



CRISIS INSTITUCIONAL Y REFORMAS

Francisco J. Ferraro
Catedrático de Economía Aplicada

La particular gravedad de la crisis económica en España, la desafección ciudadana hacia los políticos y las instituciones del Estado, el agravamiento de la crisis territorial y el desencanto ante un próximo futuro que, en el mejor de los casos, ofrece un panorama de bajo crecimiento y altas tasas de paro, invitan a reflexionar sobre el sustrato sobre el que se ha desarrollado la crisis económica, en el que se encuentran algo más que problemas estrictamente económicos, una crisis institucional¹.

Entendemos por *instituciones* el conjunto de reglas del juego que se dota una sociedad para su funcionamiento. Las instituciones incluyen el ordenamiento positivo, gobiernos, administraciones públicas, sistema judicial y otras organizaciones públicas y privadas, pero también el grado de cumplimiento de las normas y los valores sociales compartidos. Las instituciones, por tanto, determinan los incentivos del comportamiento humano, premiándolos o sancionándolos según se ajusten o no a las reglas establecidas o a los valores compartidos en el ámbito social en el que se desenvuelve. En consecuencia, la configuración de instituciones que generen incentivos favorables al progreso económico y social es crucial para el crecimiento económico a largo plazo, como pone de manifiesto la evidencia disponible sobre la elevada correlación entre calidad institucional y crecimiento económico a largo plazo (Banco Mundial, 2002).

Las instituciones son muy estables en el tiempo, lo que explica que la ordenación por niveles de desarrollo de los países permanezca a lo largo de los años sin cambios relevantes. Acemoglu y Robinson (2012) encuentran en el círculo virtuoso de los países con instituciones inclusivas² la razón de esta permanencia, mientras que las instituciones extractivas³ predominantes en otros países explicarían su estancamiento o su permanencia en posiciones más retrasadas en el *ranking* del desarrollo mundial.

¹ En los dos últimos años se está produciendo una creciente coincidencia en detectar la crisis institucional subyacente a la crisis económica. Con enfoques y acentos diferenciados se han publicado en los últimos años múltiples libros y artículos, entre los que pueden destacarse, por su aportación e impacto editorial, los de Santiago Muñoz Machado (2012), César Molinas (2013), Antonio Muñoz Molina (2013) o Luis Garicano (2014).

² Instituciones inclusivas son aquellas que posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas y políticas, por lo que la sociedad aprovecha mejor su talento y sus habilidades.

³ Son instituciones extractivas las que tienen como objetivo extraer rentas, riqueza y poder político por un subconjunto de la sociedad.

1. El marco institucional español

Las instituciones fundamentales de la España contemporánea se definieron en la Transición. Fue esta un proceso complejo, que ha sido valorado como un éxito y referente para otras transiciones a la democracia. Sin embargo, entre los múltiples aciertos también se establecieron algunas bases institucionales que han ido generando incentivos perversos que están en la base de algunos de los problemas del presente. Entre estas destacan dos por su particular relevancia para lo que aquí nos ocupa: el elevado poder de los partidos políticos y dejar abierto el proceso de descentralización territorial del Estado.

En relación con lo primero, hay que recordar que el inicio de la Transición en la segunda mitad de la década de los setenta coincide con una grave crisis económica y con las tensiones sociales asociadas a un cambio de sistema político, con anhelos sociales que se expresaban con radicalidad y con fuerzas interesadas en la involución. En ese marco era necesario asegurar la estabilidad del proceso de transición fortaleciendo a los partidos políticos y sus líderes. Para ello se utilizaron dos instrumentos básicamente: un sistema electoral de circunscripciones provinciales, con listas cerradas, y una ley de partidos que consagraba su autorregulación y control a través del Parlamento o de otras instituciones designadas por los mismos partidos. Estas dos normas fueron propiciando que los partidos políticos monopolizaran el ámbito de lo público en detrimento de otras instituciones de la sociedad civil, y que se convirtiesen en fines en sí mismos. El funcionamiento interno de los partidos ha devenido en la mayoría de los casos en comportamientos poco transparentes y democráticos, ya que los militantes acceden a las listas electorales, a puestos en las administraciones y en otros organismos públicos por fidelidad a las cúpulas de los partidos, mientras que el poder de los dirigentes se ha ido intensificando a la vez que se debilitaba el debate interno en un marco de democracia restringida. La ausencia de un verdadero control externo a los partidos (de sus finanzas, de su funcionamiento democrático) ha permitido reforzar el peso de las cúpulas y ha propiciado la financiación irregular y múltiples casos de corrupción.

La prioridad de los intereses de los partidos ha facilitado que en el debate político primen los intereses electorales (que exigen simplificación y desgaste de los oponentes) sobre el análisis riguroso de los problemas, de las tendencias y de las políticas, que no se aborden reformas económicas e institucionales de cierta profundidad por la «tiranía del *statu quo*» y el desgaste político de los potenciales reformistas, y que los acuerdos de Estado que pudieran ser necesarios se hayan ido relegando conforme la democracia se ha ido convirtiendo en una permanente puja electoral. Los partidos llegan a pocos acuerdos importantes para el país, pero sí lo han hecho en beneficio de sus organizaciones (jubilaciones, comisiones de servicios, acuerdos antitransfuguismo).

El segundo de los cambios trascendentales fue abrir el proceso de descentralización territorial en el artículo 2 de la Constitución, al reconocer «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», pero sin precisar cuáles son estas⁴, y arbitrando dos procedimientos:

⁴ Según el primer artículo del Título VIII serán «las que se constituyan».

el del artículo 151 en el que se satisfacían las aspiraciones de los territorios que habían disfrutado de gobiernos autonómicos en la II República, y el del artículo 143 para el resto de los territorios. Al parecer, los constituyentes no pudieron resolver esta indefinición constitucional, pues una autonomía asimétrica no encajaba con los valores de igualdad de una democracia reconquistada, mientras que un tratamiento autonómico homogéneo no permitía el apoyo de los nacionalistas vascos y catalanes al referéndum constitucional.

La interpretación del Título VIII fue inicialmente favorable a un proceso autonómico diferenciado, con el País Vasco y Cataluña con el nivel máximo de competencias, algunas limitaciones a la autonomía de Galicia, y las restantes por el procedimiento del artículo 143. Sin embargo, la concesión de que Andalucía iniciase el proceso autonómico según el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución después del referéndum de autonomía de 1980, dio lugar a una nueva concepción descentralizadora de carácter más homogéneo que contagió las aspiraciones de otras comunidades y obligó a una rectificación del proceso, que quedaría plasmada en los *Acuerdos Autonómicos* de 1981.

Desde entonces ha venido produciéndose un proceso de diferenciación-emulación autonómica (Blanco, 2006). Las conquistas de competencias autonómicas de Cataluña y el País Vasco han sido reivindicadas por el resto de comunidades, a lo que se han sucedido nuevos impulsos de diferenciación de las comunidades históricas, sin que el Estado de las Autonomías lograra una configuración estable. Esta dinámica ha estado vehiculada por políticos, cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción irían vinculados a la *profundización de la autonomía*, lo que implicaba mayores competencias, financiación y empleo público. Para ello, los políticos autonómicos han justificado en la insuficiente descentralización las restricciones al crecimiento económico y a la provisión de servicios públicos o cualquier avatar negativo para su comunidad, y han favorecido la intensificación de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la identidad española, magnificando los rasgos diferenciadores, realizando episodios de su historia o esgrimiendo agravios comparativos, lo que ha facilitado, junto a la paralela expansión del gasto público, que el Estado de las Autonomías gozase de un amplio apoyo popular, aunque en claro retroceso desde el inicio de la crisis.

El clima de confrontación entre los dos grandes partidos nacionales ha impedido que se alcanzasen acuerdos nacionales para gobernar el proceso autonómico, mientras que, por el contrario, las insuficientes mayorías parlamentarias de los gobiernos del PP y del PSOE han exigido el apoyo de los partidos nacionalistas para sustentar sus iniciativas en el parlamento. En este contexto, la descentralización se fue convirtiendo en un bien en sí mismo, expresión de la profundización democrática, del respeto a la identidad de los territorios y de más eficiente gestión pública. En consecuencia, se podrá estar más o menos de acuerdo con la actual configuración del Estado de las Autonomías, pero se compartirá que no es el resultado de una planificación racional sobre el modelo más eficiente de descentralización, sino consecuencia de la dinámica política y, en particular, de la mayor o menor debilidad política del partido en el gobierno.

