

EDITORIAL

Política económica del gobierno de España 2011-2015: estabilidad lograda, fractura persistente

Consejo de redacción

Resumen: Siguiendo la costumbre de nuestra revista, analizar y evaluar las políticas económicas de los Gobiernos que terminan una legislatura, este editorial trata sobre la etapa del Gobierno Rajoy de 2011 a 2015. Existe un amplio consenso sobre la obligación de una política de austeridad que el marco europeo imponía en 2011 para evitar la intervención. En el contexto europeo y español de aquel año, el Gobierno no tenía otra salida que la estabilidad presupuestaria con la contención del gasto público. Desde el supuesto de que la política económica es ante todo política, aunque una de sus formas complejas, y de que toda política económica debe tener en cuenta los condicionamientos del contexto inmediato que más influencia ejerce en aquella, nuestro análisis de ésta intenta explicar el comportamiento de los agentes públicos, esencialmente el Gobierno, en ese período.

El editorial parte del análisis de la situación en diciembre de 2011, marcada por la recesión y por un apoyo electoral muy relevante al partido llamado entonces a formar gobierno; después se refiere al primer bienio (2012-2013), centrado en los ajustes y en el activismo reformista para ganar credibilidad interior y competitividad exterior y así “evitar el rescate”, para lo cual se iniciaron duras políticas de ajustes y reformas en el mercado de trabajo y en la reestructuración bancaria, con resultados como estos: crecimiento económico, estabilidad presupuestaria e impopularidad de los ajustes. El segundo bienio (2014-2015) ha estado marcado por la “salida de la crisis”, cuyos objetivos eran generar más amplias expectativas y aumentar los votos posibles para el Gobierno. En esta etapa han existido algunas políticas de reformas fallidas, además de que parte importante de la población haya sufrido las consecuencias sociales de la austeridad con un aumento creciente de la fractura social. En la conclusión del editorial sobre esta legislatura compleja, marcada por una recuperación económica con dificultades, subrayamos el logro de la estabilidad presupuestaria y la creciente fractura social, de la que han derivado una grave fragmentación política, territorial y generacional.

En estos años ha habido *mucha economía, pero menos política*, ha habido *gestión, pero no liderazgo* del Estado y de su política económica. La economía española vive desde 2014 una *recuperación con dificultades*. Si el objetivo era simplemente “salir del abismo económico”, hay que concluir que éste se ha logrado; si pensamos “a qué coste”, probablemente éste puede considerarse demasiado alto.

Palabras clave: *ajuste, austeridad, credibilidad, competitividad, costes sociales, estabilidad presupuestaria, fractura generacional, fractura territorial, política económica, políticas fallidas de reforma.*

Fecha de aprobación: 17 de diciembre de 2015.

Economic policy of the Government of Spain 2011-2015: achieved stability, persistent fracture

La politique économique du gouvernement espagnol 2011-2015: stabilité réussie, fracture persistante

Editorial Board

Comité de rédaction

Abstract: Following the custom of our journal, analyze and evaluate the economic policies of Governments which end a legislature, this editorial is about the stage of Rajoy's Government from 2011 to 2015. There is a broad consensus on the obligation of an austerity policy imposed by the European framework in 2011 to avoid intervention. In the Spanish and European context of that year, the Government had no other way out than the budgetary stability with the containment of public expenditure. From the event that economic policy is primarily political, although one of their complex forms, and that all economic policy must take into account constraints of the immediate context that exerts more influence in that, our analysis of this attempt to explain the behavior of public officials, essentially the Government during that period.

Résumé: En suivant la tradition de notre revue qui évalue et analyse les politiques économiques des gouvernements qui terminent une législature, cet éditorial s'occupe de l'étape du gouvernement du 1^{er} ministre Rajoy entre 2011 et 2015. Il existe un large consensus concernant l'obligation d'une politique d'austérité que le cadre européen avait imposé en 2011 afin d'éviter l'intervention. Dans le contexte européen et espagnol de cette année-là, le Gouvernement n'avait d'autre issue que celle de la stabilité budgétaire, avec une limitation des dépenses publiques. En partant du principe que la politique économique est avant tout politique, quoique ce soit l'une de ses formes les plus complexes, et que toute politique économique doit prendre en compte les difficultés du contexte immédiat qui exerce une influence sur celle-ci, notre analyse tente d'expliquer

The editorial part of the analysis of the situation in December 2011, marked by recession and very relevant to the called party electoral support then to form a Government; then refers to the first biennium (2012-2013), focused on adjustments and reformist activism to win credibility inside and outside competition and "avoid the rescue", for which began hard political adjustments and reforms in the working market and in bank restructuring, with results like these: economic growth, budgetary stability and unpopularity of the settings. The second biennium (2014-2015) has been marked by the "out of the crisis", whose objectives were to generate broader expectations and increase the possible votes for the Government. At this stage there have been some failed reform policies, in addition to an important part of the population has suffered the social consequences of the austerity with a rising social fracture. At the conclusion of the editorial on this complex term, marked by an economic recovery with difficulties, we underline the achievement of budgetary stability and the growing social fracture, which have derived a serious generational, territorial and political fragmentation. In recent years there have been many economy, but less political, there have been management, but not the leadership of the State and its economic policy. The Spanish economy lives from 2014 a recovery with difficulties. If the goal was simply "out of the economic abyss", you have to conclude that this has been achieved; If we think "at what cost", probably this may be considered too high.

le comportement des agents publics, et essentiellement du Gouvernement, lors de cette période.

Cet éditorial part de l'analyse de la situation en décembre 2011, marquée par la récession et par un soutien électoral très important du parti qui devait constituer le Gouvernement. Ensuite, il analyse les deux premières années du gouvernement (2012-2013), axées sur les ajustements budgétaires et sur l'activisme réformiste afin de gagner en crédibilité intérieure et en compétitivité extérieure et ainsi éviter le "plan de sauvetage". Le gouvernement commença une politique d'ajustements et de réformes du marché du travail ainsi que la restructuration bancaire avec les résultats suivants: croissance économique, stabilité budgétaire et impopularité des ajustements. Les deux années suivantes (2014-2015) ont été marquées par la «sortie» de la crise, les objectifs étant de générer de plus amples expectatives et augmenter le nombre de voix possibles aux prochaines élections, en faveur du Gouvernement. Pendant cette étape, certaines politiques de réformes ont échoué, d'autant plus qu'une partie importante de la population a subi les conséquences sociales de l'austérité, avec une augmentation croissante de la fracture sociale. Dans la conclusion de l'éditorial sur cette législature complexe, marquée par un redressement économique avec certaines difficultés, nous soulignons la réussite de la stabilité budgétaire ainsi que la croissante fracture sociale qui a eu comme conséquence une grave fragmentation politique, territoriale et générationnelle.

