar éstos con los que se extienden desde mediados de los treinta a mediados de los cincuenta, para constatarlo. La alarma, y la tentación del pesimismo, brotan de la crisis actual, que es económica, si, pero no sólo económica. Demos un repaso breve a los espectros que probablemente se paseen en estos momentos por las entretelas de un ciudadano francés bien informado. El francés sabe que su Estado Social no es sostenible; el francés ha tenido que resignarse a que su país sea una potencia de segundo orden; el francés conoce, como conoce el alemán, que la crisis ha descubierto las insuficiencias de un proyecto europeo que se concibió aprisa y con cierta ligereza. Pero la productividad de los franceses está entre las más altas del

mundo, sus instituciones no se discuten en lo esencial, y no existen disensos territoriales. Para nosotros, la crisis tiene otra dimensión. Sólo la afrontaremos en serio si logramos reformar la estructura del Estado y ponemos los cimientos de una economía que añada más valor al producto. Lo primero exige reconocer que el ciclo político inaugurado en la Transición está agotado y que es necesario cambiar cosas que afectan directamente a los intereses de todos los partidos, sin excepción. Lo segundo implica reeducarse, y aquí sí que se siente una suerte de vértigo. ¿Cómo nos vamos a reeducar si somos *nosotros*, los insuficientemente educados, los que tienen que introducir la mejora? Sólo cabe replicar a esta duda recordando que, en cierto modo, es absurda. No se puede ir a mejor sin estar por el momento peor de como presuntamente se estará una vez que se haya mejorado. Identificar lo pretérito con una causa que fatalmente nos coarta y ata al suelo, es una forma de pereza. Constituye una variante, en el terreno historiográfico o sociológico, de lo que los polemistas del libre albedrío denominaban “fatalismo musulmán”. Desistir de salir adelante, es una manera como cualquier otra de incurrir en las profecías que se autocumplen. La complacencia no es menos peligrosa. Hace tres años, los españoles se creían los reyes del mambo, y la dificultad de explicarse esa preeminencia milagrosa les hacía gracia, no les ponía alerta. Hay que recuperar la sobriedad, para lo malo y para lo bueno. Las grandes crisis son, también, grandes ocasiones.

## **CAPÍTULO 2**

## QUÉ HACER CON LA EDUCACIÓN DE LOS ESPAÑOLES: UN MENSAJE DE ESPERANZA REALISTA

Víctor Pérez-Díaz \*

Resolver el problema de qué hacer con la educación de los españoles pasa por responder la cuestión previa de saber cuál es la educación de los españoles. Si ésta fuera excelente, no habría problema alguno. Bastaría con que las cosas siguieran poco más o menos como hasta ahora. El problema se plantea cuando no es excelente, sino mediocre.

Por extraño que parezca, ni las elites dirigentes de este país ni la opinión pública en general se suelen plantear la pregunta de *cómo* es la educación de los españoles. En los últimos veinte o treinta años, entre aquellas elites, en especial entre la clase política y los medios, se ha difundido el lugar común de que España disfruta hoy de la generación más o mejor educada de su historia. Lo dicen y lo repiten, con convicción y con fruición. Dado que las elites dirigentes se sienten aparentemente responsables de este estado de cosas, es lógica su fruición. Pero que lo digan con convicción es más dudoso. Porque para estar convencido de algo, uno tiene que tener la sensación de que sabe de lo que habla por propia experiencia. Y el punto débil del razonamiento de las elites sobre la educación de los españoles reside en que no están seguros de estar ellos mismos muy bien educados. Los políticos, por ejemplo, saben hacer política, que es mucho; pero saben poco de otras cosas, como es lógico porque la política es muy absorbente. No suele dar tiempo ni para aprender idiomas: un detalle que no es menor, dado que somos parte de Europa y vivimos en los tiempos de la globalización. Menos aún para enterarse un poco a fondo (obsérvese el tono resignado de la expresión “un poco a fondo”) de los dossiers de los problemas.

Es frecuente que sepan poco de los contenidos de las políticas públicas. Lo que se traduce en sus dudas y agonías cuando las cosas se tornan difíciles, como ahora ocurre con la crisis económica, por ejemplo; lo que se hace evidente cuando se pronuncian sobre la materia, a veces como escolares que repiten lecciones aprendidas con alfileres en las últimas horas de la noche anterior. Son muchas las asignaturas eternamente pendientes de la política española, se refieran éstas a la energía, el mercado laboral, el estado autonómico, la investigación, el llamado nuevo modelo productivo, la competitividad, el sector exterior, la justicia. Y que me pare aquí no significa que la lista no pueda seguir. La letanía de quejas y consejos de los expertos o los interesados sobre todas estas materias, larga y a veces patética, sólo se ve compensada por la autosatisfacción con la que los diferentes segmentos de la clase política se congratulan tanto de sus éxitos como de los fracasos de sus adversarios en estos asuntos. Todo lo cual pueden hacerlo porque gozan del

---

\* Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Presidente de Analistas Socio-Políticos

eco de unos medios que, a la postre, guardan su comedimiento con unos o con otros, y porque están rodeadas de unas elites económicas que persiguen con una energía grande sus intereses propios y con otra menor el interés común. A todos los cuales tal vez les falta, en definitiva, o bien educación en general, o bien el componente crucial de ésta que es la educación cívica.

La conclusión de estas consideraciones es introducir en el lector dos sospechas, y se lo quiero decir así, en román paladino, claramente, desde el comienzo. Primero, la sospecha de que tal vez los españoles no están bien educados; y la segunda, la de que si no lo están, no es probable que mejoren como consecuencia de una gran estrategia protagonizada por las elites dirigentes, ni como efecto de sus pactos, sus programas o sus llamadas a confiar en ellos para hacer, entre todos pero sobre todo con ellos, el gran cambio educativo.

### **Cómo es el nivel educativo, cultural, de los españoles: un nivel relativamente bajo**

Comencemos, pues, por el principio, por la pregunta de cuál sea el nivel educativo, cultural de los españoles de hoy. Una respuesta se contiene en un estudio empírico que he realizado con Juan Carlos Rodríguez,<sup>1</sup> comparando un conjunto de unos sesenta indicadores socioculturales de los españoles jóvenes de hoy, del grupo de edad de 15 a 29 años, con los de sus homólogos de los países de Europa Occidental, lo que podemos llamar la Europa de los 15: países nórdicos (en concreto, Suecia, Finlandia y Dinamarca), Países Bajos, Inglaterra e Irlanda. Alemania y Austria, Francia y Bélgica y Luxemburgo, y los países euromediterráneos como Italia, Portugal y Grecia, amén de la propia España.

Pero antes de entrar en materia, adelanto muy brevemente dos razonamientos para justificar mi método. Primero, para justificar mis indicadores. Se trata de indicadores de la cultura entendida como cultivo de un conjunto de disposiciones que, de darse, reforzarían el carácter de “sociedad civilizada” (según los standards de nuestra civilización) o “sociedad buena” (según los standards de nuestra tradición occidental, que son, básicamente los de una tradición judeo-cristiana con un ingrediente humanista marcado, y complejo) de la sociedad en cuestión, es decir, España. Comprendo muy bien que enunciar esta premisa supone invitar al lector a una discusión más complicada y más larga, que no puedo desarrollar aquí. Esa premisa me lleva a considerar como indicadores clave los referidos a las virtudes del cultivo de la inteligencia o la prudencia, del carácter, como la fortaleza y la templanza, y del sentido de la justicia o del bien común así como la amplitud del horizonte de la vida. Todo esto puede sonar un tanto abstracto, pero concretaré un poco más las cosas al entrar en materia.

Segundo, ¿por qué comparar España con la Europa de los 15? Porque ésa es el área cultural histórica de referencia para los españoles desde hace

---

<sup>1</sup> Véase Pérez-Díaz y Rodríguez (2010)

poco menos de dos milenios. La identidad de España no resulta de inventos de historiadores fantasiosos o grupos ambiciosos, ni es el tejido de meras leyendas, que pudieran hacerse o deshacerse al albur de narrativas gestadas al calor de unos aparatos de propaganda astutos y perseverantes. Viene de muy lejos, y se hace o se deshace por procedimientos más viscosos. Nos encontramos hoy en esta esquina de Eurasia como el espacio donde se ha ido adensando un entramado de experiencias bastante singulares, que se han ido solapando y acumulando con el tiempo; y, por ello, el europeísmo de los españoles no es cosa de los treinta años de una transición o los cincuenta de una postguerra europea, o de los dos últimos siglos de una Ilustración dudosa o los cinco de unos estados nacionales, o de los casi mil años de un capitalismo que se ha ido afianzando.

Pues bien, creo que el nivel cultural de esa Europa que llamamos, convencionalmente, occidental, nos da una referencia, digamos, un *proxy* de lo que es el standard de una sociedad civilizada (con matices) o una sociedad buena o cuasi-buena, (con muchos más matices y reservas, que ya anticipa ese “cuasi”, en los que no entraré). Desde ese punto de vista veamos la posición relativa de los españoles, tomando pie en la investigación antes mencionada, basada en una serie de encuestas.<sup>2</sup>

He dicho que cultura denota un síndrome de valores cultivados, es decir, convertidos en conducta habitual, y, por tanto, en disposiciones o virtudes. Comencemos por la virtud de la inteligencia. Primer indicador: los tests de Matemáticas, Lectura y Ciencias en las pruebas PISA de 2000, 2003 y 2006. Los españoles suelen ocupar un puesto en el tercio inferior de la lista de países. Por ejemplo, en los resultados del test de Matemáticas de 2006. Con un resultado de 480 puntos, los españoles se distancian de los 503 puntos de los alemanes, y más aún de los 548 de los finlandeses, aunque estén ligeramente por encima de los 465 de los italianos, los 466 de los portugueses y los 459 de los griegos. El test de Matemáticas es interesante porque es un indicador de la eficacia del entrenamiento de los alumnos en poner orden en su razonamiento. Otro indicador, como el tiempo de estudio de los estudiantes universitarios, apunta al esfuerzo puesto en estudiar más o menos tiempo a la semana. La media de los españoles es de 28 horas. De nuevo, lejos de los nórdicos (Finlandia, 40 horas), pero cerca de los euromediterráneos (Italia, 26 horas; Portugal, 30). Al esfuerzo de estudiar, en este caso, años, se refiere también el indicador del porcentaje de *early school leavers*, es decir, los que teniendo entre 18 y 24 años, y habiendo, si acaso, conseguido un título de educación secundaria inferior, no siguen estudiando: en España ese porcentaje es muy alto, un 30% (aun así inferior al de Portugal, que llega a ser del 42%, y un poco superior al de Italia, el 24%), y contrasta, una vez más, con el de Finlandia, Suecia o Dinamarca (9/10%). Dejando a un lado los estudios, fijémonos en los libros que leen. Los que han leído más de 5 libros en el último año han sido 25% en España (27% en Italia; 28% en Portugal), lo que contrasta con el 71% de Dinamarca o el 55% de Suecia, 48% del Reino Unido o el 40% de Alemania. Y ahora fijémonos en un indicador particularmente interesante, el

---

<sup>2</sup> Como la Encuesta Social Europea, los Eurobarómetros, la Encuesta Mundial de Valores y el Programa de la Encuesta Social Internacional.

de las prácticas artísticas de estos jóvenes. No me refiero a si van a museos o conciertos, si son consumidores del arte, sino a si pintan, dibujan, tocan instrumentos musicales o cantan, es decir, si practican las artes, con lo que esto supone de entrenarse en procurar hacer una obra bien hecha por las recompensas intrínsecas que ello implica. Pues bien, el porcentaje de los jóvenes españoles que no han realizado práctica artística alguna durante el último año es del 34%, parecido al 38% de Italia, pero, una vez más, bastante alejado del 12% de Dinamarca o el 15% de Finlandia, o, por referirnos a países algo más cercanos, al 14% de Francia o el 18% de Alemania.

Virtudes como la fortaleza, la templanza y la confianza en uno mismo son cruciales para el funcionamiento de una sociedad civilizada, o una sociedad buena, y, aparte del “pequeño detalle” de hacer mejores a las gentes, les dan incluso instrumentos y oportunidades para hacer lo que se suele llamar triunfar en la vida, hacerse ricos y poderosos y disfrutar de los elogios de las gentes más conspicuas de la sociedad correspondiente. Una cuestión, sin embargo, relacionada con el desarrollo de estas virtudes tiene que ver con la disposición a enfrentarse con la vida uno mismo, en otras palabras, a emanciparse del hogar familiar. He aquí, sin embargo, que los españoles parecen reacios a emanciparse y asumir los riesgos consiguientes. Esta reticencia no es de hoy. Es incluso probable que el contraste con la disposición de los nórdicos, y anglosajones, a emanciparse antes que los euromediterráneos tenga detrás una historia de siglos. El caso es que si nos fijamos en los últimos setenta años, los españoles han tendido a emanciparse tarde. Las cosas mejoraron algo (si entendemos que emanciparse antes es mejorar) durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Pero esta mejora, como, en general, la euforia del crecimiento ligado a las grandes migraciones, dio paso a una conducta más tradicional coincidiendo, curiosamente, con la etapa democrática, que, con crisis o sin crisis económica, trajo consigo menos movilidad interior y exterior. El hecho es que el porcentaje de jóvenes emancipados es del 22% en España, inferior pero no muy lejano del 27% de Italia y el 32% de Portugal, pero bastante alejado del 61% de Dinamarca, el 62% de Finlandia, incluso el 59% de Francia (y Suecia) y el 43% de Alemania. Cuidado de no arriesgarse que encaja bien con que España albergue una minoría apreciable que da mucha importancia a vivir en un entorno seguro y evitar cualquier cosa que ponga en peligro su seguridad (27% en España, 35% en Italia; en contraste: 12% en Finlandia, 15% en Dinamarca), y con algunas expresiones de recato como la de confesar que “uno es humilde y modesto y trata de no llamar la atención” (una apreciable minoría de un 19% en España y un 26% en Italia; en contraste con la ínfima minoría del 5% en Dinamarca, el 6% en Finlandia, o el 7% en Suecia).

Tal vez esta mayor reticencia a la exposición a la vida social tiene que ver con otros rasgos relacionados con lo que se espera de esa vida social. Con ello entramos en el terreno de la confianza social generalizada, el sentido de la justicia y del bien común. En este caso, se observa en los jóvenes españoles una actitud de mayor desconfianza, no respecto a los euromediterráneos, ni a los alemanes o franceses, pero sí a los nórdicos: en una escala de 0 a 10, en la que 0 marca el límite de la menor confianza en los demás, la de los españoles se sitúa en el punto 5, a distancia del 6,6 de los daneses o el 6,5 de los fineses.

Ello parece encajar con el hecho de que el número medio de asociaciones a las que los jóvenes españoles pertenecen es muy bajo. Es de 0,6, lo que sitúa a España cerca de Italia (0,5) o Portugal (0,4), pero lejos de Dinamarca o Suecia (1,8).

Al llegar a este punto, cabe introducir la variable de la virtud de la amplitud del horizonte de la vida, un *proxy*, imperfecto pero tal vez útil, de lo que algunos filósofos, Bergson, pero también Patocka, han llamado el “alma abierta”.<sup>3</sup> Ya la alta edad de la emancipación puede interpretarse en este sentido, como un indicador de cierta cortedad del horizonte. Pero podemos dar otro paso y preguntarnos por otro indicador de la amplitud de intereses de los jóvenes observando el grado de su virtud cívica. En parte, ésta puede reflejarse en una actitud de mayor o menor distancia del poder, como la que se expresa en su confianza en los políticos. La de los españoles es muy baja. En una escala de 0 (nula confianza) a 10 (máxima), los españoles puntúan un 3,3 (como los griegos y los italianos, y sólo un poco más alto que los portugueses), en contraste con el 5,5 de los daneses, el 5,4 de los fineses, o el 5,2 de los holandeses. Lógicamente, la expectativa de que los políticos no tomen en cuenta sus opiniones encuentra terreno fértil en España: 36% de los jóvenes lo cree así (casi como en Grecia: 37%; algo superior al 34% de Portugal, y el 27% de Italia); pero mucho menos en Dinamarca (10%), Finlandia (5%) o Suecia (5%), aunque se observa que no es tan diferente de la proporción de alemanes (25%) y franceses (22%). Ahora bien, cabe que la desconfianza respecto a los políticos no esté acompañada del desinterés por la política, que puede ser un indicador muy sólido de la capacidad para hacer suyo un horizonte de vida amplio, que incluye un objetivo de bien común que desborda el interés particular. Los jóvenes españoles que expresan mucho o bastante interés en la política son el 21% (parecido al 23% de los italianos y el 22% de los griegos), lejos del 47% de los suecos, el 51% de los daneses o el 56% de los holandeses, por ejemplo. En cuanto al interés que tengan los jóvenes españoles por un mundo que desborde las fronteras nacionales quizá no sea muy grande, si se tiene en cuenta que (según datos referidos, en este caso, a 2001) el número de lenguas extranjeras que conocen sería mínimo, con una media de 0,6, una media menor de la de los italianos y portugueses (0,9), y lejos, una vez más, de la de daneses (2), suecos y holandeses (1,9) y fineses (1,8); lo que quedaría corroborado por el porcentaje que ha visitado otros países europeos en los últimos dos años, que en España es un 30%, muy lejos del 91% de los daneses, el 89% de los holandeses, el 83% de los suecos, o el 80% de los fineses.

En cierto modo, esta lluvia de datos se comenta sola. Deja claro que la educación de los jóvenes españoles de hoy puede ser mejor o peor que la del pasado, en eso no entro, pero, en todo caso, comparada con la de los europeos occidentales es una educación (y aquí el lector puede escoger el adjetivo que prefiera) relativamente poca, o relativamente mediocre. Y más vale verla así, en lugar de embarcarse en una campaña de autointoxicación con falsas complacencias, una simple manera de autoengaño. Para rectificar las

---

<sup>3</sup> Véase Bergson (2008 [1932])

realidades mediocres hay que reconocerlas como tales, mirar a lo que nos parece excelente, e intentar emularlo.

Retengamos, por otra parte, una enseñanza que se desprende de lo anterior y se refiere al contexto de la comparación. España tiende a formar grupo con otros países euromediterráneos. Su nivel es parecido al de Italia, Portugal y Grecia. El polo opuesto está formado por los países nórdicos y los Países Bajos, mientras que los mayores países europeos, grandes potencias del pasado que cultivan una dosis, mayor o menor y más o menos discreta, de nostalgia de *grandeur* en sus sueños, ocupan posiciones intermedias; cuestión interesante, que remite a una reflexión que ahora no puedo desarrollar.

Pero, volviendo a España, ¿qué parte de responsabilidad tiene la experiencia educativa en esta poca educación relativa de los jóvenes españoles? Ésta es una pregunta para la que no hay todavía una buena respuesta, pero una aproximativa sería la siguiente. Es lógico pensar que la mayor parte de la cultura (entendida como haz de disposiciones cultivadas de la inteligencia, el carácter, y el horizonte de vida, incluido el sentido cívico) de estos jóvenes se deriva de la experiencia educativa que tienen muy cerca y en la que han estado inmersos durante mucho tiempo. Claro que habría que combinar su efecto con el de las familias, los grupos de pares y la calle, e incluso de la política y la vida económica en las que han comenzado a participar; pero supongamos, a los efectos de esta exposición (pero no de la discusión reflexiva y crítica que debe continuar, naturalmente) que los efectos de la educación han sido y son, en todo caso, muy importantes y que, probablemente, el de los otros factores no contradice sustancialmente, en general, los de la experiencia educativa. Dejémoslo así, por ahora.

## **La implicación de los profesores y los padres en la enseñanza general: luces y sombras**

Pues bien, con esa reserva, continúo la discusión. ¿Qué puede ocurrir en la experiencia educativa española para que su resultado sea esa educación relativamente poca o mediocre?

Aquí propongo un método de discusión relativamente heterodoxo, como lo ha sido, también, el de examinar el nivel cultural por el procedimiento de considerar indicadores como los antes mencionados. Consiste en fijarnos en el testimonio de dos de los protagonistas de la enseñanza general, los profesores y los padres, porque entendamos que lo fundamental de la experiencia educativa se fragua en el espacio microsocioal en el que lo decisivo es la calidad de los encuentros entre profesores, padres y alumnos. Comprendo que estos espacios operan, a su vez, en un marco institucional más amplio, y no dejaré de hacer mención a ello, pero intentaré hacerlo en el curso de una discusión centrada en la experiencia fundamental.

Comencemos por los docentes de la enseñanza general. De nuevo, utilizo aquí una investigación reciente, basada en una encuesta entre docentes de

Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid.<sup>4</sup> Sus resultados nos alertan de que la experiencia educativa, vista por los docentes, no es, ni mucho menos, mala. Ya sabemos que se han ido acumulando en estos años numerosos testimonios dramáticos sobre lo que ocurre en las aulas, y sin duda todos ellos contienen su parte de verdad; pero cuando se pregunta a una muestra representativa de docentes sobre estas materias, la impresión global que se obtiene de sus respuestas no es la una frustración intensa, como no lo es, tampoco, de fallos en su capacidad de discernimiento, su esfuerzo o su espíritu de vocación o servicio.

Estos docentes son gentes con gran vocación: un 85% volverían a ser profesores si pudieran empezar de nuevo, a pesar de que el status de que disfrutaban (2,3 en una escala de 1 a 5) es muy inferior al que creen merecer (4,5), y de que su movilidad entre unos centros y otros es alta, sobre todo en el caso de los profesores en centros públicos. Usan al tiempo de los métodos tradicionales de explicación y de los libros de texto, sin desatender el uso del Internet y el recurso a las intervenciones de los alumnos. Mantienen niveles de exigencia altos (incluyendo, por supuesto, la realización de deberes en casa) que responden al imperativo moral de que los alumnos den lo mejor de sí mismos (lo que, como veremos, no se corresponde con el nivel de exigencia de los padres), y lo suficientemente altos como para criticar lo que ven como una tendencia a dejar pasar de curso a alumnos no preparados (un 44% cree que son muchos o bastantes los que pasan de curso en esas condiciones en los centros públicos; un 15%, en los privados o concertados). Sus juicios sobre el medio escolar son ponderados y ecuanímenes, y están relativamente satisfechos con el centro en el que prestan sus servicios y con sus relaciones con los demás profesores, con el director, los padres y los alumnos.

Estos profesores piensan que en torno a un tercio de sus alumnos simplemente “no están en su sitio” cuando están en la escuela. Hay algo así como un tercio que no encaja: un 31% que no se esfuerza, un 35% que no se concentra, un 35% que no está motivado. Eso se combina, y quizá esto les resulta lo más difícil de manejar, con una minoría, significativa, de un 14% que se estima que no acepta las normas, con una media de 11 interrupciones de cierta importancia al año (18 en los centros públicos, 4 en los privados). Todo lo cual no puede sino perturbar el orden y la concentración de una masa escolar, en la cual, por lo demás, según la estimación media de los profesores, el 60% no sabe expresarse con orden y claridad.

En tales condiciones, los profesores no acaban de ver que el sistema de enseñanza funcione razonablemente ni que sus resultados sean buenos. En lo tocante a la enseñanza de las Matemáticas, piensan que su resultado merece una puntuación de 3 en una escala de 1 a 5; en Lengua Española, una puntuación de 3,2; y en Inglés, una de 2,4, digamos, un claro suspenso. Y cuando se trata de hacer un balance global, el resultado es, de nuevo, el de un suspenso, un 2,5.

---

<sup>4</sup> Véase Pérez-Díaz y Rodríguez (2009)

Cabe preguntarse si las cosas están regular, o en torno al suspenso, pero van a mejor. No es eso lo que piensan los docentes. El 75% cree que la motivación de los profesores va a menos; el 79%, que la preparación previa de los alumnos va a menos; el 70%, que el nivel de disciplina va a menos. Para resumirlo en una apreciación global, mientras que el 48% piensa que, en cinco años, la calidad de la enseñanza en España será peor, sólo un 12,5% cree que irá a mejor, mientras que un 32% la ve al mismo nivel (al parecer, entre regular y malo).

¿Qué factores puede haber detrás de esta visión de los docentes, es decir, de personas directa y personalmente implicadas en la enseñanza, los combatientes en las trincheras, por así decirlo? Probablemente, y entro ahora en la consideración de algunos aspectos del contexto macro-social de la enseñanza, se dé aquí la siguiente combinación de factores.

Para empezar, hay cierta confusión pedagógica acumulada en el ambiente escolar cuyo origen está en las ideas y las prácticas de las élites políticas y de los funcionarios educativos de los últimos cuarenta años. Lo que era el “bachillerato clásico” era fácil de entender. Se trataba, en lo fundamental, de dar una formación conceptual a unas capas de la sociedad que, con el tiempo, se fueron haciendo cada vez más amplias; y de asegurar la transmisión de la cultura, y en particular de una base de conocimientos sobre los que construir, en su momento, un cuerpo de conocimientos profesionales. El proyecto podía parecer, y ser, “clasista” en sus inicios, pero tenía implícito un contenido emancipador o promotor de la movilidad social de las clases populares. Así fue entendido casi desde su arranque.

Pero para que funcionara un programa así, había que hacer compatible su expansión con el mantenimiento del nivel de calidad de la enseñanza. Esto fue más fácil de hacer, y hacer bien, en sociedades con una alfabetización temprana, y con una escolarización gradual hasta llegar a la universalización, primero, de una enseñanza primaria de buena calidad, y, luego, de la enseñanza media. Esto ocurrió, por ejemplo, en los países nórdicos; no en los euromediterráneos.

Además, en estos últimos, pero también en otros países,<sup>5</sup> la universalización de la enseñanza, tardía y apresurada, coincidió con un momento de confusión sobre los objetivos y los métodos de la enseñanza. La antigua obsesión, digamos, con el pensamiento claro y distinto, el trabajo perseverante, la disciplina del orden mental y la exposición clara, se contaminó de nubosidades retóricas y de un apetito por colmar unas ansias expresivas y emotivas que, quizá, tenían su punto de razón aplicadas a la primera infancia, pero que, en el caso de ser aplicadas a la enseñanza general podían suponer una operación de regresión, precisamente, a esa primera infancia; digamos, de infantilización del personal.

Es cierto que, como hemos visto, los profesores de secundaria son proclives a emplear los métodos tradicionales, a los que ven, al menos, lo que

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Nemo (1993)

ellos entienden como “resultados”, frente a “promesas” y “proyectos” y “expresiones de sí”. Pero, en todo caso, el ambiente de la vaguedad pedagógica se cuele a través de los mecanismos de validación de su *performance*, o del carácter de los cursillos en que han de participar para acumular méritos. Con la circunstancia añadida de que esa infantilización de la experiencia educativa, aneja a la retórica de la pedagogía confusa y a los incentivos institucionales dudosos, se agravó a causa de la irrupción de aquel tercio de estudiantes que no se encuentra “en su sitio” en la escuela, según dicen estos docentes.

Con todo esto se debaten unas gentes con un *ethos* profesional intenso y ejemplar, que se sienten, lógicamente, a la defensiva. Y que no acaban de fiarse de unos padres, con quienes se llevan bien pero a los que ven distraídos y sin criterios, y sin implicación profunda en la tarea. Ni de una clase política (y la administración territorial correspondiente) que les demanda a veces una transparencia de sus actos que probablemente se les antoja, a estos docentes, trivial, porque crean que se la exigen, para evaluarles, quienes no tienen el buen criterio necesario para hacerlo.

¿Cómo desbloquear una situación semejante? Quizá cabría explorar algunos cambios institucionales y estratégicos. Una alternativa institucional interesante sería aceptar un marco institucional flexible y abierto en el que hubiera competencia entre centros educativos, de modo que los que hicieran mejor las cosas, entendiendo por hacerlas mejor, que dieran la educación con la que los propios docentes sueñan, prosperaran, y, con ellos, los profesores correspondientes. Es una alternativa institucional en la que los profesores piensan poco, en especial los de los centros públicos; quizá por motivos ideológicos, aunque su nivel de sindicación es bastante bajo y, en sí mismo, no parece determinante de sus opiniones. Quizá temen perder, si son de centros públicos, en una competencia con los privados; pero probablemente estos temores son exagerados. Por otra parte, una alternativa estratégica interesante podría ser la de una suerte de alianza con los padres: un tema por explorar.

Así las cosas, volvamos la vista a los padres. Una vez más, me basaré en una investigación también reciente basada en una encuesta sobre una muestra representativa de padres de familia con hijos escolarizados en España.<sup>6</sup> Nos encontramos con una población que se siente responsable de la educación de sus hijos, y entiende que está bastante implicada en ella. Les ayuda a hacer sus deberes, conversa con ellos, y les estimula y acompaña para realizar actividades extra-escolares de contenido educativo. Asimismo, tiene libros en su casa, aunque ni son muchos (unos 180 de media) ni parece haber aumentado su número en la última década (más bien lo contrario).

A la hora de elegir centro, algo hacen por informarse y comparar entre varios centros. El criterio de la proximidad es el más importante, pero algo les afecta también un criterio vago de calidad, que quizá se reforzaría si el abanico de oportunidades de elección fuera efectivamente mayor. A estos efectos, cabe anotar que su opinión sobre el mecanismo del cheque escolar, es decir, de la

---

<sup>6</sup> Véase Pérez-Díaz, Rodríguez, y Fernández (2009)

subvención pública que les permitiera elegir entre un centro u otro, ha ido mejorando con el tiempo. En 1998, el 47% estaba a favor de ese mecanismo,<sup>7</sup> porcentaje que subió al 53% en 2000 y al 68% en 2008. ¿Sugiere esto una propensión a pasar del sector público al privado? Puede sospecharse que sí, pero, en este caso, otros datos sugieren que, de existir, la propensión podría ser muy ligera. En efecto, si, en 2008, el 66% de los padres enviaban sus hijos a un centro público y un 33% a uno privado, el cambio que supondría llevarlos a donde ellos “desearían”, porque tuvieran los medios para ello, pasaría a un 61% que lo enviaría a uno público, y un 38%, a uno privado. Quizá fuera el comienzo de un deslizamiento progresivo al sector privado, o quizá no. En todo caso, es curioso observar que si los deseos de estas gentes se cumplieran, el resultado sería, no un refuerzo del elitismo de los privados sino un equilibrio mayor en la composición social del alumnado tanto de los públicos como de los privados. Una composición, por así decirlo, más justa.

Los padres se preocupan, pues, por la educación de los hijos, hacen algo por ella, y, cuando lo hacen (como demuestra el estudio que comento), ello se nota en los resultados escolares de los hijos, medidos con la media de las asignaturas suspendidas en la última evaluación. Obsérvese, sin embargo, que las exigencias de los padres no suelen ser muy altas. La evidencia disponible muestra que porcentajes muy altos o bastante altos de los padres españoles lo que quieren, sobre todo, es que los niños en la escuela se preparen para vivir en sociedad adaptándose a los cambios, y convivan entre sí y estén a gusto, evitando la competencia entre ellos. Por lo pronto, los españoles están más satisfechos con los resultados escolares de sus hijos que los otros padres europeos, pero cuando se les pregunta las razones de su satisfacción, son menos capaces de darlas. En todo caso, los padres españoles son de un optimismo excesivo respecto a las expectativas que tienen de que sus hijos consigan un título superior.

## **Obstáculos a superar en los procesos de formación de los profesores y los estudiantes universitarios**

Ambos, profesores y padres, dependen en su actuación de un marco institucional dictado y mantenido por las elites políticas y su entorno (sin olvidar, en el trasfondo, sus votantes). El problema estriba en que, teniendo el poder, estas elites pueden tener una visión deficiente de la educación, tanto más cuanto su propia educación sea menos adecuada, en este caso, la que se deriva de su experiencia de la vida y su educación universitaria. En definitiva, la educación universitaria constituye la piedra angular del sistema educativo porque forma a los docentes, a buena parte de los padres de familia (hoy, entre el 25 y el 30% de las cohortes entre 25 y 39 años tienen título universitario), y a la casi totalidad de las elites. Ahora bien, ¿cuál es el nivel de calidad de la universidad española? Si la pregunta se hace en términos agregados, referida al conjunto, la respuesta es que el nivel es bajo. Así lo atestigua, por ejemplo,

---

<sup>7</sup> Véase Pérez-Díaz, Rodríguez, y Sánchez Ferrer (2001)

el hecho de que no hay una sola universidad española entre las 150 primeras del mundo, ni entre las 50 primeras de Europa<sup>8</sup>.