La combinación de los dos factores anteriormente referidos (el fortalecimiento de los partidos políticos y el desarrollo del Estado de las Autonomías) fue generando una clase po-

lítica profesional hipertrofiada⁵. Los partidos políticos, como los organismos vivos, tienden a reproducirse y, a ser posible, de forma ampliada⁶. Es por ello por lo que el desarrollo de las administraciones territoriales ha sido funcional a los intereses de los partidos. La reproducción ampliada de esta creciente clase política se aseguró no solo ocupando los puestos retribuidos de los diversos parlamentos, gobiernos nacionales, autonómicos, diputaciones y ayuntamientos, sino que, en el inicio del proceso autonómico, y a falta de procedimientos reglados de selección del personal, muchos puestos profesionales fueron ocupados por familiares, compañeros de partido y otros recomendados que, con el tiempo, y en muchos casos con un sistema de oposiciones a medida, fueron convirtiéndose en funcionarios. Con ello, «la rigidez corporativa de los partidos se ha ido volviendo más esclerótica a medida que se convertían en maquinarias de colocación y reparto de favores y que colonizaban espacios de la sociedad que deberían haber permanecido abiertos al mérito, al debate y al activismo social» (Muñoz Molina, 2013; p. 99).

Además, otros miembros de los partidos políticos pasaron a ocupar puestos en empresas públicas y en la diversidad de organismos públicos (agencias, institutos, fundaciones, consejos...) que fueron creando las distintas administraciones. Especial mención merece la ocupación de las cajas de ahorro por la clase política, favorecida por la descentralización de su control y supervisión por los gobiernos autonómicos, ocupando sus militantes u otras personas designadas por los partidos políticos los puestos rectores y otros estrictamente profesionales, en muchos casos sin la cualificación necesaria, con erradas y graves decisiones en algunos casos y sin mucha conciencia de las responsabilidades personales, como están poniendo de manifiesto algunos procesos judiciales. Pero tal vez lo más significativo ha sido la ocupación por la clase política de otros ámbitos que no le son propios, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión de Defensa de la Competencia, el Consejo de RTVE, los órganos reguladores... y muchos de ellos multiplicados por 18.

Consideraciones semejantes son las que le permitieron a César Molinas (2012) caracterizar a la clase política española como una élite extractiva en la acepción de Acemoglu y Robinson (2012), al ir configurando un mecanismo de captura de rentas que impide un sistema institucional inclusivo, rehuir de la destrucción creativa y de cualquier proceso innovador que pueda generar nuevos núcleos de poder político, social o económico. El carácter extractivo de los partidos políticos no se limita a la extracción de rentas directas derivadas de actividades como a las que hace referencia César Molinas (inmobiliarias, energías renovables, infraestructuras), sino que el mecanismo extractivo de rentas más generalizado es a través de la generación de

⁵ No existe información oficial sobre el número de políticos, pero sí distintas estimaciones que oscilan entre un máximo de 445.500 y un mínimo de 145.000. Estas últimas excluyen los cargos de confianza, directivos de empresas públicas, sindicalistas liberados, patronales o Cámaras de Comercio. En el supuesto máximo en España habría un político por cada 105 ciudadanos, mientras que en Francia la relación es un político por cada 325 ciudadanos, en Italia por cada 305 y en Alemania por cada 810.

⁶ Los modelos de agencia con información imperfecta o asimétrica, como los analizados por Avinash Dixit (2006), que explican el comportamiento de representantes y representados cuando no todos tienen ni comparten la misma información, concluye que el administrado puede conocer cuántos bienes y servicios públicos recibe o también la totalidad de los producidos, independientemente de quien los reciba, pero si no dispone de información sobre el coste de producirlos, el funcionario (o el político) tiene incentivos para la provisión abundante de los mismos (es decir, un sector público de gran tamaño). Este comportamiento es ilustrativo para explicar la tendencia al aumento de sector público y, en particular, de algunos casos singulares en España como el del GIL en la Costa del Sol en la década de los noventa del pasado siglo: estos gobiernos municipales proporcionaban abundantes servicios y bienes públicos a los ciudadanos, que no dudaban en renovarles su confianza en las sucesivas elecciones. El modelo funcionó mientras el GIL consiguió ocultar los costes de la provisión de los servicios a los ciudadanos, y apropiarse privadamente del excedente, dando lugar a la figura del Estado depredador al que se refiere Dixit. Como es lógico, uno de los postulados que se desprende de este tipo de modelos es que las funciones de vigilancia y control independientes son imprescindibles para erradicar este tipo de comportamiento.

empleos públicos (en buena medida ocupado por personas afines), lo que facilita la extensión y ampliación del poder.

Además de los partidos políticos, otras instituciones que han formado parte del *establishment* español desde la Transición son los sindicatos y la patronal, y también han participado en el proceso extractivo de rentas y han sido disfuncionales para la inclusividad política y económica en España.

La Constitución reconoce el derecho a la libre sindicación, pero no un singular protagonismo a los sindicatos. Sin embargo, la práctica política les ha otorgado una hiperrepresentatividad⁷ como agentes que participan no solo en la negociación de los convenios colectivos o en la defensa de los derechos de los trabajadores, sino como activos partícipes en el debate político, particularmente en lo que se refiere a la regulación del mercado de trabajo y al sistema de pensiones, asuntos centrales sobre los que siempre han mantenido una fuerte posición conservadora, que ha impedido que se reformasen a tiempo ambas instituciones, lo que ha agravado el impacto de la crisis y ha retrasado la definición de políticas coherentes para su superación.

Aunque con menor protagonismo que los sindicatos, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y las federaciones empresariales territoriales y sectoriales han participado en la configuración de la política económica y como lobbies empresariales, beneficiándose asimismo de una generosa financiación pública, aunque, probablemente, la mayor disfuncionalidad de la patronal es que, tras conseguir el monopolio de la representación empresarial y colonizar las Cámaras de Comercio, no haya contribuido a articular a la clase empresarial más innovadora, dinámica e internacionalizada, sino que ha frenado este proceso y ha sido expresión de los intereses del capitalismo castizo⁸ y de su burocracia.

Ambas instituciones han venido manteniendo un estilo de comportamiento que revela su origen en los sindicatos verticales, aunque lo más dramático es el dispendio de los ingentes recursos anuales de las partidas de formación profesional incluidas en las políticas activas de empleo.

Los sindicatos y la patronal, los llamados *agentes sociales*, se han comportado como clase extractiva a semejanza de la clase política, y entre ellos han monopolizado el protagonismo de la vida pública con la colaboración de los medios de comunicación, que han convertido en noticia cualquier declaración de sus miembros por inane que fuese. Mientras tanto, se han marginado de la vida pública otras instituciones de la sociedad civil que son relevantes para la democracia⁹. Entre las instituciones de la sociedad civil destacan las asociaciones de carácter altruista que se ocupan de parcelas específicas de la vida social (desde la sanidad a las artes, las ciencias o el deporte) o foros de pensamiento y propuestas sobre cuestiones diversas (economía, organización administrativa, estrategia, imagen del país, defensa, medio ambiente), algunas de las cuales tienen un elevado reconocimiento en países con larga tradición democrática. En España por el contrario, políticos, sindicalistas y patronales han ocupado plenamente el espacio

⁷ Se estima entre el 16 y el 19% el nivel de sindicación de los asalariados en España, muy por debajo de los niveles medios europeos.

⁸ La expresión *capitalismo castizo* fue introducida por Fuentes Quintana y Velarde (Fuentes Quintana, 2009) y hace referencia a la tradición empresarial española (preferentemente madrileña) cuyo progreso se basa en la captura de rentas y en la cercanía al poder político.