Keywords: *adjustment, austerity, credibility, competitiveness, social costs, budgetary stability, generational fracture, fracture territorial, political economic, failed policies of reform*

Pendant ces dernières années il y a eu beaucoup d'économie, mais moins de politique. Il y a eu de la gestion, mais pas de leadership d'État et de sa politique économique. L'économie espagnole vit depuis 2014 une récupération mais avec des difficultés. Si l'objectif était simplement de «sortir du gouffre économique», il faut conclure que c'est réussi; si l'on pense «à quel prix?», celui-ci peut-être probablement considéré comme trop élevé.

Mots clé: *ajustement, austérité, crédibilité, compétitivité, coûts sociaux, stabilité budgétaire, fracture générationnelle, fracture territoriale, politique économique, politiques infructueuses de réforme.*

I. Introducción¹

La política económica forma parte de la política en general. La política económica, además de la información de que ha dispuesto el Gobierno desde el comienzo y a lo largo de estos cuatro años, ha de tener en cuenta las exigencias del marco normativo, ha de articularse en el marco institucional de la política democrática posible y ha de ser coherente con la Constitución que establece un *Estado social y democrático de derecho con voluntad de establecer que busca una sociedad democráticamente avanzada* (Constitución española de 1978, preámbulo) Una cosa es tener en cuenta la ideología, subyacente a un programa de gobierno apoyado en las urnas por una incontestable mayoría absoluta de votos, y otra que esa misma política económica se haga dentro o en contra del marco normativo.

Parece existir un consenso amplio sobre la inevitabilidad de la política de austeridad, pues ésta era objetivamente necesaria y venía obligada por el marco europeo para evitar la intervención, aunque sea lógico que nos preguntemos si las medidas adoptadas eran discutibles o si, como han opinado algunos académicos, hubiesen sido posibles otras políticas, llamadas keynesianas, que hiciesen compatible un crecimiento y un cambio del modelo productivo, junto a políticas de estabilidad presupuestaria y de contención del gasto público u otras medidas fiscales, acompañadas de contención del crédito privado (también políticas de austeridad).

¹ Desde 1993, en cada final de legislatura el Consejo de redacción de Revista de Fomento Social ha tratado sobre la política económica de los sucesivos gobiernos de España. Estas son las referencias de este período: "La década del gobierno socialista: un balance económico": RFS 48 (1993) 173-178; "La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?": RFS 53 (1998) 313-343; "La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente": RFS 58 (2003) 401-434; "La política económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas": RFS 62 (2007) 293-318; "De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo Gobierno Zapatero (2008-2011)": RFS 66 (2011) 621-646. Como en otras ocasiones, este editorial tiene su origen en un seminario interno del Consejo de redacción, que con la intervención del profesor Gabriel Pérez Alcalá tuvo lugar el 1 de octubre de 2015; al mismo tiempo que hacemos constar nuestro agradecimiento, asumimos nuestra responsabilidad como Consejo de redacción, tanto en los posibles errores, como en las conclusiones del texto. La fecha de cierre del mismo, setenta y dos horas antes de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, explica a nuestros lectores que, no conociendo los resultados de las mismas e ignorando la composición parlamentaria resultante de dichas elecciones, no hayamos introducido ningún comentario posterior relacionado con estos comicios. No obstante, consideramos de interés realizar una síntesis y valoración de la política económica del gobierno saliente, con independencia de dicho resultado, al igual que, como se ha indicado, hemos venido haciendo en el pasado. Quede para otro momento la reflexión sobre las políticas públicas económicas, sociales y medioambientales necesarias o convenientes en España a partir de 2016.

En el contexto europeo y español de 2011, el Gobierno no tenía otra salida que una política de estabilidad presupuestaria con la contención del gasto público, pero la política de austeridad tal como se ha desarrollado, ¿era la ineludible?, los efectos sociales de la misma, ¿eran todos necesarios o pudieron controlarse?

Continuamos en este editorial nuestro propósito de valorar cada cuatro años la política económica del Gobierno que finaliza su mandato; en este caso se trata del presidido por Mariano Rajoy, que ha ocupado el cargo desde las elecciones celebradas en noviembre de 2011 hasta la actualidad. Recordemos que para la politología económica moderna el análisis de la política económica es algo más que mero análisis económico, pues lo que intenta explicar, en paralelismo a lo que hace la microeconomía con los agentes económicos privados, es el comportamiento de los agentes públicos, esencialmente el Gobierno de una nación, de tal forma que los resultados agregados son el resultado de las acciones e interacciones de todos los agentes. Todo ello bajo el presupuesto de que la política económica es ante todo política, no una simple técnica para el logro de máximos resultados.

El análisis de la política económica se ha vuelto muy complejo, su síntesis no nos resulta fácil.² No obstante, en un intento de resumir y valorar los últimos cuatro años de la política económica de los Gobiernos españoles, este editorial se va a estructurar en torno a los siguientes núcleos: en el primer epígrafe, el enlace con la situación en diciembre de 2011, marcada por la coyuntura económica de recesión y el fuerte respaldo político que significaba la mayoría absoluta obtenida por el Partido Popular, llamado entonces a formar nuevo Gobierno.³ En un segundo epígrafe trataremos sobre la primera fase, que se extiende durante el bienio 2012-2013, centrada en los ajustes y en el activismo reformista. En ese momento, los objetivos económicos del Gobierno eran la credibilidad y la competitividad exteriores o dicho de otra forma, "evitar el rescate" que planeaba como posibilidad en un contexto europeo que señalaba claramente las posibilidades que le quedaban a España. Para ello, se iniciaron unas duras políticas de ajustes (fiscal, etc.) y de reformas (mercado de trabajo, reestructuración bancaria), con unos resultados que pueden resumirse en dos palabras: crecimiento económico con estabilidad presupuestaria e impopularidad por los costes sociales de los ajustes. La segunda fase, el bienio 2014-2015, que tratamos en el tercer epígrafe, ha venido señalada por la llamada

² Para una visión sintética sobre la concepción de política económica, cfr. nuestro editorial "De la retórica de la competitividad a la economía tutelada", cit., RFS 66 (2011) 624-626.