Es cierto que merece la pena profundizar en el asunto y desagregar la pregunta y la respuesta, porque, tanto para hacer justicia al presente como para mirar con acierto al futuro, conviene atender a las islas o islotes de excelencia que hay en ese conjunto. Pero, en este ensayo, me permitirá el lector que, aun dejando constancia de la tarea por hacer, me concentre en el conjunto.

Cierto, también, que debemos entender esta inferioridad relativa de la universidad española en el marco de esa comparación más amplia a escala mundial, por lo pronto entre universidades a uno y otro lado del Atlántico. Las cien mejores universidades de Estados Unidos, aun con sus defectos, pueden considerarse como un grupo relativamente ejemplar en cuyo espejo se suele mirar el resto. Dos rasgos suelen ser típicos de estas universidades. El primero es la importancia que en su origen tiene un impulso moral de gran intensidad. Con frecuencia ese impulso ha sido, en su origen, cristiano, y animado por un propósito de reforma del mundo, para mezclarse después con el procedente de una cultura humanista. El segundo es un marco institucional de diversidad y competencia, que otorga un dinamismo extraordinario a la experiencia universitaria y trae consigo una gran movilidad de docentes y discentes así como una propensión a la experimentación continua. Como contraste, las universidades europeas continentales han tendido a reducir, durante mucho tiempo, tanto su impulso cultural originario como su dinamismo institucional. De ahí su sentimiento de relativa decadencia y su fascinación por la experiencia americana: una fascinación que se traduce menos en las declaraciones oficiales de sus autoridades académicas que en el éxodo de los que hubieran podido ser muchos de sus mejores estudiantes al otro lado del Atlántico. El caso de España se sitúa dentro de esta experiencia europea continental, probablemente en su segmento inferior.

A la hora de explicar la debilidad de la universidad española, me fijaré en la experiencia y en los procesos de formación de sus protagonistas, los profesores y los estudiantes. Mi análisis conlleva, lógicamente, una carga interpretativa que refleja una experiencia personal de algunas décadas de vida universitaria en España y fuera de ella, y una serie de estudios, y está, obviamente, abierta a discusión<sup>9</sup>.

Sin entrar ahora en consideraciones históricas, digamos que la universidad española del siglo XIX y primer tercio del XX derivó hacia un modelo de universidad estatista, corporatista y profesional, atenta a la demanda de un estrato reducido de la sociedad, que, con el tiempo, se fue ampliando lentamente. Pues bien, centremos la atención en los dos últimos

---

<sup>8</sup> Véase el *Academic Ranking of World Universities* (ARWU) 2009. La primera universidad española sería la Universidad de Barcelona (174 en el mundo y 66 en Europa); la Universidad Autónoma de Madrid ocupa el puesto 201 en el mundo (y 80 en Europa) y la Universidad Complutense de Madrid, el 205 en el mundo (y 83 en Europa). Véase también *Times Higher Education* 2009.

<sup>9</sup> Véase Pérez-Díaz (2010); y Pérez-Díaz y Rodríguez (2001)

tercios del siglo pasado y el arranque de éste, y en el proceso de formación de profesores y estudiantes.

Comencemos con los profesores. Los profesores no se improvisan. Se hacen a través de mecanismos culturales e institucionales entre los que destacan sus comunidades intelectuales y sus procedimientos de selección. La clave, en definitiva, está en las relaciones entre maestros y discípulos. Lo “normal” (de “norma”) es que éstas sean intensamente interpersonales, porque las comunicaciones intelectuales básicas se hacen de persona a persona. El profesor habla a un aula quizá repleta de gentes, pero sus palabras llegan a cada uno de ellos; el autor puede dirigirse a un público, pero la lectura de su obra se hace de uno en uno. Así se forman, si se forman, unas redes de afinidad intelectual que son, al tiempo, de afinidad y complementariedad emocional y moral. De la firmeza de esas redes y de la calidad de los contenidos culturales que circulan a través de ellas depende la calidad de la vida intelectual de los miembros de esa comunidad a lo largo del tiempo. Los hábitos del juicio ecuánime, el impulso hacia la verdad, la lealtad en la cooperación y en la competencia se forman, cuando se forman, en esa comunidad básica.

En España, las redes de magisterio y discipulazgo han sufrido avatares inquietantes en estos últimos setenta u ochenta años. La guerra civil, el exilio exterior e interior posterior, el clima de sospecha y mediocridad, de una vida intelectual vigilada, al menos en las ramas de humanidades, ciencias sociales y en parte de las disciplinas jurídicas y científicas, propician durante un tiempo un estado de cosas caracterizado por una coexistencia pacífica entre profesores y estudiantes que se desconocen mutuamente, lo que incentiva el autodidactismo de los estudiantes.

La etapa siguiente es como un paso adelante y otro atrás. Las turbulencias del movimiento estudiantil de los años cincuenta y sesenta traen consigo impulsos contrarios, a la apertura pero también al desconcierto. Si los estudiantes buscan maestros más allá del entorno local, llegan a ellos a través de experiencias de segunda mano, con frecuencia, manuales y breviaros, y tienden a usarlos como guías para recetas rápidas y fáciles con que orientarse en un mundo confuso. Los maestros locales, inseguros, intentan congraciarse con los jóvenes, perdiendo así aún más su autoridad. En esas condiciones, los jóvenes se imitan entre sí y se encaminan fácilmente por la senda del consumismo cultural: consumen ideas que reciben ya hechas, sin someterse a la disciplina de reproducirlas y modificarlas a través del trabajo, la discusión y el contraste con la realidad. Pueden sentirse el centro de las cosas y propensos a prestar atención a mensajes que justifican su denuncia de un mundo en el que apenas cuentan y en el que aspiran a serlo todo; pagarían entonces su autodidactismo con la adopción de una cultura derivativa, el escaso recorrido de su trabajo intelectual y la dosis de deshonestidad intelectual que conlleva la costumbre de criticar la realidad sin tomarse el esfuerzo de entenderla. De ahí, quizá, el éxito de las ideologías de la denuncia simple y sentimental del mundo, que adulan a los jóvenes mediante una apelación a su capacidad de entusiasmo, y les hacen sentirse héroes, vanguardia de la historia, capaces de transformar las cosas con poco más que fórmulas mágicas. Todo esto degrada

el nivel de su vida intelectual y erosiona los cimientos sobre los que se hubiera podido construir un día el edificio de una obra razonable.

La descripción anterior, un tanto estilizada y crítica, y que sin duda se ajusta más a unos sectores que a otros de la vida universitaria de la época, es relevante para nuestra historia, porque esboza las premisas que permiten entender no sólo la distorsión sistemática de las relaciones de magisterio y disipulazgo de la época, sino también las décadas siguientes, los cambios en los mecanismos de selección del profesorado y el carácter de los departamentos como remedos de comunidades intelectuales.

El proceso de selección de profesorado de las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta se hizo en base a una serie de estructuras clientelistas en torno a los catedráticos, y contando con un mecanismo clave que era la llamada oposición a cátedra. Ésta era una forma de *disputatio* o discusión abierta entre los opositores a la vista del público, que permitía dirimir los conflictos clientelares, al tiempo que tenía un componente meritocrático e introducía unos mínimos de exigencia profesional, aunque sólo fuera por la presencia de un público reticente, dejando un margen para que gentes independientes pudieran deslizarse entre las redes clientelares aprovechando una situación de equilibrio entre fuerzas contrarias.

Ello cambió, a todavía peor, con las reformas introducidas en los años setenta y ochenta. Por un lado, el sistema creció porque hubo muchos más alumnos y, lógicamente, más profesores, que inicialmente fueron reclutados “a dedo” por los catedráticos de turno. Con el tiempo, esta masa de profesores en situación precaria presionó para que sus puestos se consolidaran, y la resistencia de los catedráticos, sin recursos estratégicos ni suficiente autoridad, se fue debilitando hasta que colapsó. Al final, con la hoja de parra ideológica de rigor, que incluía una apelación a la justicia y la igualdad y el progreso, no sólo se dio entrada a la masa de los profesores en precario, sino que también se fueron arbitrando procedimientos de fácil acceso a los puestos docentes, a poco que se contara con la aquiescencia de tribunales y comités de selección dispuestos a escuchar favorablemente los ejercicios de los candidatos locales, que fueron derivando hacia la presentación autoelogiosa del candidato y su exposición de un tema de su propia elección, con el resultado, obvio, de una endogamia local altísima.

La implicación de todo ello ha solido ser (con las muchas y valiosas excepciones de rigor) la constitución de departamentos que son no tanto una comunidad intelectual o una matriz de comunidades y redes intelectuales cuanto una organización administrativa para el reparto de clases y de horarios. Cultivando su jardín, no suelen facilitar el regreso y la instalación de docentes e investigadores formados en universidades extranjeras de calidad. Lo habitual es que les dejen entrar por una puerta pequeña y entreabierta, quizá para que, en su momento, habiendo rebajado sus expectativas y sus aspiraciones, domesticados, hagan suyas las reglas de juego del medio local. Todo ocurre como si se tratara de que estos híbridos culturales de autóctonos socializados en un medio exterior, al volver, no puedan sobrevivir y reproducirse en su

medio de origen, y, de este modo, no pongan en peligro las especies locales bien adaptadas a este medio.

Estos procesos de formación dudosa de un cuerpo profesoral se han complementado con procesos de formación de un ethos estudiantil también inquietante, y no por su inquietud sino por su quietud. La población estudiantil se multiplicó por veinte en la segunda mitad del siglo XX, pero esta expansión tuvo lugar bajo ciertas condiciones. Por el lado de la oferta, el estado ha mantenido los costes económicos a un nivel muy modesto (del orden de una sexta/séptima parte de los costes reales), y reducido al mínimo las barreras de ingreso en la universidad. Por el lado de la demanda, las clases medias y populares del país han podido realizar sus aspiraciones de que sus hijos tuvieran estudios universitarios a bajo coste y con una idea vaga y genérica acerca del contenido de tales estudios. El punto de equilibrio entre las bajas barreras de entrada y las expectativas imprecisas y relativamente modestas de quienes aspiraban a entrar, ha venido a ser así el de una *performance* o desempeño modesto.

Pero hay que ver este punto de equilibrio en su contexto cultural y sometido al proceso de cambio correspondiente. Para ello conviene atender a la construcción del sentido de su experiencia que hayan podido ir haciendo las últimas generaciones de estos jóvenes.

Aquí se dan cita varios temas que afectan al marco político, y económico y social. Por un lado, ha habido y hay cierta confusión general en estas generaciones respecto al mundo contemporáneo y a su modo de funcionar. De hecho, han tenido una experiencia extraña respecto a lo ocurrido en el terreno político en España. Han visto cómo el cambio político ha tenido lugar como consecuencia de procesos en los cuales la sociedad y la clase política han desempeñado un papel de acompañamiento de las circunstancias, pretendiendo representar, sin embargo, un papel protagonista. Aunque la prédica oficial haya podido ser (y siga siendo) la de una conquista de la democracia, o algo parecido a ello, la realidad, que se sabe o se barrunta, es la de que las circunstancias definitivas para su instalación han sido (1) la muerte, por razones biológicas obvias, del General Franco, y con él, el colapso de un régimen que era, en gran medida, un régimen personal, (2) la convergencia de consecuencias inesperadas de una serie de procesos complejos de cambio económico y sociocultural, ligados, por ejemplo, a grandes procesos migratorios, y (3) la ubicación de España en un contexto económico y geoestratégico, el del mundo occidental, que hacían impensable algo que no fuera una transición a una democracia liberal parecida a las de su entorno. Ha habido, pues, no una transición como resultado de un esfuerzo colectivo deliberado, sino un acto colectivo de prudencia y adaptación razonable, y manejo sensato, de la situación. Algo parecido ha ocurrido en el terreno económico, donde también se ha dado mucho de adaptación al contexto. Por ejemplo, mucho de continuación de una pauta de políticas económicas y sociales que arranca de los años sesenta, es decir, de antes de la transición, y se prolonga, y se refuerza, en las décadas siguientes; y todo ello con una notable falta de atrevimiento para acometer grandes reformas o impulsar el desarrollo de un sector exportador o de bienes que incorporaran alta

tecnología. Lo común a estas experiencias políticas y económicas de las gentes no ha sido la innovación y la decisión enérgica, sino el acomodarse, ir manejando las cosas, y dejarse llevar. Casi como si se pensara que el mundo fuera solo; pero sin decirlo.

Al nivel más próximo de sus experiencias inmediatas, lo que hemos visto y vemos es una sucesión de generaciones jóvenes de recorrido corto. Parecen llegar muchos a las universidades pensando que ejercen una especie de derecho natural a ser universitarios, predispuestos a atravesarlas con el menor coste posible, en pocos años y obtener su título; lo que resulta hacedero porque no hay filtros al principio, ni apenas durante la carrera en bastantes casos. Son gentes que, más tarde, van reduciendo su propensión a la movilidad, y afrontan la crisis económica, si llega, cuando llega, por el procedimiento de quedarse en casa; procedimiento sin duda muy prudente, aunque no muy audaz. Que se adaptan bien a la propuesta política laboral que se les hace, que es la de un mercado de trabajo dual, en el que ellos llevan la peor parte, y aceptan, con buen talante, las explicaciones de que así sea; sin apenas protestar. Quizá porque al cabo de los años bastantes o muchos pasan a ser trabajadores fijos. Adaptándose con un espíritu de tolerancia y de buena convivencia; con discreción. A la espera de que las cosas mejoren, para salir adelante. Como efectivamente mejoran, por lo demás, por ejemplo desde mediados de los noventa a casi finales de la primera década del siglo XXI; al menos respecto a los quince años anteriores. Confiados, en definitiva, en que las cosas, al final, se arreglen.

La conclusión que cabe inferir de esta narrativa podría ser la siguiente. Estamos ante experiencias de formación de un ethos docente (de los profesores) y un ethos discente (de los estudiantes) que no sugieren motivaciones íntimas importantes para dar mucho de sí mismos. De modo que, en ausencia de incentivos externos, o de lo que podríamos llamar, “choques de la realidad” procedentes del exterior, lo normal es esperar que el organismo en cuestión, la universidad (en su conjunto) se mantenga estable en un nivel de cierto letargo; o quizá que su desorden aumente, si por desorden se entiende una flojedad general en el cultivo de la inteligencia, las virtudes de carácter y el horizonte de vida, a los que me refería al principio de este breve ensayo.

## **Conclusión: un pacto educativo de devolución de soberanía**

¿Qué se puede hacer con una situación semejante? La discusión anterior sugiere algunas líneas de actuación. La debilidad de la cultura y la educación de los españoles requiere un tratamiento holístico, profundo y complejo, y mantenido a lo largo de mucho tiempo; pero es obvio que los indicadores analizados dan pistas sobre acciones precisas que podrían ser útiles. Por ejemplo, cabría cuidar la enseñanza de algunas disciplinas claves, como las Matemáticas y el Inglés, y cultivar las prácticas artísticas. Más compleja tendría que ser una actuación orientada a promover la emancipación de los jóvenes y el desarrollo de su interés por la política, su nivel de confianza en los demás, su capacidad de asociarse o sus aspiraciones profesionales.

La reflexión sobre los profesores nos alerta sobre el interés de aclarar la confusión pedagógica que desdibuja la diferencia entre la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria; destaca el potencial de dedicación, espíritu vocacional y nivel de exigencia educativa que se da entre los profesores; y señala la necesidad de reducir su reticencia respecto a una ampliación del grado de competencia entre los centros que podría repercutir en una mejora de la enseñanza. Lo que sabemos sobre los padres nos indica lo mucho que su buena disposición a implicarse en la educación de sus hijos podría hacer para mejorar el rendimiento escolar de éstos; pero también pone de relieve los límites de sus niveles de exigencia, y probablemente de autoexigencia. Que, en las circunstancias actuales, profesores y padres establezcan una suerte de alianza parece más deseable que probable, pero no imposible; en todo caso, harían falta cambios profundos en el marco institucional para dar a unos y otros la capacidad de decisión y los recursos estratégicos de los que ahora carecen. La discusión sobre la universidad, centrada en el comportamiento de profesores y estudiantes, y en sus procesos de formación, pone de manifiesto la complejidad, el alcance y el largo horizonte temporal que debe tener una estrategia que intente modificar los procesos de formación de profesores y estudiantes, y quiera favorecer, así, el desarrollo de comunidades intelectuales genuinas.

Pero el problema de las reformas reside tanto en el qué como en el cómo. Casi todas las reformas que podrían inferirse de las observaciones que he ido haciendo desbordan la capacidad de las elites políticas, y, probablemente, de su entorno de elites económicas, sociales y culturales. En todo caso, las elites políticas tienden a adoptar la perspectiva de una suerte de determinismo institucional centrado en las condiciones políticas y económicas de la vida cultural. Desde hace varias generaciones, estas elites suelen imaginar que, una vez que se resuelven los temas económicos y políticos que ellos consideran básicos, los problemas de dinero y de repartos de poder, lo demás fluye casi solo, con la ayuda de una dosis módica de “prédicas y técnicas”. Como si, en último término, dadas una economía de mercado y una democracia liberal, bastase la prédica de la modernización y algunos ajustes técnicos en las rutinas habituales de la escolaridad para que la educación mejorase gradualmente.

Es curioso que se empeñen en esta lectura determinista institucional un poco ingenua, si se piensa que no se aplica bien a lo más obvio y a lo que tienen más cerca: al efecto que la mera existencia de una democracia liberal, y una economía de mercado, pueden tener sobre los niveles de confianza social y de interés por la política. De hecho, esos niveles en España son bajos, y no ponen de manifiesto una tendencia al alza en las tres últimas décadas. Señal de que no bastan las instituciones por sí mismas, y que haría falta atender a la calidad de su funcionamiento y a la cultura, la motivación y los hábitos de las gentes.

Una alternativa a la apuesta por las reformas desde arriba, la impulsada por las elites políticas y su entorno, es invertir la perspectiva y apostar por las unidades básicas de la sociedad. En este caso, lo fundamental de las reformas

vendría desde abajo. La clave estaría en que, en un mundo muy diversificado, islas o islotes de buenas prácticas educativas, tales como centros de enseñanza media, departamentos docentes o redes de investigación y de debate universitario, desarrollaran su iniciativa, entrasen en alianzas unos con otros, y con el exterior, y apelasen directamente a la sociedad, los padres, los estudiantes o las asociaciones más diversas.

Ese esquema de actuaciones descentralizadas ofrecería tal vez una oportunidad a gentes situadas en la periferia del sistema para dar los pasos adelante que ahora no se atreven a dar, reforzar su voz y adquirir más protagonismo. Por ejemplo, podría potenciar la intervención de un segmento de la población con un protagonismo educativo muy inferior a la magnitud de su presencia, y probablemente de sus méritos, como es el de las mujeres. Conviene recordar, a estos efectos, que la inmensa mayoría de “los padres” que se implican más en la educación de sus hijos son “las madres” (83%); que la mayor parte del profesorado de la educación secundaria es femenino (60% en nuestra encuesta); que las niñas suelen obtener mejores resultados que los niños en la ESO (suspenden una media de 1,35 asignaturas mientras que los niños suspenden una media de 2,21); y que son ya más las mujeres con título universitario que los hombres en las cohortes más jóvenes (por ejemplo, el 36% de las mujeres de 20 a 29 años, frente al 23% de los hombres). Hay aquí un potencial sin realizar plenamente, que podría contribuir a romper el bloqueo de las decisiones que no se toman y la monotonía de las rutinas que no se cambian, sobre todo si ese potencial se canaliza no a través de la política sino a través de la iniciativa local.

Desde este punto de vista, lo que se podría desear de las élites políticas sería un pacto educativo cuyo contenido básico fuera un acto de abdicación de la mayor parte de sus poderes de intervención, con objeto de dar pie a que la sociedad haga, a su modo, diverso y experimentador, lo que ellas no han hecho en varias décadas. Hecho este acto, y pacto, por la clase política, en un espíritu de humildad y de autocontención, podría tener un carácter ejemplar. Vendría a ser como un acto de devolución de soberanía a la sociedad, que recordaría alguno de sus mejores momentos, como el del propio arranque de la transición democrática.

## REFERENCIAS

- \* Academic Ranking of World Universities (ARWU). 2009. *Academic Ranking of World Universities 2009*. Disponible en <http://www.arwu.org/ARWU2009.jsp>
- \* Bergson, Henri. 2008 [1932]. *Les deux sources de la morale et de la religion*. Paris: Presses Universitaires de France.
- \* Nemo, Philippe. 1993. *Le chaos pédagogique*. Paris: Albin Michel.
- \* Pérez-Díaz, Víctor. 2010. *Universidad, ciudadanos y nómadas* (de próxima publicación).
- \* Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 2001. *Educación superior y futuro de España*. Madrid: Fundación Santillana.
- \* Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 2009. *La experiencia de los docentes vista por ellos mismos: una encuesta a profesores de enseñanza secundaria de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Fundación Instituto de Empresa.  
Disponible en <http://www.asp-research.com/profesores%20cam.asp>.
- \* Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 2010. *La cultura de la innovación de los jóvenes españoles en el marco europeo*. Madrid: Fundación Cotec (de próxima publicación).
- \* Pérez-Díaz, Víctor, Juan Carlos Rodríguez y Juan Jesús Fernández. 2009. *Educación y familia*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- \* Pérez-Díaz, Víctor; Juan Carlos Rodríguez y Leonardo Sánchez Ferrer. 2001. *La familia española ante la educación de sus hijos*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- \* Times Higher Education. 2009. *World University Rankings 2009*. Disponible en <http://www.timeshighereducation.co.uk/hybrid.asp?typeCode=438>.

## **CAPÍTULO 3**

# LA CRISIS DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y LAS REFORMAS NECESARIAS

Luis María Linde \*

En 2009 la economía española entró en recesión, con una caída en el PIB del 3,6% (según cifras provisionales). Esta contracción de la actividad, que debe ser considerada en el marco de la recesión internacional (el PIB del conjunto del área euro cayó el 3,9% y Alemania y el Reino Unido registraron caídas superiores a la española) ha sido la más fuerte desde 1971, primer año de la serie de la Contabilidad Nacional que publica el Instituto Nacional de Estadística; sólo se le acerca la caída registrada en 1993 (-1,1%). Si, además, tenemos en cuenta que el desempleo se sitúa en torno al 20% de la población activa y el déficit público cerca del 12% del PIB, está justificado afirmar que la economía española se enfrenta a la crisis más grave del último medio siglo.

La base económica sobre la que incide esta crisis es, desde luego, tanto en términos absolutos, como relativos, mucho más desarrollada y rica que la que existía en los años 70-80 del siglo pasado, cuando se producen las dos crisis del petróleo que, en nuestro caso, se solaparon con las consecuencias económicas de la transición a la democracia, un proceso que no puede darse por concluido hasta mediado el decenio de los 80, cuando se formaliza nuestra adhesión a la Comunidad Europea.

Sin duda, lo que distingue la recesión española es su gran impacto en el empleo. Según datos del Banco Mundial, publicados en el otoño de 2009 (y, desde entonces, la situación se ha agravado en términos relativos para España) la tasa de paro española es 2,5 veces la del conjunto de países desarrollados y 2 veces la del área euro. Este no es, tampoco, un rasgo nuevo de nuestra economía: en 1991-2000 la tasa de paro española fue 2,8 veces la del conjunto de países desarrollados. Pero entre 2000 y 2007 se había conseguido un gran acercamiento a la media de la zona euro (8,3% de paro en España y 7,5% en la zona euro).

## Demografía, renta, empleo

La demografía, la renta *per capita* y el empleo pueden caracterizar la evolución de la economía española durante el último cuarto de siglo.

Entre 1940 y 1960, la población total pasó de 26,4 a 30,8 millones de habitantes. En esos veinte años las tasas de crecimiento demográfico fueron inferiores a las registradas en los tres primeros decenios del siglo XX, lo que

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado

debe atribuirse, obviamente, a las consecuencias prolongadas en el tiempo de la guerra civil. Entre 1960 y 1980, con el enorme impulso económico del decenio de los 60, la población total pasó de 30,8 a 37,4 millones de habitantes, con las tasas de crecimiento más altas del siglo XX, a pesar de un saldo emigratorio negativo de 600.000 personas que se concentró en el decenio de los 60.

En 1980-2000 las tendencias demográficas cambiaron profundamente. El número de nacimientos se desploma (8,3 millones frente a 13,2 millones en 1960-1980), pero crece espectacularmente el saldo de la inmigración, 1,4 millones. Incluso teniendo en cuenta el saldo positivo de la inmigración la población española creció en 1980/2000 a las tasas más bajas del siglo, salvo, desde luego, el decenio de la guerra civil. De no haber sido por el saldo positivo de la inmigración, la población total española habría quedado estancada y habría sido en 2000 la misma que en 1990.

Entre 2001 y 2008 la evolución demográfica mantuvo los rasgos de 1980-2000, pero muy acentuados. El crecimiento natural de la población (nacimientos menos defunciones) fue, para el total de esos ocho años, de sólo 619.000 personas, pero el aumento debido a la inmigración fue de 4,8 millones. Considerando el período 1991 y 2008 el incremento de la población española (6,9 millones) se ha debido en un 87% a la inmigración; España ha reproducido en el último decenio, de forma intensa y comprimida en el tiempo, el patrón demográfico (proporción entre crecimiento natural e inmigración) seguido por los grandes países de Europa Occidental de los años 80 y 90.

El fuerte declive de la natalidad, iniciado en los años 80, plantea problemas graves a largo plazo que no pueden resolverse, simplemente, con la inmigración. En primer lugar, los flujos migratorios no se dirigen a las economías estancadas, sino a las economías con altas tasas de crecimiento que generan oportunidades de empleo; una economía con una tasa de natalidad tan baja como la española tiene, inevitablemente, una tendencia al bajo crecimiento, y atraerá un flujo inmigratorio importante sólo en momentos aislados de expansión.

En segundo lugar, la pobre evolución demográfica y su efecto sobre la proporción de personas activas/pensionistas hace difícilmente sostenible el sistema público de pensiones “de reparto”, en el que las cotizaciones de los activos financian las pensiones de los jubilados; este sistema evolucionará, inevitablemente, hacia un sistema de pensiones mínimas o de subsistencia, en el que los cotizantes de niveles altos y medios de rentas de trabajo verán –ya lo están viendo, pero ocurrirá cada vez en mayor medida- cómo la Seguridad Social confisca, literalmente, una parte creciente de las pensiones a las que, en principio, tendrían derecho en función de sus cotizaciones, en favor de los pensionistas de menores niveles de renta y cotización. El sistema de cotizaciones para la jubilación a la Seguridad Social se convertirá, así, en un subsistema fiscal muy “progresivo” –no respecto a las cotizaciones, sino respecto a las prestaciones-, paralelo al general, dedicado a financiar las pensiones públicas de subsistencia, por lo que la mayor parte de los

trabajadores tendrán que cotizar privadamente a planes de pensiones de capitalización.

Finalmente, en tercer lugar, aunque esta es una consideración que va más allá de la economía, un país cuya población total evita el declive o se incrementa, enteramente o en gran medida, a partir de la inmigración de adultos está aceptando una transformación cultural y social profunda que, por supuesto, nadie ha planeado y de consecuencias imprevisibles a largo plazo.

En cuanto a renta, medida en términos de paridad de poder de compra, que permiten efectuar comparaciones internacionales eliminando el efecto distorsionador de las variaciones en los niveles de precios, España aportaba en 1995 el 10,4% del PIB total del conjunto de países de la UEM; en 2008, la aportación fue del 13,6%. En 1995 el PIB *per capita* español era el 79,1% del de la UEM en su conjunto, mientras que en 2008 llegó al 95,3%. En ese período, 1995-2008, y siempre en términos de paridad de poder de compra, el PIB total creció en España a una tasa anual del 6,5%, muy por encima de la tasa correspondiente a la UE (15 miembros) y a Estados Unidos; en la Unión Económica y Monetaria, sólo Irlanda mantuvo un crecimiento más rápido que España; el PIB *per capita* español creció, siempre refiriéndonos al período 1995-2008, a una tasa del 5,2% anual acumulativo, muy superior a la registrada en Estados Unidos (3,9%) y a también a la registrada para el conjunto de los países de la Unión Monetaria Europea (3,7%).

Finalmente, la situación del empleo mejoró notablemente entre 1995 y 2008, acercándonos a los parámetros de los países europeos más desarrollados. En 1995, las tasas de actividad y de ocupación españolas (población activa y empleada en proporción a la población entre 16 y 64 años) se situaban muy por debajo de las correspondientes al conjunto de la OCDE y al conjunto de los países de la Unión Monetaria; en 2008, la tasa de ocupación se había acercado mucho a la del conjunto de la Unión Monetaria (66% frente a 67,8%), superando a la del conjunto de la OCDE (65,1%); por su parte, la tasa de actividad española (74,1%) superaba tanto a la del conjunto de la OCDE (69%) como a la del conjunto de la Unión Monetaria (73,2%).

La crisis que se inicia en 2007-2008 y se desarrolla en 2009 ha puesto fin, de forma abrupta, a nuestra etapa de mayor auge económico desde los años 60 del siglo pasado. No hay duda de la influencia de la crisis internacional en la crisis española, pero tampoco acerca de la existencia de factores autónomos que habrían llevado nuestra economía, en todo caso, al fin de esta fase de expansión.

### **La pérdida de competitividad**

El rasgo más característico de nuestra evolución económica durante los años de fuerte expansión, 1996-2007, ha sido la pérdida de competitividad, que ha llevado a que el saldo del sector exterior (exportaciones menos importaciones de bienes y servicios) haya contribuido siempre negativamente tanto al PIB en sus valores absolutos, como a sus tasas de crecimiento. Cualquier examen sobre el futuro de la economía española debe analizar las

causas de esta evolución, que ha sido y seguirá siendo determinante para nuestras posibilidades de crecimiento, para la creación de empleo y, por ello, para la estabilidad política y social.

El déficit corriente de la balanza de pagos pasó del 4% del PIB en 2000 al 10% en 2007: en el conjunto de países de la UEM, sólo Grecia llegó a un déficit corriente superior al de España, mientras el área euro en su conjunto mantenía un ligero superávit a lo largo de ese período. En suma, el saldo exterior ha sido un freno permanente para nuestra tasa de crecimiento: entre 2002 y 2007 el déficit exterior redujo la tasa anual de crecimiento del PIB entre 0,5 y 1,7 puntos, con un efecto negativo particularmente intenso en 2004-2006.

Considerando el período 2000 - 2008, el crecimiento real del PIB en España fue del 28%. Pues bien, el aumento en el consumo, incluyendo tanto el consumo privado (que oscila en torno al 57% del PIB), como el consumo público (19% del PIB) fue responsable o explica 25 puntos de ese 28%. La aportación del resto de los componentes del PIB (el neto de la inversión o formación de capital y el saldo exterior) sólo explica 3 puntos del aumento. Eso quiere decir que el déficit exterior “se ha comido” gran parte de la aportación de la inversión al aumento del PIB. Sin embargo, en 2009, con la crisis, la caída en el consumo y en la formación de capital ha afectado negativamente al PIB, pero el saldo exterior ha tenido una contribución positiva, al disminuir el déficit.

Para explicar esta evolución hay que identificar los factores que han actuado en España de modo diferente a como han actuado en los países que podemos considerar nuestros competidores. Siendo miembros de la Unión Monetaria, parece obvio que nuestros competidores son, tanto en el mercado exterior, como en el mercado español y en la UE, en primer lugar, los países de la Unión Monetaria, con los que compartimos mercado único, de tipos de interés y moneda.

De los diferentes indicadores que pueden utilizarse para medir la evolución de la competitividad, el más utilizado es la evolución de los costes laborales por unidad de producto, lo que se denomina “costes laborales unitarios” (CLU). Entre 2000 y 2008, los costes laborales unitarios aumentaron en España un 27%, frente a un 7% para el conjunto de la OCDE y un 15% para el conjunto de los países de la Unión Monetaria. Los CLU crecieron en Alemania en ese período sólo el 1%, en Francia un 18%, y en Italia el 32%. La evolución de los CLU resume el conjunto de factores que han contribuido a erosionar la posición de nuestras empresas, tanto en el mercado internacional, empezando por el mercado de la UE, como en el mercado español.