⁹ Alain Tourain (1995) llega a afirmar que «la existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerrequisito para la democracia».

de los público reduciendo a anecdótico el papel de las instituciones civiles. «El resultado es un importante déficit democrático, donde los individuos y el conjunto de la ciudadanía son poco participativos y, por consiguiente, con escasa capacidad para promover la mejora de la actuación pública y favorecer el fortalecimiento de las instituciones democráticas» (Círculo de Empresarios, 2008; p. 27).

Además de las normas y los organismos creados por ellas, el marco institucional viene conformado por los códigos de conducta dominantes en la sociedad. Pues bien, en la década de los ochenta se produjo la coincidencia de hechos en España que propiciaron cambios en los valores y los comportamientos sociales. Entre los hechos referidos se pueden destacar:

- Se superó la Transición y se consolidó un sistema de libertades democráticas.
- Se superó una larga crisis económica y empezó a recuperarse el empleo.
- España se integró en las Comunidades Europeas y recibió un intenso flujo de inversión extranjera.
- El Estado de Bienestar tuvo un importante desarrollo con la sanidad universal y la extensión de la educación pública a todos los niveles.
- Se produjo un intenso proceso de descentralización administrativa con la construcción del Estado de las Autonomías.

Este conjunto de hechos se produjo en un periodo muy corto de tiempo en relación a la experiencia de otros países europeos con democracias largamente consolidadas, en las que, por tanto, se tenía mayor conciencia del proceso, de los costes e implicaciones de los logros económicos y sociales. Por el contrario, en España fueron percibidos como una consecuencia del sistema democrático, y los políticos se legitimaron socialmente arrogándose los avances sociales conseguidos.

En el estado de efervescencia del protagonismo de lo público los partidos políticos pujaron ofreciendo a los electores nuevos derechos sin molestarse en detallar como se financiaban, ni las obligaciones y responsabilidades de los ciudadanos. Como señala Muñoz Molina (2013; p. 203): «En un plazo prodigiosamente breve los españoles pasamos de la dictadura a la democracia, de la pobreza a la abundancia, del aislamiento a los viajes internacionales. Personas que fueron criadas en la escasez y en la penitencia del trabajo han criado a sus hijos en el despilfarro... La misma generación que creció sin derechos quiso inventar un mundo en el que no parecían existir deberes».

La consecuencia de todo ello fue la creación de una sociedad poco responsable, que espera que el sector público resuelva sus problemas, sin consciencia de su coste y sin preocuparse por los incentivos perversos que pueda generar.

2. Algunas manifestaciones de la deriva institucional

El marco legal, el comportamiento de la clase política, y la percepción del nuevo marco institucional por la sociedad generaron mecanismos de retroalimentación con consecuencias poco saludables para la calidad de la democracia y para un crecimiento económico saludable. Se apuntan algunos ejemplos:

1) *La autonomía de los organismos y centros públicos*

La *autonomía* se convirtió en un valor indiscutible como expresión de la democracia recién estrenada. Autonomía que afectaba a la gestión de las CCAA, pero también a múltiples organismos y centros públicos o unidades de gestión financiados con fondos públicos. Desde las universidades a las empresas públicas, pasando por centros sanitarios, diputaciones, consejos de todo tipo, agencias y otras unidades de gasto que dependen de órganos superiores de la administración, aunque gozan, por ley o en la práctica, de una gran autonomía en la gestión de sus actividades, en la organización del trabajo e, incluso, en la definición de los servicios públicos que prestan, y cuya supervisión es laxa o inexistente. Este mecanismo ha propiciado que en muchos casos se produzca una clara desviación de sus funciones: de estar al servicio de los intereses de los ciudadanos se han podido ir deslizando a priorizar los intereses de los gestores o de los empleados públicos, y una tendencia al incrementalismo presupuestario.

En el caso particular de las universidades la idea de autonomía está incorporada a la propia ley reguladora y permea todos los órganos y funcionamiento de las mismas, aunque interpretada de forma desigualmente responsable por parte de centros y departamentos. Desde la definición de los planes de estudio (susceptibles de adaptarse más a los conocimientos de los profesores que a las necesidades de formación de los estudiantes), a los contenidos de las asignaturas (susceptibles de ser enfocados libremente al amparo de la *libertad de cátedra*), pasando por horarios, presupuestos, contrataciones de profesores, etc., las universidades públicas españolas están escasamente controladas por la sociedad que las financia y a la que deben servir. En particular, la deficiente definición del sistema de gobernanza ha permitido que su funcionamiento dependa de los intereses de los diversos estamentos que la componen.

También han gozado de notable autonomía otros muchos organismos dependientes de las diferentes administraciones, que han estado regidos por consejos de administración personificados por cargos políticos, que suelen conceder a la dirección del organismo correspondiente toda la capacidad de decisión e iniciativa.

En consecuencia, la autonomía de los organismos o centros públicos se ha convertido en muchos casos en independencia, solo condicionada por la financiación pública, ya que el control social se ha limitado a rutinarios y tardíos controles financieros por los tribunales de cuentas de cada ámbito de actuación, mientras que la evaluación pública es una práctica escasamente extendida.

2) *Gorrones sociales y recomendados*

La inconsciencia del coste de los bienes y servicios públicos, favorecida por el discurso político alentador de la provisión de nuevas dotaciones públicas como derechos casi naturales, unida al cercano recuerdo de las limitaciones de todo tipo, propició el uso y abuso de los bienes y servicios públicos.

Los abusos han conocido formas de las más variadas: sustracción de todo tipo de objetos (especialmente sanitarios y de oficina) de las dependencias públicas por empleados y usuarios, miles de prácticas de abusos en la prevalencia de los servicios para los allegados, beneficios de transferencias públicas a personas (desempleo, bajas por enfermedad, incapacidades laborales...) o empresas (beneficios fiscales, subvenciones y otras facilidades financieras). Lo llamativo de estos comportamientos es la impunidad y comprensión social de los gorriones y abusadores.

Vinculada a la gorronería se encuentra la práctica ancestral de la recomendación cuando se realiza ante personas investidas de poder público que pueden conceder ventajas o prerrogativas a personas determinadas. Es de reconocer que en relación a épocas pretéritas el fenómeno tiene menor intensidad, pero ciertas prácticas de recomendación son habituales y se convive con ellas como si fuese imposible erradicarlas. Las más comunes son las ventajas a los recomendados en la atención a determinados servicios públicos y, entre ellos, a la sanidad, donde es muy común la prelación en el servicio, tratos más personalizados y, en algunos casos, ventajas en pruebas diagnósticas y tratamientos. También se producen en otros servicios administrativos, donde la prelación en las atenciones o en el cobro son experiencias habituales. Las recomendaciones en los ámbitos de la formación pública (educación media y universitaria) también sigue siendo habitual, mientras que la contratación por recomendación ha perdido intensidad con procedimientos reglados, aunque en algunas administraciones los méritos requeridos guardan más relación con las características de personas o colectivos que con las necesidades específicas de los puestos de trabajo; experiencia más común en empresas públicas, agencias y otros organismos con autonomía de contratación, que se convierten en refugio de recomendados y militantes o afines de los partidos políticos y sindicatos.

3) *Subvenciones y otros incentivos económicos*

España no es el único país en el que se prodigan las transferencias públicas a empresas y personas, pero la particular configuración institucional de la fase de intenso desarrollo y la laxitud de los controles han ido generando más incentivos perversos que en otros países en los que existe más tradición democrática, donde se definen con más precisión a los potenciales receptores y las características de las ayudas o el control es más riguroso.

Existe una gran diversidad de ayudas sociales que realizan las distintas administraciones, por lo que es difícil realizar un diagnóstico comprensivo de todos los tipos de

ayudas, pero existen suficientes indicios de abusos en las prestaciones por desempleo y otros beneficios sociales, provocando no solo el fraude a la Hacienda Pública, sino también comportamientos poco compatibles con sociedades democráticas avanzadas.