³ No nos parece irrelevante la relectura del editorial citado en nota anterior para situar plenamente el análisis que ahora confirmamos.

“salida de la crisis”, cuyos objetivos debían traducirse en generar y cumplir con unas más amplias expectativas y aumentar los votos posibles para el partido en el Gobierno. A nuestro juicio, esta etapa se salda con algunas fallidas políticas de reformas (fiscal, administraciones subcentrales, laboral y otras reformas sectoriales menores). En el epígrafe final, a modo de conclusión, trataremos de las luces y sombras de una legislatura compleja: una recuperación económica con dificultades, una fractura social creciente y no resuelta y una persistente fragmentación política, especialmente llamativa en los aspectos territoriales y generacionales.

2. La situación en diciembre de 2011

Tras las elecciones de finales de 2011, el cuadro macroeconómico y financiero español, a pesar del cambio de rumbo de la política económica desde mayo de 2010, era muy crítico, incluso podríamos considerarlo caótico en algún aspecto, como habíamos señalado en un anterior comentario editorial de 2011 en el que escribíamos:

La crisis va a ser larga porque es estructural y porque es múltiple: financiera, económica y monetaria. Sin la crisis financiera iniciada en los Estados Unidos en verano de 2007, el euro también hubiese entrado en crisis. Para salir de la crisis hay que asumir grandes retos y ofrecer mejoras de fondo. // La crisis, que no es sólo española, ni principalmente nuestra, aunque tenga factores peculiares, se concreta en unos datos de empleo, déficit y deuda internos a la economía española, pero hay factores exógenos e incontrolables, que influyen o determinan decisivamente las políticas que se puedan seguir, por lo que muchas veces ha sido y seguirá siendo difícil hacer más o mejor las cosas.⁴

Como uno de los principales problemas de la coyuntura económica a finales de 2011 estaba el paro laboral. Con cinco millones de desempleados, una tasa de paro de 21%, que había crecido 13 puntos en los anteriores cuatro años (en 2008 era del 8%), con la carencia de cobertura para la mitad de los desempleados de larga duración y con más de un millón de hogares en que todos los miembros estaban en paro. El otro problema era el financiero (la deuda), que no tenía una fácil solución a causa de la imposibilidad de una política monetaria en manos del Gobierno, a lo que se unía que la política monetaria del Banco Central Europeo

⁴ Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2011) “De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008-2011)”: *Revista de Fomento Social* 66 (2011) 640. En ese mismo comentario señalábamos las líneas prospectivas para la agenda económica del nuevo Gobierno: la administración de la reforma constitucional, guiada por los principios hermenéuticos: gobernanza del Estado social y cooperación internacional (cit., pp. 641-646).

(BCE) impedía los efectos que necesitaba la economía española; por otro lado, el marco español estaba fuertemente condicionado por los Tratados de estabilidad de la UE y por la propia reforma del constitucional de agosto de 2011.

A nuestro juicio, lo peor era que los ciudadanos hubiesen perdido la confianza en la capacidad del gobierno para formar expectativas. La economía española estaba en caída libre y la política económica española no tenía credibilidad, aunque estábamos seguros de que España había de emprender desde los primeros meses de 2012 una política que necesariamente había de ser de *austeridad, de contención del gasto público y del consumo*.⁵

Esta situación crítica se puede apreciar a partir de diversos indicadores: en el último trimestre de 2011 la situación de la economía española era de profunda recesión, que era una recaída de la anterior, como se puede apreciar observando la evolución de las tasas de crecimiento del PIB, negativas durante 2011, 2012 y 2013, después de que el año 2010 se saldara con un crecimiento nulo.

Tabla I

Evolución del PIB español (Tasas de variación en %)

| <i>Año</i> | <i>Crecimiento del PIB</i> |
|------------|----------------------------|
| 2008 | 1,1 |
| 2009 | -3,6 |
| 2010 | 0,0 |
| 2011 | -0,6 |
| 2012 | -2,1 |
| 2013 | -1,2 |
| 2014 | 1,4 |
| 2015 | 3,3 |

También durante 2011 se produjo una caída de todos los componentes de la demanda interior, especialmente intensa en el caso de la inversión.

⁵ Cfr. CONSEJO DE REDACCIÓN (2011) "De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008-2011)": Revista de Fomento Social 66 (2011) 641.

Tabla 2

Componentes de la demanda interna en España (Tasas de variación en %)

| Año | Consumo | Gasto público | Inversión |
|------|---------|---------------|-----------|
| 2011 | -2,0 | -0,3 | -6,3 |

Desde el punto vista sectorial era especialmente grave la crisis en los sectores de la construcción, servicios financieros, industria auxiliar, etc. De especial complejidad era la situación en el sistema financiero tras tres reformas parciales. Por último, existían fuertes desequilibrios en el déficit público, la tasa de paro y la deuda externa lo que se reflejaba en una elevada prima de riesgo.

El déficit público era del -8,9% del PIB (-9,4% en 2010, -11,0% en 2009), unido a un saldo de deuda pública que se había multiplicado por dos en cuatro años.

Por otra parte había un profundo incremento de la tasa de paro, hasta alcanzar un valor superior al 20% de la población activa.

Tabla 3

Evolución de la tasa de desempleo en España (en %)

| Año | Tasa de desempleo |
|------|-------------------|
| 2008 | 11,3 |
| 2009 | 17,9 |
| 2010 | 19,9 |
| 2011 | 21,4 |

La deuda exterior alcanzó el 100% del PIB. La deuda recaía inicialmente sobre las empresas y el tejido productivo; a pesar de lo que hemos indicado más arriba, la deuda del Estado no era todavía muy elevada.

Por último, existía una fuerte desconfianza sobre la situación de la economía española que se manifestaba en una prima de riesgo de aproximadamente 300 puntos básicos, con tipos de interés para la financiación de nuestras empresas del 6%. Junto a esta elevada prima de riesgo era también muy relevante la valoración

("rating") negativa de la deuda española; en consecuencia, los mercados estaban cerrados para las emisiones españolas o bien se obtenían los recursos a un tipo de interés muy alto⁶.

2.1. La mayoría absoluta

En este contexto, se produjeron las elecciones de noviembre de 2011 que, a falta de las andaluzas que se habían de celebrar en marzo del año siguiente, cerraron el ciclo electoral que se había iniciado con las elecciones municipales y autonómicas en mayo de ese año.