La evolución de los CLU es el resultado de la evolución del coste del trabajo y de la productividad. Si los CLU han crecido más rápidamente en España que en el conjunto de la UE o en los países de la Unión Monetaria ello se ha debido a un crecimiento más rápido del coste del trabajo en España, a un crecimiento más lento de la productividad o a una combinación de ambos factores. Los datos disponibles indican que, efectivamente, se dieron ambas cosas.

Los costes del trabajo crecieron en España en 2000-2008, en términos nominales, más rápidamente que en el resto de países de la Unión Monetaria, algo que puede explicarse por la evolución de la actividad económica y de los precios en España y en el resto de la UEM. Entre 2000 y 2008, el PIB español *per capita* creció, a precios corrientes, un 53%, mientras que el PIB *per capita* del conjunto de los países de la UEM crecía un 30%. Es decir, la economía española creció mucho más rápidamente que la del conjunto de la UEM, con un gran aumento en el número de personas ocupadas (cerca de 5 millones entre 2001 y 2007, en gran parte, inmigrantes). Nuestra inflación fue también superior: entre 2000 y 2008 el índice de precios (o deflactor) del PIB creció un 19% en la Unión Monetaria y un 36% en España, mientras que los precios al consumo crecieron un 21% en la OCDE, un 20% en la Unión Monetaria y un 30% en España.

En cuanto a la pobre evolución de la productividad en la economía española en comparación con la de nuestros socios europeos y otros países desarrollados, como EEUU, se suele señalar la calidad del capital humano (es decir, fundamentalmente, la calidad y duración de la educación), el tamaño medio de nuestras empresas y el nivel de la competencia, muy afectado por las intervenciones y regulaciones administrativas, incluidas las regulaciones del mercado laboral. A estos factores, que afectan a la productividad en cualquier país, habría que añadir en nuestro caso el impacto de la muy alta temporalidad en el empleo, un factor al que nos vamos a referir enseguida.

La caída en la actividad que se inicia en 2008, que se acentúa en 2009 y que no va a superarse en 2010 ha sido consecuencia del desplome en la demanda nacional, empezando por el sector de la construcción, compensado, en parte, por la caída en las importaciones y la disminución del déficit exterior. Las consecuencias más importantes de este proceso han sido, como señalamos al principio, en primer lugar, su impacto en el empleo, que ha disminuido en 2 millones de personas entre diciembre de 2007 y diciembre de 2009, y, en segundo lugar, su efecto sobre la posición financiera del sector público, que ha sufrido un grave deterioro en 2008-2009.

Mucho más paro y mucho más déficit público han sido las dos vías de ajuste de nuestra economía ante la crisis. Aunque otros países de la UE han llegado a déficits públicos todavía más elevados, por ejemplo, el Reino Unido, ninguno ha sufrido un aumento del paro tan agudo como España, hasta el punto de que este empieza a ser, para instituciones internacionales, analistas económicos y para los grandes medios de comunicación el rasgo más característico de la economía española en la actualidad.

## **El marco laboral y sindical**

No hay, prácticamente, análisis solvente de la reciente evolución económica española que no señale las particularidades de nuestro marco laboral y sus efectos perversos sobre el empleo.

Las cifras son elocuentes: a finales de 2009 el número de personas con empleo en España se sitúa en unos 18,5 millones, el mismo número que a

mediados de 2005, con una pérdida de unos 2 millones de empleos respecto al máximo alcanzado en 2007, que fue de 20,5 millones. Si, en vez de medir el fenómeno a través del número de personas empleadas, lo medimos a través del número de parados demandantes de empleo en todas las posibles situaciones tendríamos que el número de parados, así definido, llegó a un mínimo, en 2006, con unos 3 millones, y ha subido hasta 5,5 millones a finales de 2009. Ha sido, en términos relativos, el ajuste vía desempleo más intenso registrado en toda la UE y, probablemente, en toda la OCDE. Una parte de este incremento en el desempleo se debe, sin duda, a la crisis en el sector de la construcción, inevitable tras un quinquenio de enorme *boom* en ese sector. Pero no es el dato más destacable: lo fundamental es que en los últimos 30 años nuestra tasa de paro *nunca*, ni siquiera en los momentos de mayor expansión, ha bajado del 8% de la población activa, una tasa que en muchos países desarrollados se consideraría muy mala o, incluso –en EEUU, por ejemplo-, catastrófica.

Las regulaciones laborales españolas, que en algunos aspectos tienen su origen ya remoto en el papel otorgado a los sindicatos “verticales” u oficiales en el régimen de Franco, presentan algunas características que los expertos consideran clave a la hora de entender las dificultades de nuestra economía para generar trabajo y su facilidad para destruirlo. Se señalan, en particular, dos elementos. En primer lugar, tenemos el mercado laboral más “dual” del conjunto de la UE, en el que se da una gran diferencia de coste para las empresas entre la contratación indefinida y la contratación temporal; en segundo lugar, tenemos un sistema de fijación de salarios y condiciones de trabajo que, a través de la imposición de las condiciones pactadas en los convenios colectivos de ámbito nacional o provincial, tiene muy poco en cuenta las condiciones económicas individuales de cada empresa.

Para las empresas, la diferencia fundamental entre la contratación indefinida y la temporal está en el coste del despido. De acuerdo con los estudios realizados por la OCDE y el Banco Mundial, y en una comparación en términos homogéneos, la indemnización en caso de despido a los trabajadores con contrato indefinido (en torno al 70% del total de empleados) es en España, en la práctica, *la más alta*, con diferencia, de todos los países de la OCDE; sin embargo, la indemnización percibida al despido por la gran mayoría de los trabajadores con contrato temporal (el restante 30%, que es la tasa de temporalidad más alta de Europa) está por debajo de la media para el conjunto de países de la OCDE. Esto explica la alta proporción de temporalidad en nuestro mercado laboral y hace que el ajuste de las empresas ante las dificultades económicas se realice, fundamentalmente, mediante el despido de trabajadores temporales, con un coste nulo o, en todo caso, mucho más bajo del que sería en caso de despedir a trabajadores con contrato indefinido. De hecho, en torno a la mitad del aumento en el desempleo en España en 2008-2009 se ha producido por despido de trabajadores temporales, cuando representan algo menos de un tercio del total de las plantillas.

La muy alta temporalidad tiene consecuencias negativas, tanto desde el punto de vista de la equidad (afectando particularmente a mujeres, jóvenes y personas con menor formación), como de la productividad (el incentivo de los

trabajadores temporales para formarse y de las empresas para formarlos es muy reducido, como lo es su capacidad para mejorar su eficiencia con la experiencia adquirida en la empresa). El débil crecimiento de la productividad en la economía española se suele poner en relación con la alta tasa de temporalidad laboral, que ha ido creciendo desde 1984 y que no han podido corregir sucesivas reformas acometidas entre 1994 y 2007. La mayoría de los expertos considera que la única medida eficaz para corregir esta situación sería disminuir la gran diferencia que existe en el coste del despido entre los contratos indefinidos y los temporales, adoptando una escala única y progresiva de indemnización en función del tiempo de permanencia en la empresa, algo que, aunque planteará, también dificultades, será imprescindible si se quiere terminar o paliar la dualidad del mercado laboral.

La segunda característica de nuestro mercado laboral, que explica la dificultad para crear empleo y la facilidad con la que se destruye, es el papel que juega la negociación llamada “colectiva” en la fijación de las retribuciones y, en general, de las condiciones de trabajo. En España, el 90% de los convenios colectivos se negocian entre la patronal y los representantes sindicales a los que, en función de los resultados de las elecciones sindicales, la ley otorga esa representatividad, con independencia de la afiliación a esos sindicatos de los trabajadores cuyos salarios se negocian (es decir, aunque esos sindicatos no tengan ni un solo afiliado entre esos trabajadores). España es, con Francia, el país de la OCDE en que se da, simultáneamente, esta disociación entre una muy baja afiliación sindical (en torno al 10% de los asalariados) y una decisiva participación de los sindicatos en las negociaciones de los convenios. Una consecuencia directa de esta situación es que las representaciones sindicales, votadas mayoritariamente por los trabajadores indefinidos, defienden, lógicamente, en primer lugar, los intereses de éstos y, en menor medida, los intereses de los trabajadores temporales.

Pero, probablemente, el factor con consecuencias más negativas para el empleo es el hecho de que los convenios colectivos (en un 90% convenios de ámbito nacional, autonómico o provincial -sólo un 10% convenios de empresa-, y en un 70% indiciados o relacionados con la inflación pasada o prevista) no pueden, por definición, tener en cuenta la situación económica real de cada empresa. Aunque existe, desde 1994, la posibilidad, recogida en el Estatuto de los Trabajadores, de no aplicar las cláusulas salariales de los convenios colectivos cuando tal aplicación pueda “dañar” la “estabilidad económica” de las empresas (la llamada “cláusula de descuelgue”) lo cierto es que tal “descuelgue” debe ser sometido a un proceso complejo de negociación y arbitraje con los propios sindicatos, algo que, en general, sólo resulta posible cuando las empresas se encuentran cerca ya de una situación de quiebra y disolución. Este problema se agrava por el hecho de que muchos convenios colectivos son plurianuales, de forma que sus cláusulas de revisión salarial deben aplicarse incluso cuando se constatan cambios en la coyuntura económica o en las condiciones individuales de cada empresa que hacen irracional esa aplicación.

Se ha dicho que el mercado laboral español tiene más “una cultura de la muerte” que una “cultura de la supervivencia” debido a que, con frecuencia, los

sindicatos prefieren negociar y aceptar despidos a negociar y aceptar congelaciones o reducciones salariales, confiando, parece razonable suponer, en que el ajuste se realizará, fundamentalmente, vía trabajadores temporales, sin afectar, o afectando poco a los indefinidos que son, como ya se ha indicado, más importantes en las elecciones sindicales.

La economía española arrastra estos problemas desde hace décadas, en realidad, desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 y la Ley de Libertad Sindical en 1985. El efecto conjunto de ambas leyes fue reforzar notablemente tanto el papel de los sindicatos considerados “más representativos”, como el papel de la negociación colectiva y su influencia determinante en la fijación de las condiciones económicas en que deben desenvolverse las empresas. Todo esto surgió en condiciones económicas completamente distintas de las actuales, en un escenario internacional anterior al gran empuje a la libertad de comercio y de movimiento de capital que llamamos “globalización”.

La reforma tendrá que considerar, en todo caso, 1) la eliminación de las grandes diferencias existentes entre contratación indefinida y temporal, aplicándose un sistema más homogéneo de indemnizaciones por despido, y 2) terminar con un sistema que fija los costes laborales de las empresas según un procedimiento administrativo (los convenios colectivos se publican en el Boletín Oficial del Estado y adquieren, así, fuerza obligatoria y naturaleza legal) que no puede tener en cuenta ni la situación individualizada de las empresas, ni la situación de la economía en su conjunto. Mientras no se acometa una reforma que se enfrente a estos dos problemas persistirá la “cultura de la muerte” y nuestra economía seguirá siendo incapaz, en términos de empleo, de aprovechar las expansiones y de resistir las recesiones de un modo que pueda considerarse “normal” en comparación con el conjunto de países de la OCDE.

## **El déficit público y la financiación de las comunidades autónomas**

La contracción económica que empieza a manifestarse en España en 2008 y lleva a la recesión de 2009 ha tenido un impacto muy negativo en nuestras finanzas públicas. La recaudación por los grandes impuestos (renta, sociedades e IVA) ha sufrido un desplome histórico (en parte, debido a un aumento en la defraudación, impulsado, a su vez, por la crisis), lo que, unido al aumento del gasto público (programas de estímulo fiscal y mayores gastos en subsidios de desempleo), ha tenido como consecuencia un aumento en el déficit hasta un nivel no conocido en España durante el último medio siglo, en torno al 12% del PIB, con un aumento de la deuda pública en circulación de unos 16 puntos del PIB en sólo un año. Todo esto ha ocurrido al mismo tiempo que se producía una nueva revisión del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en un proceso empujado políticamente desde la coalición en el poder en el gobierno de Cataluña desde 2003, con la aprobación del nuevo Estatuto en 2006.

### **\* Déficit y deuda**

En 2008, el déficit total o necesidad de endeudamiento de las Administraciones Públicas (es decir, Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) fue del 4,1% del PIB, elevándose hasta cerca del 12% en 2009. Este aumento en el déficit o necesidad total de endeudamiento se ha originado, redondeando las cifras, en un 40% por la caída de ingresos y en un 60%, por el aumento de gastos.

Entre 1995 y 2003 las finanzas públicas españolas completaron una de las etapas más “virtuosas” de su historia, pasando de un déficit del 6,5% del PIB a un déficit del 0,2%; a la vez, el total de deuda de las Administraciones Públicas, calculado de acuerdo con el “Protocolo de Déficit Excesivo” (PDE) de la Unión Monetaria pasó de 283.076 millones de euros en 1995 (el 63% del PIB) a 381.591 millones en 2003 (el 49% del PIB). El gran esfuerzo fiscal de esos años estuvo ligado, fundamentalmente, al cumplimiento de los requisitos de la adhesión a la Unión Monetaria, pero respondió también al diseño de política económica fundamentado, en términos generales, en las ideas de la “economía de la oferta”, es decir, en la expectativa de que una rebaja sostenida de la presión fiscal y una mayor contención del gasto público serían eficaces para reanimar la economía. Entre 1996 y 2003 este programa económico tuvo éxito, logrando sus dos grandes objetivos: adhesión a la Unión Monetaria Europea y fuerte creación de empleo.

De 2004 a 2007, sin embargo, el gasto público dejó de caer en proporción al PIB, manteniéndose en torno al 38%, para incrementarse en 2008 hasta el 41%. Debido al fuerte crecimiento de la economía española, los ingresos públicos crecieron todavía en 2007 hasta llegar al 41% del PIB, pero se desplomaron hasta el 37% en 2008. En suma, la gran bonanza fiscal de 2004-2007 hizo posible elevar fuertemente el gasto público a la vez que el incremento de ingresos permitía mantener superávits en torno al 2% en 2006-2007, y reducir, a comienzos de 2008, la deuda pública, medida de acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), hasta al 35% del PIB.

El máximo superávit y el menor volumen de deuda en circulación (medida tanto según Contabilidad Nacional como según el PDE) se dieron en 2006 y 2007; pero el esfuerzo de control del gasto fue mucho más intenso en 1996-2003 que en 2004-2008. De todos modos, la evolución fiscal de 2004-2007 permitió que al inicio de la crisis España mostrase una de las proporciones de deuda a PIB más bajas de la zona euro, una posición en la que ya estaba desde 2003, cuando sólo Finlandia e Irlanda mantenían un endeudamiento público menor que el de España. A finales de 2008, la deuda del conjunto de las administraciones públicas españolas medida según los criterios del Protocolo de Déficit Excesivo se situaba 30 puntos por debajo de la media de la UEM (39,7% frente a 69,3%), sólo Finlandia tenía una proporción de deuda pública a PIB más baja que España; el punto de partida era tan bajo que, a pesar de un aumento del endeudamiento, según el PDE, de 15 puntos del PIB en 2009, a comienzos de 2010 España era todavía uno de los países de la Unión Monetaria con menor endeudamiento público.

Esta cómoda posición de endeudamiento ha sido clave en la respuesta del gobierno a la crisis en 2009, porque le concedía un margen de, digamos, 20 puntos del PIB, 200.000 millones de euros de gasto, que podía financiarse con deuda adicional sin que nuestra proporción de deuda a PIB superase el 60% del Protocolo de Déficit Excesivo, y aún más elevado, en torno a 300.000 millones de euros, para llegar a la media de los países de la zona euro a finales de 2008, que era casi el 70%. En 2009 se han “utilizado” unos 130.000 millones de euros de ese margen y la proporción de deuda pública a PIB se ha situado por encima del 55%. Esto significa que a finales de 2010 la proporción de deuda pública a PIB estará por encima del 65% del PIB, con lo que se habrá agotado –y superado- el margen endeudamiento que existía a finales de 2008 respecto al límite de endeudamiento público del Tratado de Maastricht que es, recordemos, el 60% del PIB.

Este aumento tan rápido del endeudamiento público tendrá dos consecuencias importantes: 1) el impacto sobre la calidad crediticia de la economía española –algo que afecta no sólo a los deudores públicos, sino también a los privados- y 2) la restricción que impone en el gasto público, tanto en el gasto corriente, debido al pago de un volumen creciente de intereses, como en el financiero, debido a la necesidad de atender con ahorro neto o con nuevas emisiones las amortizaciones de deuda pública.

En cuanto a la evaluación por los mercados financieros, aunque una proporción de deuda pública a PIB entre el 60 y el 70%, que es la que España va a alcanzar a finales de 2010, se situará cerca de la media de toda la Unión Monetaria, el nivel no es tan importante como la dirección y la velocidad del movimiento. Para los *animal spirits* de los mercados, para las agencias de calificación de riesgos, las instituciones financieras internacionales, como el FMI o la OCDE, y para las evaluaciones de la Comisión de la UE lo importante en 2010 y 2011 van a ser los indicios de recuperación de la actividad, porque sólo con una recuperación de la actividad será posible controlar el déficit público, contener el crecimiento de la deuda y crear empleo.

De las tres grandes agencias de calificación de riesgos crediticios, Standard&Poor's, Moody's y Fitch, la primera rebajó el *rating* soberano de España en enero de 2009 al segundo nivel del llamado “grado de inversión” (de AAA a AA+1) y anunció en diciembre la posibilidad de una nueva rebaja en 2010; Fitch rebajó la calificación de España (también de AAA a AA+) en Mayo de 2010, con “perspectiva estable” (lo que significa que no estima probable una nueva rebaja de calificación en los próximos meses); por su parte, Moody's ha mantenido (hasta el momento de escribir esta nota) la triple AAA; pero en un informe publicado en diciembre de 2009, Moody's, además de colocar a España a la cabeza mundial de un llamado “índice de miseria” (que mide la combinación de déficit público y paro), señaló la difícil situación de la economía española en 2010, lo que puede ser un primer paso para tal rebaja en el curso del año, una decisión que es más probable tras la decisión de Fitch.

Las emisiones netas de 2009 y 2010 y el consiguiente gran aumento de la deuda pública en circulación hacen prever que, a pesar del descenso en los tipos desde 2008, la carga total de intereses se va a incrementar muy

considerablemente. En 2008, con un volumen *medio* de endeudamiento total del Estado y sus organismos en torno a 300.000 millones de euros, los pagos de intereses superaron los 14.000 millones de euros. En 2009, con un volumen *medio* de endeudamiento del Estado superior a los 400.000 millones, la carga de intereses para el Estado ha superado los 17.000 millones de euros, en torno al 16% de sus ingresos no financieros; para 2010, puede preverse un volumen *medio* de endeudamiento superior a los 500.000 millones de euros y una carga de intereses en el entorno de 23.000 millones de euros, un 19% del total de ingresos no financieros del Estado previstos para el año.

Por su parte, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales han incrementado el total de su deuda pública bastante más rápidamente que el Estado, de tal modo que ha aumentado su peso en el total de la deuda de las Administraciones Públicas, como se refleja en el cuadro siguiente:

**Distribución de la deuda pública en circulación de las AAPP españolas, 1995-2009 (según PDE)**

|        | 1995 | 2002 | 2005 | 2008 | 2009 |
|--------|------|------|------|------|------|
| Estado | 83   | 82   | 79   | 77   | 77   |
| CCAA   | 10   | 12   | 15   | 16   | 16   |
| CCLL   | 6    | 6    | 6    | 7    | 7    |
| SS     | 1    | -    | -    | -    | -    |
| Total  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fuente: Elaborado con datos del Boletín estadístico del Banco de España

Los intereses de la deuda y los subsidios de desempleo impondrán, en los próximos años, una restricción muy importante en el gasto público. En 2010, el gasto por subsidio de desempleo estará por encima de 30.000 millones de euros, por lo que puede preverse que la suma de ambos conceptos –intereses de la deuda y subsidio de desempleo– consumirán más del 40% de los ingresos corrientes del Estado, equivalente a un 5% del PIB. Es interesante señalar, además, que una tercera parte, aproximadamente, de los pagos de intereses, unos 8.000 millones de euros, corresponden a inversores en deuda pública española que no son residentes en España, forman parte de nuestro déficit corriente y, por ello, deben sumarse a nuestras necesidades de financiación exterior.

**\* La financiación de las CCAA y las CCLL**

A la crisis de las finanzas públicas españolas consecuencia directa de la recesión de 2008-2009, hay que añadir los problemas que plantea la financiación del sistema autonómico, problemas que se han agravado y complicado con las reivindicaciones del gobierno de Cataluña desde 2004, el proyecto de nuevo Estatuto y los efectos imitación y “nivelación” inducidos en otras CCAA.

La transformación de la España muy centralista del régimen de Franco (que mantenía el modelo de la Restauración, diseñado siguiendo el ejemplo francés de organización territorial) en la España de las autonomías ha ido mucho más allá de lo previsto inicialmente debido, en suma, a dos factores. Por un lado, el modelo “abierto” (es decir, casi sin límites precisos) de traspaso de funciones y competencias del Estado a las comunidades autónomas contenido en la Constitución; por otro, el papel determinante a la hora de formar mayorías parlamentarias de los partidos nacionalistas catalanes y del PNV. Estos han sido, evidentemente, los motores de la absorción de competencias estatales por los gobiernos autonómicos de Cataluña y País Vasco y esta absorción, el modelo a imitar por los restantes gobiernos autonómicos.

El proceso de vaciamiento de competencias del Estado y su traspaso a las CCAA, que se inicia en 1978 y sigue abierto tres décadas después, ha llevado a la necesidad de ajustar el sistema fiscal y financiero público para que las CCAA puedan hacer frente el conjunto de competencias recibidas. Inicialmente, el marco legal de este ajuste fue la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA de 1980, que reguló el llamado “régimen común”, aplicado al conjunto de las CCAA, excepto País Vasco y Navarra. Este sistema fue modificado en 1993, 1996, 2001; finalmente, en 2009 ha sido reformado en profundidad, pudiendo decirse que es un nuevo sistema que reemplaza al establecido en 1980.

La primera reforma del sistema de financiación de las CCAA fue realizada en 1993, para obtener el apoyo parlamentario de Convergencia i Unió al gobierno del PSOE; la segunda, en 1996, para obtener el apoyo parlamentario de ese mismo partido al PP. La reforma de 2001 fue más “neutral” en sentido político: se hizo necesaria debido al traspaso a todas las CCAA de las competencias en materia de sanidad y educación, en un intento de terminar definitivamente y “cerrar” el proceso de transferencias. En cuanto a la reforma de 2009, independientemente de los problemas que podían hacerla conveniente o necesaria, es obvio que ha venido forzada, otra vez, desde Cataluña, a partir de los planteamientos de la coalición (PSC, IU y Esquerra Republicana) en el poder en Cataluña desde 2003, y en el marco de la negociación del nuevo Estatuto aprobado en 2006.

El sistema financiero público español, integrado por el estado y sus organismos, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y la Seguridad Social, es en la actualidad, después de tres decenios de transferencias y proceso autonómico, un extraño híbrido. Desde el punto de vista de los ingresos públicos, el estado es el gran recaudador de recursos corrientes (es decir, sin considerar el que se obtiene mediante emisión de deuda); le sigue la Seguridad Social, que puede entenderse también como parte del estado; después vienen las comunidades autónomas y, a mucha distancia, las corporaciones locales. Sin embargo, desde el punto de vista del gasto, el panorama cambia notablemente debido al juego de las transferencias *internas*, es decir, las que se realizan dentro de las administraciones públicas.

En efecto, el estado transfiere (utilizamos cifras de 2008, últimas disponibles con este detalle) un 50% de los recursos corrientes que recauda a las comunidades autónomas, bien para gastos corrientes, bien para gastos de capital, con lo que el gasto final (es decir, el gasto que llega a la economía y contribuye al PIB) de las autonomías es muy superior al gasto final del estado sin Seguridad Social, y también muy superior al de las corporaciones locales.

Como muestra este cuadro, los recursos de las AAPP se obtienen fundamentalmente por el Estado y la Seguridad Social; sin embargo, el gasto lo realizan, fundamentalmente, las Comunidades Autónomas y la Seguridad Social. Esto es posible por las transferencias que se canalizan desde el Estado a las Comunidades Autónomas (cerca de 60.000 millones de euros, un 6% del PIB en 2008) para que éstas atiendan el conjunto de funciones y competencias que se han ido traspasando a las CCAA desde la aprobación de la Constitución de 1978, a la vez que el Estado retenía las fuentes fundamentales de obtención de recursos vía impuestos.

### **Participación en los recursos y gastos de las administraciones públicas en España en 2008 (Millones de euros)**

|                         | Recursos financieros propios<br>no<br>% | Recursos financieros propios más o menos transferencias de otras AAPP<br>no<br>% | Gasto Final<br>% |
|-------------------------|---|--|------------------|
| Estado y sus organismos | 35                                      | 28   | 22               |
| Comunidades Autónomas   | 22                                      | 31   | 36               |
| Corporaciones Locales   | 10                                      | 13   | 13               |
| Seguridad Social        | 33                                      | 28   | 29               |
| Total AAPP              | 100                                     | 100  | 100              |

Fuente: Elaborado con datos del “Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2008. Ministerio de Economía y Hacienda”

Atendiendo a la distribución del gasto de las Administraciones Públicas, España se ha convertido en uno de los países más descentralizados o “federalizados” del mundo, superando por la proporción de gasto de los gobiernos regionales a gasto del gobierno central a países como Estados Unidos o Alemania. Esta transformación no estaba, parece claro, ni en la intención de los redactores de la Constitución (incluido, muy probablemente, el representante del nacionalismo catalán), ni en la de los diputados y los partidos no nacionalistas (entonces UCD y PSOE) que la aprobaron en 1978.

Con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980 y posteriores reformas se pretendía garantizar la igualdad en la prestación de servicios públicos básicos a todos los ciudadanos, independientemente de la CA de residencia y establecer un sistema que diera a las CCAA autonomía y responsabilidad fiscal. Pero la rapidez del proceso, en particular, a partir de 2001, con la transferencia completa de los servicios de educación y sanidad (casi dos terceras partes de todos los gastos corrientes de las CCAA), hizo que la realidad se alejase bastante de ese objetivo, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**Autonomía fiscal de las CCAA: proporción de los gastos no financieros financiados con recursos “propios” y con recursos transferidos desde el Estado. Datos correspondientes a 2008**

|                       | Gastos financiados con recursos “propios” | Gastos financiados con recursos transferidos por el Estado | Total Gastos |
|-----------------------|---|--|--------------|
| Comunidades Autónomas | 56  | 44   | 100          |
| Corporaciones Locales | 70  | 30   | 100          |

Fuente: elaborado con datos del “Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2008. M<sup>a</sup> de Economía y Hacienda”

Con independencia de sus condicionamientos políticos -como nadie ignora y ya hemos señalado, derivados principalmente de la discusión del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña- la reforma aprobada en 2009 se ha orientado a aumentar los recursos “propios” de las CCAA –las proporciones de recaudación de los grandes impuestos, renta, IVA y especiales, cedidas permanentemente - y también a aumentar las competencias de las CCAA respecto a los impuestos cedidos por el Estado.

Sin embargo, es dudoso que los problemas existentes antes de la reforma se hayan resuelto. De un lado, el modelo sigue “abierto”, es decir, no puede descartarse que el Estado siga transfiriendo funciones y competencias a las comunidades autónomas utilizando la vía excepcional del artículo 150.2 de la Constitución; de otro, la reforma ha establecido nuevos fondos para dar satisfacciones “ad hoc” a las comunidades autónomas que, por una razón u otra (demografía, envejecimiento de la población, insularidad, extensión del territorio, dispersión geográfica de la población, diferencias de renta *per capita*) estimen que el nuevo sistema general les perjudica, en términos comparativos, con otras comunidades, o no es del todo satisfactorio, en términos absolutos. Esto hace al nuevo sistema más complejo y, probablemente, más opaco que el anterior, por lo que, en realidad, no garantiza que la aspiración igualitaria –que los servicios públicos básicos se presten con igual nivel de calidad en todas las

comunidades autónomas- vaya a estar mejor satisfecha que con el sistema anterior.

En todo caso, a los problemas de desajuste entre competencias asumidas y recursos financieros y las incertidumbres que plantea la falta de “cierre” del proceso de transferencias a las comunidades autónomas, se une ahora otro problema, la complejidad y politización del sistema aprobado en 2009, debido a la técnica elegida para resolver “agravios”, reales o supuestos, mediante fondos “ad hoc” que se repartirán a través de negociaciones condicionadas, inevitablemente, por el juego político a corto plazo. A lo anterior habría que añadir que las llamadas a la igualdad y a la homogeneidad de la financiación de las comunidades autónomas vienen, digamos, afectadas de raíz por la existencia de los sistemas del País Vasco y Navarra que, se entiendan o no como “privilegio fiscal”, se consideran como tal por las demás comunidades.

Junto al estado y las comunidades autónomas, también los ayuntamientos y otras corporaciones locales han sufrido en 2008-2009 los efectos de la crisis. Pero en el caso de las corporaciones locales hay que señalar que la evolución real de su endeudamiento es aún más negativa de lo que reflejan los datos que se comunican a Bruselas de acuerdo con el “Procedimiento de déficit excesivo” que deben seguir todos los miembros de la Unión Monetaria.

En efecto, las deudas que no se materializan en pasivos formalizados (es decir, que no son préstamos bancarios o valores), no se incluyen en el déficit notificado a Bruselas, y esta diferencia es muy notable en el caso de las corporaciones locales. Con datos a junio de 2009, las “cuentas pendientes de pago”, 22.000 millones de euros, equivalían al 40% de toda la deuda de las corporaciones locales. Estas mantenían casi igual volumen de deuda en pasivos financieros formalizados que en pasivos financieros “informales” (las correspondientes proporciones para el Estado y las comunidades autónomas era el 3% y el 21%, respectivamente). Esta deuda “informal”, que se ha multiplicado por 3 en los últimos diez años, no indica solamente una creciente insuficiencia financiera, sino, además, un evidente desorden de gestión. Mientras que la Administración del Estado y los poderes políticos se han ocupado de hacer frente a los problemas de financiación de las autonomías, la revisión y reforma del sistema de financiación de las corporaciones locales, incluida su relación financiera con sus respectivas comunidades autónomas, están pendientes desde hace más de dos decenios.

La previsible evolución del déficit y la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas durante los próximos dos-tres años (ninguna previsión a plazo más largo merece atención seria), combinada con los conflictos y dificultades de la financiación de comunidades autónomas y corporaciones locales, no podrá dejar de afectar al crecimiento y a la creación de empleo. Una perspectiva “optimista” sería confiar en que la situación pueda normalizarse (en el sentido de volver a niveles de déficit en el entorno del 3% previsto en los acuerdos de la Unión Monetaria) no más tarde de 2014-2015.

## El endeudamiento de la economía española

Durante los últimos cinco años, 2005-2009, se ha incrementado notablemente el endeudamiento de la economía española frente al exterior, así como el endeudamiento de empresas y familias frente al sistema financiero y frente al resto del mundo.

La economía española ha aumentado su posición deudora neta frente al resto del mundo como consecuencia de la acumulación de déficits corrientes y de la necesidad de financiar el flujo, que ha sido importante, de inversiones de nuestros residentes en el exterior. En el cuadro siguiente se resume esta evolución: el déficit corriente de cada año más la adquisición por nuestros residentes de activos financieros sobre el exterior se ha financiado (dejando a un lado redondeos y discrepancias estadísticas menores) con el aumento de nuestros pasivos financieros frente al resto del mundo.

### Flujos anuales de endeudamiento frente al exterior 2005-2009. Miles de millones de euros

|       | Déficit corriente y de cuenta de capital | Aumento de activos financieros sobre el resto del mundo | Aumento de pasivos financieros frente al resto del mundo |
|-------|--|---|--|
| 2005  | 59                                       | 168   | 228  |
| 2006  | 82                                       | 177   | 260  |
| 2007  | 101                                      | 151   | 251  |
| 2008  | 99                                       | 35  | 134  |
| 2009* | 51                                       | -   | 45   |
| Total | 392                                      | 531   | 918  |

\*Provisional. Elaborado con datos del Boletín estadístico del Banco de España.