También las subvenciones y otros incentivos financieros de apoyo a las empresas han sido instrumentos de fomento económico con amplia tradición en Europa, y que conocerían un gran desarrollo en España con la integración en las Comunidades Europeas, pues en el marco de los fondos estructurales se desplegaron múltiples instrumentos de apoyo a las empresas, desde los gestionados por la Administración Central, como la Ley de Incentivos Económicos Regionales, hasta los fondos y programas administrados por ayuntamientos y los más numerosos y diversificados de las comunidades autónomas. Como los gobiernos autonómicos carecen de políticas macroeconómicas, sus políticas de desarrollo se concretan en regulaciones, en inversiones públicas y en formación, pero las más fácilmente identificables como políticas activas de fomento de la actividad económica son las ayudas financieras a las empresas.

Las justificaciones para el apoyo financiero a empresas han sido muy variadas, desde las genéricas de contribuir al desarrollo, a las que definen *sectores estratégicos*, o las más sofisticadas que justifican discriminaciones positivas a determinadas empresas o actividades porque generan economías externas no retribuidas por el mercado. Las justificaciones de las ayudas han ido diversificándose, por lo que en algunas CCAA es difícil encontrar una actividad económica que no sea susceptible de recibir apoyos financieros públicos. Entre todas ellas ha tenido particular relevancia el apoyo a empresas en crisis que, bajo el supuesto inicial de evitar cierres de empresas con problemas financieros transitorios, se ha ido ampliando a otros argumentos justificativos de carácter social, como el apoyo a los trabajadores de esas empresas y, por extensión, a los del entorno territorial en los que la empresa ejerce su influencia productiva y laboral. El discurso sustentador de este tipo de ayudas ha dado lugar a que en el imaginario colectivo se haya ido identificando el apoyo a empresas en crisis con el apoyo a personas con dificultades económicas o de otra naturaleza, trocando la justificación de las políticas de fomento económico por las de las políticas sociales. Finalmente, el apoyo a empresas en crisis ha sido muy discriminatorio, pues se ha concentrado en grandes empresas, gracias al activismo sindical y la reactividad de los responsables públicos a la conflictividad social¹⁰.

Lo cierto es que la proliferación de instrumentos financieros de apoyo a empresas y familias ha provocado múltiples incentivos perversos: 1) Ha generado una pléyade de buscadores de rentas, empresas especializadas en captar subvenciones, logrereros y abre puertas, que se han formado en torno a muchos gobiernos autonómicos. 2) La continuidad en el tiempo de los incentivos ha hecho que muchas empresas estén abonadas a su recepción, considerándolos ingresos casi regulares. 3) Las orientaciones

¹⁰ El caso de los ERE financiados por la Junta de Andalucía es paradigmático de lo referido. Y también de las perversas consecuencias que pueden derivarse de políticas aplicadas con tan manifiesta discrecionalidad y descontrol.

productivas preferentes en las convocatorias públicas de ayudas han sido en muchas ocasiones más determinantes de la creación de empresas que el propio mercado. 4) Han proliferado decisiones de financiación de empresas que solo operan en los mercados locales o que su capacidad competitiva o de supervivencia venía determinada por los apoyos financieros públicos. 5) Una perversión singular es el desincentivo a la innovación, ya que con ayudas más o menos regulares de las AAPP algunas empresas han podido mantener tasas de rentabilidad aceptables sin necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados. Es por ello por lo que la limitada competencia y el proteccionismo de algunas AAPP ha sido un freno a la innovación para muchas empresas españolas.

4) *Instituciones y emprendimiento*

El bajo nivel de emprendimiento de los españoles no es consecuencia ni del clima, ni de nuestra posición geográfica, ni de la carencia de los genes del emprendimiento, sino de que nuestras instituciones no lo han favorecido y no han propiciado una cultura del emprendimiento. Las restricciones al emprendimiento se pueden encontrar en nuestras normas, en nuestras AAPP, en los procedimientos y en las costumbres que configuran nuestro marco institucional. Así por ejemplo, el coste fiscal del autónomo o el adelanto de la facturación del IVA son normas restrictivas para el emprendimiento, como lo es la diversidad de AAPP con funciones no bien deslindadas y que generan un peso excesivo de la burocracia, o el entorno social poco estimulante para al emprendedor y el rechazo al fracaso.

Pero más allá de normas, Administración pública, procedimientos o costumbres identificables como factores negativos directos para el emprendimiento, hay otras instituciones que de forma más difusa vienen ejerciendo también una influencia negativa al emprendimiento en España. Entre ellas, y a modo de ejemplo, pueden apuntarse las siguientes:

- a) Con los referentes de los funcionarios y de los empleados en el ámbito privado con elevada estabilidad, es comprensible que la mayoría de los jóvenes españoles hayan optado por estas opciones de trabajo en lugar de por crear empresas.
- b) El discurso protector de la mayor parte de los políticos favorece poco la cultura de asunción de riesgos.
- c) La tradición de capitalismo castizo de buena parte de la burguesía española a lo largo del siglo XX ha continuado en la España de las Autonomías con 17 gobiernos regionales, cada uno con su corte y sus empresarios amigos, donde lo relevante no es la capacidad de emprendimiento, sino la cercanía al poder.
- d) La escasez de instituciones, inversores y productos financieros específicos para los emprendedores por la predominante bancarización del sistema financiero español.

- e) Los políticos han sido los protagonistas centrales de la historia reciente de España. Por ello, aunque retóricamente coincidan en la necesidad de impulsar el emprendimiento, no ceden protagonismo social a los empresarios.

5) *La corrupción*

En todos los países existe corrupción porque hay incentivos para beneficiarse de la posición pública, pero las diferencias entre países es notable, guardando una relación inversa con la madurez del sistema político y la calidad de sus instituciones. Así, cuando las leyes y otras normas son precisas, fáciles de cumplir, con sanciones ponderadas y con interpretaciones inequívocas la corrupción es más improbable. De forma semejante, los procedimientos administrativos no discrecionales, transparentes, que no se alargan en el tiempo y no costosos dificultan la corrupción, como también un sistema policial que persiga el delito indiscriminadamente. Las características del sistema judicial son clave: la agilidad en la instrucción, el procesamiento, los juicios y los recursos, la unidad de criterio de los jueces, la independencia del poder político, la gestión profesional y democrática del sistema, así como el cumplimiento de sanciones y castigos, dificultan la corrupción. Y, finalmente, también es decisiva una cultura colectiva que sancione socialmente a los corruptos.

En España la corrupción ha adquirido en los últimos años un protagonismo creciente. En el año 2013 fueron procesadas cientos de personas acusadas por corrupción, y se encontraban abiertos casos de gran trascendencia social y política como Gürtel, Bárcenas, Nóos, Palma Arena, ERE fraudulentos, UGT Andalucía, ITV, Palau de la Música, Pokemon, Baltar, Fabra, Unió Mallorquina, etc., por lo que no es extraño que el último Barómetro del CIS del año 2013 elevase a la corrupción y el fraude como el segundo problema nacional, solo superado por el paro, y por encima de los problemas de índole económica y los partidos políticos y la política.

Transparencia Internacional viene estimando el Índice de Percepción de la Corrupción, situándose España en 2013 en el puesto 40 entre 177 países, mucho más retrasado de lo que le corresponde en nivel de renta, PIB per cápita o el Índice de Desarrollo Humano, y superada por países como Brunei, Bután, Botswana, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Portugal, Chipre o Puerto Rico. En 2013 España fue el país que perdió más posiciones en el *ranking* tras Siria.

Recientemente la Comisión Europea ha hecho público un informe (European Commission, 2014), según el cual la corrupción es una práctica altamente extendida en la UE, que cuesta 120.000 millones de euros cada año. La investigación señala a España como uno de los países con más episodios de corrupción, especialmente en el desarrollo urbanístico, la financiación de los partidos y en la contratación pública, y encuentra su principal causa en la escasa rendición de cuentas de algunos cargos electos, especialmente en el contexto regional y local.

La corrupción está ampliamente extendida en las instituciones más relevantes del país (casi todos los partidos políticos, la familia real, los sindicatos, líderes empresariales, responsables de instituciones financieras...), aunque al menos la corrupción administrativa (la que afecta a policías, funcionarios y otros empleados públicos) no es muy significativa, lo que constituye una salvaguarda a la degradación social.