En las elecciones generales de ese año el Partido Popular logra una victoria histórica con una mayoría absoluta de las dos cámaras difícilmente repetible. El PSOE se hunde por debajo de su suelo electoral y la oposición se fragmenta. En definitiva, la cuota de apoyo que tuvo el Gobierno Rajoy en términos de votos y escaños fue la más alta de los últimos veinticinco años, pues sólo Felipe González en su primera legislatura (1982-1986) tuvo tanto apoyo. Había, pues, un mandato para la "salida de la crisis", sin entusiasmo, pero sin oposición. El gobierno disfrutaba de una legitimidad excepcional para gobernar y para aplicar políticas exigentes, aunque no debiese hacerlo fuera del marco de la Constitución española (1978) y de los tratados de la Unión Europea.

2.2. Condicionamientos de la política económica en 2012

A pesar de este apoyo electoral, en una economía como la española de 2012, las posibilidades instrumentales de la política económica no eran demasiado amplias, al igual que no lo son en la actualidad, pues ciertamente Mariano Rajoy no disponía de los instrumentos que tuvo Felipe González en 1982, ni siquiera las de José María Aznar en 1996. Ello se debe a que la acción política se ve restringida por límites derivados de nuestra pertenencia a la Unión Europea y a la UME, de las restricciones legales, de nuestra arquitectura institucional y del grado de integración en la economía mundial.

⁶ La prima de riesgo es simplemente un cálculo que depende de estos niveles de interés pero también de los del país con el que se compara; en nuestro caso, la prima de riesgo se calcula frente a Alemania, de cuyos niveles de interés también depende.

Hacemos un breve repaso de estos condicionamientos, pues permiten enmarcar mejor el análisis posterior.

Nuestra pertenencia a la Unión Monetaria Europea (es decir, a la zona euro) hace que la política monetaria esté cedida al Banco Central Europeo (BCE), por lo que ningún instrumento de política monetaria está al alcance del Gobierno. Esto, por ejemplo, ha evitado el aumento de la tentación inflacionista, pues el BCE tiene como objetivo, según los Tratados, la *estabilidad de precios, medida como una tasa de crecimiento en el entorno del 2% del índice armonizado de precios de consumo*.

Por otra parte, la política fiscal, entendida como variaciones de gasto, impuestos y saldos, estaba limitada por los Tratados de Estabilidad de la Unión Europea (UE) de 1998 y por la reforma del artículo 135 de la Constitución Española de agosto de 2011. Esta reforma implica que las administraciones públicas españolas están sometidas al principio de estabilidad presupuestaria, por lo que el déficit público estructural y el saldo de la deuda pública en circulación deben mantenerse por debajo de los límites que impongan los tratados de la UE en cada momento. Estos límites afectan tanto al Estado como a las comunidades autónomas y a las administraciones locales. De nuestra arquitectura institucional se deriva que dos de las principales partidas de gasto público (sanidad y educación) estén en manos de las comunidades autónomas, al tiempo que las administraciones locales tienen un peso también elevado en la composición de las administraciones públicas. Por último, las políticas sectoriales están reguladas por los Tratados de mercado único y algunas definidas por reglas europeas, como son la Política agraria común (PAC), otras ayudas, etc.

A estas condiciones instrumentales habría que sumar las coyunturales del entorno europeo con bajo crecimiento y alta volatilidad en los mercados financieros, así como el contexto económico internacional en los meses finales de 2011.

Por ello, el panorama al que se enfrentaba el Gobierno Rajoy en diciembre de 2011 no era fácil, pues a pesar del apoyo en las urnas, la situación era crítica, los instrumentos escasos y el entorno muy incierto.

3. La primera fase (2012-2013): ajustes y activismo reformista

En cuanto llegó al poder, el Gobierno identificó claramente que el problema más grave de la economía española era el elevado paro, pero consideró que el que

debía resolver de manera más urgente era el derivado de la deuda y del daño en el sistema financiero, pues éste impedía que la política monetaria practicada por el BCE influyera en la economía española, lo que determinaba que los tipos de interés en nuestro país fueran altos (como se demuestra por la elevada prima de riesgo antes mencionada) lo que, a su vez, impedía atajar el problema del paro. Se ha discutido por autores muy conocidos si era necesaria una política keynesiana o una política de austeridad. Dada las limitaciones expresadas anteriormente, eran muy pocas las posibilidades de una política keynesiana en España; en todo caso serían otros países de la Unión Monetaria, sobre todo Alemania, los que podrían tomar alguna medida de este tipo, lo que no era tan evidente en el caso español. La política de austeridad era indispensable en ese momento, lo único discutible eran las medidas concretas adoptadas. Algunos académicos han opinado sin embargo que la política de austeridad es incompatible con el crecimiento real.

El Gobierno se fijó dos objetivos básicos para resolver la crítica situación de la economía española: credibilidad y competitividad. En última instancia, se trataba de evitar el "rescate", lo que en definitiva hubiera implicado una política impuesta. Para ello era necesario ganar *credibilidad* en los mercados internacionales, lo que no se consiguió a corto plazo, debido en parte al caso Bankia, por lo que fue necesaria una política de ajustes, y en segundo lugar, ganar *competitividad*, lo que implicaba la necesidad de efectuar una política de reformas.

Con las medidas adoptadas se evitó un rescate de la economía española similar al que se había realizado con otros países como Grecia, Portugal o Irlanda. Si éste se hubiese producido, habría limitado profundamente las decisiones políticas del gobierno, que estaría controlado por la llamada "triada" (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo, también conocida como "troika") y posiblemente se hubiera limitado todavía más el acceso a los mercados manteniendo la prima de riesgo en valores muy elevados. Naturalmente, esto es discutible: fijándonos en los países citados, podemos observar que la economía irlandesa se recuperó rápidamente mientras que la portuguesa ha mejorado de forma muy lenta; en consecuencia, es difícil determinar si el rescate de la economía española hubiera determinado una recuperación más lenta y más difícil. No siempre el rescate favorece el crecimiento, ni está claro que sea más eficaz para lograr el objetivo de la estabilidad presupuestaria.

3.1. Políticas de ajustes y reformas

Entre las decisiones adoptadas, nos referiremos brevemente a algunas políticas de ajustes y reformas: fiscal, mercado de trabajo y otras sectoriales.

