

Andrés Ortega
Ángel Pascual-Ramsay
¿Qué nos ha pasado?
El fallo de un país



Galaxia Gutenberg

Círculo de Lectores

Andrés Ortega
Ángel Pascual-Ramsay

¿Qué nos ha pasado?

El fallo de un país

Galaxia Gutenberg

Círculo de Lectores

A nuestros padres

Agradecimientos

Este libro es el resultado de un esfuerzo colectivo. No hubiera sido posible sin las aportaciones esenciales de algunas personas. En primer lugar, de Marta Romero de la Cruz, politóloga, y artista en el arte de destripar las encuestas y los resultados electorales, además de buena analista política, siempre animada de un espíritu crítico. Sin su colaboración, el capítulo sobre la crisis política hubiera resultado mucho más pobre. En general, todo el libro se ha beneficiado de sus siempre ajustados comentarios. José Saturnino Martínez también ha contribuido de manera muy significativa, con su dominio de la gestión de los datos en temas sociales, con sus análisis de la EPA y de otras fuentes, y sus consideraciones sobre el aumento de la desigualdad social. José Antonio Gómez Yáñez ha hecho valiosas aportaciones de análisis político en distintas etapas de la elaboración del libro.

Otras personas del Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que han trabajado con nosotros entre 2008 y 2011, también nos han ayudado con reflexiones a lo largo de estos años. Entre ellos, Ferrán Martínez i Coma, politólogo; Manuel Colomina, periodista, y, desde el punto de vista del análisis internacional, Juan Garrigues y Gabriel Reyes.

Asimismo, queremos agradecer los comentarios y sugerencias de los diplomáticos Enrique Mora y Milagros Hernando. Ya desde *fuera*, Jesús Mota nos ayudó a aclarar algunos aspectos del análisis económico, y Fernando Valles-

pín del político. Y estamos agradecidos a todas las personas con las que compartimos estas ocupaciones y preocupaciones en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, en especial a José Enrique Serrano y a José Miguel Vidal.

Desde Galaxia Gutenberg, Joan Tarrida y María Cifuentes nos animaron desde un principio a culminar este proyecto. A ellos también va nuestro agradecimiento.

Naturalmente, los únicos responsables del producto final somos sus autores.

¿Qué nos ha pasado?

La crisis ha cambiado a España. Lo que empezó siendo una desaceleración de la economía, provocada por la crisis financiera que comenzó en Estados Unidos en el verano de 2007 y se precipitó un año después, ha acabado por convertirse en una grave recesión económica y crisis social aquí. Una crisis en la que aún estamos inmersos, en el segundo episodio de recaída y sin atisbar una recuperación en esta recesión en forma de W.

En menos de cuatro años, España ha pasado de ser el país europeo que más empleo creaba a ver crecer su paro hasta superar ampliamente los cinco millones de personas y reducirse su PIB por habitante a los niveles de 2004. El saldo de la inmigración, que tanto debate había causado cuando España crecía de forma desbocada, se ha tornado negativo. Por primera vez en los últimos años, el número de personas que se van de España es superior al de las que llegan. En estos últimos tres años largos hemos vivido un proceso de empobrecimiento, aunque no debemos olvidar que el PIB per cápita ha pasado de 10.668 euros (en euros de 2010) en 1982 a 22.486 euros en la actualidad, es decir, se ha más que doblado, lo que ha servido, indudablemente, de colchón en la actual crisis, pues somos mucho más ricos que entonces.

No se ve aún horizonte de salida a la crisis. Como tampoco el fin de la incertidumbre que pesa sobre el futuro del euro, y, por tanto, de la propia Unión Europea (UE). Es una crisis sistémica, que ha afectado más duramente a España

en razón, entre otras, del peso desmedido que había cobrado el sector de la construcción, lastrando a familias y bancos. Sin embargo, España ha logrado hasta ahora sortear el temporal con medidas impopulares que han evitado que su economía se viera intervenida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por la propia UE, lo que hubiera tenido un coste social y de pérdida de autoestima aún mucho más elevado.

Desde la experiencia personal, varias generaciones de españoles no habían vivido un cambio de tal alcance desde los albores de una transición democrática que coincidió con una grave crisis económica. La financiera de 2008 se convirtió en una crisis económica general que, a su vez, se transformó en una crisis del empleo. Y en muchos países ha producido una crisis social y política. Frente a un período de relativa paz social, las manifestaciones contra las élites políticas y económicas han ido en aumento en los últimos cuatro años en Europa y Estados Unidos. La popularidad de los líderes políticos ha caído en picado. Y los partidos en el gobierno no han sido inmunes en las urnas al descontento de los ciudadanos.