La intensidad de la corrupción en España viene explicada por las restricciones del sistema institucional, pudiendo enumerarse las más relevantes y la predisposición a la corrupción que generan:

- a) La calidad de las leyes y otras normas no siempre alcanza un mínimo aceptable, existiendo además una hiperrregulación por la producción de los parlamentos autonómicos. En los vericuetos y fallas de la montaña de normas encuentran algunos corruptos un hábitat adecuado; muy singularmente en el ámbito de la actividad inmobiliaria, donde la discrecionalidad en los cambios de calificación urbanística, es una incitación a la corrupción.
- b) Todos los partidos políticos expresan su radical condena de la corrupción; sin embargo, casi todos los que tienen representación parlamentaria han experimentado algún caso de corrupción y lo habitual es que se resistan a reconocer los hechos delictivos mientras pueda ser defendible, y su colaboración con la justicia no suele ser muy proactiva. De hecho, siendo en el seno de los partidos donde más fácilmente podrían detectarse los comportamientos corruptos, las denuncias de los posibles casos de corrupción no parten nunca de ellos. Por otra parte, a pesar de la larga nómina de casos de corrupción de militantes de partidos, la experiencia electoral en España es desazonadora porque los políticos y partidos afectados por la corrupción no son castigados electoralmente. La explicación se encuentra en el sistema electoral: si se eligiesen a personas es seguro que los políticos afectados por casos de corrupción difícilmente encontrarían el suficiente apoyo ciudadano para ser elegido, pero al ser un sistema electoral de listas cerradas, la única opción que le queda al elector que rechaza la corrupción es votar a otro partido distinto a su ideología, por lo que, aún con cierto rechazo, se sigue votando a listas electorales en las que se incluyen políticos afectados por casos de corrupción.
- c) La experiencia pone de manifiesto que los casos de corrupción en la gestión pública se concentran en actividades y políticas instrumentadas discrecionalmente (ayudas públicas a empresas y personas, recalificaciones urbanísticas, transferencias a empresas y organismos públicos con libertad de contratación, contratación de personal y servicios por estas empresas y organismos...) en mucha mayor medida que las reguladas y, entre estas, en las que la regulación es más precisa.

- d) La opacidad de muchas de las actuaciones de las Administraciones públicas es un caldo de cultivo de la corrupción. En casi todos los países de la Unión Europea existe una ley de transparencia desde hace décadas, mientras que en España se ha aprobado en diciembre de 2013.
- e) La ausencia de un control externo independiente al funcionamiento de los partidos políticos y de las Administraciones públicas. El Tribunal de Cuentas y sus réplicas en las CCAA han dado pruebas suficientes de su disfuncionalidad para luchar contra la corrupción, pues múltiples casos han pasado por estos órganos sin que se observasen anomalías, no estuviesen en sus competencias o se evacuasen con años de retraso. La dependencia de sus órganos rectores de los partidos políticos que los nombran también explica su disfuncionalidad.

6) *Indicadores de la calidad de las instituciones*

En las dos últimas décadas se ha avanzado notablemente en el análisis de la calidad de las instituciones gracias a la creación de bases de datos y la disponibilidad de indicadores para la mayoría de los países del mundo. La conclusión más relevante que se deriva de su análisis (Alonso, 2012) es la elevada correlación entre el nivel de desarrollo de los países y la calidad de sus instituciones, lo que viene a sugerir la existencia de un *círculo virtuoso*, según el cual las buenas instituciones facilitan el desarrollo a largo plazo, y viceversa, los países más desarrollados disponen de más medios y de ciudadanos que exigen instituciones de calidad. Sin embargo, si el análisis se focaliza en España la correlación disminuye, pues siendo el 12.º país del mundo en PIB y el 29.º en ingresos per cápita, su posición en muchos de los indicadores de calidad institucional se aleja sensiblemente de estos puestos de referencia.

En la tabla se recoge la posición de España en relación al número de países analizados con algunos de los índices más destacados. Puede observarse que los valores del Índice de Democracia guardan una aceptable correlación con el nivel de ingresos per cápita, aunque retrasada en el indicador de participación política. Por el contrario, en el *ranking* de gobernanza la posición de España se encuentra retrasada respecto a su nivel de desarrollo en todos los indicadores y superando en todos ellos la media de los países de la OCDE, destacando la estabilidad política no violenta por el problema del terrorismo, pero también otros indicadores relevantes (control de la corrupción, eficacia del gobierno, calidad regulatoria e información y rendición de cuentas).

Tabla 1. Indicadores de calidad institucional

Índices	Ranking España	Ranking anterior
Índice de Democracia 2012¹	25/167	25/167
Proceso electoral y pluralismo	20/167	
Funcionamiento del gobierno	30/167	
Participación política	37/167	
Cultura política	26/167	
Libertades civiles	21/167	
Ranking Worldwide Governance²		
Información y rendición de cuentas	35/214	
Estabilidad política no violenta	104/213	
Eficacia del gobierno	40/212	
Calidad regulatoria	39/212	
Estado de derecho	31/214	
Control de la corrupción	41/212	
Índice de Libertad Económica 2013³	46/177	36/179
Índice de Competitividad global 2013-2014⁴	35/148	35/148
Requisitos básicos	38/148	
<i>Instituciones</i>	58/148	
<i>Infraestructuras</i>	10/148	
<i>Entorno macroeconómico</i>	116/148	
<i>Salud y educación primaria</i>	30/148	
Potenciadores de eficiencia	28/148	
<i>Educación superior y formación</i>	26/148	
<i>Eficiencia mercado de bienes</i>	63/148	
<i>Eficiencia mercado de trabajo</i>	115/148	
<i>Desarrollo mercados financieros</i>	97/148	
<i>Desarrollo tecnológico</i>	26/148	
<i>Tamaño del mercado</i>	14/148	
Factores de innovación y sofisticación	32/148	
<i>Sofisticación de los negocios</i>	33/148	
<i>Innovación</i>	34/148	
Doing Business 2014⁵	52/189	52/189
Apertura de un negocio	142	136
Manejo de permisos de construcción	98	91
Obtención de electricidad	62	71
Registro de propiedades	60	56
Obtención de crédito	55	52
Protección de los inversores	98	95
Pago de impuestos	67	33
Comercio transfronterizo	32	35
Cumplimiento de contratos	59	58
Resolución de la insolvencia	22	20

Fuentes: ¹ *The Economist*; ² *Worldwide Governance Indicators 2011*; ³ *Heritage Foundation*; ⁴ *World Economic Forum*; ⁵ *Banco Mundial*.

No obstante, el alejamiento más significativo de la posición por nivel de desarrollo se produce en los indicadores económicos. Es el caso del Índice de Libertad Económica, del Índice de Competitividad Global y del *Doing Business*. Es de destacar que, si bien algunos indicadores del Índice de Competitividad Global superan la posición correspondiente a la renta por habitante (tamaño del mercado, infraestructuras, desarrollo tecnológico y educación superior y formación), en la mayoría se encuentra alejado y, en algunos muy alejado (eficiencia del mercado de trabajo, desarrollo de los mercados financieros, eficiencia del mercado de bienes). Igualmente el *Doing Business* pone de manifiesto las restricciones institucionales para la actividad económica, siendo particularmente retrasada la posición que ocupa España en apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción y protección de los inversores.

Otros estudios basados en encuestas corroboran las notables limitaciones institucionales españolas, como el dirigido por Carlos Sebastián (2008) para la Fundación Areces, donde se analiza la opinión de los empresarios españoles. Los encuestados percibían como muy limitativas para su actividad la mala calidad de las administraciones públicas y de los tribunales de justicia. En particular, la descentralización administrativa no ha contribuido a mejorar el carácter limitativo de la administración pública, pero además la falta de coordinación entre las administraciones constituye un obstáculo muy serio para el desarrollo empresarial. También merece destacarse su opinión sobre la calidad de las normas, pues un tercio de los empresarios encuestados consideraban de difícil comprensión las normas y disposiciones que les afectan.

Lo más desalentador, no obstante, es que tanto los índices como las encuestas reflejan el deterioro de la calidad institucional en los últimos años.