3.1.1. La política fiscal tenía por objetivo alcanzar la consolidación fiscal. Para ello era preciso reducir el déficit público para cumplir los Tratados, lo que implicaba adoptar medidas tanto desde el lado de los gastos, como desde el de los ingresos. Desde el punto de vista del gasto, las medidas adoptadas fueron estas: la congelación salarial de los funcionarios, el aumento muy reducidos de las pensiones, que crecieron por debajo de la inflación, los recortes presupuestarios en sanidad y educación, la paralización de infraestructuras, la reducción de ayudas a empresas y familias y a las políticas de investigación, desarrollo e innovación (I + D + i), la reforma energética incompleta y la congelación de las ayudas a las energías renovables, la imposición de objetivos de control del déficit a las comunidades autónomas y ayuntamientos y la eliminación de administraciones paralelas. Asimismo se logró eficazmente el control del déficit de la administración central.

Por otra parte, también se adoptaron decisiones desde la óptica de los ingresos a través de los impuestos, como fueron los aumentos del IVA y del IRPF, aunque se anunciase a continuación que se rebajarían cuando la situación lo permitiese. En el Impuesto sobre Sociedades, a diferencia del IRPF, no se incrementó la tributación, sino que, con el objetivo de obtener liquidez de manera inmediata, se subieron de manera considerable los pagos a cuenta de las grandes empresas. Asimismo las medidas que afectaron a la base imponible del Impuesto sobre Sociedades estuvieron relacionadas sobre todo con partidas que dan lugar a ajustes temporales, por lo que, si bien se redujeron los límites fiscalmente deducibles de ciertos gastos, finalmente, aunque fuese en ejercicios futuros, el importe total de los gastos fiscalmente deducibles se modificó. Otro problema se planteaba por la dimensión de nuestras empresas pues, dado que el 80% de las empresas españolas son pyme, es muy pertinente hacerse la pregunta: ¿quién audita a las pyme, que por su misma dimensión y naturaleza, a veces familiar, pueden desfigurar u ocultar datos reales y expectativas sobre los mismos?

Además de las citadas actuaciones sobre los impuestos, se decidió el aumento de las tasas y precios públicos, el gravamen sobre los premios

de lotería, hasta entonces exentos en el IRPF, y se aprobó una declaración tributaria especial (popularmente conocida como *amnistía fiscal*), que permitió regularizar bienes o derechos que derivaban de rentas no declaradas, con cuyo establecimiento sólo se pretendía obtener recaudación y al mismo tiempo hacer aflorar bienes y derechos hasta entonces desconocidos para la Administración tributaria, en la lógica aplicación de una política de lucha contra el fraude; se consiguió que lo regularizado tributase al 10%. La llamada *amnistía fiscal* no era sino regularización fiscal encubierta, éticamente rechazable, pero estratégicamente importante para regularizar bienes y conseguir ingresos.

El resultado de estos “planes de choque” en la política fiscal fue una significativa reducción del déficit, pero con un profundo deterioro de los servicios públicos y un peor reparto de la carga fiscal. A pesar de la retórica, las reformas fiscales se dejaron para un segundo momento, y la *amnistía fiscal* sirvió para conseguir dinero haciendo aflorar parte de lo ocultado o defraudado, aunque con una importante reducción de lo recaudable inicialmente previsto.

3.1.2. La política del mercado de trabajo

El objetivo de esta política era ganar competitividad. El Gobierno diagnosticó que el mercado de trabajo español tenía, y sigue teniendo, serias disfunciones estructurales que había que reformar si se quería atajar la tasa de paro en un plazo razonable y para ello consideró que habría que reformar las instituciones básicas del mercado de trabajo español, empezando por el marco de la negociación colectiva, de tal forma que se redujera la elasticidad empleo / PIB, pues de esta forma se conseguiría que no fuese necesaria una tasa de crecimiento del 3,5% para crear empleo. Con este objetivo el Gobierno hizo una reforma laboral profunda, en la que, sin embargo, quedó pendiente de resolver la dualidad existente en el mercado de trabajo español.

En resumen, la reforma laboral acometida cambió las relaciones de poder dentro de la empresa, dándole mayor protagonismo al empresario, al tiempo que posibilitaba la reducción de salarios. De esta forma, en el caso de ajustes laborales, era posible que éstos se llevaran a cabo mediante las bajadas de los salarios, en lugar de hacerlo mediante despidos, lo que de hecho constituía un proceso de *sustitución de empleo*. Por otro lado, se eliminó la indexación de los salarios de acuerdo con la evolución de

los precios y se favoreció su vinculación a la productividad. Otro de los efectos de la reforma ha sido el cambio en una situación en que subían los salarios, pero no subía la productividad, para empezar a competir en costes salariales más bajos. De hecho, al no contar ya con la política de devaluación en manos del gobierno, lo que se ha producido ha sido una “devaluación” por la vía de la baja de salarios

Como resultado de las medidas adoptadas, el mayor protagonismo del empresario permitió que mejorara la elasticidad empleo/PIB, pero a costa de un empeoramiento de las condiciones laborales (jornada, etc.) y de una deflación de salarios (casi del 15%) con caída de los costes laborales unitarios; por otra parte, sin embargo, se detuvo la destrucción de empleo ya desde el último trimestre de 2013.

Esta reforma del mercado de trabajo no sólo fue posible por la mayoría absoluta parlamentaria del partido del Gobierno, sino también por el desprestigio en que habían ido deslizándose los sindicatos. A pesar de ello, podría decirse que esta reforma fue incompleta por varios aspectos: se mantuvo la dualidad antes aludida, pues permaneció vigente una mayor protección de los trabajadores más antiguos frente a los de contratación más reciente; no se redujo la multiplicidad de contratos laborales existentes y no se abordó la cuestión de las cotizaciones sociales, verdadero impuesto al trabajo. Además de lo anterior, el mercado laboral español sigue presentando aún serias disfunciones que no se abordaron, como eran el paro juvenil y de larga duración, la desequilibrada distribución territorial del paro, la baja tasa de actividad, el subempleo de nuestros titulados, etc. El paro sigue siendo estructural, además de muy alto en nuestro contexto europeo, lo que añade otro factor de impopularidad a las políticas lentas de crecimiento que no afrontan decididamente este factor estructural.

Es cierto que la economía española, después de esta reforma, ha ganado productividad y competitividad exterior. Ante esto, cabría plantearse la pregunta de si estos resultados se deben sólo a la reforma del mercado de trabajo o si también tiene importancia en el proceso el descenso de los precios de los productos españoles para poder competir. Además, el balance de la reforma debe tener en cuenta que el descenso del paro ha ido unido a una caída de la población activa y a un cierto aumento del empleo público, lo que da lugar a opiniones contrapuestas, pero en todo caso parece que la reforma laboral fue necesaria aunque sus efectos fueran muy negativos para una gran parte de la población.