En España, ha sido tal el descalabro electoral sufrido por el PSOE a todos los niveles (municipal, autonómico y central), que en menos de cuatro años esta formación ha pasado de ser un partido de gobierno a tener que ser ya no un partido *en la oposición*, sino un partido *de oposición*. El 9 de marzo de 2008, y tras cuatro años en el Gobierno central, los socialistas ganaron las elecciones generales con más de 11 millones de votos y comenzaron su segunda legislatura con un elevado poder territorial (gobernando en nueve de las 17 comunidades autónomas (CC AA) y en numerosos ayuntamientos). Poco más de tres años y medio después, cosechaban –en las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011– su peor resultado histórico, habiendo perdido, además, tan sólo seis meses antes de esos comicios, casi todo su poder autonómico y buena parte del

municipal. Nunca en democracia un partido en España había acumulado tanto poder (central, territorial e institucional) y responsabilidad como ahora tiene el PP. Nunca el PSOE ha tenido menos.

¿Qué ha pasado? No está tan claro como puede parecerlo. No hay un consenso entre economistas, politólogos ni sociólogos, y menos aún sobre el porqué. Puede resultar osado ofrecer un análisis a estas alturas de la historia, cuando aún estamos en plena tormenta. Pero hemos tenido la oportunidad de haber vivido estos años desde un lugar excepcional en la Administración española como es el Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, una unidad que tuvo como cometido ofrecer análisis estratégico y prospectivo multidisciplinar, como también lo es este libro cuyo objetivo es mirar hacia atrás para ver mejor por delante. Lo que aquí reflejamos es un proceso de análisis y experiencias tal como lo vivimos desde esa atalaya, aunque otros lo habrán vivido de otro modo. Y quizás nuestro punto de vista se vea algo deformado, justamente por situarse desde ese lugar. Pero siempre hemos partido de aquella recomendación de Ortega y Gasset, en su *España invertebrada*, de que «sólo debe ser lo que puede ser y sólo puede ser lo que se mueve dentro de las condiciones de lo que es», por lo que «toda recta sentencia sobre cómo deben ser las cosas presupone la devota observación de su realidad».

Algunos de los análisis realizados en estos años quedan reflejados en este libro, basado, sin embargo, esencialmente en fuentes públicas, que busca plasmar las grandes razones y tendencias, huyendo de la anécdota. Nuestros puntos de vista sólo nos atañen a nosotros y a nadie más. Se trata de trasladar la vivencia de esta crisis económica, social y política en estos cuatro años en que no sólo ha cambiado España y el conjunto de Europa, sino también el mundo.

Pues la crisis ha acelerado tendencias que estaban ya en curso. Algunas economías emergentes se han consolidado

política y económicamente hablando, y ahora no sólo financian al mundo desarrollado, sino que le dicen lo que tiene que hacer. Estamos viviendo un cambio geopolítico y geoeconómico de primera magnitud, sin el cual no se puede comprender lo que nos está pasando. Avanzamos hacia un mundo más multipolar, pero no necesariamente más multilateral. El G-20, en el que logró situarse España y que agrupa a las principales economías del mundo, pronto se convirtió en el foro de referencia, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, aunque no en el elemento motor para eso que se ha venido en llamar la gobernanza global. En el seno del G-20 ha habido coincidencia en los diagnósticos, pero no en las terapias.

Vivimos en un mundo en el que EE UU sigue siendo la principal potencia en términos económicos, financieros, militares y culturales, pero al que la crisis ha hecho perder poder relativo y ha ensimismado. La *gran emergencia*, que nos afecta, ha sido, naturalmente, la de China. En cuanto a Europa, la crisis coincidió con la puesta en marcha de sus nuevas instituciones y procesos contemplados en el Tratado de Lisboa, pero también con el embate más serio a su proyecto central que es el euro y su unión monetaria. La crisis ha dinamizado el mayor avance hacia una gobernanza económica, al menos en la zona euro, pero de una forma excesivamente lenta, pese a la aceleración, que deja abierto el futuro, contemplando el abismo.

Contra el presidente del Gobierno durante esos casi cuatro años, José Luis Rodríguez Zapatero, pesaron tres factores, reconocidos por él mismo, que, junto a la crisis en sí que se ha llevado por delante a varios gobiernos en Europa, acabaron por desgastarle a él y al PSOE. En primer lugar, el no haber reconocido la crisis a tiempo, aunque ya en julio de 2008 la admitió. En segundo lugar, tras la caída de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008, prepararse para una crisis que él y mucha gente dentro y fuera de España pensó que iba a ser más corta, en torno a un año, lo

llevó a retrasar el profundo proceso de reformas que el país necesitaba, y que en verdad debería haberse puesto en marcha en la primera legislatura, cuando, sin la presión de la crisis, hubiese sido más fácil hacerlo. Pues una parte de los problemas hubieran resultado menos graves si se hubieran hecho las reformas necesarias y se hubieran evitado algunos excesos en la segunda legislatura de Aznar y la primera de Zapatero cuando este país, no sólo los gobiernos sino la sociedad, vivió con cierta complacencia. Aquel «España va bien» trajo estos lodos. El tercer factor no fueron tanto los recortes anunciados el 12 de mayo 2010, sino su falta de explicación a la ciudadanía, como tampoco se explicó bien la reforma de la Constitución en agosto-septiembre de 2011.