3. Crisis económica y gestión de la crisis

Como es ampliamente compartido, la fase de expansión de la economía española, que arranca en el año 1996 y que concluye con la crisis financiera en 2008, se basó en un patrón de crecimiento insostenible a medio plazo: una fuerte expansión de la construcción civil e inmobiliaria, soportada por endeudamiento externo barato, lo que permitió un extraordinario aumento del empleo y de otras actividades vinculadas al sector de la construcción. A lo largo de los años de expansión los desequilibrios se fueron acumulando (nulo crecimiento de la productividad y pérdida continuada de competitividad, creciente desequilibrio de la balanza de pagos y elevado endeudamiento), pero a pesar de los múltiples informes, artículos y otros análisis que llamaban la atención sobre la insostenibilidad del patrón de crecimiento, las instituciones con la responsabilidad de frenar y corregir los desequilibrios no se dieron por aludidas.

Ciertamente la responsabilidad de la burbuja de endeudamiento no fue exclusiva de las instituciones nacionales, pues, desde la creación voluntarista del euro, sin unión bancaria ni política fiscal compartida y con países con una estructura económica tan desigual, la unión monetaria estaba llamada a que, antes o después, se produjese un *shock* asimétrico como el

que estamos sufriendo en esta segunda década del siglo. Además, los bajos tipos de interés con inflación desigual y la abundancia de ahorro en algunos países del centro de Europa propiciaron una demanda de ese ahorro por países que, como España, necesitaban financiar su expansión inmobiliaria. Y todo ello ocurría mientras que el Banco Central Europeo, con restringidas funciones, se limitaba a fijar su objetivo de estabilidad de precios.

No obstante, si bien en la gestación de la crisis se produjo una colaboración necesaria desde Europa, la responsabilidad del patrón de crecimiento español hay que encontrarlas internamente, en nuestras instituciones. En primer lugar, en un marco legal que no evitó que se produjese la burbuja inmobiliaria, ni la letal hipertrofia del sector de la construcción, ni la formación de una barrera de cemento en buena parte del litoral, ni otros efectos medioambientales negativos, ni la proliferación de empleo irregular, ni la corrupción urbanística. En segundo lugar, en los sucesivos gobiernos, que no quisieron ver las nefastas consecuencias del boom inmobiliario y de la acumulación de deuda porque, entre otros réditos, se atribuyeron la fase de expansión, la convergencia con Europa, el aumento de la recaudación tributaria y la elevada creación de empleo, por lo que no adoptaron medidas fiscales o regulatorias para frenar la dinámica inmobiliaria y de endeudamiento. Muy probablemente algunos parlamentarios fueron sensibles a las voces que alertaban de los riesgos, pero en un sistema partidocrático tenían escasas posibilidades de que sus opiniones trascendiesen al debate político. En tercer lugar, el Banco de España que, consciente de nuestros desequilibrios exteriores y la acumulación de endeudamiento de las entidades financieras, debería de haber alertado con más energía de los riesgos macroeconómicos y adoptar medidas orientadas a la restricción del crédito. En cuarto lugar, los gobiernos autonómicos, que también se arrogaron los méritos aparentes de la expansión económica, y que tenían entre sus competencias la regulación urbanística y la supervisión de las cajas de ahorro sin que las utilizaran para frenar la burbuja especulativa. Finalmente, los ayuntamientos, que gestionaban el suelo y los permisos de construcción y que no frenaron el desarrollo inmobiliario, engolosinados con los ingresos extraordinarios provenientes de estas actividades.

Los comportamientos poco responsables de las instituciones públicas se extendieron socialmente: los promotores inmobiliarios que abordaron millonarias inversiones sin respaldo financiero; los ciudadanos que se embarcaron en hipotecas y otros gastos que superaban su capacidad razonable de pago futuro; las entidades financieras que otorgaron créditos sin una consideración rigurosa de la solvencia de los clientes...

Las consecuencias de la burbuja inmobiliaria son bien conocidas: recesión, paro y endeudamiento desmesurados, grave crisis financiera, y malestar social acelerador de otros problemas nacionales como el secesionismo. Pero, además, la burbuja inmobiliaria generó otros incentivos perversos. Entre ellos debe destacarse, en primer lugar, el desvío de la energía y la inversión empresarial desde actividades productivas de más largo recorrido, pero con rentabilidades más cortas y más exigentes en capital humano y tecnológico, hacia las actividades inmobiliaria y constructora, con márgenes elevados y perspectivas de enriquecimiento rápido. En segundo lugar, el *boom* de la construcción provocó la desertión del sistema educativo de cientos de miles

de jóvenes atraídos por sueldos elevados, que difícilmente se van a reincorporar a la formación. En tercer lugar, los problemas familiares derivados de endeudamientos inasumibles. Y, en cuarto lugar, la proliferación de los casos de corrupción asociados al negocio inmobiliario.

Las restricciones del marco institucional no solo no evitaron la persistencia de un patrón de crecimiento desequilibrado, sino que impidieron diagnosticar a tiempo la crisis y adoptar las medidas que la situación requería.

Como la inercia de la etapa de expansión permitió que el PIB no disminuyese en tasa interanual hasta el cuarto trimestre de 2008 y que el sector bancario en su conjunto no entrase en pérdidas reconocidas hasta 2011, el Gobierno de Rodríguez Zapatero se resistió a reconocer que la crisis financiera afectaba a España, argumentando que no teníamos hipotecas *subprime* y que nuestro sistema financiero era el más solvente del mundo. La convocatoria de elecciones generales para marzo de 2008 ocasionó que la crisis se convirtiese en el debate central de la campaña electoral, y que esta se cubriese con medidas electoralistas. Cuando, tras la quiebra de Lehman Brothers, los efectos de la crisis se hicieron más evidentes, el gobierno abrazó con entusiasmo la política antidepresión recomendada por el G-20 en la reunión en Washington de noviembre, poniendo en marcha una política de gasto público en infraestructuras y equipamientos superior a la de casi todos los países con el respaldo del bajo nivel de deuda pública, pero sin reparar en que la pérdida de los ingresos fiscales vinculados a la expansión inmobiliaria impediría mantener el nivel de gasto público de los años de expansión, ni que la elevada deuda privada exigiría intervenciones públicas. En consecuencia, la crisis se agravó por el retraso en su reconocimiento y por la adopción de políticas erróneas.

Cuando la crisis de deuda pública se hace manifiesta en Grecia, y más tarde en España, tanto por el aumento de los gastos públicos (estabilizadores automáticos y planes de reactivación) como por la intensa caída de los ingresos tributarios, la Unión Europea puso en marcha políticas de austeridad obligando a España a cambiar el rumbo de la política económica en la primavera de 2010. El giro hacia la política de austeridad se hizo a regañadientes y con la oposición de los principales gestores del gasto público (Comunidades Autónomas especialmente) y del Partido Popular, solo comprensible desde la óptica de los intereses electorales.

En las elecciones adelantadas de 2011 el Partido Popular planteó en su campaña una política económica muy crítica a la desarrollada por el PSOE (no se congelarían los gastos de los funcionarios, ni las pensiones, no habría recortes en sanidad, ni en educación...), pero una vez en el poder el Gobierno de Mariano Rajoy ha venido aplicando una política económica completamente distinta a la que prometió, lo que pone de manifiesto el desconocimiento de la realidad por los aspirantes a gobernar o el menosprecio a los compromisos electorales, comportamientos ambos incompatibles con las instituciones de países civilizados.

No obstante, la política de ajustes y de reformas que viene aplicando el Gobierno de Rajoy es imprescindible y está en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, aunque se viene aplicando con algunas vacilaciones (saneamiento del sistema financiero), condicionadas a la agenda política (retraso en la presentación del presupuestos de 2012 por

elecciones andaluzas), faltas de ambición y consenso en algunas de las reformas emprendidas (reforma laboral y de la administración local), erradas (órganos reguladores) y aplazamiento de algunas reformas importantes (administraciones públicas).