3.1.3. Las reformas sectoriales

La situación financiera en 2012 era difícil. Más de la mitad del sistema financiero español estaba dañado, con unos "ratios" de capital muy bajos, debido a la morosidad procedente sobre todo de los créditos hipotecarios unido a unos "ratios" de capital insuficientes. Había dos entidades bancarias de gran dimensión y muy internacionalizadas (Santander y BBVA), varias entidades medianas (Popular, Sabadell, etc.) y tres cajas de ahorro (Caixa, y con menor dimensión, Unicaja y Kutxa) que, en principio, no estaban en una situación muy grave.

Una parte considerable del sistema financiero, un banco pequeño (el Banco de Valencia) y casi todas las otras cajas de ahorro estaban al borde de la quiebra. Esta situación no era ajena al mal uso político que se había hecho de las cajas (clientelismo localista, apalancamiento en deuda inmobiliaria, pues la crisis del sector inmobiliario ha afectado a las cajas de ahorro por los créditos hipotecarios concedidos irresponsablemente, politización regional o local de los órganos de control y de gobierno, etc.).

La situación era especialmente grave en el caso de éstas, lo que llevó a medidas de refuerzo del capital que implicaban su conversión en sociedades anónimas –esto es, transformándolas en bancos– y la creación en paralelo de las respectivas fundaciones para la obra social. Estas medidas resultaron insuficientes en la mayoría de los casos, ya que el coeficiente de morosidad era muy elevado en todo el sistema y el coeficiente de capital demasiado bajo según los órganos comunitarios; si a esto añadimos las dificultades para captar capital en los mercados internacionales, a diferencia de lo que había sido normal en el pasado, las entidades bancarias españolas dejaron de prestar dinero, agudizando los efectos negativos de la crisis. En definitiva, se habían llevado a cabo tres reestructuraciones fallidas y se había llegado a una pérdida de credibilidad del Banco de España, a pesar de que éste había creado antes de la crisis un coeficiente de reservas anticíclicas que suavizó la situación y que, en su momento, fue muy valorado.

El sistema financiero necesitaba una profunda "limpieza" de un balance cuyos activos inmobiliarios alcanzaban casi 240.000 millones de euros, una reestructuración y ajuste de su red comercial y nuevos parámetros de capitalización, gestión y supervisión. Para sanear los bancos y las cajas, en noviembre de 2012, por imposición del "rescate parcial" de

julio de ese año, se creó el denominado “banco malo”, la *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria* (SAREB), cuya financiación es privada en parte (55%), mientras que el resto (45%) fue aportado por el *Fondo de reestructuración ordenada bancaria* (FROB). Recordemos que para sanear el sistema se necesitaban casi 60.000 millones de euros, que procedieron de una línea de crédito facilitada por la Unión Europea, aceptando así lo que podríamos llamar un *rescate parcial*.

Además se iniciaron otras reformas menores, tales como competencia/horarios comerciales, etc., y, por último hubo una modificación en el cálculo de las pensiones, de forma que la indexación de las mismas dejó de ser automática y vinculada al índice de precios al consumo (IPC), pasando a depender de la sostenibilidad del sistema. Aunque las pensiones han aumentado en este período, al haber ido por detrás del IPC, es decir por debajo de inflación, el aumento ha sido realmente mínimo.

3.2. Resultados: crecimiento e impopularidad

Los primeros meses de la legislatura fueron muy difíciles ya que, como se ha indicado, se partía de una situación crítica: descenso del PIB, aumento muy elevado del paro, déficit público creciente, aumento de la deuda pública y de la privada; tuvo que pasar un tiempo para que las medidas de la política de austeridad dieran los resultados que se pretendían. Se consiguió ajustar el déficit, dejando la reforma fiscal para la segunda parte de la legislatura, porque el Gobierno creía que las rebajas de impuestos les permitirían conseguir votos para compensar la impopularidad de las medidas adoptadas. Se reformó el mercado de trabajo porque, a pesar de la impopularidad de esa reforma, se podría aprovechar la previsible mejora del empleo y disminución del paro en 2015.

Los resultados de estos años se pueden sintetizar en la vuelta al crecimiento, el ajuste fiscal, la mayor credibilidad internacional y la mejora de la competitividad de la economía española, la reducción de la prima de riesgo. En definitiva, gracias al activismo reformista y al sacrificio impuesto a la mayoría de la población, se superó el abismo. El crecimiento se ha conseguido tímidamente pero con un coste alto en un aumento de la desprotección y la desigualdad, lo que ha producido la ecuación paradójica entre crecimiento e impopularidad. Ésta ha contribuido, sin duda, a la deslegitimación democrática y a que la ciudadanía deje de confiar en cierta “política” y se incline en sectores significativos por la radicalización de las posiciones.

4. La segunda fase (2014-2015): la “salida de la crisis”

A finales de 2013 se empezó a crecer y se hicieron previsiones de crecimiento para 2014 en el entorno de 0,7–1%. Se empezó a hablar de salida de la recesión y el Gobierno aprovechó para intentar una política de “generación de expectativas” emitiendo un mensaje claro: “estamos saliendo de la crisis”. Cabría preguntarse si se trata de una verdadera “salida” o del inicio de un camino hacia la recuperación económica. Quizá esta expresión más modesta fuese más ajustada a la realidad.

Para ello tuvo a su favor grandes empresarios del Foro de la Competitividad (Alierta), banqueros (Fainé y González) y medios afines (ABC, Planeta): salir de la crisis estaba “a la vuelta de la esquina”. Para alimentar estas expectativas se celebraron los éxitos exteriores, pues en abril de 2014 el saldo exterior fue positivo, se profundizó en la estrategia de *marca España* y se empezó a pensar más en “política” y menos en economía.