Entre finales de 2004 y finales de 2009, considerando los *flujos anuales* de financiación, la posición financiera neta de la economía española frente al exterior se ha hecho más deudora en 387.000 millones de euros (918.000 menos 531.000), equivalente, aproximadamente, a un tercio de nuestro PIB de 2009.

Considerando ahora posiciones de balance o *stocks*, la deuda neta total frente al exterior de la economía española ha pasado del 52% al 86% del PIB, tal como recoge el cuadro siguiente:

**Posición de endeudamiento neto total de la economía española frente al exterior y proporción sobre el PIB, 2004-2009. Miles de millones de euros**

| Año   | Endeudamiento neto (Pasivos menos activos) | % s/PIB |
|-------|--|---------|
| 2004  | 438  | 52      |
| 2005  | 509  | 56      |
| 2006  | 651  | 66      |
| 2007  | 814  | 76      |
| 2008  | 859  | 78      |
| 2009* | 925  | 86      |

\*Provisional. Elaborado con datos del Boletín Estadístico del Banco de España.

Más de la mitad de esos 925.000 millones de euros de endeudamiento *neto* frente al exterior se ha asumido por las instituciones financieras (508.000 millones de euros), con un aumento desde 2004 de casi 450.000 millones. Sin embargo, siempre con cifras de 2009, la posición deudora neta frente al exterior de las sociedades no financieras (281.000 millones) y de las AAPP (229.000 millones) ha crecido moderadamente, mientras que los hogares e instituciones sin fines de lucro mantenían una posición no deudora, sino acreedora neta frente al exterior estable, en el entorno de los 80.000 millones de euros.

Centrándonos en el sector financiero, la financiación exterior es, actualmente, parte fundamental de la financiación total obtenida por las entidades de crédito españolas. A finales de 2009, más del 60% de los pasivos *netos* de nuestras instituciones financieras son pasivos frente al resto del mundo, lo que indica una gran dependencia y una fuerte exposición a las turbulencias que pueden darse en los mercados en relación con la calificación de la deuda pública española y la evolución nuestras principales magnitudes económicas, déficit público y paro, en primer lugar.

Por otra parte, también se ha incrementado fuertemente el endeudamiento materializado en préstamos bancarios tomados por empresas no financieras y familias, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**Endeudamiento de empresas y familias en relación a PIB y renta disponible 2000-2009. Miles de millones de euros**

|       | Préstamos tomados por empresas | % s/PIB | Préstamos tomados por familias | s/ renta disponible |
|-------|--------------------------------|---------|--------------------------------|---------------------|
| 2000  | 464                            | 74      | 342                            | 72                  |
| 2004  | 791                            | 94      | 591                            | 93                  |
| 2009* | 1.429                          | 136     | 944                            | 113                 |

\*Provisional. Elaborado con datos del Boletín Estadístico y de las Cuentas Financieras 2001-2008 del Banco de España.

En resumen, la posición financiera global de la economía española es bastante más frágil a finales de 2009 que hace cinco o diez años.

## **La política energética**

En noviembre de 2009, la Comisión Nacional de la Competencia publicó un Informe sobre el sector eléctrico en España en el que, después de señalar la importancia de disponer en el sector energético de un marco regulatorio “integral, coherente y favorecedor de la competencia”, afirmaba que, “lejos de estos principios, la regulación del sector eléctrico ha estado caracterizada en los últimos años por un carácter excesivamente coyuntural en la adopción de medidas parciales, que pretendían ir dando solución a los distintos problemas que se iban presentando” y concluía afirmando que, como resultado de esa política, “la eficiencia y la sostenibilidad del sistema a largo plazo se está viendo crecientemente comprometida”.

Las orientaciones básicas seguidas por la política energética desde 2004 han sido completar el proceso de liberalización del sector, iniciado en 1997, el rechazo a considerar la opción nuclear (que incluye, o incluía, realmente no se sabe, el propósito de ir cerrando las centrales existentes), el fuerte estímulo a las energías renovables, la protección al carbón nacional y la liquidación del llamado “déficit de tarifa” acumulado hasta 2009 (originado en decisiones adoptadas a partir de 2000) mediante la titulización del importe de este “déficit” y su colocación en el mercado de capitales.

España no tiene en la actualidad un problema de potencia instalada que es, según los expertos, suficiente en un horizonte de diez-quince años. Sin embargo, sí hay insuficiencias en transporte o distribución; somos, aseguran los expertos, una “isla energética”, el país europeo con menor capacidad de conexión con el exterior después del Reino Unido, debido, fundamentalmente, a la escasa voluntad de Francia para ampliarla. Pero la cuestión fundamental a plazo medio y largo es el impacto en el coste de producción de electricidad de la política que se ha estado siguiendo durante los últimos años, en particular, la negativa a considerar la opción nuclear y el gran estímulo a las renovables.

La comparación de precios del suministro eléctrico entre diferentes países es técnicamente complicada. En la última actualización, publicada por la Comisión Nacional de la Energía, referida a 2005 (la Comisión no ha publicado ninguna comparación con datos más recientes), se concluía que España ocupaba, tanto en términos nominales (euros corrientes), como en términos de paridad de poder de compra (euros de igual poder adquisitivo en todos los países incluidos en el ejercicio) un lugar intermedio en la clasificación europea. Según la patronal del sector eléctrico, UNESA, esa posición se mantiene en la actualidad (2010), algo que puede sorprender cuando se tiene en cuenta la importancia de las fuentes renovables en el suministro eléctrico español y el hecho de que la electricidad de este origen es bastante más cara que la que se genera con el *mix* convencional (nuclear-térmico-hidráulico).

La explicación está en la política de subsidio a la energía eléctrica de origen renovable, que ha hecho que ese sobrecoste (las “primas”) se haya

reflejado muy poco en las tarifas y en los precios de los contratos de suministro. El grueso de ese sobrecoste se ha ido acumulando en el llamado “déficit de tarifa”, que absorbe, además, otros factores, como el subsidio al consumo eléctrico en Baleares y Canarias y, sobre todo, las diferencias entre el precio previsto de la energía eléctrica -en función de los costes esperados- y el realmente registrado, que es función, entre otras cosas, del precio del petróleo. El “déficit de tarifa” ha acumulado, en total, entre 2000 y 2009, unos 21.000 millones de euros. La parte de ese “déficit de tarifa” que corresponde al sobrecoste o primas de las energías renovables, unos 15.000 millones de euros, no se ha incorporado, hasta ahora, a los precios pagados por los consumidores; el “déficit” se ha venido “activando” en los balances de las compañías eléctricas como créditos “frente al sistema” y su “titulización” y colocación en el mercado de capitales, contando con el aval del Estado, está previsto que se produzca a partir de 2010.

En definitiva, si se cumplen las decisiones anunciadas por el gobierno en 2009, tanto la amortización de la deuda emitida para liquidar el “déficit de tarifa” acumulado hasta 2009, como la expansión planeada de las energías renovables en el futuro deberán ser financiados, fundamentalmente, a través de las tarifas y precios de los contratos de suministro, lo que llevará a desplazar hacia consumidores y empresas esos sobrecostes. Lo mismo puede decirse –adicionalmente a otras consideraciones relativas a lo contradictorio que resulta con otros objetivos del gobierno- respecto a los planes aprobados a finales de 2009 para favorecer el uso de carbón nacional en la generación de electricidad.

A largo plazo, una cuestión crucial para un suministro de electricidad seguro y a precios competitivos será la aceptación de la opción nuclear, y esto a pesar de, y teniendo en cuenta el muy considerable esfuerzo y riesgo financiero que exige la construcción de centrales nucleares.

España, como muchos otros países, desarrollados y menos desarrollados, deberá reconsiderar la posición que han mantenido sucesivos gobiernos desde comienzos de los años 80 del siglo pasado, y decidir tanto la construcción de nuevas centrales –para lo cual ya se ha perdido un tiempo precioso, porque el plazo mínimo de puesta en marcha de una nueva central nuclear es de diez años a partir de su aprobación- como la prolongación de la actividad en las ya existentes. Según cálculos solventes, prescindir de la energía nuclear –cerrar las centrales existentes y no construir ninguna nueva- incrementaría el coste de las inversiones convencionales necesarias para asegurar nuestro suministro en unos 35.000 millones de euros en los próximos veinte años y significaría, en todo caso, un encarecimiento permanente y sustancial del suministro eléctrico en España en comparación con nuestros competidores europeos.

## **Los obstáculos a la unidad de mercado**

El proceso de transferencias a las comunidades autónomas, iniciado hace tres décadas y aún no concluido, ha convertido a España en unos de los países desarrollados con mayor grado de descentralización, transformando la estructura del sector público y del gasto público. Además, ha venido creando

barreras y diferencias en lo que en 1978 era un mercado único sometido a regulaciones homogéneas.

Este proceso no ha llegado a imponer barreras a la circulación de mercancías o capitales, aunque algunas imposiciones y restricciones lingüísticas sí han afectado a la circulación de personas en algunos sectores, como la enseñanza o los servicios sanitarios públicos. En todo caso, no parece exagerado afirmar que las regulaciones de las comunidades autónomas en las cuestiones en las que tienen atribuida por la Constitución “competencia exclusiva” ha llevado a la aparición de obstáculos a la unidad del mercado español que no existían antes del desarrollo del proceso autonómico.

Uno de los ejemplos más claros es el de las regulaciones que afectan al sector de servicios, en particular, al sector comercial. En este sector se ha planteado un conflicto entre nuestras obligaciones como país miembro de la UE y las competencias de las CCAA que, encabezadas por Cataluña, se han negado, en la práctica, a acatar la normativa de la Unión Europea. Lo anormal de la situación se ha hecho evidente cuando en 2009 el gobierno central ha decidido dejar que las CCAA apliquen la directiva de la UE de acuerdo con sus propios criterios, pero advirtiendo que las CCAA deberán asumir el pago de las sanciones que pueda imponer Bruselas por incumplimiento de la Directiva: una advertencia cuya efectividad es, por lo menos, dudosa, teniendo en cuenta que sería el Estado el que deberá responder, en último término, por el déficit de las comunidades autónomas.

Otro ejemplo significativo, derivado de la nueva ley de Financiación de las Comunidades Autónomas aprobada a finales de 2009, es la aparición de diferentes regímenes jurídicos de recurso e impugnación en materia de impuestos totalmente cedidos a las comunidades autónomas, con lo que dos reclamaciones idénticas pueden tener respuestas diferentes, sin posibilidad de recurso a una instancia estatal que unifique doctrina: esto equivale a la posibilidad de que, con el paso del tiempo y por vía de interpretación, un impuesto cedido por el Estado se vaya diferenciando por comunidades autónomas, y terminen apareciendo impuestos que, en la práctica, serán diferentes.

## **Conclusiones**

La economía española se enfrenta, a comienzos de 2010, a grandes desequilibrios, probablemente la peor situación económica general y la peor situación financiera pública en medio siglo. Estos desequilibrios se han puesto de manifiesto en el marco de la crisis internacional que se inicia en Estados Unidos en 2007, pero es innegable que la crisis española tiene causas específicas y ha resultado mucho más virulenta que la europea o la norteamericana en destrucción de empleo.

Con un déficit de las AAPP cercano al 12% del PIB en 2009 (uno de los más abultados de la historia económica española) y un desempleo de casi el 20% de la población activa (y un paro juvenil que supera, con mucho, esa proporción), las perspectivas de la economía española no pueden ser

optimistas porque, incluso con una recuperación rápida de la economía internacional –lo que no está todavía a la vista en el primer trimestre de 2010– será difícil volver antes de 3-4 años a tasas de crecimiento del PIB superiores al 2,5%, necesarias para empezar a generar empleo.

El control del déficit público para recuperar lo antes posible el límite del 3% establecido para los miembros de la Unión Monetaria Europea en el Protocolo de Déficit Excesivo del Tratado de Maastricht, va a obligar a un gran esfuerzo que deberá prolongarse durante varios años y que será, con seguridad, más difícil que el esfuerzo fiscal llevado a cabo entre 1996 y 2000 en el camino hacia la Unión Monetaria Europea.

En el lado de los ingresos, la clave estará en el aumento de la actividad, mucho más, desde luego, que en la lucha contra el fraude, que ha debido de crecer notablemente con la crisis; el aumento de tipos impositivos o la creación de nuevas figuras tributarias serían muy negativos. En el lado de los gastos, habrá que considerar una severa contención de retribuciones en el sector público y poner freno al continuo aumento del empleo público en CCAA, CCLL y sus empresas.

Por otra parte, el sistema financiero público no podrá estabilizarse sin el cierre definitivo del sistema autonómico, es decir, si no concluye el proceso de cesión de competencias del Estado a las CCAA. El Estado ejecuta en la actualidad, deduciendo las transferencias financieras internas dentro de las administraciones públicas, poco más del 20% del gasto final del conjunto de éstas; desde el punto de vista del control del gasto público, y aun teniendo en cuenta sus grandes dificultades políticas, sería razonable plantear una recuperación de competencias por parte de la Administración Central en aquellas políticas traspasadas a las comunidades autónomas cuyo objeto es prestar servicios que, según establece la Constitución, deben ser iguales en cantidad y calidad en todo el territorio y, muy especialmente, en sanidad y educación.

Aparte de las dificultades políticas de cualquier contención severa del gasto público, no es posible confiar en que sólo por esa vía se reanime la actividad económica. Lo más urgente para la recuperación de la actividad y del empleo es restablecer la confianza y perspectivas favorables para la inversión privada, lo que exigirá mejorar sustancialmente nuestra competitividad frente al exterior. Pero será imposible conseguir una mejora sustancial de nuestra competitividad sin una profunda reforma laboral. El hecho de que, como ya se ha señalado, la tasa de paro en España *nunca* haya bajado, en los últimos tres decenios, del 8% de la población activa, indica que el problema es muy profundo y que tiene que ver no sólo con los factores que desaniman la contratación por las empresas, sino, también, con la disponibilidad por parte de los demandantes de empleo.

Los elementos cruciales de esa reforma tienen que ser la simplificación de la contratación, eliminando las diferencias entre contratación indefinida y temporal, con un sistema único de indemnizaciones por despido que deberá tener en cuenta la duración de los servicios prestados y favorecer el empleo

estable. Y, quizás, aún más importante, la eliminación de la llamada “hiperactividad” de los convenios colectivos, lo que significaría, fundamentalmente, la concesión de márgenes de libertad para que las empresas puedan, sin condicionamientos administrativos ni sindicales, muy difíciles de superar en la mayoría de los casos, negociar sus condiciones retributivas, terminando con la forzada aplicación o referencia a convenios de ámbito más amplio que los que puedan negociarse en cada empresa y en función de su situación económica. También será necesario eliminar la autorización administrativa en los ajustes de plantilla o despidos colectivos (Expedientes de Regulación de Empleo) y replantear la política de salarios mínimos. Si estas reformas no se acometen, España entrará en una etapa de bajo crecimiento, permanentemente alto volumen de paro, imposibilidad de controlar su déficit y de contener el aumento de su deuda pública y dificultades crecientes para mantener las prestaciones del estado del bienestar.

A pesar de las turbulencias aparecidas en los mercados financieros en los primeros meses de 2010, que han afectado a la percepción de riesgo de la deuda pública española y de otros activos financieros europeos, no se da, hoy por hoy –primeros meses de 2010- un escenario de datos económicos y circunstancias políticas que anuncie o pueda llevar a pensar en el riesgo, más o menos cercano o inminente, de una ruptura del área euro. La posibilidad, señalada por algunos, de fragmentación de la actual Unión Monetaria en dos áreas, en una de las cuales, formada por Alemania, Francia y algunos otros países del antiguo “núcleo duro” comunitario, se crearía un “super-euro”, dejándose el euro “corriente” o “más débil” para los demás países de la actual eurozona, de llegar a ser realidad, equivaldría a la desaparición de la Unión Monetaria nacida en 1999 y a un fracaso de consecuencias históricas para la UE.

La Unión Monetaria Europea tiene también sus límites, tanto económicos como políticos, y esos límites afectan tanto al conjunto, como a cada uno de sus miembros. Los más desarrollados –los miembros del G-7 y varias de las economías más importantes de la UE, entre ellas, España- se enfrentan en la actualidad a una situación fiscal (enormes déficits con bajo crecimiento económico y demográfico) sin precedentes desde el fin de la II Guerra Mundial. Si no consiguen controlarla y mejorarla en 2010-2011, no pueden excluirse movimientos desestabilizadores en los mercados de capitales y deuda contra las economías que muestren menor crecimiento y mayor desempleo y, por ello mayor dificultad para controlar déficits y deuda pública.

Una economía española estancada, con alto volumen de paro y deuda pública en crecimiento imparable, con un riesgo crediticio más y más elevado, puede encontrarse en plazo breve con graves y, en realidad, imprevisibles, dificultades en su financiación exterior, algo que puede acabar afectando a la estabilidad del conjunto de nuestro sistema financiero y llevar a los mercados y a los agentes económicos y políticos a defender o señalar salidas a la crisis que, al menos, hoy, nadie se atrevería responsablemente a plantear.

## **REFERENCIAS**

- *Boletín Estadístico Mensual*, Banco de España.
- *Cuentas Financieras de la Economía Española 1980-2008*, Banco de España.
- *Balanza de Pagos de España*, Banco de España.
- *Principales Indicadores la actividad económica y financiera del Estado, Diciembre 2008 y Diciembre 2009*, Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en Internet.
- *Boletín mensual de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera*, Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en Internet.
- *Avance de la actividad económica y financiera de las Administraciones Públicas, 2008, Intervención General de la Administración del Estado*, Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en Internet.
- Angel de la Fuente, *“El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia”*, FEDEA, Colección Estudios Económicos, 09/09, disponible en Internet.
- Fundación para la Libertad, *“El Concierto Económico y la financiación autonómica”*, transcripción de la conferencia de Angel de la Fuente y coloquio celebrado en Bilbao, el 23 de octubre de 2008, presentación de Angel Martínez Churiaque, disponible en Internet.
- Angel Estrada, Mario Izquierdo y Aitor Lacuesta, *“El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España”*, Boletín Económico del Banco de España, Julio-Agosto 2009.
- Fernando Fernández Méndez de Andés, *“Unidad de mercado, Autonomías y Regulación”*, Documentos FAES, Abril/Junio 2007.
- *La energía en España 2008*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- *Información básica de los sectores de la energía, 2009*, Comisión Nacional de la Energía.

## **CAPÍTULO 4**

# **LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS Y LA CRISIS: ¿CONTINUISMO O REFORMISMO?**

Alfredo Pérez de Armiñán \*

## **1. La crisis y la posibilidad de las reformas institucionales**

Es una obviedad decir que las instituciones españolas, tanto si pertenecen al sector público (es decir, si son expresión o instrumento de la organización permanente del Poder político que entendemos por “Estado” en un sentido amplio) como si son creación de los individuos o de las agrupaciones en que éstos libremente se organizan (es decir, si son manifestación de lo que suele denominarse “sociedad”), están afectadas por la crisis mundial iniciada en 2007. Y también lo es decir que esas instituciones tendrán inevitablemente que experimentar cambios como resultado de la propia crisis y de las vías tomadas para intentar afrontarla. Pero no lo es tanto afirmar que la crisis misma ha alcanzado de lleno a nuestro sistema institucional, y no sólo en el ámbito público, sino también a los demás sectores; es decir, al Estado y a la sociedad.

Como sabemos, nuestro actual sistema institucional se ha desarrollado política y jurídicamente a partir de la Constitución de 1978, resultado del proceso de transición a la democracia iniciado en 1976. Todo ello se ha hecho no solamente sobre la adopción de los principios del Estado social y democrático, vigentes en el occidente europeo e inspiradores del nuevo ordenamiento constitucional que transformó el Estado autoritario herencia de la Dictadura de Franco, sino también sobre las bases sociales y económicas sentadas por el llamado “desarrollismo”, que transformó la sociedad española los últimos quince años del régimen autoritario. Y aunque esas bases hayan sido en buena parte modificadas por la integración de España en la Comunidad Europea y la “eurozona” y por la cada vez mayor apertura económica, social y cultural de nuestro país al exterior, hasta ahora no se han sustituido enteramente por las nuevas condiciones creadas por esos mismos procesos. La debilidad de nuestra actual sociedad democrática tiene en ello su origen.

Precisamente, son las bases heredadas del “desarrollismo”, así como las resultantes de nuestra integración en Europa y en la economía mundial, las que trastoca la actual crisis, afectando por su carácter global a nuestro papel en el mundo, y por tanto al sistema institucional sobre el que éste se halla hoy asentado.

Así las cosas, la pregunta, ¿continuismo o reformismo institucional?, que se deriva de la crisis, parecería no admitir sino una respuesta positiva a favor, al menos, de un buen grado de reformismo. Sin embargo, esta conclusión no está clara para muchos de los que han teorizado sobre la crisis en España, y desde luego no se presenta como su resultado ineludible para los principales actores políticos y sociales, incluidos los medios de comunicación.

---

\* Letrado de las Cortes Generales. Secretario General del Colegio Libre de Eméritos

Es más, cuando se habla de “reformas estructurales”, y al margen de las diferentes posiciones al respecto, se da por descontado que aquéllas sólo se refieren a la regulación del mercado de trabajo, a la reconversión de algunos sectores económicos (como el financiero, el inmobiliario y el turístico), a la mejora del sistema educativo y de la capacidad de nuestro sistema de investigación e innovación, y a la limitación y control del gasto público, mediante la reducción progresiva del déficit de las Administraciones públicas y de la deuda pública. Pocas veces se apunta a la necesidad de revisar a fondo el propio entramado institucional de nuestro país si se quieren alcanzar adecuadamente esos objetivos, y cuando ello se hace tampoco se aclara cómo y hasta dónde hacerlo.

Por otra parte, es llamativa la ausencia de “perspectiva de sistema” de las escasas propuestas en este orden. La mayoría de las que se formulan versan exclusivamente sobre materias jurídico-públicas parciales (reforma del sistema electoral y de la financiación de los partidos políticos, cambios en la regulación del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, medidas de reforma de la Administración de Justicia, régimen de trabajo de Diputados y Senadores, revisión de la transferencia de competencias educativas a las Comunidades Autónomas, cambios en la financiación autonómica y en su control, modificaciones de la regulación de las Cajas de Ahorro y de la participación pública en ellas), sin entrar a considerar la viabilidad y eficiencia efectiva de las instituciones públicas en su conjunto. No suele percibirse que esas propuestas de reforma, para poder abordarse con alguna garantía de éxito, lógicamente requerirían una consideración integral del sistema social e institucional en que se insertan, y no sólo en el ámbito específicamente político.

El propósito de este trabajo es, precisamente, plantear el problema que presenta, en el contexto de la crisis actual y para su propia subsistencia a medio plazo, el mantenimiento sin suficientes reformas de las instituciones españolas consideradas en su conjunto. También pretende aportar algunas reflexiones sobre la orientación que debería tomarse en relación a todo ello, con propuestas concretas en algunos casos.

Lo que acaba de decirse representa una toma de postura inicial en dirección al reformismo, pues la mera enunciación de la posibilidad de que pueda peligrar la continuidad de las actuales instituciones sin abordar su reforma implica de suyo la eventual exigencia de hacerlo. No obstante, para apreciar debidamente esta circunstancia es preciso analizar el funcionamiento real de las instituciones españolas hoy en día, empresa extremadamente compleja que sólo puede abordarse en un trabajo como éste de manera indiciaria.

De cualquier modo, algunos ejemplos recientes pueden servir de punto de apoyo para atisbar esa realidad, referida en este caso únicamente a las instituciones públicas.

Tomemos, en primer lugar, la práctica quiebra económica de una buena parte de los 8.115 Ayuntamientos españoles<sup>10</sup>, que se debe a su insuficiente financiación desde las primeras elecciones locales democráticas hace treinta y un años (11% del gasto público en 1979 frente al 13,6% hoy) y al ejercicio por esas Corporaciones desde entonces de muchas competencias que no les son propias. Estas competencias se concentran en los campos de la protección y los servicios sociales y de la educación, aunque a menudo se extienden a otras muchas áreas de la Administración, e incluso a la cooperación internacional. Por ello se han venido precisamente a denominar “impropias”, pues por lo general su gestión corresponde estatutaria y legalmente a las demás Administraciones públicas, y sobre todo a las Comunidades Autónomas (estas últimas representan, según datos de 2008, el 36% del gasto público total, frente al indicado 13% de las Corporaciones Locales, el 29% de la Seguridad Social y el 22% de la Administración General del Estado; el gasto público total ascendía a 41% del PIB en 2008, habiendo pasado la Administración del Estado y sus entidades y organismos de gestionar en 1978 el 89% del gasto público al 51% en 2008, sumados los gastos del sector público estatal y de la Seguridad Social)<sup>11</sup>.

A renglón seguido, consideremos la ampliación de competencias, o la asunción de nuevas competencias, efectuada por parte de las Comunidades Autónomas a costa de las competencias estatales, proceso reforzado en la última oleada de reformas estatutarias iniciada con la del Estatuto de la Comunidad Valenciana en 2006<sup>12</sup>. Las Comunidades han entrado en ámbitos que la Constitución reservaba en principio al Estado, como son, sin pretender ser exhaustivos, las relaciones internacionales, la ordenación de la política económica general -lo que incide en el debilitamiento de la unidad de mercado<sup>13</sup>, o en la dificultad de reordenar la mitad del sistema financiero español constituida por las Cajas de Ahorros- o la gestión de las cuencas hidrográficas que comprenden varias Comunidades.

Por último, y también como simples botones de muestra, señalemos el bloqueo de la renovación del Tribunal Constitucional y de su propio funcionamiento, comprobable a través de su incapacidad para emitir un fallo suficientemente claro en los recursos de inconstitucionalidad sobre el nuevo Estatuto de Cataluña, sin recurrir en exceso a la técnica de la “sentencia interpretativa” con riesgos para la seguridad jurídica -como efectivamente ha hecho tras casi cuatro años de incidentes procesales y deliberaciones-, o la

---

<sup>10</sup> Según datos del diario *El País* (21-III-2010), el 48% de los Ayuntamientos no tiene recursos para hacer frente a sus obligaciones pendientes. En su comparecencia de 16 de marzo de 2010 ante la Comisión de Entidades Locales del Senado (v. *Diario de Sesiones del Senado*. Año 2010. IX Legislatura. Comisiones. Núm. 296, p.13), el Presidente de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, D. Miguel Ángel García Nieto, Alcalde de Ávila, señaló que según informaciones oficiales del Ministerio de Economía y Hacienda, la participación de los municipios españoles en los ingresos del Estado en 2010 ha caído en torno al 18,2%, mientras que la reducción prevista del gasto público será del 3,9%.

<sup>11</sup> V. los datos contenidos en el capítulo de Luis M. Linde *La crisis de la economía española y las reformas necesarias* del presente estudio.

<sup>12</sup> Un excelente resumen de la actual situación autonómica después de las últimas reformas estatutarias se contiene en el capítulo de Pablo García Mexía *A la sombra del Estatuto catalán. El Estado autonómico en acelerada transformación* del libro colectivo *España. El final de una época* publicado por el Foro de la Sociedad Civil, con el apoyo de la Fundación Alfonso Martín Escudero, Ed. Libros Libres, Madrid, 2009.

<sup>13</sup> V. el citado capítulo de Luis M. Linde *La crisis de la economía española y las reformas necesarias* del presente estudio.

permanente situación de insatisfacción ante lo que el profesor Alejandro Nieto ha llamado “desgobierno judicial”<sup>14</sup>.

Todo ello compone un cuadro de crisis de las instituciones públicas que empieza a tener un carácter crónico, pues, como seguidamente tratará de explicarse, no bastará una recuperación económica para solventarla, siendo necesarias medidas de mayor calado que el simple abastecimiento de recursos. Para todo ello será también de la mayor importancia el papel que decidan en definitiva asumir las instituciones surgidas de la sociedad a las que en este trabajo denominaré *instituciones cívicas* por contraposición al entramado institucional que constituye el sector público –es decir, el *Estado*, en sentido amplio-, distinguiéndolas asimismo de las personas naturales y las entidades mercantiles privadas, que conforman junto con aquéllas lo que convencionalmente se entiende por *sociedad*.

A su vez, y para los fines de este trabajo, las instituciones cívicas pueden clasificarse, según su respectiva función en la vida social y al margen de las categorías jurídicas usuales, en instituciones cívicas que persiguen fines *generales* (partidos políticos, medios de comunicación) o *sectoriales* (fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, sindicatos y agrupaciones empresariales, corporaciones sectoriales de base privada como los colegios profesionales, las cámaras de comercio y demás entidades similares). A las que cabe añadir las Iglesias y confesiones religiosas y las universidades de titularidad no pública, que pueden revestir un carácter híbrido y calificarse de instituciones sociales *especiales*<sup>15</sup>.

Es importante subrayar, de entrada, que las instituciones cívicas tienen hoy en conjunto una importancia crucial en España para determinar la orientación del Estado y de la sociedad, mayor que la que han tenido en ningún otro momento del pasado, y por supuesto en los orígenes del actual sistema democrático, si bien, y esto supone una paradoja, han de ser impulsadas inevitablemente por las *élites* políticas. Como veremos a continuación, éstas han dominado totalmente, y siguen dominando, el espacio público en España desde la Transición a la democracia.

Debe recordarse que nuestro actual sistema democrático es producto, ante todo, de las iniciativas de reforma de las *élites* del Estado autoritario anterior, que a su vez fueron inducidas a ello por las transformaciones económico-sociales experimentadas por España en la década y media que siguió al Plan de Estabilización de 1959 y por el contexto internacional.

Esas iniciativas de reforma fueron finalmente objeto de acuerdo con los dirigentes de las principales fuerzas políticas contrarias al sistema autoritario, pero fueron impulsadas por el nuevo Rey D. Juan Carlos I y los *reformistas* del

---

<sup>14</sup> A. Nieto, *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, Editorial Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2010.

<sup>15</sup> La existencia de los diferentes tipos de instituciones que aquí se recogen bajo la denominación de *instituciones cívicas* se basa en el ejercicio por los individuos y los grupos sociales en que éstos se integran de los derechos y libertades sin los cuales no puede calificarse un ordenamiento jurídico como “Estado constitucional”, inspirado en consecuencia por los principios democrático-liberales y el “imperio de la ley”.

sistema autoritario, no tanto por presión de aquellas fuerzas –aunque fuera también un factor no desdeñable- cuanto a la necesidad de homologar la estructura del Estado, heredada de la Dictadura de Franco, a las Monarquías constitucionales y los regímenes democráticos existentes en la Europa Occidental. Este objetivo era amplio aunque difusamente compartido por los *reformistas* inmediatamente antes de la muerte del General Franco, y fue desde luego apoyado por la mayoría de la población frente, por una parte, a los sectores inmovilistas del régimen autoritario y, por otra, frente a las propuestas de ruptura institucional de las fuerzas políticas extramuros del sistema, como se puso de manifiesto en el referéndum de la Ley para la Reforma Política en diciembre de 1976.

El proceso de reformas iniciado por el Gobierno Suárez desembocó, como es sabido, en la Constitución de 1978, a través de un complejo y largo proceso de transacciones y acuerdos entre los dos grandes sectores de la *élite* política –los reformistas procedentes del franquismo y los dirigentes de las principales fuerzas de la “oposición democrática”–, consolidados y legitimados todos ellos mediante la elección popular en las elecciones generales de 1977<sup>16</sup>. En ese proceso, las instituciones cívicas distintas de los partidos políticos en sentido estricto –excepto la Iglesia católica y los sindicatos obreros– tuvieron escasa influencia, salvo la que pudieran ejercer los medios de comunicación, ya entonces frecuentemente alineados con las diferentes cúpulas dirigentes de las fuerzas políticas con representación parlamentaria después de esas elecciones.

Desde entonces, y a pesar de los importantes cambios que ha experimentado el sistema de partidos resultante de la Transición –sobre todo, con la desaparición tras las elecciones generales de 1982 de UCD como partido dominante del sector de centro-derecha, y la progresiva “fagotización” de su espacio político y electoral, primero por AP y desde 1990 por el actual PP–, los sucesivos dirigentes de las principales fuerzas políticas de ámbito nacional (PSOE, PP, y en mucha menor medida IU), así como los de las de significación nacionalista con fuerza decisiva en el Congreso de los Diputados (CiU, PNV, y ERC desde 2004), han dominado por completo los procesos de transformación institucional que se han producido.