La gravedad de la crisis económica española exigía un pacto de Estado entre las fuerzas políticas para hacer asumible socialmente el imprescindible programa de ajuste y reformas. De forma semejante a como en 1977 se alcanzaron los Pactos de la Moncloa para abordar la estabilización de la economía española y reformar instituciones económicas básicas para la nueva etapa democrática, en 2008 la necesidad de estabilización y reformas era probablemente mayor como lo indicia la profundidad de la recesión y la destrucción de empleo. Pero un pacto de Estado en España entre los grandes partidos políticos es impensable con el sistema institucional español en el que el principal interés de los partidos es mantenerse o alcanzar el poder y, para ello, no es recomendable colaborar con el partido que gobierna.

Sin embargo, el pacto de Estado sigue siendo necesario, pues la tensión reformista del gobierno parece debilitarse por el desgaste político, y la agenda de reformas sigue siendo muy exigente. Todo ello determina que, si necesarias son las reformas económicas (a las que el presente número de *Mediterráneo Económico* da cumplida cuenta), lo básico en España es abordar una reforma institucional después de treinta y cinco años de democracia para subsanar los fallos básicos del texto constitucional y la deriva institucional dibujada más arriba. Una reforma para mejorar la calidad de la democracia, lo que exige instituciones políticas más inclusivas; es decir, que favorezcan la participación y el reparto del poder político ampliamente de manera pluralista. En España la inclusividad política exige que la cosa pública no se encuentre restringida a los políticos profesionales, sino que la política se entienda como el ámbito de la responsabilidad colectiva, que la participación en las elecciones no esté subordinada a la estructura burocrática de los partidos, que la sociedad civil y sus instituciones (formadas por ciudadanos que se asocian y se responsabilizan de problemas sociales sin delegarlos en la clase política) puedan jugar su papel y sean respetados, y que el ejercicio del poder público esté legitimado por la responsabilidad individual y por un control más eficaz e independiente.

4. Las reformas necesarias

La reforma institucional necesaria exige cambiar reglas del juego e instituciones públicas. Aunque existirán múltiples propuestas para un programa de reformas, me permito enumerar las que a mi juicio son más necesarias:

1) *Sistema electoral*

El sistema proporcional español con listas cerradas ha sido el soporte básico de la partidocracia, y ha demostrado suficientemente su disfuncionalidad y el rechazo de la sociedad española. Aunque no existe ningún sistema electoral perfecto, en un contexto como el actual de España en el que existe una gran desconfianza hacia la

clase política, un sistema en el que se elijan individualmente a los representantes permitiría la recuperación de la legitimidad democrática, pues la relación directa entre electores y elegidos proporcionaría más lealtad de los representantes democráticos con los electores que con los partidos políticos y mayor control ciudadano. Por ello, un sistema electoral con circunscripciones uninominales es el más recomendable para España en este momento de su historia y el más generalizado entre los países con mayor tradición democrática, si bien con variantes, entre las que una composición mixta del parlamento al objeto de asegurar la presencia de las minorías y facilitar la gobernabilidad puede ser contemplada.

Un sistema electoral con elecciones directas de los parlamentarios no implica que los candidatos y representantes no formen parte de partidos políticos, ni que estas instituciones sean inútiles, pero un sistema de elección directa limitaría la dependencia de los representantes, ya que estos, además del apoyo de sus partidos, tendrían una legitimidad derivada de su elección nominal. Por tanto, si bien existirían posiciones de partido en algunos asuntos, en otros los representantes podrían discrepar de acuerdo con su visión o con el compromiso con sus electores. En consecuencia, el debate político se enriquecería con parlamentarios más libres para incorporar nuevos enfoques para la gestión pública, y probablemente se pudiesen alcanzar más acuerdos entre parlamentarios de diversos partidos, pues los matices en los argumentos y en las iniciativas parlamentarias podrían acercar las posiciones excluyentes predominantes del comportamiento partidocrático.

Parlamentarios menos dependientes de los partidos políticos tendrían incentivos para estar mejor formados y al corriente de nuevas tendencias mundiales en múltiples ámbitos. Parlamentarios más libres podrían haber detectado la fatal deriva del patrón de crecimiento de la fase de expansión en España y los incentivos perversos que han provocado algunas iniciativas políticas más o menos bienintencionadas, y habrían tenido un comportamiento menos corporativista con la corrupción política.

2) *Reforma de la ley de partidos políticos*

Los partidos políticos, que son «el instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 de la Constitución española), no son en la mayoría de los casos un ejemplo de funcionamiento democrático. A diferencia de otras democracias avanzadas, en el caso español se produce una particular y peligrosa coincidencia: ejercen el monopolio de la representación política y son las únicas instituciones con capacidad para autorregularse, pues convocan sus congresos cuando les interesa a sus dirigentes, suelen elegir a sus cargos internos y a los candidatos electorales por designación o cooptación, y el control externo lo ejerce un Tribunal de Cuentas fuertemente politizado, con competencias limitadas y enormes retrasos en sus informes. Es por ello por lo que la reforma de la Ley de Partidos –que fue aprobada con el apoyo del 95 % del Congreso– es un punto de encuentro de muchos ciudadanos que vienen a coincidir en la mayor parte de las siguientes consideraciones: celebración de congresos regulares,

voto secreto en las elecciones internas, elección de candidatos en elecciones primarias, órganos de control con mandatos limitados y auditorías externas periódicas.

3) *Transparencia*

Mientras que en Suecia existe una ley de transparencia desde 1766, y en casi todos los países de la UE y en otros muchos países de menor desarrollo económico y democrático existen leyes de transparencia desde hace muchos años, los diferentes gobiernos democráticos de España la han venido prometiando, pero hasta diciembre de 2013 no se aprobó la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Esta ley puede suponer un avance para la calidad democrática de España, pero han sido muchas las voces que se han pronunciado sobre sus limitaciones. Es el caso de una institución tan reconocida como Transparencia Internacional, que entre sus objeciones señala algunas muy relevantes, como que no se contemple un régimen de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos, que los ciudadanos no tengan derecho a respuesta explícita a sus requerimientos, que las materias reservadas sean tan amplias como las que perjudique a los *intereses económicos*, la *política económica y monetaria*, o la *protección al medioambiente*, o el retraso de dos años para la entrada en vigor de la Ley para la gran mayoría de las instituciones públicas. Consideraciones todas ellas que justifican una revisión de la ley recién aprobada, que amplíe la transparencia de acuerdo con los estándares de los países de nuestro entorno y con las facilidades que ofrecen las tecnologías de la información.

4) *Organismos reguladores y fiscalizadores*

España se incorporó tardíamente a la práctica anglosajona de organismos reguladores independientes, que nacen de la necesidad de aplicar la ley, desarrollarla y hacer el seguimiento de actividades o sectores (como el de la energía, el financiero o el de las telecomunicaciones) cuya dinámica de innovación es tan intensa que no pueden seguirla los legisladores ni supervisores. La singularidad en España de la trayectoria de estos organismos ha sido su escasa autonomía en muchos casos y la colonización de casi todos ellos por la clase política.

En junio de 2013 se aprobó la *Ley de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC), creando un macro-organismo en el que se integran la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Aunque para su creación se argumentó el ahorro de costes y sinergias entre las diferentes competencias, esta experiencia de gran supervisor parece que viene más determinada por el interés de sustituir a algunos responsables de los organismos reguladores nombrados por el anterior gobierno que por razones funcionales, pues, si bien se apunta que un órgano de mayor entidad dificulta la *captura del regulador*, el vaciamiento regulador del nuevo organismo lo limita

a una función de espectador o de dócil instrumento en manos del ejecutivo, como se puso de manifiesto en el informe precipitado de la CNMC en diciembre de 2013 por el que se invalidó la subasta eléctrica que soportaba un notable aumento de tarifa.

En consecuencia, se hace necesaria la reforma de la reforma para dotarnos de unos organismos reguladores y supervisores independientes, dirigidos por profesionales con reconocida experiencia en los sectores, con capacidad reguladora e inspectora y que rindan cuentas al parlamento.