La mayor obsesión de Zapatero a partir de mayo de 2010 fue la de evitar una intervención por parte del FMI y de la UE que, como se ha visto en los casos de Grecia, Irlanda o Portugal, hubiera resultado mucho más costosa en términos sociales, pues habría supuesto recortes más amplios y profundos, y además hubiera socavado la autoestima de un país que ya de por sí no cree suficientemente en sí mismo. Hubiera sido «caer en el abismo para un país como España», como asegurara Zapatero después de salir de La Moncloa.

Todo responde a una palabra: *crisis*. El Diccionario de la Real Academia Española la define, en sus tres primeras acepciones, como «cambio brusco en el curso de una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el paciente»; «mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales», o «situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese». Las tres valen. Pues estamos ante un cambio brusco, una mutación importante, y ante la duda de si lo que tenemos va a durar o no. El cambio que puede suponer esta crisis es comparable en alcance histórico a la caída del Muro de Berlín, en 1989, y a la

posterior disolución de la URSS. Ni los grandes expertos, salvo excepciones, ni los responsables políticos la vieron venir. Y para sortearla no ha habido brújula económica, ni en España ni en otros países, porque no ha habido un norte claro ni fijo.

Éste no es un balance de la acción de gobierno de Zapatero, ni pretende abordarlo todo, sino solamente aquellos aspectos que sirven para explicar lo que ha pasado. Tampoco es un anecdotario ni un juicio sobre personas concretas, que no nos corresponde hacer. Es un análisis de un cuádruple fallo: el de la economía española; el de su sociedad; el del PSOE, y el cambio de mundo, especialmente, el de la Europa que conocíamos. Han sido cuatro años durísimos para cualquier gobierno. Peter Schwartz, prospectivista, fundador del Global Business Network, definía la situación a finales de 2011 como la de una barca que baja por unos rápidos en *rafting* y cuyos componentes tienen que remar con fuerza para separarse de las rocas, en un esfuerzo constante por seguir a flote y avanzar sin llegar a ver el final. «Por primera vez», reconocía, «hay a la vez una incertidumbre sobre el corto y sobre el largo plazo. Pero», añadía, «todo es político. Lo hemos hecho nosotros.»

La crisis económica y financiera

¿Qué ha pasado para que un país que en 2007 tenía algunos de los mejores índices económicos de su historia pasara en tan sólo cuatro años a una de sus peores recesiones, a tener que acometer unos duros ajustes presupuestarios y recortes en sus estructuras de protección social, a verse abocado de nuevo a una dramática tasa de paro y a enfrentarse a unas perspectivas anémicas de crecimiento?

La respuesta, como suele ocurrir, es compleja. Hubo algo de todo: complacencia, deficiencias en la gestión, mala suerte, decisiones equivocadas, quizás falta de audacia en algunos momentos... Pero la narrativa que se acabó imponiendo, aquella que presentó este *naufragio nacional* simplemente como el producto de la improvisación y la incompetencia del Gobierno, es demasiado simplista para ser veraz. La realidad fue, y es, bastante más poliédrica. Y no apunta sólo al Gobierno y a las Administraciones Públicas, sino a la propia sociedad: a una clase empresarial poco dinámica, a unos agentes sociales anclados en el pasado y a una ciudadanía que a menudo hizo dejación de su responsabilidad colectiva. A un fallo de país.

Lo primero que es necesario entender es que, desde el comienzo de la segunda legislatura de Zapatero, en abril de 2008, el Gobierno tuvo que enfrentarse no a una crisis, sino a varias. *La crisis* ha sido realmente una convergencia de crisis, una crisis de crisis; ha sido, sin duda, una crisis económica y financiera, pero también una crisis geopolítica e ideológica. En lo puramente económico, comenzó con

una crisis financiera en EE UU motivada por productos financieros tóxicos, que fueron posibles gracias a la desregulación del sector. Esta crisis pinchó burbujas de precios creadas, entre otras razones, por los grandes flujos de capital que llegaban a las economías desarrolladas como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos internacionales. Posteriormente, las políticas de estímulo que fueron necesarias para contrarrestar el parón económico generado por la crisis financiera, la necesidad de afrontar las prestaciones por un desempleo desbocado y la merma en ingresos fiscales, acabaron por generar un serio déficit público que llevó a una crisis de deuda pública; y ello, sumado a deficiencias en el diseño de la Unión Monetaria Europea, contribuyó a una crisis del euro que había empezado por otras razones y cuyo final está aún por escribir.