Al hacerlo, no han contado prácticamente para nada con las demás instituciones cívicas, salvo en contados casos, con los grupos de presión económicos o sindicales, hoy equívocamente denominados *agentes sociales*. Tampoco han tenido en cuenta a la opinión pública en general, a la que no solían informar previamente de las distintas alternativas y a la que presentaban, como hechos consumados, los acuerdos alcanzados entre ellos, que se traducían inmediatamente en normas. Esto se puso muy claramente de manifiesto en los acuerdos autonómicos de 1993 y 1996 (entre PSOE, PP y CiU, principalmente) y 2006 (entre PSOE, IU, CiU, ERC y los demás partidos

---

<sup>16</sup> Un interesante examen de la primera fase de la Transición, coincidiendo con el punto de vista expuesto en este capítulo, se contiene en el reciente artículo de Ignacio Sotelo *La transición y los orígenes de la democracia* (*Revista de Libros de la Fundación Caja Madrid*, nº 16º, abril 2010) en el que se comenta la obra de Ferrán Gallego *El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Ed. Crítica, Barcelona, 2010. V. también el capítulo del presente estudio del que es autor Álvaro Delgado-Gal *España: ¿Moderna, posmoderna, o todo lo contrario?*

minoritarios -excepto el PP- para el Estatuto catalán, y entre PSOE, PP y los demás partidos, en el caso de las restantes reformas estatutarias) que han transformado la configuración del Estado. Y ahora también con las medidas económicas extraordinarias adoptadas en mayo de 2010 por Decreto-Ley.

De la Transición hasta hoy nuestra vida democrática ha tenido como protagonistas, casi en exclusiva, a los sucesivos dirigentes de los partidos políticos, seleccionados por sus respectivas *elites* por procedimientos internos de cooptación o de alianzas entre sus distintas corrientes o sectores, a los cuales han acompañado unos medios de comunicación cada vez más alineados con aquéllos. En la determinación del perfil de esos dirigentes han tenido generalmente poco que decir los militantes de base o los simpatizantes de los propios partidos (con la salvedad de las “elecciones primarias” ensayadas por el PSOE a partir de la segunda mitad de los 90, en las que, por otra parte, los acuerdos entre grupos de dirigentes territoriales suelen prevalecer).

Como hemos dicho, tampoco han influido sustancialmente en las políticas adoptadas o propuestas por los partidos las demás instituciones cívicas (salvo los sindicatos o las agrupaciones empresariales en la regulación del mercado de trabajo o en algunas decisiones políticas sobre sectores económicos concretos). Esto último se debe a la debilidad de buena parte de las restantes instituciones cívicas (incluidos los grupos de presión empresariales y sindicales), que en España tiene carácter de rasgo social estructural, lo que les sitúa inevitablemente en una posición subordinada ante las ayudas y subvenciones públicas, e incluso ante las iniciativas que despliegan los Poderes públicos, a las cuales a menudo tienen que adherirse para su supervivencia.

Buena prueba de ello lo constituye la Iglesia Católica, hasta nuestro tiempo la más importante organización social que ha existido en España, con auténtica autonomía frente al Poder público y una vinculación jerárquica con la Santa Sede, sujeto de Derecho Internacional público con el que el Estado español mantiene relaciones diplomáticas.

En la etapa democrática, la Iglesia Católica ha podido efectivamente influir, por ejemplo, en la ordenación por los Poderes públicos de una importante parcela de la enseñanza primaria y secundaria, los llamados “centros concertados”, pero para ello ha debido aceptar los programas educativos establecidos por las autoridades competentes y las condiciones impuestas por ellas para proporcionar su ayuda económica. No hay, pues, una “escuela católica” en España que, en virtud de una concepción muy amplia de la libertad de educación y enseñanza y con el apoyo de sus fieles, pueda orientar la educación de sus alumnos más allá de la enseñanza de la religión propiamente dicha, como por lo demás tampoco existe en otros países democráticos. Pero lo importante de este ejemplo para los fines de este trabajo, y más allá de las distintas concepciones sobre el contenido básico de la libertad de educación y enseñanza, es que supone una clara demostración de las limitaciones que entre nosotros tiene la actuación de la más potente y autónoma de las instituciones sociales. Si la Iglesia tiene, a pesar de su arraigo

social y de los medios de comunicación que posee, importantes limitaciones en la práctica para influir en el espacio público, cómo no las tendrán las demás instituciones cívicas distintas de los partidos políticos situados en el aparato del Estado.

En España el Poder político ha configurado más a la sociedad que a la inversa, a diferencia de los países en que se consolidaron las instituciones políticas representativas que han dado origen a la democracia liberal. Este hecho no sólo no se corrigió con el desarrollo económico y social español de la segunda etapa del régimen dictatorial de Franco, sino que, por el contrario, el Estado mantuvo su papel predominante en las transformaciones sociales, situación que ha continuado bajo el régimen democrático.

Si bien continúan debatiéndose las complejas razones históricas y culturales de este fenómeno, en una polémica intelectual que con altibajos caracteriza nuestra Edad contemporánea, lo cierto es que en España permanece inalterado el predominio del Estado, entendido en sentido amplio, sobre la sociedad. Predominio que se ejerce a través de las *elites* políticas – cuyos componentes, en su mayoría, tienen orígenes y formación burocráticos, ya sean administrativos, partidistas, sindicales o universitarios, y no proceden de la empresa privada y ni tan siquiera de las llamadas “profesiones liberales”<sup>17</sup>.

Como es consustancial al pluralismo en un régimen democrático, estas *elites* se encuentran alojadas en los partidos políticos, instituciones cívicas concebidas idealmente como instrumentos de participación política de los ciudadanos. Pero los cuadros de los partidos políticos se han convertido progresivamente en gestores, y no sólo en directores, de la *res pública*, tendiendo a adoptar la posición de “cuerpos autónomos” dentro del Estado y desplazando así a las tradicionales *elites* burocráticas de la Administración estatal<sup>18</sup>. Con ello desnaturalizan en buena medida su papel como representantes de los ciudadanos y, consiguientemente, como principales

---

<sup>17</sup> V. Xavier Roig, *La dictadura de la incompetencia*, Gestión 2000, Barcelona, 2010. En este libro se compara la extracción profesional de los parlamentarios españoles y de otros países europeos. Según sus datos, nuestro Congreso de los Diputados está compuesto en un 72% por personas procedentes del sector público, mientras que en la Cámara de los Comunes británica ese porcentaje se reduce al 47%. En Italia es todavía inferior, un 43%.

<sup>18</sup> Desde la Restauración alfonsina, los “cuerpos especiales” (jurídicos y técnicos) y las “carreras” del Estado (militar, diplomática y judicial), junto con los catedráticos de Universidad, han constituido el tradicional vivero de las *elites* políticas en España. No obstante, su predominio en este ámbito se ha debilitado desde la Transición (sobre todo desde las elecciones generales de 1982), aunque en realidad se ha ido transformando, pasando de ser *elites* de extracción y situación puramente burocráticas y caracterizadas por un fuerte espíritu corporativo -en el que se apoyaba la exigencia de seleccionar a través del sistema de oposiciones públicas a las personas que se consideraban más idóneas por sus cualidades y méritos y, a la vez, por su capacidad de identificarse plenamente con ese espíritu-, a ser simplemente una de las principales plataformas sociológicas y profesionales sobre las que, de forma individualizada y ya no corporativa, se constituyen las burocracias de los partidos políticos. Esta transformación de bastantes de los individuos que componían las *elites* administrativas tradicionales en *cuadros* de los partidos resulta de la mayor importancia para comprender la situación y forma de selección de las actuales *elites* políticas españolas, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, así como el deterioro de la función de dirección técnica o de asesoramiento jurídico o técnico de los “cuerpos especiales” o de las “carreras” del Estado. El “malestar” de los jueces reviste características específicas y distintas, como ha puesto de relieve Alejandro Nieto en sus obras recientes.

actores de un espacio público, que, sin embargo, no han de monopolizar, so pena de ahogar a la propia sociedad.

Este proceso, por otra parte, es común a otras democracias, transformadas en “Estado de partidos” según la acertada calificación de Sartori, aunque no en todas ellas los partidos políticos han colonizado tanto como entre nosotros la Administración y, por extensión, el espacio público, en detrimento de las demás instituciones cívicas y de la participación ciudadana.

La decisión y el control sobre la agenda política y el debate público han sido hasta ahora ejercidos en España por las *élites* políticas, con sus aliados periodísticos y, en el caso de las de izquierda, también sindicales. Las demás *élites* sociales, así como las instituciones cívicas distintas de los partidos políticos, no han sido capaces de influir decisivamente en ningún aspecto, todo lo cual ha transformado en puramente institucional el debate público y la gestión política en nuestra democracia, privándola de verdadera sustancia participativa desde el punto de vista social. Ello explicaría el creciente desapego de la opinión pública respecto de los dirigentes políticos, manifestado en las encuestas<sup>19</sup> –junto con los fenómenos de corrupción económica vinculados al creciente aislamiento y ensimismamiento de los partidos políticos, considerados significativamente en conjunto como “clase política”, es decir como algo separado del resto de la sociedad.

La crisis económica y social, con su inevitable reflejo en el funcionamiento de las instituciones públicas, puede, sin embargo, contribuir a cambiar esta situación de “anemia participativa”. No es, desde luego, seguro que las iniciativas de reforma institucional que resulten necesarias para afrontar la crisis o sus consecuencias vayan a ser adoptadas, como ocurrió en la Transición, por las *élites* políticas, y ni siquiera que estas últimas acepten ningún proceso de transformación, pero tampoco lo es que ahora puedan oponerse al mismo si adquiere suficiente fuerza en la sociedad, para lo cual sería preciso que actuaran también las restantes instituciones cívicas.

No debemos olvidar que estamos en un Estado democrático, lo cual presupone la existencia de una sociedad democrática, por débil que ésta sea, como ocurre en nuestro caso. Sin embargo, tampoco puede con seguridad afirmarse que la opinión pública –conformada a su vez por los medios de comunicación, fuertemente influidos por los partidos políticos<sup>20</sup>– y las instituciones cívicas distintas de los partidos sean hoy capaces de introducir la necesidad de reformas institucionales en el debate público y, por tanto, en la agenda política.

Como hemos visto al principio, se da en España la paradoja de que sin iniciativas de reforma surgidas de las mismas *élites* políticas que hasta ahora no las han adoptado (a causa de sus posiciones anquilosadas o de sus

---

<sup>19</sup> Las encuestas de opinión pública del CIS correspondientes a marzo y mayo de 2010 situaban a los políticos en general como tercer problema del país.

<sup>20</sup> El citado capítulo de este estudio del que es autor Álvaro Delgado-Gal *España: ¿Moderna, posmoderna, o todo lo contrario?* aborda también, en el mismo sentido, la cuestión del compromiso de los medios de comunicación con los partidos políticos en la España actual.

intereses) será muy difícil que la sociedad asuma y acepte esas reformas, por mucho que sean imprescindibles. Y, al mismo tiempo, sin una conciencia social de la necesidad de hacer algo distinto de lo que se viene haciendo hasta ahora (por muy difusa que sea), expresada por los medios de comunicación y compartida mayoritariamente por la opinión pública, no se producirán normalmente esas iniciativas. Las instituciones internacionales y los mercados financieros pueden, sin embargo, servir de catalizador de esa conciencia social, e incluso del cambio de conducta de las *elites* políticas, que, caso de no hacerlo, se encontrarían abocadas a enfrentarse con una crisis social, económica e institucional de proporciones aún mayores que la actual.

Puede, por tanto, producirse un bloqueo, a la vez político y social, que mantenga en una situación estancada, aunque muy declinante, el actual sistema institucional. Pero también puede producirse una reacción política y social ante las consecuencias de la crisis (mantenimiento del desempleo en torno al 20% de la población activa, con un 40% en el sector más joven de esa población; incapacidad de reducir el déficit público conforme a los acuerdos de la Unión Europea; aumento de la deuda pública muy por encima del límite establecido en el “pacto de estabilidad” contenido en el Tratado de Maastrich para la creación del euro; dificultades consiguientes para la financiación de los gastos y servicios públicos; estancamiento económico). Y cabe que esta reacción exija a las *elites* políticas la adopción de cambios no sólo económicos, sino también institucionales, sin los cuales probablemente no podrán tener éxito los primeros.

No obstante, los dirigentes políticos con mayor sentido de la responsabilidad han tendido en España a eludir el planteamiento de las reformas institucionales que consideraban incluso necesarias por el temor a repetir situaciones de división interna de difícil resolución, superadas afortunadamente por el actual orden constitucional. Por ello, para que hoy pudiera producirse la interacción de las *elites* políticas actuales y las demás instituciones cívicas -sumamente deseable para el buen fin de cualquier proceso de reformas-, el debate sobre las reformas a emprender tendría que plantearse de forma constructiva y no en términos “revisionistas”.

Debería, ante todo, partirse de la validez del sistema institucional vigente y de su fundamento moral básico, sentado en el proceso de Transición, consistente en la renuncia a promover, en forma de actuaciones políticas, visiones totalmente enfrentadas de nuestro pasado, deslegitimando a unos u a otros actores en función de ellas. La discusión sobre la historia ha de mantenerse, por tanto, en el terreno del debate intelectual e historiográfico, renunciando a trasladarla al campo de la política práctica y al de las normas jurídicas, y ello sin perjuicio de reparar en lo posible los perjuicios y daños materiales y morales que el enfrentamiento civil ha infligido a quienes han sido sus víctimas.

Se trataría, pues, en terminología de John Rawls, de distinguir el *consenso razonable* -que se entiende establecido de forma permanente y sobre el que hay que construir el debate público con espíritu de tolerancia, admitiendo la legitimidad de quienes participan en él por medios pacíficos y sometándose

a las reglas establecidas– de las discusiones, acuerdos o disensiones sobre los instrumentos y soluciones organizativas arbitradas en cada momento para el *modus vivendi* de la sociedad, que lógicamente admiten reformas, cambios, sustituciones o supresiones<sup>21</sup>.

Sin compartir estas premisas no cabe razonablemente emprender reformas en nuestras instituciones. Y puesto que esas reformas, como a continuación se verá, resultan necesarias para garantizar, a partir de la actual crisis, la continuidad futura del Estado de Derecho democrático y social establecido a partir de la Constitución de 1978, sólo cabe apelar a la conciencia de los dirigentes de los partidos políticos y de las demás instituciones cívicas para mantener el consenso<sup>22</sup> que presidió nuestra Transición a la democracia como base de cualesquiera reformas futuras. Con ellas se trataría de mejorar lo existente, reformándolo en la medida necesaria, no de romperlo ni destruirlo. Pero la realización de las reformas institucionales necesarias para resolver los problemas que la crisis ha causado o sacado a la luz corresponde, ante todo, a los dirigentes políticos. ¿Sabrán estos estar a la altura de sus responsabilidades? De que lo estén o no dependerá el porvenir de España en las próximas décadas<sup>23</sup>.

## **2. ¿Qué reformas institucionales se necesitan ante la crisis?**

No es posible, y ni siquiera es el principal propósito de este estudio, plantear de forma omnicompreensiva y analizar con suficiente detalle las reformas institucionales que resultaría necesario adoptar en España con motivo de la crisis, tratando de encontrar una solución adecuada tanto a los antiguos problemas que aquélla agudiza como a los nuevos que presenta. Sin embargo, en un trabajo como este es inexcusable proponer, al menos, algunas orientaciones básicas sobre las que se podrían edificar esas reformas. Y a ello responden las propuestas que, de manera necesariamente muy general, se contienen en los siguientes epígrafes.

### **a) Rediseño del sector público y de su financiación para mejorar la competitividad de España**

La crisis ha puesto ante todo a prueba la capacidad de nuestro país para competir en el marco de la globalización, sobre todo en el contexto de la “eurozona”, para lo cual se requeriría converger progresivamente con las economías más fuertes de aquélla, como prevé el ya mencionado “pacto de estabilidad” para la creación de la moneda única.

---

<sup>21</sup> V. John Rawls, *El liberalismo político*, pp. 165 y ss., traducción española, Ed. Crítica, Barcelona, 2007, sobre la distinción entre *consenso razonable*, con vocación de permanencia, y los debates sobre la organización en cada momento del *modus vivendi* en una sociedad.

<sup>22</sup> Oscar Alzaga ha analizado la significación del consenso de la Transición y la necesidad de mantenerlo y reforzarlo en la actualidad en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *El consenso constitucional*, Madrid, 2010.

<sup>23</sup> La formación de los actuales dirigentes políticos añade otra dificultad a los problemas que plantea la crisis. Muchos de los cuadros de los partidos políticos que no proceden de los estratos más altos de la Administración no resisten una comparación con los profesionales que se encuentran en el sector privado o en los cuerpos y carreras del Estado, a pesar de la descapitalización que estos últimos han podido experimentar en las últimas décadas por el paso de parte de sus efectivos al sector privado.

Cualquier mejora de la competitividad de España exige inexcusablemente la reducción de los gastos de las Administraciones públicas, para cubrir los objetivos de deuda y déficit públicos previstos en ese pacto. Ese es también el propósito declarado de nuestro Gobierno para 2013, y a ello responden las primeras medidas de recorte del gasto público adoptadas en mayo de 2010, que desde luego no serán las únicas.

Sin embargo, la actual recesión económica y las muy débiles perspectivas de crecimiento para los años inmediatos hacen muy difícil ajustar a la baja el llamado “gasto social” (en especial, el constituido por los subsidios de desempleo y otras ayudas para las personas en riesgo de exclusión), que por el contrario tenderá previsiblemente a crecer a corto plazo.

En consecuencia, los únicos renglones del gasto público español susceptibles de ser reducidos sustancialmente en el próximo futuro son, por este orden, las inversiones, las subvenciones a empresas y otras entidades y los gastos corrientes (gastos de funcionamiento institucional y de personal). Ni las pensiones ni los grandes servicios sociales (educación y sanidad) tienen capacidad de reducir rápidamente y de forma drástica sus gastos –como es preciso para garantizar en 2013 el cumplimiento del límite del 3% sobre el PIB establecido para el déficit público en el “pacto de estabilidad”– y, además, tampoco sería quizás conveniente que lo hicieran los gastos educativos desde el punto de vista de la formación del “capital humano”, el principal activo con que cuenta España para mantener su actual nivel de desarrollo.

En circunstancias como las descritas, lo más sencillo para cualquier responsable político es recortar las inversiones públicas -como efectivamente ha hecho ya el Gobierno mediante el mencionado Decreto-Ley de mayo de 2010, junto con la reducción de un 5% de los sueldos del personal del sector público y la congelación de las pensiones para 2011-, pero ello significa también reducir las perspectivas de crecimiento económico y producir mayor paro y gasto público, con el aumento de los llamados “estabilizadores automáticos” (subsidios de desempleo y servicio de la deuda pública).

Por el contrario, recortar el gasto corriente institucional, incluyendo las subvenciones a terceros, sería más congruente con la necesidad de ser más competitivos. Constituye, sin embargo, un formidable desafío político para quien lo emprenda, ya que afecta al núcleo esencial del poder de quienes gobiernan en los distintas Administraciones públicas territoriales y a las expectativas y requerimientos de sus respectivos partidos y clientelas políticas, que en buena medida están en la base del crecimiento del propio sector público, sobre todo en el ámbito autonómico<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> El tamaño institucional del sector público está directamente vinculado a la colocación de los cuadros de los partidos políticos. 375.143 personas tenían en 2009 la consideración de personal eventual o de confianza, según el *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, publicado en julio de 2009, y ello explica muy bien la dificultad de abordar su reforma. Por otra parte, según el *Inventario de Entes del Sector Público* publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda, a 1 de enero de 2010 existían 475 entes con personalidad jurídica dependientes del sector público estatal y distintos de la propia Administración General del Estado, y 2.181 entes públicos con personalidad jurídica dependientes de las Administraciones Autonómicas y de las Corporaciones locales y distintos de ellas.

Por otra parte, la reducción del tamaño de las Administraciones Públicas<sup>25</sup> y de sus entidades dependientes –aún siendo lo más deseable, e incluso lo imprescindible para reforzar nuestra competitividad y con ello mantener nuestro Estado de bienestar– es algo que no puede hacerse aisladamente, sin considerar el conjunto del sistema político y las relaciones entre los distintos ámbitos territoriales de ejercicio del poder político (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales), así como sus respectivas competencias y su financiación. Por ello, sólo un pacto muy sólido entre los grandes partidos con posibilidades de llegar a formar gobierno en el Estado, con renuncia a utilizar en la confrontación entre ellos las medidas de reforma político-administrativa que hayan de adoptarse, y que forzosamente tendrán naturaleza constitucional, puede hacer posible esa reforma<sup>26</sup>.

Caso de no hacerlo así, el coste político sería inaceptable para las *elites* políticas y, por tanto, éstas no acometerían las reformas necesarias, aunque la sociedad española pagara a corto plazo las consecuencias de no hacerlo, con el consiguiente descenso de su nivel de desarrollo económico, del bienestar social y de la estabilidad política. España, además, continuaría retrocediendo en el contexto de la Unión Europea, con nuevas amenazas para la moneda única dado el tamaño de su economía y de su endeudamiento y la imposibilidad de cumplir el “pacto de estabilidad”<sup>27</sup>.

La reorganización del sector público en España es, en consecuencia, inexcusable para racionalizar y mejorar la asignación y la utilización de los recursos públicos, pero paradójicamente está en manos de quienes pueden ser perjudicados por ella.

A pesar de ello, nuestro país no puede permitirse desperdiciar o malgastar esos recursos, siempre escasos, y dependientes -a través de la recaudación tributaria- de la situación de nuestra economía, que ahora se

---

<sup>25</sup> La Administración del Estado es la única que se ha reducido con el establecimiento del Estado autonómico, pasando de alrededor de 800.000 funcionarios en 1975 a 522.100 empleados públicos (funcionarios de carrera y personal laboral) en la actualidad. Sin embargo, el número total de empleados públicos, no sólo funcionarios de carrera y personal laboral (2.659.010 personas, según el Registro Central de Empleados Públicos) sino también cargos políticos, a los que se suman las ya mencionadas 375.143 personas que constituyen el personal eventual y de confianza (en total, los cargos políticos y el personal de confianza ascienden a 428.990 personas), ha crecido exponencialmente en España, alcanzando hoy la cifra de 3.088.400 (según EPA). El aumento en un 20% de la población en los últimos treinta años (de 38 a 45 millones), con el consiguiente aumento de los servicios públicos, así como la mejora y expansión de estos últimos, no justifican, sin embargo, el aumento en un 375% del personal al servicio del conjunto del sector público.

<sup>26</sup> Dada la distribución actual – ya señalada en el texto – del gasto público entre las distintas Administraciones Públicas (22% Estado; 36% Comunidades Autónomas; 13% Corporaciones Locales) y la magnitud del gasto en Seguridad Social (29%), sólo cabría razonablemente una significativa disminución estructural del gasto público por medio de un rediseño de la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, de la financiación de su ejercicio y del control efectivo del gasto público de todas ellas por el Gobierno de la Nación, las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas.

<sup>27</sup> Según las previsiones más fiables, a finales de 2010 se superará el límite del 60% de deuda pública sobre el PIB establecido en el “pacto de estabilidad” del Tratado de Maastrich para la creación del euro, mientras que el déficit público se situará en torno al 12% del PIB, frente al 3% a que se refiere ese pacto. El avance publicado en mayo de 2010 del Informe sobre España del Fondo Monetario Internacional insiste en la necesidad de abordar urgentemente reformas del sistema de pensiones, de la contratación laboral, de la negociación de los convenios colectivos y del sistema de Cajas de Ahorro, así como de proseguir la liberalización de sectores económicos, para cumplir los objetivos de consolidación fiscal y de estabilidad financiera.

encuentra sometida a las exigencias de mejora de su competitividad impuestas por la globalización. Por tanto, los incentivos fiscales y los recursos e inversiones públicas deben utilizarse para mejorar en lo posible esa competitividad -de la que en definitiva depende el mantenimiento de nuestro bienestar social- y no solamente para seguir atendiendo a las cargas públicas existentes en la actualidad. Es más, estas últimas deberían revisarse cuidadosamente a fin de garantizar su futuro sostenimiento, incluidas algunas de las que constituyen elementos fundamentales del llamado “Estado social” en la actualidad, como la universalización de la gratuidad de los servicios sanitarios esenciales, el sistema de jubilación y pensiones, los subsidios de desempleo y las rentas básicas de inserción social.

La diferencia entre gastos e ingresos no financieros del Estado y la magnitud del déficit público en la actualidad (11,2 % del PIB) hacen aún más urgente esta reorganización y racionalización de las Administraciones públicas y del gasto del conjunto de todas ellas. Además, la experiencia demuestra que en una situación de crisis económica como la actual es prácticamente imposible controlar el incremento del déficit público, al dispararse los “estabilizadores automáticos”, con el consiguiente aumento del gasto, y al reducirse, a la vez, los ingresos públicos como consecuencia de la propia crisis.

Por otra parte, es evidente que la pertenencia de España a la unión monetaria europea y el cumplimiento del “pacto de estabilidad” exigen mantener, en términos generales, el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, sin perjuicio de poder arbitrar remedios excepcionales para situaciones de crisis. Este principio debería recogerse en nuestro ordenamiento, incluso constitucionalmente, como algunas voces han propuesto recientemente<sup>28</sup>.

Así las cosas, es claro que suponen un lastre para el desarrollo social y económico de España la duplicación y redundancia de servicios públicos y estructuras administrativas en las tres Administraciones públicas territoriales (ya deriven del ejercicio de competencias “concurrentes” o de competencias “compartidas”, o incluso de competencias “impropias”), la no aplicación generalizada de procedimientos para medir la eficiencia en la asignación de los recursos y en las inversiones del sector público en sus distintos ámbitos (sobre todo en infraestructuras) o la no introducción de mínimos principios de competencia entre las universidades y centros públicos de investigación, por sólo mencionar estos ejemplos de ineficiente uso de los recursos públicos<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> En la convención sobre política económica celebrada por el Partido Popular en junio de 2010, y a propuesta de varios expertos, se ha examinado la conveniencia de reformar la Constitución para introducir en ella el principio del equilibrio presupuestario.

<sup>29</sup> Se ha intentado evaluar el coste de las duplicidades e ineficiencias del sistema autonómico español sin que todavía existan datos suficientemente precisos y concluyentes sobre ello. El informe de la Fundación Progreso y Democracia, *El coste del Estado autonómico*, publicado en abril de 2010, aunque no cuestiona en principio el mantenimiento del Estado autonómico, pero sí su actual esquema de distribución competencial, organización y financiación, evalúa en torno a 26.000 millones de euros el coste de esas ineficiencias para el conjunto de las Comunidades Autónomas, distinguiendo además entre *eficacia* (coste de mantenimiento de los mismos servicios en las distintas Comunidades Autónomas) y *eficiencia* de cada una de ellas (porcentaje de gasto público total de cada Comunidad Autónoma en función de su población).

Pero ningún intento de solución puede siquiera intentar abordarse, como antes se ha dicho, sin un pacto político que permita desembocar en una reforma constitucional parcial, aunque profunda, del actual Estado autonómico, sobre la base de un acuerdo de las dos grandes fuerzas políticas nacionales de centro-izquierda y centro-derecha al que pudieran sumarse eventualmente las demás.

Los vigentes Estatutos de Autonomía no permiten en la práctica otro procedimiento para reorganizar y racionalizar el sector público y su financiación. Y, por supuesto, la iniciativa de su reforma no va a partir de los Gobiernos y Parlamentos autonómicos, que han sido hasta ahora los principales beneficiarios del ineficiente reparto del Poder territorial. Por tanto, esa reforma sólo puede plantearse desde el núcleo en el que reside el ejercicio efectivo de la soberanía atribuida constitucionalmente al pueblo español, es decir, desde el Gobierno de la Nación y las dos Cámaras –Congreso y Senado– que componen las Cortes Generales, y para ello son indispensables los acuerdos de los dos principales partidos con representación parlamentaria.

Frecuentemente se ha objetado, ante la posibilidad de una reforma constitucional parcial pactada por los dos grandes partidos, la más que probable oposición de las fuerzas políticas de signo nacionalista, que debilitaría el necesario consenso constitucional, a diferencia de lo sucedido en 1978. La objeción responde a un plausible deseo de concordia, pero hay que tener en cuenta –en el caso de no conseguir superar la oposición de esas fuerzas– que no es viable mantener el actual estado del sector público si de veras se desea mejorar la posición de España en la Unión Europea y su competitividad en el escenario global, condiciones indispensables para mantener en el próximo futuro lo esencial del Estado social y la consiguiente estabilidad de nuestra democracia. En este argumento debería, a mi juicio, apoyarse el planteamiento de la reforma, y sobre él podría quizá construirse un acuerdo con las restantes fuerzas parlamentarias.

#### **b) Reforma educativa para la mejora del nivel cultural y científico de la sociedad española y de la formación de sus *elites***

Tampoco puede abordarse ninguna reforma institucional democrática sin apoyarse en la necesaria renovación –y aún más, en el perfeccionamiento– moral e intelectual de los propios ciudadanos, comenzando por las *elites* políticas y sociales. No sólo porque de la capacidad ciudadana de adoptar decisiones racionales y razonables depende en buena medida el acierto en la elección de los gobernantes –y, en consecuencia, de las políticas que éstos propongan y ejecuten–, sino también porque esa capacidad es el fundamento mismo de su legitimación para participar en el gobierno de la *res publica*, por sí o a través de representantes. Esta concepción es tan antigua como la de la propia democracia y, junto con la proclamación de la dignidad, libertad e igualdad ante la ley de los ciudadanos, constituye su fundamento filosófico desde la *polis* ateniense.

La formación de los ciudadanos, tanto en los valores individuales y sociales como en el terreno del conocimiento humanístico y científico, es, pues, una condición indispensable para el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado constitucional y la participación democrática<sup>30</sup>. Y en el efectivo cumplimiento de este requisito, y no sólo en la aludida mejora de la competitividad de la sociedad y la economía españolas en el contexto mundial, ha de fundarse también la reforma del sistema educativo, que con razón viene situándose entre los grandes problemas actuales<sup>31</sup>. Sin ella tampoco podrá conseguirse formar adecuadamente a las *elites*, con lo que, a la incapacidad de los ciudadanos para competir en el mundo y para participar adecuadamente en los asuntos públicos, sumaríamos la mediocridad de las capas dirigentes y gobernantes, incapaces, por tanto, de desempeñar eficazmente su papel social y político.

En este contexto, resulta especialmente grave el estado del sistema educativo en España. Nuestra enseñanza secundaria viene siendo reiteradamente criticada por el elevado índice de fracaso escolar y la deficiente calidad de los programas de estudio y las enseñanzas impartidas<sup>32</sup>. También se critica el hecho de que el sistema universitario en su conjunto -al margen de individualidades destacadas, de grupos de investigadores concretos o de centros aislados- no alcanza el nivel exigible en un país que se encuentra en el grupo de cabeza de los países desarrollados<sup>33</sup>.

Más allá de las polémicas sobre aspectos concretos, hay que reconocer que el sistema educativo español es claramente mejorable, tanto en el ámbito estrictamente académico como en el de la formación personal y cívica de los

---

<sup>30</sup> Víctor Pérez Díaz, en su ensayo *Ciencia, cultura y convergencia de España con los países avanzados*, Fundación Cotec, Madrid, 2009, insiste en la misma idea, al igual que Federico García Moliner, en el curso *La ciencia en el mundo y en España* impartido el año 2010 en el Colegio Libre de Eméritos, que puede consultarse en el portal de Internet [www.colegiodeemeritos.es](http://www.colegiodeemeritos.es)

<sup>31</sup> Las fallidas negociaciones entre el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las fuerzas políticas con representación parlamentaria para el establecimiento en 2010 de un “pacto de Estado” en materia educativa son buena muestra tanto de la conciencia existente sobre el problema como de las dificultades políticas y administrativas para resolverlo adecuadamente.