No obstante lo anterior, hubo sobre todo varios factores externos que ayudaron a esta salida de la crisis: la bajada del precio de los crudos petrolíferos, el descenso del tipo de cambio, más exactamente de la cotización del euro y la política del BCE. Todo esto puso en cuestión el origen de la salida de la crisis: ¿se debió sobre todo a la política del gobierno o los factores exteriores? Realmente ambos componentes de la interrogación han sido necesarios para la recuperación que, no obstante, ha sido objeto de opiniones contradictorias: por una parte, las recaudaciones de impuestos, el aumento del consumo familiar, la lenta recuperación del mercado inmobiliario, marcaron una vuelta al crecimiento; la propia Comisión Europea afirmó que la economía española crecería más que la europea, aunque redujese ligeramente las cifras previstas por el Gobierno; por otra parte, hay distintos foros que discuten esta mejora de la economía española, por ejemplo, el congreso de la empresa familiar ha indicado que la recuperación será sólo moderada; dejando a un lado las opiniones condicionadas electoralmente, se puede afirmar que la recuperación era y es cierta.

4.1. Los objetivos económicos de la segunda fase: expectativas y votos

Los objetivos de esta segunda fase coinciden en parte con los de la fase anterior. En primer lugar, había que continuar con la salida de la crisis: para ello era preciso activar el consumo y la inversión a través de la generación expectativas que se unirían a un mayor crédito, y a los efectos de la política monetaria del BCE, que mediante su política de bajos tipos de interés y gran liquidez, podría permitir un círculo virtuoso “keynesiano” que alimentase el crecimiento.

Pero a lo anterior se unía, como segundo objetivo, el de rentabilizar los resultados económicos existentes de cara al inicio del ciclo electoral de 2015 (en marzo, elecciones andaluzas de marzo, en mayo, municipales y autonómicas, salvo en cuatro Comunidades autónomas, en septiembre, catalanas y, en diciembre, generales) para revalidar su mayoría, o al menos conseguir una mayoría "suficiente". Ello ha dado lugar a decisiones "electoralistas" por parte del Gobierno, como la aparente y arbitraria "bajada" del precio de la luz, la ley sobre la Administración local, la devolución de parte de sus sueldos a los funcionarios, la aprobación "adelantada" de los presupuestos de 2016, etc., aunque otros actores también están reaccionando con vistas a las elecciones.

4.2. Las fallidas políticas de reforma

Respecto a lo anunciado por el propio Gobierno, las políticas de reforma han resultado fallidas. En esta segunda fase no podemos decir que se haya continuado realmente con las políticas de reforma, debido al segundo de los objetivos que comentábamos antes, la rentabilización de los resultados de cara al ciclo electoral de 2015. Así, aunque se anunciaron muchas reformas, éstas han quedado finalmente reducidas a meros anuncios sin casi ningún resultado. Ejemplos de estas políticas fallidas, que se habían iniciado en la primera fase, fueron la muy incompleta reforma fiscal y la laboral, que a su vez precisaba unos nuevos cambios. Ya en los últimos seis meses del Gobierno, sólo podemos resaltar la reducción del IRPF y también la reforma de las administraciones locales que ha sido muy criticada.

4.2.1. La reforma fiscal

Aunque por el Gobierno y los medios de comunicación se ha hablado de reforma fiscal, sin embargo realmente no se ha producido una reforma que pueda denominarse como tal, pues para ello se debería haber abordado un análisis del conjunto del sistema tributario y del papel y función que tienen en él cada uno de los principales impuestos que lo componen, ya sean impuestos de titularidad estatal, cedidos a las comunidades autónomas, o sean los impuestos de las corporaciones locales. El Informe de la Comisión de Expertos (el denominado Informe Lagares, de marzo de 2014) hizo un estudio que afectaba al conjunto del sistema tributario con propuestas concernientes a gran parte de los impuestos que lo integran.

Supuesto el principio de que el sistema tributario debe estar al servicio del Estado social, no parece que el desarrollo de la necesaria reforma

fiscal haya seguido siempre este criterio, pues aquélla no ha afectado a los impuestos patrimoniales (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), actualmente cedidos a las comunidades autónomas, ni a los impuestos locales. Asimismo las modificaciones en el IVA y los impuestos especiales han sido menores y poco significativos. Sólo han tenido cierto calado las medidas adoptadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en el Impuesto sobre Sociedades, pero ni siquiera las numerosas modificaciones han afectado a sus aspectos estructurales, ni, pese a lo que a veces se afirma, ha mejorado la equidad, que no ha sido una de las principales líneas inspiradoras de la reforma de aquéllos. Las modificaciones en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades han pretendido fundamentalmente alcanzar objetivos de naturaleza económica, que son los que también predominaron en los trabajos de la mencionada Comisión, sin que, por otro lado, quepa excluir que, en este final de la legislatura, haya influido cierta lógica “electoralista” en la adopción de medidas, o al menos en la decisión sobre el momento de su implantación.

4.2.2. Otras reformas

Otras reformas han sido la de las administraciones subcentrales, de la que, aunque se ha hablado mucho de la desaparición de las diputaciones, la necesidad de las mancomunidades, la sostenibilidad de algunas comunidades autónomas, realmente no se ha llegado a lograr ningún cambio significativo; la reforma laboral, pues si en algún momento se habló de continuar con la reforma del mercado de trabajo, con informes sobre la posibilidad de establecer un contrato único y sobre la influencia de las cotizaciones sociales sobre la tasa de empleo, finalmente tampoco se ha llevado a cabo ninguna acción en este sentido, por lo que cabe preguntarse si el gobierno tuvo como objetivo realmente acabar con la dualidad del mercado laboral; por último, algunas otras reformas sectoriales menores como la de la política energética (“la rebaja de la factura de la luz”) que más bien ha llevado a un aumento de la opacidad en la formación de precios en el sector, u otras dos reformas que podían haber tenido efectos como la de la Ley de unidad de mercado (primavera de 2014) y la Ley de transparencia (invierno de 2015), pero que no han trascendido debido a que no se ha producido el desarrollo reglamentario necesario. Por otro lado es muy discutible la oportunidad y los efectos de la desincentivación de la política pública de apoyo e inversión en las energías renovables.

En definitiva, el impulso reformista de los dos primeros años se paralizó a partir del segundo semestre de 2014 porque el Gobierno no quería perder más popularidad, e incluso se dejó para más adelante la reforma de la financiación autonómica, que debía haberse realizado como muy tarde en 2015. Cabe que nos preguntemos si se han hecho las reformas que dicen que han hecho o existen diferencias importantes entre lo que decía Europa, lo que decía el gobierno, lo que realmente éste ha hecho y está haciendo.