La crisis económica tuvo para España una doble dimensión: internacional y nacional. Porque si es innegable que la crisis se originó y tuvo una naturaleza global, o al menos occidental, no lo es menos que catalizó una crisis propia en España: la del agotamiento de nuestro modelo productivo.

Enfrentarse a esta tormenta perfecta nunca hubiese sido fácil. Pero en los tiempos que corren es particularmente difícil hacerlo, dadas las mayores dificultades que existen para gobernar, por tres razones principales. Por arriba, la UE, que si está, como lo estaba durante la última legislatura de Zapatero, dominada por una ideología económica diferente a la que un gobierno defiende (la conservadora, de Merkel y Sarkozy), obliga a tomar decisiones que el electorado afín no entiende. Por abajo, España es ya un país muy descentralizado. Gobernar hoy es mucho más difícil que hace dos o tres lustros, pues buena parte de las competencias y del poder político y administrativo para llevarlas a cabo ya no está bajo el control del gobierno central, sino de las CC AA. Y por los lados están los mercados e inversores que, como bien hemos experimentado en estos años, pueden condicionar, y enormemente, el margen de maniobra política,

además de las sociedades y el mundo mediático, mucho más complejo que hace unos años.

A todo esto hay que sumar algo que no es nuevo: el efecto paralizador de la burocracia administrativa que, por su naturaleza conservadora –su función, al fin y al cabo, es la de asegurar el mantenimiento de la maquinaria del Estado; es decir, conservar– es muy frecuentemente una fuente de barreras al cambio, especialmente en momentos como los actuales en los que se requieren reformas transformadoras.

Y a estas dificultades, se une la globalización, económica y financiera pero también de gentes y de ideas, que, con sus mil aristas, complica y acelera la realidad con la que tienen que lidiar los gestores públicos. Desde el círculo de 24 horas que son hoy los mercados y los medios de comunicación, que exigen afinar al máximo y de manera constante el mensaje que se ha de comunicar, hasta el hecho de que hoy todos los temas están interrelacionados y requieren de un enfoque transversal. Esto hace que cada vez se lleve a cabo una mayor parte de la planificación y la gestión de la labor del Gobierno en las presidencias de los Ejecutivos, el único lugar donde se pueden integrar los diferentes departamentos y donde se tiene la autoridad política para establecer una línea de acción común. Esto es especialmente negativo para un país como España cuya estructura administrativa no está pensada para ser presidencialista, como, por ejemplo, sí lo está la de EE UU. A pesar de lo que se diga a veces, en nuestro Estado los recursos de la Presidencia están absolutamente infradimensionados en comparación con las responsabilidades que acaba asumiendo.

Esta realidad *multinivel* de la gobernanza actual no es necesariamente negativa. Muchos argumentarán que a la larga estos condicionantes son positivos, por toda una serie de razones: la cesión de soberanía, aunque sea en ocasiones compartida, a la UE, ha traído sin duda más beneficios que costes; la descentralización puede ayudar a una mejor

articulación de los problemas de la ciudadanía, y la función de vigilantes que llevan a cabo mercados e inversores puede limitar los excesos de los gobernantes ante tentaciones de excesos en el uso de los recursos públicos. Pero, sin entrar a valorar ahora lo negativo o positivo de esta situación, baste con enunciar aquí que lo que sin duda ha generado es una mayor complejidad y dificultad de los poderes públicos para resolver los problemas con que la sociedad se encuentra, lo que por otro lado y legítimamente les reclaman los ciudadanos.

El mundo es más complejo y gobernar más difícil. Puede parecer una obviedad pero es algo que a menudo se olvida a la hora de enjuiciar la gestión de los gobiernos.

LA CRISIS PROPIA Y LA AJENA

Al comienzo de la segunda legislatura socialista, en abril de 2008, España era un país que crecía, pero con síntomas ya de la enfermedad que incubaba. Vivíamos los últimos meses de una apacible fantasía, de un nivel de consumo y de endeudamiento privado por encima de nuestras posibilidades (a nivel agregado, pues buena parte de los españoles vivían, y ahora aún más, con bajos salarios). Los ciudadanos lo sospechaban, pero en su mayoría miraban hacia otro lado disfrutando de los frutos de un ciclo de crecimiento económico de 12 años, catalizado por las reformas acometidas por el último Gobierno socialista de Felipe González y que dejaron al primer Gobierno de Aznar un país creciendo por encima del 2% y creando medio millón de puestos de trabajo al año, algo que el PP siguió impulsando pero sin acometer verdaderas reformas estructurales, lo que se tradujo en cada vez menores niveles de productividad.

En esta estela, que prosiguió en la primera legislatura (2004-2008) de Zapatero, el Gobierno pudo presentarse como gestor de los mejores datos económicos de la historia