<sup>32</sup> Los resultados para España de las pruebas PISA en matemáticas y física han sido objeto de importantes críticas en las que se plantean las deficiencias de nuestro sistema de enseñanza secundaria, aunque en ellas se omite frecuentemente reconocer el hecho de que, dentro de la escala resultante de esas pruebas, nos encontramos en una posición media/baja en relación con otros países, y no en la peor posición. V. para ello en este estudio el capítulo de V. Pérez-Díaz, *Qué hacer con la educación de los españoles: un mensaje de esperanza realista*, y el estudio de J. Carabaña, *Las diferencias entre regiones y países en las pruebas PISA*, publicado en 2008 por el Colegio Libre de Eméritos en su portal de Internet ([www.colegiodeemeritos.es](http://www.colegiodeemeritos.es)).

<sup>33</sup> Ninguna Universidad española se encontraba en 2009 entre las 150 primeras del mundo según el *ranking* de la Universidad Jiao Tong de Shangai, coincidentes en este caso con el del *Times Higher Education Supplement* en 2008, lo que sin constituir una prueba incontrovertible sobre su calidad no deja de ser un indicador útil para estimarla en el contexto mundial. La primera Universidad española en el *ranking* de Shangai es la Universidad de Barcelona, que se encuentra entre los puestos 152-200 del *ranking*, situándose otras dos, las Universidades Autónoma y Complutense de Madrid, entre los puestos 201-300. Pero lo más significativo es que ninguna de esas tres Universidades se halla siquiera, según ese *ranking*, entre las 50 primeras Universidades europeas. El *Times Higher Education Supplement* cita también a la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona entre las Universidades españolas que se encuentran entre las 200 primeras del mundo. V. también a este respecto el citado ensayo de Víctor Pérez Díaz *Ciencia, cultura y convergencia de España con los países avanzados*.

alumnos<sup>34</sup>. Para ello, no bastará el hasta ahora inalcanzado “pacto de Estado” educativo para la enseñanza primaria y secundaria, ni tampoco la adaptación de las enseñanzas universitarias al “proceso de Bolonia” iniciado en la Unión Europea. Es preciso, ante todo, mejorar la consideración social y profesional de todos los profesores y, además, reformar a fondo nuestras instituciones públicas de enseñanza superior y de investigación. Y aquí se tropieza nuevamente con una cuestión de orden constitucional, aunque pocas veces quiera aceptarse públicamente.

En primer lugar, la propia garantía constitucional de la autonomía universitaria tendría que replantearse, sobre todo en sus aspectos financieros, para mejorar los resultados de la enseñanza superior y de la investigación en España. Con arreglo a ello, debería partirse del hecho de que no todas las Universidades pueden ser iguales, ni en su profesorado ni en su alumnado, ni obtener la misma financiación pública, ni por supuesto privada. Esta financiación tendría ante todo que depender de sus resultados académicos y científicos y de su eficacia en la gestión.

Habría, por tanto, que abandonar el planteamiento puro y únicamente funcional en la selección del profesorado universitario, transformándolo en un sistema más parecido al que se utiliza en el mundo anglosajón (por el que únicamente se alcanzaría un *status* del profesorado de índole funcional de modo semejante a la obtención del *tenure* anglosajón, es decir, después de haberse realizado una carrera académica con méritos suficientes y reconocidos). También habría que decidirse a abordar la siempre espinosa cuestión del *numerus clausus* en la admisión de alumnos, exigiendo además resultados académicos para su permanencia.

Como es lógico, este régimen podría variar en cada Universidad, con lo que su respectiva autonomía sería verdaderamente efectiva, y todo ello tendría asimismo que comportar una variedad de sistemas de sostenimiento económico de los centros universitarios, partiendo de una financiación pública básica, pero admitiendo el establecimiento de diferentes tasas académicas y de instrumentos de financiación privada, con participación en los órganos de gobierno.

Todo ello implica una reforma del sistema español de educación superior desde la raíz. Si la enseñanza primaria y secundaria pueden reformarse por medio de un “pacto de Estado” -al menos en cuanto a la estabilidad de sus programas de estudio, a las lenguas vehiculares de la enseñanza y a la selección y régimen del profesorado-, la reforma y mejora del sistema universitario requiere un replanteamiento constitucional de la función y la autonomía universitarias y de las competencias de los Poderes públicos. Sin embargo, y dada la envergadura del empeño, podría empezarse escogiendo unas pocas universidades públicas, que serían utilizadas como “banco de

---

<sup>34</sup> Según el informe de Eurostat *Population and social conditions. Education and training statistics*, 2009, entre 1995 y 2000 el gasto público en educación en términos de porcentaje de PIB descendió en los seis principales países de la Unión Europea, recuperándose después en Polonia y el Reino Unido, pero no en el resto, siendo España el que ha quedado más rezagado (4,23% del PIB en 2005, frente a 4,66% en 1995). En 2005, Francia gastaba en educación 5,65% sobre el PIB, Polonia 5,47%, Reino Unido 5,45%, Alemania 4,53% e Italia 4,43%.

pruebas” del nuevo sistema, excluyéndolas del régimen general de las transferencias autonómicas y haciéndolas directamente dependientes del Estado, como sucede actualmente con la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Para ello se requiere, en todo caso, un pacto político de gran calado, con implicaciones normativas, que progresivamente podría extenderse a otros centros universitarios públicos, a la vista de los resultados que se obtengan.

El replanteamiento del sistema educativo hay que extenderlo a los medios de comunicación públicos, que deberían limitarse estrictamente a sus funciones informativas, educativas y culturales, sin tratar de competir con los privados en el terreno del ocio y del entretenimiento. Y, además, debería reducirse drásticamente, en el contexto de la reforma del sector público, el número y coste de los canales públicos de televisión, tanto del Estado como autonómicos<sup>35</sup>.

Ahora bien, ninguna reforma del sistema de televisiones públicas, para mejorar el nivel cultural del país, puede desconectarse del conjunto de las televisiones privadas. Y en la selección de los contenidos de éstas incumbe una total responsabilidad a sus propietarios, los llamados grupos editoriales *multimedia*, y a los periodistas y gestores nombrados por ellos.

Se trata de un sector de la clase dirigente relativamente pequeño, pero de enorme influencia y capacidad de acción sobre la opinión pública, muy dependiente, sin embargo, de las alianzas con los Poderes públicos dada la difícil situación económica de muchos de los medios de comunicación (sobre todo, la prensa escrita). Si este sector de las *élites* no se propone seriamente un cambio de mensajes y estereotipos sociales y culturales, en pro de la formación de la población en los valores cívicos, será prácticamente imposible que ésta llegue efectivamente a mejorar a corto y medio plazo. Por tanto, se impone asimismo una apelación a la responsabilidad y a la ética profesional de los propios editores de los medios y de los periodistas, que no pueden escudarse en las exigencias del mercado y en los requerimientos de su audiencia para eludirla.

Si España ha de consolidarse *como sociedad democrática*, y no sólo como *Estado con instituciones democráticas*, ello exige medios de comunicación independientes, pero capaces de responsabilizarse y autorregularse. No todo depende de las *élites* políticas<sup>36</sup>, también se necesita el impulso y la colaboración de las *élites* sociales, entre las que ocupan, como se acaba de decir, un papel sobresaliente los editores y propietarios de los medios de comunicación privados y los periodistas y comunicadores con mayor influencia o audiencia.

En cuanto al sistema de investigación e innovación, es cierto que se ha avanzado considerablemente en España en la producción científica y en la

---

<sup>35</sup> Se estima en torno a los 1.460 millones de euros el coste anual de las televisiones públicas en España.

<sup>36</sup> Así lo pone también de relieve Álvaro Delgado-Gal en el capítulo *España: ¿moderna, posmoderna o todo lo contrario?* de este estudio, con una severa crítica del estado actual del periodismo y de los medios de comunicación en España.

inversión en investigación y desarrollo (I+D), tanto en el terreno público como en el empresarial privado<sup>37</sup>. Pero la sociedad española todavía se encuentra lejos del gasto en investigación e innovación de los países más avanzados, dedicando a ese fin un 1,27 % del PIB en 2007, frente al 2 % de media de países como Francia y el Reino Unido (semejante al objetivo para 2010 de la llamada “Estrategia de Lisboa” de la Unión Europea), y todavía a mucha distancia de la media del conjunto de países de la OCDE (2,26%). Superamos, sin embargo, a Italia, que sólo invirtió en investigación un 1,14 % del PIB en 2006. Por lo demás, la conexión entre el sistema público de investigación y las empresas privadas es todavía muy insuficiente (como vienen demostrando los sucesivos informes de la Fundación Cotec<sup>38</sup>, aunque es de esperar que la nueva Ley de la Ciencia mejore esa conexión).

Una vez más, es necesario conseguir una mayor inversión de recursos privados en este campo (el sector privado ejecuta 55,7% del gasto total español en I+D, por debajo del 69,1% de media de la OCDE, pero el sector privado sólo financia propiamente en 2007 el 46,09%, muy por debajo de los dos tercios previstos en la “Estrategia de Lisboa”), lo que de nuevo obliga a mejorar el control y asignación de la inversión y gastos en I+D del sector público en función de criterios de eficiencia, conectándolos mejor con el sector empresarial privado. Desde esta perspectiva, hay que reconocer también que, a diferencia de otros países avanzados, es decepcionante la aportación de las universidades privadas españolas a la investigación y a la innovación en ciencia y tecnología, las cuales siguen reposando esencialmente en los centros universitarios públicos (27,6 % sobre el gasto total en I+D en 2006) y en las empresas y proyectos de investigación del sector privado<sup>39</sup>.

La reforma de las instituciones universitarias y de los centros de investigación superior debe, asimismo, abordarse en el marco de la mejora de la competitividad de la sociedad española en el campo científico y técnico. Lo que en ningún modo significa olvidar su profunda dimensión ética y cívica, dirigida a contribuir a la adecuada formación de las *elites* indispensables para el buen funcionamiento de España como sociedad democrática, y no sólo - insisto en ello- como Estado con instituciones democráticas.

---

<sup>37</sup> En SCimago Journal and Country Rank, la clasificación más exigente actualmente de los sistemas de investigación por países, España ocupaba en 2008 la posición 19 entre los 25 países que producen más de 1000 artículos científicos cada año, atendiendo a las citas que merecen en las publicaciones científicas (1,28 por artículo, frente a 2,09 de Suiza, que ocupa el número 1). No obstante, por número de artículos científicos publicados (51.780), España ocupaba ese año el puesto 9 en el mundo, y el 5 en Europa (siendo superada por el Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, por este orden), según esa misma fuente.

<sup>38</sup> V. Informes Cotec 2009, en el que se contienen los principales indicadores y referencias nacionales e internacionales en I+D.

<sup>39</sup> A mi juicio, no se han extraído suficientes consecuencias de la comparación entre las universidades españolas, tanto públicas como privadas - que como se ha dicho no figuran siquiera entre las 100 primeras del mundo - y las principales “escuelas de negocio” privadas españolas, que, en cambio, se sitúan globalmente entre las mejores. Es aventurado formular un juicio al respecto, pero como hipótesis podría avanzarse que el interés por la utilidad práctica más inmediata de la formación de postgrado sigue prevaleciendo en los estratos dirigentes de la sociedad española sobre el saber y la curiosidad científicos, tendencia que previsiblemente reforzaría el “proceso de Bolonia” de reforma de los estudios superiores. Esto explicaría quizás el relativo fracaso de nuestros esfuerzos en el campo de la investigación y la innovación científica y técnica, a pesar de los reiterados esfuerzos en ese ámbito llevados a cabo desde comienzos del siglo XX. V. para todo ello el citado ensayo de Víctor Pérez-Díaz, *Ciencia, cultura y convergencia de España con los países avanzados*.

En este sentido, sigue teniendo plena vigencia el pensamiento de Ortega sobre la “misión de la universidad” en la sociedad española. Por ello, debemos aceptar que uno de los mayores fracasos de nuestro Estado democrático en las últimas tres décadas ha consistido precisamente en aceptar la degradación progresiva de nuestro sistema de educación, sobre todo en el nivel superior, del cual dependen en definitiva los demás –como lo demostró el primer tercio de nuestro siglo XX, tanto en la Restauración como en la II República. De la corrección de ese error en los próximos años depende también en gran medida el mantenimiento futuro de España dentro del grupo de los países avanzados.

### **c) Reforzamiento del imperio de la ley y del Estado de Derecho**

Puesto que nuestra Constitución califica a España como *Estado social y democrático de Derecho* y su contenido como norma fundamental responde plenamente a los principios derivados de esa caracterización, a primera vista parecería superfluo dedicar un epígrafe de este trabajo a cuestiones como el reforzamiento del imperio de la ley y del Estado de Derecho, con su correlato de mejora de la seguridad jurídica y de las garantías de los derechos y libertades a través de la distinción de poderes, la objetividad y transparencia de la acción administrativa y la responsabilidad de los Poderes públicos. Sin embargo, un examen más detenido del funcionamiento de nuestras instituciones nos mostraría cuán alejados estamos en la práctica de la efectiva realización de muchos de los valores y principios constitucionales o cómo se han ido apartando de ellos nuestras instituciones públicas.

Extraeríamos también de ese examen la necesidad de retornar, mediante algunas reformas parciales –incluso de carácter constitucional– al verdadero espíritu inspirador de la distinción entre los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial y de la diferenciación entre las respectivas esferas del Gobierno y la Administración, hoy claramente confundidas en perjuicio del imperio de la ley, de la efectividad de los derechos y garantías de los ciudadanos y de la seguridad jurídica.

*“Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”* proclamaba, como es bien sabido, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al iniciarse la Revolución francesa, y lo mismo quería decir la Constitución norteamericana al introducir *checks and balances* en la relación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. No obstante, en la práctica política y administrativa, unos y otros partidos gobernantes –en España, tanto en el plano estatal como en el autonómico y en el local– tienden a olvidar las exigencias jurídicas, políticas y morales derivadas de esa distinción, concebida esencialmente en los orígenes de las modernas democracias de inspiración liberal como frenos, instrumentos de control y cauces limitadores del Poder, en pro de la libertad de los ciudadanos y de su igualdad ante la ley.

Con frecuencia se han propuesto medidas reformadoras de las actuales instituciones públicas para volver a garantizar la vigencia de esos principios, sin que hasta ahora se haya conseguido implantarlas. Por ello, quizás haya que

plantearse el por qué de ese fracaso antes de seguir insistiendo en proponerlas.

La respuesta, a mi juicio, está, de un lado, en la concepción sectaria de la política que progresivamente ha apartado a los dos grandes partidos nacionales, PSOE y PP, del espíritu de consenso y transacción entre las *elites* políticas que presidió la Transición a la democracia y la aprobación de la Constitución, y, de otro, en la conciencia de la fragilidad del liderazgo en los partidos políticos nacionales, excesivamente condicionados por el propio sistema autonómico y por la necesidad de mantener clientelas electorales *cautivas*<sup>40</sup>. Cada vez con más frecuencia, esa fragilidad les impide llegar a acuerdos en los que no puedan o no quieran participar, de un modo u otro, los partidos nacionalistas periféricos, pues prefieren apoyarse alternativamente en estos últimos para formar gobierno cuando, como sucede a menudo en un sistema electoral proporcional, no tienen mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados<sup>41</sup>.

Por otra parte, parece como si se produjera un “vértigo” en los dirigentes máximos de los grandes partidos nacionales ante la posibilidad o la necesidad de establecer acuerdos *sólo* entre ellos, sin contar con los nacionalistas -que por ese motivo se considerarían *excluidos* del sistema-, y que ese mismo estado de ánimo les impidiera poner los intereses generales del Estado por encima de las coyunturales alianzas parlamentarias con estos últimos. Ello equivale a otorgar a las fuerzas políticas nacionalistas periféricas una posición central en la vida pública, con un cierto derecho de veto frente a las iniciativas de reforma, incluso constitucional, que podrían perfectamente ser acordadas entre los grandes partidos nacionales si se considerara necesario.

A decir verdad, esta actitud se da con mucha mayor fuerza en el centro izquierda –lo que ha quedado demostrado en la polémica reforma del Estatuto de Cataluña y en su defensa a ultranza frente a las consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el mismo-, pero tampoco está exento de ella el centro derecha. Por eso no han podido adoptarse hasta ahora medidas contundentes de reforma de las Cajas de Ahorros y de ordenación de los recursos energéticos o hidráulicos, ni abordarse seriamente la reforma del sistema electoral, pese a las constantes críticas que se le vienen haciendo desde los partidos minoritarios de ámbito nacional. Y tampoco han podido dictarse leyes de armonización en materias donde ello resultaría necesario (como la ordenación del territorio y el urbanismo, el mantenimiento de la unidad del mercado interior o el ejercicio de competencias autonómicas en materia educativa o en medios de comunicación), o mejorarse la regulación de los

---

<sup>40</sup> Los grandes partidos nacionales se han ido poco a poco convirtiendo en coaliciones o alianzas de redes clientelares particularistas de base autonómica, con reflejo en su organización y funcionamiento internos. A este respecto es particularmente significativo el caso del PSC, que se comporta a veces más como un partido *coaligado* que *federado* dentro del PSOE.

<sup>41</sup> Son patentes las dificultades para alcanzar los indispensables acuerdos sobre la reducción del déficit y del gasto público entre los grandes partidos nacionales, incluso en circunstancias tan graves como la crisis del euro tras el *rescate* de Grecia en la primavera de 2010. Estas dificultades se ponen todavía más de manifiesto cuando se trata de reducir el déficit y el gasto de las Comunidades Autónomas en que unos y otros gobiernan. En rigor, la distinción entre las respectivas responsabilidades del Gobierno y de la oposición queda muy difuminada en España dada la distribución territorial del poder, pudiendo decirse que los papeles de uno y otra se intercambian según los casos.

instrumentos de supervisión y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, el sectarismo político sigue impidiendo llegar a acuerdos – más allá de la atribución de “cuotas” entre los grandes partidos nacionales, con el eficaz concurso de las minorías nacionalistas- para reforzar la independencia y mejorar el funcionamiento de órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas. Se desvirtúa con ello la respectiva función de cada uno de esos órganos y el conjunto de los equilibrios propios del sistema constitucional.

Es evidente que el restablecimiento de esos equilibrios resulta ineludible para evitar el deterioro de las instituciones del Estado democrático, agudizado en un proceso de crisis como el actual. Y esto puede tratar de hacerse retomando, en primer lugar, el espíritu inicial del constituyente para la composición de esos órganos, mediante la selección de personas de auténtico prestigio y probada competencia y no de meros portavoces de los intereses de los partidos que los proponen, y, después, reformando los sistemas y requisitos para la designación de los integrantes de esos órganos y la duración de su mandato, a fin de garantizar su efectiva independencia.

No obstante, aunque se acometieran las necesarias reformas para restablecer el equilibrio y los contrapesos entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, la efectiva garantía de los derechos y libertades individuales en una sociedad democrática requeriría, a mi juicio, ir un poco más lejos en el ámbito de la Administración.

Hasta ahora, nuestro régimen administrativo –herencia, al fin y al cabo, de la transformación en el siglo XIX del absolutismo monárquico de la etapa final del Antiguo Régimen en el Estado liberal– ha mantenido una gran desigualdad entre la Administración y los administrados, a los que aquélla debe, sin embargo, atender, a través del propio servicio de los intereses generales, con criterios de objetividad y sometimiento pleno a la ley y al Derecho, según establece la Constitución. Al fin y al cabo, los administrados son, en tanto que ciudadanos, los titulares de los derechos y libertades individuales, que deben ser siempre respetados por los Poderes públicos, así como la fuente originaria de la legitimidad de todas las instituciones públicas, como integrantes del cuerpo electoral.

Sin embargo, la distinción entre Administración, como aparato al servicio de los intereses generales, y Gobierno, como titular de la potestad de dirección política, que es perfectamente reconocible como rasgo propio y distintivo del Estado constitucional en países tan dispares históricamente como Francia o el Reino Unido, y se encuentra también reconocida en nuestra Constitución, no ha sido siempre bien comprendida y acogida en la práctica en España.

Así, la confusión entre las funciones de dirección política y las funciones administrativas viene siendo la regla en todas las Administraciones públicas, cualquiera que sea el partido gobernante. Y esto se traduce, de hecho, en una especie de *spoil system* cada vez que se produce un cambio de mayoría

parlamentaria, e incluso, a veces, cuando tiene lugar una simple renovación del Gobierno con la misma mayoría. En estos casos, además de una parálisis administrativa –con nombramientos en cascada de nuevos Subsecretarios, Secretarios y Directores Generales, e incluso de Subdirectores Generales, que tardan en hacerse con las riendas de la gestión de los asuntos públicos-, se produce una perversión de la propia organización administrativa, que se pone ante todo al servicio del partido en el poder y de sus equilibrios internos y no de los intereses generales. Lo cual se traduce por lo común en un práctico desconocimiento de los deberes de la Administración hacia los administrados y de la correcta interpretación y aplicación del Derecho, que no siempre permite el ejercicio de potestades discrecionales por parte de los órganos administrativos, sino que contiene normas, principios, orientaciones o elementos reglados que deben respetarse en todo caso y por los que deben velar los funcionarios públicos. A este respecto, con demasiada frecuencia se olvida que el estatuto jurídico de la función pública, con sus notas de permanencia y de inamovilidad en los destinos adquiridos por concurso de méritos –al igual que sucede en las carreras judicial y militar–, se basa precisamente en la necesidad de garantizar su independencia y neutralidad en pro de la aplicación de la ley y el Derecho y de la consecución de los intereses generales del modo más objetivo posible<sup>42</sup>.

La posibilidad de recabar la tutela judicial efectiva para exigir el respeto de la legalidad en la acción administrativa, a través de los Juzgados y Tribunales contencioso-administrativos, no es, sin embargo, suficiente en la práctica para garantizar efectivamente los derechos y libertades y la seguridad jurídica. La dilación de los procesos y su complejidad técnica, además de su coste, permiten mantener una desigualdad notoria entre los administrados que persiguen la satisfacción de sus derechos e intereses legítimos y una Administración que defiende a menudo decisiones que no se ajustan al ordenamiento jurídico, aunque aparenten hacerlo amparándose en la “presunción de legitimidad” de los actos administrativos.

En estas circunstancias, el restablecimiento del orden jurídico, con la exigencia de la correspondiente responsabilidad patrimonial de los órganos administrativos causantes de su vulneración, se convierte muchas veces en un auténtico calvario procesal, en el que los factores tiempo y coste hacen muy duro al justiciable mantener su legítima pretensión. Y esto representa una gran injusticia y una esencial degradación del Estado de Derecho, en el que nadie debe temer o sufrir perjuicios por enfrentarse al poder en defensa de sus derechos e intereses o del propio ordenamiento.

Una posibilidad de mejorar la situación, además de seguir perfeccionando las normas procesales, es separar claramente las facultades de dirección política –que necesariamente exigen discrecionalidad en la decisión entre diversas posibilidades de actuación– del ejercicio reglado de las demás

---

<sup>42</sup> Se trata, claro está, de un tipo ideal, pero sin él no se entiende la función pública creada a partir de la noción moderna de Estado de Derecho, como mostró Max Weber. El llamado “espíritu de cuerpo”, entendido en su mejor sentido, expresa ese tipo ideal. La burocracia del Estado liberal es también en alguna medida heredera de la función y mentalidad de los titulares de los oficios más elevados de la Monarquía absoluta, que se situaban al servicio de la idea de la soberanía regia por encima de la división estamental y territorial y de la fragmentación jurídica propia del Antiguo Régimen.

potestades atribuidas a los órganos administrativos para la consecución de los intereses generales. Ello exigiría, al igual que sucede en otros países europeos, una nítida separación entre los cargos políticos y los cargos administrativos de mayor importancia (desde los Subsecretarios y asimilados hasta los Subdirectores Generales), que deberían reservarse a funcionarios de carrera seleccionados por concurso con arreglo a principios de mérito y capacidad, y no por el sistema de convocatoria pública y libre designación, que es el utilizado en la actualidad con mayor frecuencia, y que encubre a menudo nombramientos puramente políticos.

Esto supondría, desde luego, una auténtica revolución en la práctica administrativa, pero mejoraría notablemente las garantías jurídicas y haría seguramente descender el número de recursos y reclamaciones en vía administrativa y judicial. Correlato lógico de este cambio debería ser también una mayor exigencia de responsabilidad personal de los titulares de los cargos políticos y administrativos, desde el punto de vista patrimonial, por los perjuicios causados a los ciudadanos por las actuaciones administrativas ilícitas decididas por aquéllos cuya indemnización haya sido reconocida en sentencia firme.

Junto con ello, debería mejorarse el sistema de garantía de los derechos y libertades fundamentales, para resolver el actual estrangulamiento del recurso de amparo constitucional, atribuyendo al Tribunal Supremo el conocimiento de esos recursos mediante la oportuna reforma constitucional. A través de esta reforma debería, además, reservarse estrictamente a las leyes del Estado la regulación sustantiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, superando la tentación de regulación autonómica de los mismos<sup>43</sup>.

Asimismo, se debería admitir, por medio de una nueva regulación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Jueces y Tribunales, un acceso más fácil de los justiciables al Tribunal Constitucional para obtener su pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de las disposiciones con rango de ley, tanto estatales como autonómicas. Este sistema de control “indirecto” de la constitucionalidad completaría así, con mayor intervención de los ciudadanos – en línea con lo que ocurre, por ejemplo, en Alemania -, el de control “directo” de la constitucionalidad de las normas, que seguirá estando reservado a los Diputados y Senadores, al Defensor del Pueblo, al Gobierno de la Nación y a los Gobiernos y Parlamentos autonómicos.

Igualmente, podría dotarse de mayor efectividad jurídica a las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en nuestro ordenamiento, permitiendo que modificasen los efectos de las resoluciones españolas

---

<sup>43</sup> La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006 sentó un polémico precedente en ese sentido, que no se ha resuelto del todo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007. No queda totalmente descartada la posibilidad de que, en materias de su competencia, las Comunidades Autónomas establezcan regulaciones diferenciadas que afecten a los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II de la Constitución, pudiendo desde luego hacerlo en los demás derechos y libertades recogidos en la Sección 2ª de ese Capítulo, lo que permite una excesiva diferencia de posiciones jurídicas de los ciudadanos en el ejercicio de esos derechos, no siempre paliada por el Estado por medio de la regulación de sus *condiciones básicas* de acuerdo con el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

afectadas por ellas a través de las oportunas reformas de nuestro ordenamiento procesal interno. Todo ello daría mayores garantías a los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Constitución española.

Por último, y aunque haya sido insistentemente reclamada por otras voces, no puede en un trabajo como éste dejar de aludirse a la reforma de órganos constitucionales tan esenciales para el correcto funcionamiento de nuestro Estado de Derecho como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas.

Sin entrar ahora en excesivos detalles sobre esa reforma, debe al menos decirse que el funcionamiento independiente de esos órganos tiene que garantizarse en mucha mayor medida de lo ocurrido hasta ahora. Lo cual conduce necesariamente a una revisión de la regulación constitucional vigente en lo tocante no sólo a su composición, a la selección de sus miembros y a la duración de su mandato, sino también a sus propias funciones.

En el caso del Tribunal Constitucional sería necesario inspirarse más en el órgano que ha servido de modelo para la configuración teórica y práctica de la jurisdicción constitucional en la época contemporánea, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en cuanto a su composición, procedimiento de selección de sus miembros y duración de su mandato. En cambio, debería liberársele, como antes se ha apuntado, de la jurisdicción de amparo, en beneficio del Tribunal Supremo y de otros Tribunales supranacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (para la aplicación en última instancia del Convenio Europeo de Derechos Humanos) o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (para la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en los asuntos sometidos a su jurisdicción conforme al Derecho Comunitario).

A mi juicio, en beneficio de la eficacia y la funcionalidad del sistema, la jurisdicción constitucional debería centrarse exclusivamente en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, en los conflictos constitucionales (entre los órganos constitucionales, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí, y en los de defensa de la autonomía local), en la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas y en la declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados internacionales.

Como medidas de reforzamiento de la seguridad jurídica y de la eficacia de la función del Tribunal Constitucional, debería restablecerse el recurso previo de inconstitucionalidad –ahora en la propia Constitución, para evitar discusiones sobre su posible inconstitucionalidad. También debería mejorarse la regulación constitucional de los efectos de las sentencias del propio Tribunal y de su procedimiento de ejecución, aclarándose que el fallo puede obligar a los órganos legislativos a modificar la parte no anulada de las normas sometidas al control de constitucionalidad, en la medida en que ello venga exigido por la necesaria integración de los preceptos anulados, extendiéndose

además los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad a las demás normas dictadas por esos órganos en directa ejecución de aquellos preceptos.

Esta importante cuestión ha quedado puesta de relieve con el fallo de la reciente sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, en cuyo desarrollo el Parlamento catalán ha aprobado un buen número de leyes. Salvo en un solo caso -la nueva ley reguladora de la enseñanza en esa Comunidad Autónoma-, esas leyes no han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional. En lo sucesivo, sin embargo, su aplicación quedará afectada por ese fallo y por la interpretación realizada por el Alto Tribunal de los preceptos estatutarios de los que derivan, pero eso sólo podrá controlarse mediante la interposición, caso por caso, de recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia o cuestiones de inconstitucionalidad.

En lo relativo al Consejo General del Poder Judicial, baste decir que ya el Tribunal Constitucional, en su Sentencia sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 que cambió el procedimiento de elección de sus miembros, aludió al riesgo de que la elección por las Cámaras que componen las Cortes Generales alterara el sentido de su función, como así desafortunadamente ha sido. Debiera, por tanto, volverse al sistema inicial de elección de la mitad de los vocales por los jueces y magistrados y de la otra mitad por el Congreso de los Diputados y el Senado. En cualquier caso, convendría ampliar la duración de su mandato, de cinco a diez años, y establecer renovaciones parciales y no totales de los vocales, así como exigir como requisito para su elección un número de años de ejercicio profesional muy superior al actual (por ejemplo, treinta años). Esto último contribuiría a garantizar que los así elegidos tengan el prestigio y el reconocimiento profesional adecuados y que el desempeño de su cargo coincida con el último tramo de su vida activa, reforzando en consecuencia su independencia.

Por otra parte, es preciso suprimir constitucionalmente la abusiva distinción entre los conceptos de *Administración de Justicia* y *Administración de la Administración de Justicia*, que ha permitido transferir a las Comunidades Autónomas competencias en materia de servicios judiciales que nunca debieron sustraerse al Consejo General del Poder Judicial si se quiere preservar la independencia de este Poder del Estado. Al mismo tiempo, debería eliminarse cualquier competencia autonómica en materia judicial, así como los Consejos autonómicos en este ámbito, mediante la oportuna reforma constitucional.<sup>44</sup>

También debería volverse al modelo liberal de unidad jurisdiccional –que en definitiva es el más acorde con la proclamación constitucional de la unidad del Poder Judicial del Estado- para tratar de mantener una interpretación lo más constante y uniforme posible del ordenamiento jurídico en garantía de la igualdad en la aplicación de la justicia y de la seguridad jurídica. Para ello

---

<sup>44</sup> Una vez más, la citada reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006 abrió una vía hacia la progresiva *autonomización* del aparato judicial español que ha sido recorrida por otros Estatutos como el de Cataluña de 2006 y el de Andalucía de 2007 y que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el catalán ha corregido al declarar la inconstitucionalidad de gran parte de los preceptos estatutarios sobre esa cuestión. Sin embargo, el debate sobre ello puede intentar reabrirse mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

habría que recuperar plenamente la función del Tribunal Supremo como Tribunal de casación en todos los órdenes, comenzando por el contencioso-administrativo, para fiscalizar las disposiciones y actos de las Administraciones autonómicas, y el civil, para la aplicación e interpretación de los derechos civiles forales o especiales.

En concordancia con lo sugerido respecto de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, debería también mejorarse sustancialmente la regulación de los requisitos para la selección de los llamados *jueces y magistrados del cuarto turno*, quienes sin excepción habrían de ser juristas de prestigio absolutamente reconocido.

Por último, no cabe desconocer la dimensión económica de una buena Administración de Justicia. La eficacia de los Tribunales queda condicionada por las normas que regulan los procedimientos y la propia planta judicial. No conviene, por tanto, ante cada problema social, crear nuevos órganos judiciales especializados, sino mejorar los existentes, ni tampoco regatear medios humanos y económicos a los Tribunales, como si se tratara de un servicio público que sólo se usa *a voluntad de las partes* y no como la última e indispensable garantía del Estado de Derecho.