5) *El sistema judicial*

El sistema judicial español no se encuentra a la altura de lo que el país representa, provocando inseguridad jurídica, desconfianza y elevados costes. La lentitud, la descoordinación y el ineficiente gobierno se encuentran entre los motivos de insatisfacción de los usuarios, y entre las claves de su deficiente funcionamiento se encuentran las siguientes razones¹¹:

- La hipertrofia legislativa derivada de la existencia de 18 parlamentos, la incontinenencia de los legisladores, y la baja calidad técnica de muchas normas, lo que propicia una elevada litigiosidad, favorecida a su vez por el bajo coste relativo.
- La incuestionable independencia de los jueces en el ejercicio de su función de administrar justicia se interpreta también por extensión como independencia en administrar cuánto se trabaja y cómo se organiza el trabajo, con una elevada autonomía en la gestión de los juzgados, en el orden de prelación de los casos, o en los estilos personales en la instrucción de los casos.
- La politización del Consejo General del Poder Judicial propicia el desgobierno del sistema judicial.

6) *Reforma de la Administración territorial del Estado*

Como se expuso con anterioridad, la configuración del Estado de las Autonomías no obedece a una planificación racional, sino que es consecuencia del devenir político, lo que ha dado lugar a que, si bien pueden argumentarse algunas ventajas del proceso descentralizador, sean notables los sobrecostes y disfuncionalidades: La más grave, sin duda, la dinámica secesionista de Cataluña y País Vasco. La reversión del Estado de las Autonomías es imposible, pero si pudiesen superarse las tendencias separatistas, bueno sería tener en el horizonte un proyecto descentralizador que gozase de mayor racionalidad, lo que debería derivarse de la eliminación de los distorsionadores privilegios forales del País Vasco y Navarra (Gil Calvo, 2007; p. 36) y de una evaluación que determine el ámbito más eficiente para la prestación de cada servicio público, para después reasignar competencias a los ámbitos más idóneos (Ruiz Robledo, 2011; p.

¹¹ Un desarrollo sintético, pero más amplio de lo aquí resumido, puede encontrarse en CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008; pp. 32-35 y 44-50) y en MOLINAS (2013), pp. 234-244.

67). No obstante, la experiencia acumulada aconseja limitar la capacidad normativa de las CCAA para evitar la exuberancia legislativa e institucional, que genera costes innecesarios y que limita la libre competencia. Deben perfilarse los mecanismos de control presupuestario y de lealtad institucional de los gobiernos autonómicos. Asimismo, debe plantearse la recentralización de algunas competencias que se han mostrado disfuncionales, como las de justicia, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Y los cambios institucionales deben facilitar la transparencia, el control y la evaluación de las políticas autonómicas (Ferraro, 2011). Además, sería muy recomendable que el sistema de financiación autonómica se nutriese fundamentalmente de impuestos exclusivos de las CCAA, con una agencia tributaria y sistema de recaudación propios, lo que vincularía con más claridad gasto público y esfuerzo tributario en cada comunidad y, con ello, la conciencia y el mayor control ciudadanos del gasto público autonómico.

7) *Reforma de las Administraciones públicas*

En diciembre de 2013 se aprobó la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, con la que se pretende ahorrar 7.129 millones de euros en los próximos tres años gracias a la supresión de servicios que ahora se prestan de forma duplicada o triplicada, la eliminación de los sueldos de la mayoría de los concejales, el establecimiento de topes salariales para los alcaldes, la asunción de competencias por parte de las diputaciones provinciales de los municipios de menos de 20.000 habitantes y el establecimiento de costes máximos de los servicios municipales básicos. Unos objetivos loables, pero poco ambiciosos porque se seguirá manteniendo un número desorbitado de ayuntamientos en comparación con nuestro entorno, porque no solo se mantienen unas instituciones ineficientes y fuertemente politizadas como las diputaciones provinciales, sino que aumentan sus competencias, y porque es muy reglamentista. En cualquier caso, la crítica fundamental es el alcance parcial de la reforma, al afectar solamente a las corporaciones locales.

Una reforma en profundidad de las AAPP debe perseguir aumentar su productividad, impulsar la flexibilidad adaptativa de su oferta a la demanda de los ciudadanos y a las innovaciones tecnológicas y mejorar el control del gasto público. Asimismo debería replantearse el predominio de la figura del funcionario, a excepción de algunas actividades en las que se requiere ejercer la autoridad administrativa (policía, jueces, ejército...), como se abordó en Suecia, donde solo el 1% de los empleados públicos son funcionarios, así como la forma de provisión de los servicios públicos con sistemas cuasicompetitivos y de mercado (contratación externa, copagos, bonos, incentivos monetarios, competencia pública...) y una más precisa definición de las competencias de las diferentes administraciones del Estado¹².

¹² Para un análisis y propuestas más detalladas puede consultarse CABRILLO, FITZPATRICK y GÓMEZ-POMAR (2008) y LÓPEZ CASASNOVAS (2003).

5. Conclusión

Junto a las reformas de las instituciones políticas y administrativas, se debe seguir avanzando en la consolidación fiscal y en las reformas económicas, para que permitan continuar la senda de estabilización económica, aumentar la competitividad y asegurar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. El Gobierno de Mariano Rajoy trabaja en esta dirección, pero sin la profundidad necesaria y con dudas sobre su continuidad en el futuro próximo. La falta de colaboración política de los partidos de la oposición y los intereses electorales del partido en el gobierno convierten a las instituciones europeas en los únicos aliados con capacidad de influencia en el proceso de reformas y ajuste.

Los cambios institucionales que se requieren son por tanto de gran envergadura, y la restricción fundamental es que los que deben realizar las reformas son los partidos políticos mayoritarios, que no están interesados en abordarlas porque mermarían su poder. Esta es la razón por la que las instituciones gozan de elevada estabilidad en el tiempo. Pero la historia también nos enseña que los grandes cambios se producen en situaciones críticas (Acemoglu y Robinson, 2012; pp. 533ss). Y una situación crítica es en la que se encuentra España, con una crisis económica profunda y duradera, con un malestar social generalizado y con desconfianza y desafecto hacia las principales instituciones del Estado.

Sin embargo, aun existiendo causas objetivas para que se aborden cambios hacia instituciones políticas y económicas más inclusivas, es necesario un sujeto protagonista de estos cambios, la identificación social de las reformas centrales... y algo de suerte.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ed. Deusto, Barcelona.
- ALONSO, J. A. (2012): «Calidad institucional y entorno empresarial»; *Mediterráneo Económico* (21).
- BANCO MUNDIAL (2002): *Informe sobre el Desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*
- BLANCO VALDÉS, R. (2006): «La revolución territorial española: Estado y sociedad»; *Mediterráneo Económico* (10).
- Cabrillo, F.; Fitzpatrick, S. y Gómez-Pomar, J. (2008): *Estrategias para un gobierno eficaz*. LID editorial.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008): *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*. Documentos Círculo, junio/julio 2008.
- DIXIT, A. (2006): «Predatory States and Failing States: An Agency Perspective»; abril de 2006. *CEPS, Working Papers* (31).

- EUROPEAN COMMISSION (2014): *EU anti-corruption report*. Report from the Commission to the Council and European Parliament. Brussels, 3.2.2014
- FERRARO GARCÍA, F. J. (2011): «El Estado de las Autonomías. Balance y Perspectivas»; *Mediterráneo Económico* (20).
- FUENTES QUINTANA, E. (2009): *Lecciones de economía española*. Madrid. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- GARICANO, L. (2014): *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*. Ediciones Península. Barcelona.
- GIL CALVO, E. (2007): «La deriva autonómica»; *Claves de Razón Práctica* (172); mayo 2007; pp. 26-36.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y OTROS (2003): *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. La Caixa
- MOLINAS, C. (2012): «Una teoría de la clase política española»; *El País*, 9 de septiembre de 2012.
- MOLINAS, C. (2013): *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundación de un país*. Ediciones Destino.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2012): *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Ed. Crítica. Barcelona.
- MUÑOZ MOLINA, A. (2013): *Todo lo que era sólido*. Ed. Seix Barral, Barcelona.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press
- RUIZ ROBLEDO, A. (2011): «El Estado neoautonómico». *Anuario Joly Andalucía 2011*. Ed. Grupo Joly
- SEBASTIÁN, C.; SERRANO G. R.; ROCA, J. y OSÉS, J. (2008). *Instituciones y Economía: cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española*. Ed. Fundación Ramón Areces.
- TOURAIN, A. (1995): *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica, México.