Dicho esto, en los órdenes civil –salvo en materia de Derecho de familia-, mercantil y laboral deberían introducirse medidas de arbitraje y resolución de conflictos previas a las acciones judiciales que fueran verdaderamente eficaces y que aligeraran la carga de trabajo de los Tribunales. Una vez agotadas esas medidas previas de arbitraje y conciliación en esos órdenes podrían, asimismo, encarecerse las tasas judiciales en caso de recurso a los Tribunales, para evitar que se interpongan demandas sin excesivo fundamento, lo que hoy no queda suficientemente contrapesado con el riesgo de condena en costas<sup>45</sup>. Con ello no se impediría el acceso a la justicia, pero se garantizaría que antes de hacerlo los litigantes hubieran podido agotar las restantes vías de arreglo en beneficio de todos.

#### **d) Perfeccionamiento de los instrumentos para la participación política de los ciudadanos, con reforma del sistema electoral, del régimen interno de los partidos políticos y de su financiación**

Todo lo expuesto quedaría cojo sin el perfeccionamiento y mejora de los instrumentos para la participación política de los ciudadanos. Hemos subrayado que el Estado español se basa en instituciones democráticas, pero no se apoya en una sociedad plenamente democrática, y de eso se trata aquí, de conseguir que ésta lo sea. Sin tener en cuenta ese último objetivo, cualquier reforma institucional que se emprenda tendrá los pies de barro, y correrá el riesgo de verse desvirtuada con el tiempo, como en gran parte ha ocurrido con las previsiones de la Constitución de 1978 sobre la representación política.

En el momento actual, por el juego del sistema electoral del Congreso de los Diputados -cuya base se encuentra en la circunscripción provincial,

---

<sup>45</sup> V. en este punto las acertadas reflexiones de Alejandro Nieto en el Capítulo 4 de *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, op.cit.

consolidada en el propio artículo 68 de la Constitución- y de la financiación pública de los partidos políticos con representación parlamentaria<sup>46</sup>, el reclutamiento de los cuadros de los partidos políticos se hace cada vez más endogámico y controlado desde las cúpulas dirigentes de aquéllos. En el interior de los principales partidos se reproduce también la dialéctica poder central-poder autonómico, debido a la estructura organizativa del poder público.

Por otra parte, la distinción democrática entre las posiciones de la mayoría y las de la oposición pierde fuerza en nuestro actual sistema político, en la medida en que la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno de la Nación puede no serlo en muchas Comunidades Autónomas. En la práctica ello plantea una dialéctica política bastante confusa y difícil de comprender por parte de la opinión pública, en la que se difuminan las responsabilidades respectivas y de la que, una vez más, sólo se puede salir mediante acuerdos entre las *elites* políticas, a menudo insuficientemente explicados, como los que han dado lugar a las sucesivas reformas estatutarias *por consenso*.

Por ese motivo, las disputas entre las *elites* políticas sobre cualquier reforma institucional no consensuada (de lo cual es paradigma el nuevo Estatuto catalán) abocan en la práctica a un bloqueo del sistema, que no puede resolverse por medio de un órgano arbitral de carácter jurisdiccional como el Tribunal Constitucional, fuertemente condicionado en su composición por esas mismas *elites*.

Es preciso, pues, revisar el papel de las *elites* políticas dirigentes en el contexto del Estado y de la sociedad, pues además de “colonizar” en exceso la Administración de aquél, los organismos reguladores independientes (tales como las Comisiones de la Energía, del Mercado de Valores y del Mercado de las Telecomunicaciones) y los órganos constitucionales que han de actuar como contrapeso del Gobierno y de su mayoría parlamentaria en un régimen de distinción de poderes (sobre todo, el Tribunal Constitucional, y el Consejo General del Poder Judicial), obstaculizan *de facto* en buena medida el correcto funcionamiento de la participación política de los ciudadanos.

En primer lugar, los partidos no responden más que nominalmente al mandato constitucional de que su funcionamiento interno sea democrático. Es cierto que los estatutos de los partidos parten de una legitimación democrática de los dirigentes por los militantes, mediante el sistema de elección interna de aquéllos, pero en la práctica esto se traduce en muchos casos en un sistema más bien plebiscitario de designación de los líderes, previamente acordado entre los principales dirigentes y sometido a la mera ratificación de los compromisarios en los congresos de cada partido. Este procedimiento es, por cierto, más frecuente en los partidos de centro derecha que en los de izquierda, donde la competición entre liderazgos alternativos es mayor. Pero donde tienen coincidencia todos los partidos con representación parlamentaria es en la

---

<sup>46</sup> V. a este respecto, el estudio de Gaspar Ariño, *La financiación de los partidos políticos en España*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid, 2009, en el que se demuestra la estrechísima conexión entre el sistema de financiación de los partidos y el poder de las cúpulas políticas dirigentes de las fuerzas políticas con representación parlamentaria – que cuentan, a su vez, con contrapesos internos entre la dirección nacional y los dirigentes autonómicos, dada la estructura territorial del poder. Esa conexión obstaculiza la renovación de los cuadros de los partidos y su apertura a la participación ciudadana.

formación de las listas electorales, con su consiguiente repercusión en la representación popular. Aquí, la regla es la cooptación por parte de los comités electorales del aparato del partido, sin práctica intervención de los militantes, salvo en el caso de que se celebren elecciones primarias<sup>47</sup>.

Todo ello se traduce en la débil personalidad política de la mayor parte de los componentes del Congreso de los Diputados y del Senado y de los Parlamentos autonómicos, así como en su práctica incapacidad para influir y supervisar, *individualmente y desde dentro*, la actuación de los correspondientes equipos gubernamentales si se pertenece a la mayoría, o para controlar esa actuación, *individualmente y desde fuera*, si se está en la oposición.

Los Reglamentos parlamentarios favorecen además el predominio de las cúpulas políticas con la regulación del orden del día de las sesiones y de las iniciativas parlamentarias. Los Portavoces de los Grupos parlamentarios tienen el máximo protagonismo y pueden, en la práctica, impedir o anular cualquier tipo de intervención individual de los miembros de su respectiva agrupación. Además, la posibilidad de que los parlamentarios puedan ejercer su función de modo más personalizado está muy condicionada por el hecho de que no suelen estar en contacto directo con su base electoral, al haber sido elegidos en listas electorales cerradas y bloqueadas, y de que carecen de suficientes medios materiales para poder realizar una labor política eficaz en sus circunscripciones, dependiendo para ello de los medios que, en cada caso, les proporcione el aparato territorial de su partido. Debe reconocerse que estas importantes deficiencias no son exclusivas de España y se extienden a gran parte de los regímenes parlamentarios contemporáneos, pero aún así deberían intentar corregirse.

A todo ello se añade la simbiosis entre las *elites* de los principales partidos y los medios de comunicación, analizada en este estudio por Álvaro Delgado-Gal. Esta simbiosis es altamente perjudicial para el buen funcionamiento del sistema de participación y representación política en una sociedad democrática. Anula el papel de los medios de comunicación como transmisores de las ideas, los análisis, las propuestas, las reclamaciones y las críticas de los individuos y los grupos sociales, y como sistema de libre formación de la opinión pública, sin el cual no puede ésta influir eficazmente en las posiciones del Gobierno y de los partidos políticos. El circuito natural de formación y expresión de la opinión pública democrática queda en gran parte obturado: ya no expresa las iniciativas y propuestas que se plantean *desde fuera* de la situación política, sino sólo las que provienen de esta última, en la que las *elites* dominantes de los principales partidos y los editores, directores y principales comunicadores de los medios de comunicación se retroalimentan.

En estas circunstancias, los electores sólo tienen una alternativa práctica: o votan a los partidos ya instalados en el escenario parlamentario, en función del “mal menor”, y más en contra de otras posiciones políticas que a favor de

---

<sup>47</sup> Debe decirse que el PSOE ha constituido una excepción en este punto, pues ha celebrado elecciones primarias en varias ocasiones y dentro de él ha sido mayor que en otros partidos la competencia interna para alcanzar su liderazgo nacional.

quienes dicen representarles, o se abstienen, votan en blanco o votan a partidos muy minoritarios, cuya entrada en ese escenario se ve muy obstaculizada por las barreras del sistema electoral vigente<sup>48</sup>.

Como puede verse, la disyuntiva no resulta especialmente estimulante para unos ciudadanos a los que se invita a participar más y mejor en la vida pública. La sociedad sigue así siendo muy imperfectamente democrática en España, y lógicamente confía más en el contacto directo de los individuos y los grupos de presión –económicos o sociales– con los gobernantes, que en la capacidad de influir sobre ellos en el terreno más amplio de la opinión pública y de la representación política. De ahí que las acusaciones y los casos de corrupción y de colusión entre unos y otros sean desafortunadamente frecuentes, con el consiguiente descrédito de la política y los políticos.

El remedio de esta situación está, de nuevo, en una reforma institucional que fortalezca los mecanismos de control ciudadano de la vida pública y estimule la participación en ella de los individuos y de las instituciones cívicas, mejore el funcionamiento democrático interno de los partidos políticos. Para ello, debería establecerse un completo control público y la total transparencia de la financiación de los partidos, fijando límites a sus gastos en publicidad y en campañas electorales. También habría que garantizar por ley que la selección interna de los candidatos a las elecciones fuera lo más democrática posible, con establecimiento de una genuina competición entre candidatos.

Asimismo, para reforzar la participación ciudadana y el mantenimiento de los intereses generales con una visión de conjunto, esa reforma de las instituciones habría de corregir parcialmente la sobre-representación de los dos primeros partidos en cada circunscripción que hoy impone el sistema electoral, permitiendo competir en una lista nacional a todos los partidos, y proporcionar mayores instrumentos de actuación individualizada a los miembros de las Asambleas representativas.

Para ello, resulta de nuevo indispensable un acuerdo de naturaleza constitucional, al menos entre los dos grandes partidos nacionales, sin que quepa olvidar que cualquier reforma en el sentido propuesto afecta al conjunto del sistema político y al sentido mismo de la representación política. Es decir, no tiene el mismo significado reducir la sobre-representación de los dos partidos más votados en cada circunscripción provincial que hacerlo para primar a los partidos que se presenten al menos en cierto número de provincias

---

<sup>48</sup> Un ilustrativo análisis de las elecciones en España, desde las primeras elecciones generales democráticas de 1977, y de la aplicación práctica de nuestro sistema electoral – que esencialmente es el mismo desde entonces -, se puede encontrar en José Ramón Montero, *Elecciones en España*, Capítulo 16 de la obra colectiva dirigida por Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, 1997. En él se reconoce que el sistema electoral español pertenece a la categoría de *sistema fuerte* descrita por Giovanni Sartori en *Comparative and constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*, 1994. Como tal, puede condicionar y constreñir el comportamiento de los electores y dar lugar a una sobre-representación de los dos primeros partidos en cada una de las circunscripciones electorales, sobre todo del primero, en detrimento de los partidos menores, que consiguen apoyos dispersos en el conjunto del territorio, y no concentrados en ciertas circunscripciones. En ese trabajo se pone de manifiesto que en circunstancias de normalidad política son sólo posibles pequeñas -aunque eficaces- reformas del sistema electoral, y que una gran reforma de éste sólo puede producirse en el contexto de una crisis política profunda que afecte al sistema en su conjunto, lo que, a mi juicio, quizás esté comenzando ahora a suceder en España.

y Comunidades Autónomas y obtengan un mínimo de votos en el conjunto nacional. En el primer caso, se potencia a las formaciones políticas de base estrictamente provincial o, a lo sumo, autonómica, dando pie a una mayor fragmentación política del Congreso, mientras que en el segundo se prima a las que tienen una vocación nacional por encima de las estrictamente autonómicas<sup>49</sup>.

Por lo mismo, no es igual continuar con el sistema proporcional –que dificulta más el contacto entre electores y elegidos– que sustituirlo por un sistema uninominal en cada circunscripción provincial, a una o dos vueltas. Con el primero, se garantiza una presencia de los dos principales partidos en todo el territorio español, mientras que el segundo podría ocasionar la desaparición de alguno de ellos (por ejemplo, el Partido Popular) en las Comunidades Autónomas en las que existiera un subsistema de partidos distinto del nacional, con dos partidos principales, uno de los cuales fuera un partido nacionalista (como sucede en Cataluña y el País Vasco, y en alguna medida en Canarias)<sup>50</sup>.

En cualquier caso, parece que ha llegado el momento de plantear seriamente estas reformas. La progresiva disociación entre el cuerpo electoral y la representación política parlamentaria debiera corregirse en beneficio del buen funcionamiento de las instituciones del Estado democrático y del ensanchamiento y fortalecimiento del campo de acción de la propia sociedad. Y ello es, desde luego, indispensable para que ésta adquiera plenamente madurez como sociedad democrática, de lo que se derivarán beneficios no sólo morales, sino también culturales y económicos, para el conjunto de la población, permitiendo a España seguir ocupando tras la actual crisis un puesto entre los países avanzados.

No existe, por tanto, alternativa al reformismo en nuestro sistema institucional. Lo que sí debe hacerse es plantear y debatir públicamente las propuestas concretas de reforma, que pueden ser las que aquí se han propuesto u otras, complementarias o totalmente diferentes. Y esta tarea debe hacerse con cierta urgencia, con participación de cuantas personas y grupos sociales quieran asociarse a ella, aunque la iniciativa deba partir de las *élites* políticas, para que en las siguientes elecciones generales los programas de los partidos respondan a la exigencia de perfeccionar nuestro sistema democrático

---

<sup>49</sup> Entre los distintos sistemas electorales proporcionales, el vigente en la República Federal de Alemania compensa la representación de los distritos territoriales con la del conjunto del cuerpo electoral nacional a través del voto simultáneo del elector a dos listas diferentes – una de ámbito nacional y otra para la correspondiente circunscripción - en cada elección de la primera Cámara (*Bundestag*) del Parlamento federal. Este sistema podría implantarse en España (aunque para ello se precisaría reformar el artículo 68 de la Constitución) y combinaría la actual elección de Diputados distribuidos por circunscripciones provinciales con el voto a listas de carácter nacional, entre las que se repartiría adicionalmente un número determinado de Diputados, ampliando así la actual composición del Congreso, siempre que hubieran obtenido un porcentaje mínimo de votos en el conjunto nacional y en un número determinado de circunscripciones.

<sup>50</sup> En el Reino Unido, con un sistema electoral mayoritario de circunscripciones uninominales a una sola vuelta (*first past the post*), el Partido Conservador – en el Poder gracias a su coalición con el Partido Liberal Demócrata desde las elecciones generales de mayo de 2010, la primera desde la Segunda Guerra Mundial - ha desaparecido prácticamente de Escocia y de Gales, siendo sustituido por los partidos nacionalistas. El ejemplo podría repetirse en España con una reforma en sentido mayoritario del sistema electoral, incluso a dos vueltas (como en Francia).

y de sostener y mejorar la competitividad de nuestro país en el contexto mundial.

## **EPÍLOGO**

El Colegio Libre de Eméritos se constituyó en Madrid el 7 de octubre de 1986 como “ayuntamiento de partes iguales de profesores eméritos y empresas”. Su objetivo era establecer un puente de entendimiento y comprensión entre el ayer y el mañana de nuestro acervo social, cultural y científico. Un diálogo permanente entre hombres de empresa y profesores eméritos universitarios, eméritos por su saber y por su experiencia. Con motivo de la celebración de su X Aniversario, el Colegio recordaba, como bandera de su actividad, que “la vida vale demasiado para rendirla ante cualquier decisión sobre nosotros mismos que no sea la propia, para dejar de emprender nuevas aventuras intelectuales, cuando la marea de los acontecimientos parece querer empujarnos hacia la orilla de la vida”. Y de que esto no fuera así, se responsabilizó el Colegio desde el mismo momento de su constitución. En principio se trataba de buscar, frente al sistema de jubilaciones universitarias tempranas que se había establecido, nuevos mecanismos y fórmulas que permitieran contar con la experiencia y con los recursos de los que por su formación y por su carrera vital, estuvieron a la cabeza de la elite intelectual.

El Colegio Libre de Eméritos tomó como modelo a la Institución Libre de Enseñanza, por lo que ésta significó en la sociedad de su tiempo. Y el objetivo que se fijó fue que su actividad se acomodara al *tempo* y a las necesidades de la sociedad y las instituciones españolas, en orden a definir un camino para tratar de convertirse en un símbolo del papel que a la iniciativa privada le correspondía jugar en la vida cultural de la España del siglo XX. Fue una aventura de indudable calado social, que trataba de mantener encendida la llama de la mejor tradición cultural española contemporánea. “Alere flammam” fue precisamente el lema escogido por el Colegio. Y desde entonces, su aportación a la sociedad española ha sido notable, siempre en sintonía con los distintos momentos y con las diferentes situaciones que España iba atravesando.

De esta manera, fueron empresas y profesores eméritos los que asumieron la tarea de ir iluminando la aventura del Colegio, sin desfallecer en ningún momento, en el objetivo de no prescindir de los mejores intelectuales. El mismo 7 de octubre de 1986 pasaban a integrar el Colegio once de las más importantes empresas españolas y 33 Profesores de distinta formación y especialidades, que lo que tenían en común era que constituían la verdadera *seniority* de la universidad española. Hay que recordar que desde el primer momento el Colegio fue profundamente democrático. Y para ello, y de acuerdo con los Estatutos, todas las decisiones deberían tomarse en pie de igualdad, por los eméritos y por los empresarios. Entre otros, y citando sólo a los ya fallecidos, aparecían como firmantes, por parte de los profesores eméritos, Fernando Chueca, Luis Díez del Corral, Manuel García Pelayo, Francisco Grande Covián, Pedro Laín Entralgo, Rafael Lapesa, Julián Marías, Severo Ochoa, Alberto Sols, Gregorio Varela, y Angel Vián.

En la propuesta de objetivos que se asignaban al Colegio, estaba implícita la idea de que, aunque los españoles solemos quejarnos del intervencionismo estatal, la verdad era que la sociedad española tampoco había hecho mucho

por evitar, hasta aquel momento, la desaparición de personalidades de la vida cultural, como eran aquellos de los que se estaba prescindiendo. De manera que, como dijo el Profesor Pinillos en el momento de la constitución, ésta era una magnífica ocasión para demostrar que, manejando medios privados, se podían alcanzar objetivos públicos.

Desde entonces, han pasado veinticuatro años, en los que el Colegio ha venido desarrollando una tarea, cuya dimensión es conocida y reconocida, y que ha exigido introducir permanentes ajustes finos en su rumbo y derroteros, para acomodarse a las necesidades de diálogo intelectual de la sociedad de cada momento, con las primeras figuras de lo académico.

\* \* \* \* \*

He querido rememorar, en las líneas anteriores, en qué seno y con qué objetivo nace la nueva publicación promovida por el Patronato del Colegio Libre de Eméritos, bajo el título "**España en crisis. Sociedad, economía, instituciones**". Un título que, ya por sí sólo, encaja plenamente en nuestro mundo de hoy. Sociedad, porque la nuestra tiene un problema, un gravísimo problema, que deriva de nuestra historia y que está condicionando en profundidad nuestro futuro. Economía, porque fundamentalmente es éste el origen de las perturbaciones que estamos padeciendo. Y las instituciones, que son el lugar donde deben nacer las estrategias y las fórmulas necesarias para encauzar esas perturbaciones, y solventar nuestros problemas.

Personalmente no me cabe ninguna duda de que el libro que hoy ofrece el Colegio, responde perfectamente, en sus objetivos y en sus planteamientos, al modelo que hace 24 años asumieron los empresarios y profesores que lo constituyeron. Y lo que pretende el Colegio con esta nueva publicación, lo define muy bien Álvaro Delgado-Gal en el prólogo: Una vez más, dar respuesta a las inquietudes de la sociedad en este momento. "Aclarar algunas ideas para el uso y buen gobierno de una España desorientada". Y de hacerlo de la mano de académicos, en el sentido más amplio de la palabra. En esta ocasión se trata de una colaboración conjunta de cuatro reconocidos analistas, Álvaro Delgado-Gal, Víctor Pérez-Díaz, Luis María Linde, y Alfredo Pérez de Armiñán.

Su aportación se estructura en cuatro capítulos independientes, pero que, en realidad, conforman un todo, perfectamente diseñado y planificado para definir qué partes de la organización y estructura de la sociedad española exigen un urgente cambio. Y qué tipo y naturaleza de cambio, si de verdad queremos adaptarnos a la nueva realidad a la que nos enfrentamos. Porque, como sostiene Álvaro Delgado-Gal, "España ha pasado de estar desorientada, a convertirse, para muchos observadores internacionales, en un país de alto riesgo". Y ello exige un análisis desapasionado y una respuesta.

\* \* \* \* \*

Álvaro Delgado-Gal nos plantea en su capítulo el modelo en España que apostilla "¿moderna, posmoderna, o todo lo contrario?". Se pregunta ¿qué es lo que está cambiando? Y se responde "muchas cosas, aunque no todas".

Sostiene que la transformación experimentada por la sociedad española sorprende a la manera de una metáfora. Porque España es un país inevitablemente deudor de un pasado altamente conservador, que se ha desprendido “aquí y allá, que no liberado, de su antiguo soporte”. Pero “no sabemos aún con certeza lo que está ocurriendo”. Y, en relación con ello, y entre otros aspectos del problema, se refiere a la evolución de las instituciones políticas, en especial a la de los partidos, porque “la democracia no atraviesa un momento dulce, ni aquí, ni fuera de aquí”.

Las cosas han cambiado, pero no por el mercado, sino por “el mercado adherido al Estado”, que es lo que sacó a la gente de la pobreza. Y en este contexto, y en ese momento, los partidos políticos tenían mucho que hacer. España creció una tasa media superior al siete por ciento entre 1960 y 1975. Creció sin libertades políticas. Pasó de un país rural a un país urbano. Y muerto Franco, la joven democracia se enfrentó a la tarea de modernizar las estructuras productivas. Pero ahora el panorama está más enturbiado. Cada vez es más ingobernable el régimen de autonomías. La política ha perdido prestigio y actualidad. Ha aparecido el contencioso sobre la transición. Parece que se había reestablecido la concordia, y que éramos una democracia enteramente normal, pero no es así. Y se pregunta qué ha ocurrido, y de alguna manera vislumbra en la raíz de ese problema factores culturales. Todo ello le lleva a preguntarse por qué son tan pobres los estándares intelectuales en España.

Al final, coloca su discurso en la vieja retórica de los españoles. “La alarma y la tentación del pesimismo, brotan de la crisis actual, que es económica, sí, pero no sólo económica”. Y “sólo la afrontaremos en serio si logramos reformar la estructura del Estado y ponemos los cimientos de una economía que añada más valor al producto”. Esto, concluye, “exige reconocer que el ciclo político inaugurado en la transición está agotado, que es necesario cambiar cosas”. Un cambio radical, una especie de reeducación, a la que posiblemente nos estamos oponiendo, aunque la complacencia sea peligrosa. Hay que recuperar la sobriedad, para lo malo y para lo bueno. Las grandes crisis son también grandes ocasiones. Y ofrece propuestas muy sugerentes. Merece leerse despacio su aportación a esta obra.

\* \* \* \* \*

Víctor Pérez-Díaz afronta el capítulo de la educación. ¿Qué hacemos con la educación de los españoles? Y trata de ofrecernos un mensaje de esperanza realista. Nadie como él, por su formación y por su larga ejecutoria de analista y crítico de nuestro sistema educativo, para enfrentarse a esa realidad. Lo hace con valentía, y la dirección que toma es muy válida. El nivel educativo, cultural, de los españoles es relativamente bajo. Hay luces y sombras en la implicación de los profesores y los padres en la enseñanza general. Y obstáculos a superar en los procesos de formación de los profesores y los estudiantes universitarios. La conclusión: un pacto político de devolución de la soberanía a la sociedad en el campo educativo.

El desarrollo y descripción de esos puntos negros cumple plenamente con la metodología con que el Colegio aborda sus análisis. Porque, efectivamente, el nivel educativo es en España bajo. Víctor Pérez-Díaz lo demuestra con una lluvia de datos que, como él dice, se comenta sola. Porque, al final, comparada con la de la mayoría de los europeos occidentales, la nuestra es una educación relativamente pobre o relativamente mediocre. Aquí, los datos son también aplastantes. Por otra parte, la universalización de la enseñanza, tardía y apresurada, coincidió con un momento de confusión sobre los objetivos y los métodos de la enseñanza. Y también el nivel de calidad de la universidad española es bajo. No hay una sola universidad española entre las 150 primeras del mundo, ni entre las 50 primeras de Europa. La formación de profesores no parece la adecuada. Las redes de magisterio y aprendizaje han sufrido avatares inquietantes en los últimos 70 u 80 años. Y la guerra civil, el exilio exterior o interior posterior, el clima de sospecha y mediocridad, de una vida intelectual vigilada, precisamente en algunas ramas del saber, no favorecieron la formación de profesores.

La conclusión que, al final, nos ofrece Víctor Pérez-Díaz, encaja perfectamente con las necesidades que hoy se perciben en la sociedad española, en este momento en que se enfrenta a una profunda crisis, y en la que una parte muy importante de lo que nos está sucediendo es imputable al sistema educativo. Sin duda, mucho más de lo que se cree. En realidad, lo que Pérez-Díaz está pidiendo a las elites políticas es que se enfrenten a “un pacto educativo, cuyo contenido básico fuera un acto de abdicación de la mayor parte de sus poderes de intervención, con objeto de dar pie a que la sociedad haga, a su modo, diverso y experimentador, lo que ellas no han hecho en varias décadas”. Vendría a ser, dice, como un acto de devolución de soberanía a la sociedad.

\* \* \* \* \*

Luis María Linde asume la responsabilidad de la economía. La tarea, harto difícil, de explicar con realismo el diagnóstico de lo que está sucediendo en España en relación con esa materia y de dibujar las grandes líneas de lo que deben ser las soluciones. Algo básico, pero que hasta ahora no se había abordado con rigor, porque, a juzgar por lo que venimos viendo en los dos últimos años, lo que con más frecuencia se hace es buscar soluciones operativas concretas, definiendo la estrategia para diseñar las soluciones sin contar previamente con un diagnóstico de la situación. Un diagnóstico y una estrategia que no son fáciles, y a los que Linde se aproxima con mucho tino y mucho rigor, con oportunidad y con eficacia.

El economista prestigioso que es Linde, hace su diagnóstico con sencillez, caminando directamente hacia el verdadero corazón del problema. Lo más característico de nuestra evolución económica durante los años de fuerte expansión, dice, fue la importante pérdida de competitividad que nos ha llevado a un notable y permanente déficit en el saldo de la Balanza de Pagos, origen de nuestra situación actual, de la que nos va a costar salir. Describe con precisión su evolución y las causas de ese déficit de competitividad. Compara las diferentes magnitudes con las de otros países. Y hace una especial

referencia al marco laboral y sindical y a su evolución. Para completar su profunda radiografía sobre la situación de nuestra economía, y su situación comparativa, repasa la financiación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, la distribución de sus recursos, y el endeudamiento conjunto de la economía española.

Recuerda que la economía española se enfrenta a grandes desequilibrios, y a la peor situación financiera pública en medio siglo. Unos desequilibrios que ponen de manifiesto que la crisis española tiene causas muy específicas, y que explican que haya resultado mucho más virulenta que la europea o la norteamericana en destrucción de empleo. Todo ello, sin duda, causado en gran medida por la baja productividad. No parece pues posible confiar en que sólo por la contención del gasto público vaya a reanimarse la actividad económica. Como consecuencia, para la recuperación de la actividad y del empleo será necesario y urgente restablecer nuestra competitividad frente al exterior. Para estabilizar nuestro sistema financiero, sería también necesario el cierre definitivo del sistema autonómico, es decir, que concluyera el proceso de cesión de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Y desde luego, sería necesario restablecer la confianza y perspectivas favorables para la inversión privada en una profunda reforma laboral.

Su conclusión es absolutamente realista. Una economía española estancada, con alto volumen de paro y deuda pública en crecimiento imparable, con un riesgo crediticio más y más elevado, puede encontrarse en breve plazo con graves y en realidad imprevisibles dificultades en su financiación exterior. Algo que puede acabar afectando a la estabilidad del conjunto de nuestro sistema financiero y llevar a los mercados y a los agentes económicos y políticos a defender salidas a la crisis que, al menos hoy, nadie se atrevería responsablemente a plantear.

\* \* \* \* \*

Alfredo Pérez de Armiñán, con su profundo conocimiento sobre las instituciones españolas, nos ofrece lo que podría, lo que debería ser, el futuro de las instituciones públicas españolas, en la medida en que también se están viendo afectadas por la crisis mundial que padecemos, y que tendrán, inevitablemente, que experimentar cambios. Cambios también en las fórmulas utilizadas para intentar ajustarlas a una nueva realidad. Y para ilustrar esta asignatura pendiente del enfrentamiento a la crisis, Pérez de Armiñán nos aporta en su capítulo valiosas reflexiones sobre la orientación que debería darse a ese problema, planteando propuestas concretas. Una aproximación a estas cuestiones que aborda con claridad, con rotundidad, y con amplitud.

Sus propuestas se explican, y se justifican, a partir de cuatro grandes líneas de actuación. El rediseño del sector público y de su financiación, para mejorar la competitividad de España. La reforma educativa, para la mejora del nivel cultural y científico de la sociedad española y de la formación de sus elites. El reforzamiento del imperio de la ley y del estado de derecho. Por último, el perfeccionamiento de los instrumentos para la participación política de los ciudadanos.

En cuanto al rediseño del sector público y de su financiación para mejorar la competitividad de España, Pérez de Armiñán entiende que la crisis ha puesto a prueba la capacidad de nuestro país para competir en el marco de la globalización. Y para mejorar nuestra competitividad sería necesario converger progresivamente con las economías más fuertes de nuestro entorno, lo que, inexcusablemente, exige reducir los gastos de las administraciones públicas y un pacto político que permita llegar a “una reforma constitucional parcial, aunque profunda, del actual estado autonómico”. Porque es claro que la reorganización del sector público en España es absolutamente indispensable, si de verdad se desea racionalizar y mejorar la asignación y la utilización de los recursos públicos.

En cuanto a la reforma educativa, la formación de los ciudadanos, tanto en los valores individuales y sociales, como en el terreno del conocimiento humanístico y científico, es una condición indispensable para el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado constitucional y para la participación democrática. Pérez de Armiñán lo justifica y lo defiende con un repaso a los diferentes grados del sistema educativo español, “claramente mejorable, tanto en el ámbito estrictamente académico, como en el de la formación personal y cívica de los alumnos”. Habría pues que replantearse la autonomía universitaria, especialmente en su aspecto financiero. Habría que abandonar el planteamiento únicamente funcional en la selección del profesorado universitario. Sería necesario acercarse al volumen de gasto en investigación e innovación de los países más avanzados. Y lo sería también, conseguir una mayor inversión de recursos privados.

El reforzamiento del imperio de la ley y del estado de derecho sería posible a partir de una mejora de la seguridad jurídica y de las garantías de los derechos y deberes fundamentales, a través de la distinción de poderes, de la objetividad y transparencia de la acción administrativa y de la responsabilidad de los poderes públicos. Aunque hayan fracasado las medidas propuestas en ese sentido que se han venido planteando a lo largo del tiempo, quizá por la concepción política que, progresivamente, ha apartado a los dos grandes partidos nacionales del espíritu de consenso y transacción entre las elites políticas que presidió la Transición a la democracia.

Su última propuesta es el perfeccionamiento y mejora de los instrumentos para la participación política de los ciudadanos, a partir de la reforma del sistema electoral, del régimen jurídico de partidos políticos, y de su financiación. Recuerda Pérez de Armiñán, a esos efectos, que el Estado español contemporáneo cuenta con instituciones democráticas, pero que no se apoya en una sociedad plenamente democrática. Y ahora de lo que se trata, es de que lo sea. Sin embargo, el reclutamiento de los cuadros de los partidos políticos se hace cada vez más endogámico y controlado desde las cúpulas dirigentes, tanto centrales como autonómicas, y en el interior de los principales partidos se reproduce la dialéctica “poder central – poder autonómico”, debido a la estructura organizativa del poder público. Y así los partidos no responden más que nominalmente al mandato constitucional de que su funcionamiento interno sea democrático. Y los reglamentos parlamentarios favorecen esa

situación de predominio de las cúpulas políticas. Todo ello, agravado por la simbiosis entre las elites de los partidos políticos y los medios de comunicación. Se hace pues preciso, revisar el papel de las elites políticas dirigentes en el contexto del Estado y de la sociedad.

La solución a ese problema está, según Pérez de Armiñán, en una reforma constitucional que fortalezca los mecanismos de control ciudadano de la vida pública y estimule la participación en ella, mejore el funcionamiento democrático interno de los partidos políticos, y proporcione total control público y transparencia a su financiación, haga más democrática la selección interna de los candidatos a las elecciones, corrija parcialmente la sobre-representación de los dos primeros partidos en cada circunscripción, y proporcione más instrumentos de actuación individualizada a los miembros de las asambleas representativas.

\* \* \* \* \*

Ya he dicho antes que los cuatro capítulos que integran esta obra, conforman un todo perfectamente diseñado y planificado, que conceptualizan y desarrollan el ramillete de medidas en el que deberían apoyarse las reformas económicas necesarias para mejorar la estabilidad económica y financiera de nuestro país. En realidad constituyen una verdadera hoja de ruta.

Pero me siento obligado a añadir algunas consideraciones que, por mi especialidad y por mis preocupaciones sobre la economía, tiendo siempre a situar en el centro de cualquier debate. Además, y en este caso, y a la vista de todo lo que se dice en los cuatro capítulos de este libro, pienso que el origen de lo que nos está ocurriendo en estos momentos, por lo menos el centro de la realidad actual de nuestra pequeña historia al respecto, y de lo que nos espera en el futuro, hay que situarlo en la convergencia de dos conceptos: la economía y el plazo, el largo plazo. Porque la visión a largo plazo es imprescindible para entender, tanto los problemas de la economía española, la pequeña historia que nos ha conducido a los males de hoy, como para diseñar soluciones a nuestros problemas estructurales.

Y esto es, precisamente, lo que une a los cuatro trabajos que integran este libro, la consideración del plazo. Porque, desde el principio hasta el final, sus autores nos hablan del largo plazo pasado y del medio-largo plazo futuro.

En todo caso, la crisis ha trastornado todo nuestro presente y ha enmarañado nuestra visión del futuro, aunque está claro que el origen de la crisis viene de lejos. Porque, a poco que levantemos la vista del día a día, no hay más remedio que reconocer que su origen está en un sistema educativo en el que la universidad y la investigación no han seguido la evolución de nuestro tiempo. Y en que no hemos entendido que nuestro sistema productivo está basado en un modelo obsoleto, que además tiene muy pocas empresas grandes, y muchísimas pequeñas que bajan nuestra productividad. Luego hablaremos de todo esto.

También, cuando miramos cuáles pueden ser las soluciones de nuestros problemas, tenemos que levantar mucho la vista, mirar muy lejos. Porque la solución, como demuestran los autores de los cuatro trabajos que integran esta nueva publicación del Colegio de Eméritos, es mejorar nuestro sistema educativo, nuestra cultura y nuestra aproximación a lo político. Eso implica, entre otras cosas, que tendremos que mejorar muchos de los componentes de nuestro sistema productivo. Tendremos que lograr que la sociedad aprecie lo que los empresarios aportan al país. Conseguir que la universidad y la investigación pública se impliquen plenamente en la resolución de los problemas de su entorno. Y convencernos de que la sostenibilidad de las empresas sólo es posible cuando crean valor. Todo ello sólo se conseguirá plenamente en el largo plazo. Y algo habrá que hacer, también, para mantener “el entre tanto”. Pero así son las cosas, y eso constituye el precio que vamos a tener que pagar por no haber atendido en su momento a nuestras responsabilidades.

Con esta realidad por delante, y para centrar mejor nuestros problemas y sus posibles soluciones, parece oportuno hacer un pequeño repaso histórico de cómo hemos llegado a esta situación. Porque la historia enseña mucho, y en ocasiones puede parecer que algunos de los actores del proceso no conocen bien nuestros antecedentes al respecto. Que ilustran bastante lo que ahora hay que hacer, o no hacer.

Para facilitar ese ejercicio de reflexión sobre los antecedentes históricos, ha parecido conveniente incluir, como apéndices a este trabajo, unas notas sobre la pequeña historia de lo que pudiéramos llamar “el problema económico de España”, cómo ha evolucionado nuestro potencial competitivo a lo largo del tiempo, y cómo era ese potencial cuando llegó la crisis. Y los esfuerzos que habrá que hacer, y la ruta a seguir, para dotarnos de un nuevo modelo que aproveche los cambios tecnológicos y se compadezca más con el mundo económico que nos rodea.

\* \* \* \* \*

En cuanto a la pequeña historia de cómo hemos podido llegar a la situación por la que atravesamos, desde hace ya tiempo muchos economistas de nuestro país, y desde diferentes perspectivas, han tratado de explicarla.

Y todos con la misma conclusión: el modelo de crecimiento de nuestra economía, es decir, nuestra estructura productiva, no corresponde a una sociedad moderna como la española. No se apoya en los sectores de más valor añadido y no entra abiertamente en la sociedad del conocimiento. Algo repetido constantemente a lo largo de los últimos veinte años, como una especie de muletilla. Y sin embargo, hasta muy recientemente, ni la sociedad ni nuestros gobernantes comprendieron claramente que el cambio de modelo de crecimiento era la única solución que se debía tomar pensando en nuestro futuro.

Después de muchas vacilaciones, los primeros pasos para ese cambio se dieron a finales de la década de los 80 del siglo pasado. Como es lógico, y con

esos antecedentes, en aquellos momentos partíamos de un nivel de investigación muy bajo, y de una prácticamente nula capacidad para transferir conocimiento, desde los que son capaces de generarlo, es decir, los investigadores, hasta aquellos que lo necesitan para hacer posible la innovación, y por tanto la mejora de nuestro PIB, es decir, las empresas. Y a la vez, teníamos problemas con la universidad, y problemas con la empresa. Porque ambas trabajaban de espaldas. Y como consecuencia, nuestro retraso con los países más avanzados era cada vez más importante, porque cada año que pasaba, el problema tenía mayor dimensión. No olvidemos que la ciencia y la tecnología han venido cambiando en los últimos veinte años a velocidades de vértigo.

Sólo desde esta época empezamos a tomarnos en serio tres objetivos básicos, sobre los que todos nuestros competidores llevaban mucho tiempo trabajando. Disponer de una investigación potente y moderna, capaz de crear y absorber tecnología para nuestro desarrollo. Capacitar a nuestras empresas para que sean conscientes de que la tecnología es una de las más importantes ventajas competitivas. Y conseguir que ese conocimiento se traduzca en productos y servicios. De esos tres problemas, el fundamental es el último, la transformación del conocimiento en una oferta que llevar al mercado global. Y en esto consiste precisamente la innovación, que es lo que nos permite competir en el exterior y defender nuestros mercados interiores.

Fue en este momento cuando nuestras políticas públicas empezaron a romper la atonía en que se venían moviendo en relación con la tecnología. Por esas fechas, la necesidad de destinar más fondos a I+D pasó a ser importante. Y a la vez, empezaron a fijarse objetivos más ambiciosos en cuanto a dedicar nuestro potencial científico-tecnológico a la resolución de los principales retos del país. Así fue cambiando la sensibilidad a la tecnología de los empresarios, y de alguna manera de la sociedad. La Administración cumplió también sus tareas. Y desde entonces, en España hemos ido haciendo cosas, no muchas, ni todas muy bien. Pero las hemos hecho. Y poco a poco hemos ido mejorando. En los últimos ocho años, el número de investigadores empresariales ha crecido en España prácticamente al 13% anual acumulativo, que es un crecimiento excepcionalmente notable. El número de empresas innovadoras lo ha hecho al 11%. Las empresas que realizan I+D al 19%. El gasto empresarial en I+D al 13%. Y las patentes europeas de origen español crecieron al 12% anual acumulativo. A la vez, el gasto de I+D de las empresas españolas, aunque aún sigue siendo bajo, casi se ha cuadruplicado. Y hay que tomar nota de que han sido las empresas medianas las que más han contribuido a ese crecimiento, porque en ese periodo su I+D se ha multiplicado por cinco, mientras que el de las grandes empresas no ha llegado a duplicarse. En 2008, el gasto total en I+D fue equivalente al 1,35% de nuestro PIB, y el número de investigadores superaba los 130.000.

Entretanto, lo cierto es que nuestro viejo modelo de desarrollo nos permitió crecer sistemáticamente por encima de la media de la Unión Europea, y estábamos muy satisfechos de ello. En diez años logramos que nuestro Producto Interior Bruto per cápita, que en 1997 no llegaba al 94% de la media

de la Unión Europea, estuviera, en 2007, cinco puntos por encima. Y nuestro empleo creció a un ritmo cuatro veces superior al del conjunto de la Unión.

Pero estábamos financiando nuestro desarrollo con cargo a la balanza de pagos. En paralelo a nuestro notable crecimiento económico, nuestra deuda exterior fue aumentando vertiginosamente, desde un equivalente al 26% de nuestro PIB en 1997, hasta el 167% en 2009. Un endeudamiento que representa una importante amenaza para nuestro crecimiento económico futuro y que es consecuencia, por una parte, de un altísimo consumo, pero sobre todo de nuestra baja capacidad de competir en los mercados tanto exteriores como propios. Y esto era debido a que, pese a los avances logrados, nuestro sistema de innovación estaba todavía muy lejos de ser el motor de competitividad que nuestro país necesitaba.

Buena muestra de ello es que, mientras que las tasas de crecimiento de las exportaciones de productos de alta tecnología del resto de nuestros socios comunitarios han ido creciendo, y en algunos casos con valores de hasta dos dígitos, el peso sobre el total de estas exportaciones en España ha retrocedido significativamente en los últimos años. Un resultado lógico, puesto que el peso en el PIB español de los sectores de alta tecnología, los de alto valor añadido, como Farmacia, Electrónica, Instrumentos o Aeroespacial, es inferior al 1%, tres veces inferior al de los de países con los que competimos. Y en los sectores manufactureros de tecnología media-alta, Química, Automoción o Maquinaria, la situación no es mucho mejor, con sólo un 4% de nuestro PIB, la mitad de lo habitual en esos países. Y algo todavía mucho más grave: a medida que nuestra economía ha ido creciendo, el peso relativo de estos sectores avanzados se ha ido haciendo cada vez menor, y cada vez a mayor velocidad.

La baja formación relativa de nuestra fuerza laboral es a la vez causa y consecuencia de lo anterior. Nuestro modelo de crecimiento se ha basado hasta ahora en la utilización de empleo poco cualificado, de modo que el perfil de formación de los empleados españoles difiere, muy significativamente, de los estándares europeos, y de los que necesitaría una economía avanzada. En datos de 2009, el nivel de formación del 41% de los empleados españoles era inferior a los estudios de secundaria, frente al 23% de media de la UE27. Prácticamente el doble. O el triple de Alemania.

Y no es de esperar que, en general, la formación de los empleados mejore sustancialmente dentro de la empresa. Porque otra característica, muy peculiar, de nuestro modelo económico es la existencia de un mercado dual de trabajo. Desde hace más de diez años, un 30% del total de nuestro empleo es temporal, duplicando la media europea. Es grave, pero todavía lo es más, que de los empleados españoles entre los 15 y los 24 años, el 56% tienen contrato temporal (en la Unión Europea el 40%). Unas edades en que los trabajadores se forman en la empresa. Algo especialmente grave si se tiene en cuenta que en esta situación de trabajo precario, ni el trabajador, ni su empleador, tienen interés en facilitar esta formación.

Por otra parte, nuestro mercado de trabajo está regulado en gran medida por convenios, que no tienen indexado el crecimiento salarial al de la productividad. Y de esta manera, y como consecuencia de esa rigidez en la negociación de convenios, en los diez años que van de 1999 a 2008, los salarios españoles crecieron el 4,5% de media anual. Frente al 2,1% de Alemania, 3,0% de la UE de los 15. Lo que redonda, y de manera importante, en el alarmante diferencial, siempre superior al punto porcentual, de inflación que España tiene con Europa desde hace más de una década.

Otro importante problema es que nuestra estructura productiva está basada fundamentalmente en las pequeñas y medianas empresas. En España el total de las empresas, sin agricultura y sin pesca, excede ligeramente los tres millones. De ellas sólo pueden considerarse grandes unas 4.000, es decir, el 0,13%. El 94% son empresas que tienen entre 0 y 10 empleados. Y el resto, menos del 6%, son medianas. En España las pymes, todas juntas dan ocupación al 82% de los trabajadores, una parte verdaderamente sustancial de la masa laboral. Esto no sucede fuera de nuestras fronteras. En Europa es el 70%. En Alemania el 60%. En Estados Unidos el 50%. Y esas empresas, las pequeñas, generan en España el 60% del Producto Interior Bruto, mientras que en Alemania sólo aportan el 46%.

El problema de que en nuestro país las pequeñas empresas concentren tanto empleo y creación de riqueza, es que el tamaño es un claro determinante de la productividad, como la OCDE ha puesto de manifiesto. De tal manera que en todos los países, y en todos los sectores manufactureros, la productividad del trabajo en las empresas de menos de veinte empleados, es aproximadamente la mitad de la que logran las de más de doscientos cincuenta. Además, las pequeñas empresas se caracterizan por su baja capacidad de adaptarse al cambio y por su baja competitividad.

Y como no podía ser de otra manera, la consecuencia de todo lo anterior es que, en 2007, nuestra productividad del trabajo era un 25% más baja que la de Estados Unidos y un 20% menor que la de la Europa de los 15. Una diferencia verdaderamente notable a la hora de competir en los mercados. Pero es que, además, y año tras año, esa productividad ha venido creciendo menos que la de otras muchas economías europeas. De tal manera, que en los últimos veinte años, la productividad aparente del trabajo de la economía española, creció prácticamente la mitad que la de Francia, Alemania o el Reino Unido. Y lo que es más importante, la productividad total de los factores, que es la que indica el peso relativo del conocimiento en ese crecimiento, fue en España seis veces menor que en estos mismos países.

Y esto es realmente grave. La consecuencia de esta baja productividad ha sido una pérdida continua de competitividad, que la crisis ha puesto descarnadamente de manifiesto. En caricatura podríamos decir que la crisis es una gripe, pero que el verdadero problema que tiene nuestra economía, la falta de competitividad, es un cáncer.

\* \* \* \* \*

Así pues, la situación actual, en conjunto, es francamente mala. Es claro que a ello hemos llegado por no haber sido capaces de entender a tiempo lo urgente e imprescindible que era cambiar el modelo de crecimiento, pese a que ese cambio, como ya hemos dicho, era reclamado por múltiples foros, organizaciones y expertos.

La crisis ha puesto de manifiesto las carencias estructurales del modelo económico español, un modelo que ha demostrado ser insostenible en términos de crecimiento, pero también, y sobre todo, de empleo. Y que, aunque se ha manifestado en todas las economías, sus efectos en nuestro país se han dejado sentir con mucha más intensidad. Y así ha sido porque, como acabamos de ver, nuestra economía estaba basada, en mucha mayor medida que la de los otros países, en sectores de bajo valor añadido, que utilizan mano de obra poco cualificada y fácilmente sustituible.

Este modelo, a partir de su inadecuación a los tiempos que corren, ha terminado por introducir en nuestra economía tres importantes desequilibrios. Desequilibrio en la estructura del tejido empresarial. En el empleo. Y en lo financiero.

En cuanto al tejido empresarial, en el año 2008 el impacto de la crisis causó la desaparición de unas 80.000 empresas. Otra ruptura del equilibrio en la estructura del tejido empresarial se ha manifestado en el anormal y exagerado crecimiento de la economía sumergida. Una realidad que en estos momentos puede ascender ya a un volumen en el entorno del 20% del PIB.

En lo que respecta al empleo, es claro que estamos en uno de los peores años de su historia, puesto que las cifras oficiales superan ya los cuatro millones de parados. Un récord histórico. Aunque los expertos entienden que esa cifra no es correcta, porque la estadística oficial no incluye importantes colectivos. En todo caso, a finales de 2009 España tenía una tasa de desempleo de 19,4%. Sólo Letonia le superaba entre los Estados miembros de la Comunidad Europea. Y es significativo que la tasa de desempleo entre menores de 25 años, que para toda la Comunidad Europea se situaba en el 21%, en España, el país con más desempleo juvenil, ascendía al 43,8%. De lo que no hay ninguna duda es que el principal responsable de esta destrucción de empleo, que tanto nos separa de lo que está sucediendo en Europa, es fundamentalmente la inadecuación del modelo.

Y por supuesto, soportamos un grave desequilibrio financiero. Porque el déficit en torno al 10% de nuestra balanza de pagos, del que hemos hablado, se ha ido traduciendo, día a día, en un insostenible endeudamiento de España en el exterior. A finales de 2009, nuestro endeudamiento externo ascendía a 1.766.000 millones de euros. El 167% del PIB. Antes hemos hablado de esto. Lo que esa cifra ha significado de ruptura violenta en nuestro sistema, explica muchas de las cosas que están sucediendo.

A ello hay que añadir que también hemos perdido el ritmo de crecimiento económico, porque en 2009 crecimos por debajo de la media comunitaria, y así va a ser también, al parecer, en 2010, habiendo perdido la ventaja que

habíamos sacado a Italia en renta per capita, país que hoy ya se encuentra de nuevo por delante de nosotros.

Ahora, lo que de verdad tiene interés, para vislumbrar cómo puede discurrir nuestro futuro, es preguntarnos sobre la situación real comparativa en que se encontraba la competitividad española en el momento en que la actual crisis hizo su aparición. Porque no podemos olvidar que nuestro mercado ya no es nuestro. Ahora es solamente una parte de un mercado global, que la globalización ha puesto a disposición de todo el mundo. De ahí que no tengamos más remedio que considerar que el mercado debe ser visto como una amenaza que se cierne sobre Europa, en la medida en que, por el momento, no somos capaces de responder a esa agresividad comercial con los necesarios niveles de productividad y competitividad. Y esto, que es cierto para Europa, lo es más para España. Porque en competitividad, a la vista de los resultados de la balanza de pagos, estamos mucho peor que la media europea.

Afortunadamente disponemos de índices que permiten precisar la situación de nuestra competitividad. El World Economic Forum publica anualmente un Informe, que tiene como objeto evaluar y comparar la competitividad real de ciento treinta y un países. Y lo hace analizando más de cien indicadores distintos, divididos en tres grandes grupos: índices de los “condicionantes” de la competitividad, índices de “impulsión” e índices sobre la “capacidad de innovar”.

Índices condicionantes de la competitividad son, entre otros, la eficiencia de las instituciones, la ética de las empresas, la calidad de las infraestructuras, la estabilidad macroeconómica, la inflación o el déficit público. Es decir, la estructura básica. La puntuación que se otorga a España en este grupo es, más o menos, la misma que se asigna a los países más desarrollados.

Son índices impulsores de la competitividad, la educación superior, la eficiencia de los mercados de bienes, los de trabajo, y los financieros. Y, desde luego lo es, la mayor o menor facilidad de acceso a recursos tecnológicos. En este grupo de índices nuestras puntuaciones no superan el 75% de las de los países de referencia. Estamos pues mal. Porque es una diferencia realmente notable tratándose de competitividad.

Pero mucho peor estamos en cuanto a nuestra capacidad real para aprovechar el potencial del conocimiento como factor de competitividad. En este grupo se valoran la capacidad tecnológica, las relaciones entre las empresas y la Universidad, la excelencia profesional de ingenieros y científicos, la propiedad intelectual, el gasto empresarial en I+D, y algo muy importante, el potencial de compra de los gobiernos de productos y servicios de tecnología avanzada. Es decir, la situación de nuestro sistema de innovación. Y ésta es todavía absolutamente insostenible. Porque las puntuaciones que se nos asignan se colocan en la quinta parte de las de los países con los que comparamos.

Sin duda nos encontramos en un escenario lleno de sombras, pero también con luces. Porque como consecuencia de los esfuerzos realizados en

los últimos años, ha ido surgiendo un pequeño, pero sólido, grupo de empresas innovadoras, hoy serán unas diez o doce mil, que basan su actividad en la tecnología y en la innovación. Que poseen investigación propia. Que patentan. Y que, colaborando con más de mil grupos de investigación del sistema público, están siendo ya capaces de convertir, rápida y eficazmente, el conocimiento adquirido, y el propio, en productos y servicios, que pueden permitirnos competir en el mercado global. Una aportación vital para el futuro de nuestra economía, y ejemplo y punta de lanza del nuevo modelo de crecimiento al que aspiramos. Pero es evidente que el sistema de innovación que necesitamos con urgencia debe tener muchísimas más empresas de este tipo.

Este grupo de empresas innovadoras resulta muy poco visible para la opinión pública, porque ha quedado oculto por las continuas informaciones que recibimos, que siempre se refieren a la débil posición española en investigación, en desarrollo e innovación, lo que es verdad, pero globalizando las magnitudes. Y un problema al que debemos enfrentarnos de forma inmediata es que la crisis está a punto de llevarse por delante a ese núcleo de empresas sanas, con un futuro asegurado, que es nuestro propio futuro, pero que hoy tienen problemas de financiación, especialmente de circulante, porque una buena parte de ellas está todavía a medio camino de su desarrollo. Y si este núcleo no sobrevive a la crisis, deberemos volver a empezar casi donde habíamos iniciado nuestra andadura hace ya más de diez años.

\* \* \* \* \*

Sin duda, estamos viviendo momentos muy críticos, y nuestra primera preocupación no puede ser otra que salir de la crisis a la mayor rapidez. Es un problema que tiene su abanico de recetas, sus dificultades, y su tiempo. Pero saldremos. Más tarde o más temprano, con un daño que todavía no podemos calcular.

Cuestión distinta es cuándo vamos a llegar a la “normalidad”, que es la pregunta permanente. Y a este particular, es bueno recordar que, entre los economistas, ya se está acuñando un nuevo término el de “la nueva normalidad”. Porque se entiende que no procede hablar simplemente de la vuelta a la normalidad, en la medida que ésta ya no puede ser un punto de referencia. Lo que se quiere decir con ello es que la “normalidad” que hemos perdido, no es posible que sea recuperada en los niveles que había alcanzado, al menos en plazos de tiempo que puedan tener sentido.

En todo caso, salir de la crisis no es suficiente si, cuando lo hagamos, estamos en la misma o peor posición que cuando la crisis llegó. Que ya sabemos que era insostenible. Además, habríamos perdido la oportunidad que todas las crisis ofrecen para poner las cosas en orden y rectificar los errores pasados. Ello quiere decir, que sería sensato el que, desde ya, se iniciara una estrategia para ir poniendo en marcha las reformas estructurales que el país necesita, para movernos hacia ese nuevo modelo de crecimiento. Unas medidas que, por su propia naturaleza, sólo se harán operativas a medio o

largo plazo. El cambio, pues, será lento y costoso. Pero, precisamente por ello, habría que empezar cuanto antes, porque ya lo hemos aplazado demasiado.

La tarea ahora es pues cambiar el modelo. Y en relación con esto, ya no hay ninguna duda sobre lo que hay que hacer. Necesitamos un modelo económico que aproveche el avance tecnológico. Y ello requiere mano de obra cualificada, que solamente podremos conseguir si empresas y trabajadores optan por una formación continua. Y si esto se hace así, nuestras pymes serán cada día más tecnológicas y su potencial de crecimiento mayor. En todo caso, tendremos que ser muy rupturistas. Tomar muchas medidas. Cambiar muchas actitudes. Alterar muchas prioridades. Y ser conscientes de que la variable tiempo es absolutamente fundamental, y que nada, o muy poco, se puede conseguir en el corto plazo.

Por vía de recordatorio, podemos citar muy rápidamente algunas de esas medidas. Mejorar nuestro nivel tecnológico, un cambio estructural que será lento, pero absolutamente imprescindible. Necesitamos para ello, y urgentemente, nuevas empresas de base tecnológica. En los años de bonanza se consiguió crear en España, tal como hemos visto, un conjunto de empresas, que ya sistemáticamente realizan actividades de investigación y desarrollo. Estamos corriendo el peligro de que desaparezcan por falta de financiación, y esto habrá que arreglarlo. Y hacer lo posible para que, en un plazo relativamente corto, ese grupo crezca hasta superar las 40.000 empresas. También habrá que cambiar el peso que en nuestra economía tienen los sectores de alta y media tecnología, lo que no será difícil de conseguir si existe financiación, porque España puede presumir de un excepcional plantel de empresarios. Por otra parte, necesitamos también que las empresas que hoy operan en sectores tradicionales, incorporen cuanto antes a sus procesos nuevas tecnologías, muchas de ellas disponibles en el mercado desde hace ya tiempo. Y tendremos que abordar el problema del pequeño tamaño de nuestras empresas. La solución para esto pasa por la cooperación entre empresas. Incluso por las fusiones. O por lo menos en algunos sectores, sinérgicos, o en distintos niveles del proceso productivo. Se podría recurrir también a apoyos fiscales, o al mantenimiento, por un cierto tiempo, de las ventajas propias de las pymes, a aquellas empresas que dejen de serlo gracias a las fusiones.

Sin duda la primera operación que habrá que iniciar, aunque sea de largo recorrido, es la educación. Hemos hablado mucho de ella, pero es absolutamente necesario. Porque no podemos seguir con los niveles educativos que tenemos. Especialmente la educación primaria deberá asumir la responsabilidad de inculcar los valores y hábitos que hacen innovadora a una sociedad. Es claro que cualquier mejora en esta línea, no tendrá resultados apreciables hasta pasados por lo menos diez años, pero la educación es la base fundamental. El historiador de la economía Mokyr cuestiona la importancia de las ventajas comerciales, los bajos costes laborales, o la abundancia de los recursos naturales, como motores económicos. Para él, lo importante es la educación y la innovación tecnológica. El éxito de Occidente no se funda sólo en las leyes del mercado, sino en el pensamiento y la cultura. Para él ésta es una gran ventaja frente a las ponderadas economías emergentes de China, Rusia o India.

Pero la actual cultura de los jóvenes españoles no es la más apropiada para ello, para impulsar un modelo económico que sea más innovador y más competitivo. Recientemente ha quedado ya demostrado, y ha sido el mismo Pérez-Díaz quien lo ha puesto en evidencia, que la cultura de innovación de los jóvenes españoles es muy baja, comparada con el de los otros países europeos. Y ello supone un importante obstáculo para nuestro país, a la hora de afrontar los desafíos que nos aguardan en el camino, absolutamente necesarios para mejorar nuestra situación económica. Porque cada día está más claro que un menor desarrollo de la capacidad de innovación de un país va asociado, siempre, a un menor cultivo de la inteligencia, menor confianza en sí mismo, menos confianza generalizada en la sociedad, un horizonte vital más reducido, y menos interés en la cosa pública.

Y ello, junto con otros factores de la misma naturaleza, pone claramente de manifiesto el estrecho vínculo que existe entre educación, innovación y competitividad, lo que permite concluir que la educación es la clave de una sociedad innovadora. Parece que el esfuerzo que durante años hemos dedicado a mejorar la educación, no ha sido el óptimo. Y que es necesario remediar, con urgencia, y con contundencia, ese olvido. Una tarea que, por su magnitud y por su trascendencia para nuestro futuro, deberemos aceptarla todos como una de nuestras responsabilidades prioritarias. La solución es un pacto que plantee “un tratamiento holístico, profundo, complejo, mantenido a lo largo de mucho tiempo”.

También tendremos que mejorar, y rápidamente, nuestro nivel de gasto en I+D. Recordemos, por una parte, que la financiación privada en I+D supuso en España en 2008 el 0,61% del Producto Interior Bruto, muy lejos del 1,44, más del doble, financiado por las empresas en el conjunto de la OCDE. Y en lo público, el Ministerio de Ciencia e Innovación redujo su presupuesto para 2010 el 15%, constituyéndose en el segundo Ministerio más perjudicado por la restricción. Posteriormente el Parlamento atenuó esta baja, colocándola en una reducción del 8,7%. Esta reducción no tiene nada de estratégica en relación con nuestras necesidades.

Sabemos que para mejorar esta situación, será imprescindible cambiar la cultura, no sólo de los empresarios, sino de todo el país. Una cultura en la que crear, adquirir y utilizar el conocimiento, sea un valor importante, que exige una gran convicción. Porque de ella nacen empresarios capaces de crear y gestionar empresas innovadoras. Trabajadores que aprovechan el potencial de la tecnología. Y compradores exigentes.

El objetivo, ahora, debe ser, más tecnología en sectores tradicionales, más empresas en sectores de alto valor añadido, mayor presencia en mercados emergentes, y mayor cuota de mercado interno. Y la ruta a seguir implica la definición urgente de políticas agresivas, tanto del sector público como del sector privado.

En cuanto al sector público, mayor nivel educativo de la sociedad y mayor calidad de la investigación. Es decir, reformas profundas de las universidades

y los restantes niveles de la enseñanza, sin lo cual no puede conseguirse más excelencia y más capacidad de transferencia tecnológica. Y en lo referente a las políticas del sector privado, un mayor papel de la tecnología en las estrategias empresariales. Mayor gasto empresarial en I+D privada, y mejor aprovechamiento de la I+D pública. También una mayor internacionalización. Y muchas más cosas que afectan a los dos ámbitos, como flexibilizar el mercado de trabajo. Volver al equilibrio presupuestario. Reforzar la oferta productiva. Apostar por el mercado en lugar de por la intervención. Por la competencia en lugar de la planificación. Por la flexibilidad en lugar de la rigidez. Y desde luego se impone el que, con urgencia, las retribuciones salariales se vinculen a la productividad y no a la inflación.

\* \* \* \* \*

El endeudamiento exterior de la economía española es otro importante problema de nuestro viejo modelo, que la crisis nos está planteando con urgencia, y con matices que acentúan su gravedad. Un problema siempre difícil, pero mucho más en estos momentos, en los que la valoración del riesgo de los mercados financieros internacionales ha cambiado drásticamente con la crisis, y por el que podemos estar perdiendo credibilidad como solventes. Nuestro endeudamiento procede de dos fuentes. El déficit de la Balanza de Pagos, y el déficit presupuestario. El primero exige más esfuerzos en la competitividad, que es nuestro reto permanente. Y el segundo, medidas muy valientes para reducir el déficit fiscal.

Es claro, sin embargo, que si no resolvemos ese problema, se nos va a plantear otro muy grave, en relación con los mercados internacionales y la valoración que estos están haciendo, a medida que transcurre el tiempo, sobre el temor de impago de algunos países de Europa occidental. No podemos olvidar que Portugal, Irlanda, Grecia y España, están sufriendo en los últimos tiempos importantes aumentos de su prima de riesgo. Necesitamos por ello restaurar nuestra credibilidad fiscal, tomando medidas drásticas, lo que impone también un serio replanteamiento del conjunto de nuestro sector público y de nuestra estructura institucional, para lograr una más eficiente asignación de los recursos públicos y no sólo la indispensable reducción de los gastos de las Administraciones públicas.

Pero tenemos que tener en cuenta que aunque las cosas discurrieran así, y cumpliéramos el objetivo de la Comisión Europea, seguiríamos, por nuestra propia dinámica, acumulando déficit, que podría situar nuestra deuda en niveles no aceptables. Y ese es el problema y nuestro agujero negro. En todo caso, los mercados están esperando una señal de que somos capaces de resolver el problema y de enfocar bien la solución. Es decir, que tenemos el control de nuestras finanzas. Sin embargo, y desgraciadamente, todavía no controlamos nuestro endeudamiento exterior.

Es fundamental pues, que lo más rápidamente posible, instrumentemos todas aquellas medidas que nos permitan ganar competitividad, que constituye

nuestro más importante problema, y que condiciona básicamente nuestro futuro.

Y esto es lo urgente en estos momentos, cuando los mercados financieros nos están examinando con lupa, y cuando la calidad de las decisiones de política económica determinará si somos capaces de entrar en una dinámica que nos permita abordar la transición hacia el nuevo modelo económico en un tiempo razonable. Y sin olvidar en ningún momento que la única clave que puede garantizar nuestro futuro es la competitividad.

**José Ángel Sánchez Asiaín**  
Presidente de Honor del Colegio Libre de Eméritos