5. A modo de conclusión: luces y sombras de una legislatura intensa y compleja

Toda política económica⁷, aunque siempre parte de la legitimidad política en la que se funda, debe tener en cuenta los condicionamientos del contexto inmediato que más influencia ejerce en aquélla. En estos años ha habido *mucha economía, pero menos política, ha habido gestión, pero no tanto liderazgo de Estado*. Surge entonces la pregunta inevitable: ¿con qué legitimidad democrática se han impulsado las políticas neo-liberales que consideran como simples “restricciones” el marco legal e institucional de la “constitución económica” y del sistema de economía social de mercado?

La economía española inició en 2014 un período de *recuperación con dificultades*. La economía española crece, pero con un crecimiento económico, que se ha logrado gracias a la existencia de estímulos fiscales y monetarios, unidos a un contexto de precios reducidos del petróleo, con un persistente y elevado paro (casi 4 millones de desempleados, es decir alrededor del 20% de la población activa, 1 y ½ millón de ellos de larga duración), con una fuerte reducción salarial como forma de devaluación encubierta, con un crecimiento moderado de la deuda pública, aunque siga estando en niveles muy elevados, cercanos al 100% del PIB. En este período, en que se ha desaprovechado la oportunidad de realizar políticas de oferta y acometer una reordenación sectorial, se ha actuado más desde el corto-

⁷ Como es lógico, lo que proponemos en este editorial ha de leerse en continuidad coherente con lo venimos sosteniendo como pensamiento propio de la revista: “La democracia al servicio de todos, integrante del bien común”: RFS 70 (2015) 7-27. Por otra parte, la concepción de la relación entre política y economía de nuestra revista está bien recogida en otro editorial anterior al que remitimos: “Un sistema de Economía social de mercado para una Europa solidaria, responsable y productiva”: RFS 67 (2012) 5-29.

placismo efectista, y no se ha logrado conseguir que realmente los tres pilares de la economía española lleguen a ser una relación más creativa y solidaria entre *universidad y empresa* (con una mayor y consolidada inversión en educación), el *desarrollo de la innovación*, unida a la investigación (la llamada investigación, desarrollo e innovación: I+D+i) y un avance en la aceptación profunda, la promoción real y la evaluación transparente de la *responsabilidad social* de empresas, corporaciones e instituciones.

Al mismo tiempo que estamos en un período de *recuperación con dificultades*, la fractura social se mantiene porque sigue creciendo la desigualdad, sin verse claro que haya una inflexión final de esta situación, consecuencia de unas políticas duras, necesarias, exigentes, pero costosas para una parte importante de la población. En esta etapa, en relación con la desigualdad y la injusticia se revela más pertinente el juicio de un documento del Papa de hace dos años⁸, tantas veces reiterado por él mismo, en que éste se refería al origen de la situación a causa de la profunda crisis antropológica que sufría la humanidad, también nuestra sociedad española. Esta crisis antropológica pone de manifiesto la grave carencia de la actual orientación económica reductora de la condición humana a la condición de la persona como consumidores, una sola de sus necesidades. Mientras las ganancias de unos pocos crecen exponencialmente, las de la mayoría se quedan cada vez más lejos del bienestar de esa minoría supuestamente feliz. Éste es un desequilibrio basado en las ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y de la especulación financiera, unas ideologías para las que “el afán de poder y de tener” no conoce límites y los intereses del “mercado divinizado” son la regla absoluta.⁹

En este período de *recuperación con dificultades* siguen existiendo, e incluso aumentando, situaciones de desigualdad muy llamativas. El riesgo de pobreza ha alcanzado un máximo histórico, el 30% de los asalariados no cobra cada mes ni mil euros (porcentaje que, en el caso de las mujeres, alcanza el 40%), mientras los empleados de las empresas multinacionales no han sufrido, en general, la devaluación salarial y muchos altos directivos de grandes empresas han conseguido sustanciosos incrementos de sus remuneraciones. Atravesamos un período de *dificultades* que se hacen más visibles en un desempleo concentrado especialmente en los más pobres, no sólo los parados de larga duración, o los excluidos y prescindibles del sistema laboral, sino los llamados *working poors* (trabajadores pobres).

⁸ Papa FRANCISCO, Exhortación apostólica *Evangelii gaudium* (13-XI-2013), nn. 53 y 56.

⁹ Esta misma lógica ha sido denunciada por un reciente y debatido documento, el Informe de OXFAM “Una economía al servicio del 1%” (enero 2016), que puede consultarse en www.oxfam.org

Durante este período de *recuperación con dificultades*, constatamos que el Estado de bienestar, el constitucional Estado social y democrático de derecho, no ha recuperado las prestaciones sociales existentes anteriores a la crisis, por ejemplo en la dependencia, en la seguridad social y asistencia sanitaria universal, en la integración de población inmigrante, etc.¹⁰

En esta *recuperación con dificultades* se ha producido una fuerte fractura generacional, que ha llevado a la emigración de los jóvenes, muchas veces los más dinámicos y mejor preparados, como suele suceder, mientras otros muchos ven cercenarse o difuminarse sus posibilidades de integración socio-laboral, profesional y familiar, en última instancia sus propios proyectos de vida y su respuesta vocacional al servicio de una situación que bloquea muchos proyectos vitales, lo que desde la institución universitaria desde la que hacemos esta reflexión es particularmente duro de aceptar y doloroso.

Esta *recuperación con dificultades* convive con tantos y tan graves casos de corrupción, unos en las administraciones y empresas públicas de casi todo el país y de casi todas las tendencias políticas, otros en la empresa privada, a la que muchos analistas se refieren como corrupción sistémica.

Este final de ciclo de *recuperación con dificultades*, que culmina en las elecciones generales de diciembre de 2015, ha visto como crecía (¿inexorablemente?) la fragmentación política, pues junto a la corrupción creciente, las políticas seguidas de *recuperación* han tenido grandes problemas para ser justificadas y comunicadas, tanto en sus resultados esperados como en sus consecuencias descarriladas y no anunciadas, lo que unido a la ausencia de liderazgo, ha hecho que aparezcan movimientos que cuestionan el sistema en su conjunto: la fragmentación política y la desafección al sistema constitucionalizado –y europeo– de Economía social de mercado, de Estado intervencionista y garantista de derechos no sólo políticos, sino sociales, de Estado social y democrático avanzado.

Probablemente la *recuperación con dificultades* ha sido otro de los factores, no el único, ni el principal, que ha contribuido al aumento de la fractura territorial, que unida a las anteriormente mencionadas fracturas generacional y social, hacen que sectores amplios de la población se cuestionen el conjunto del sistema político democrático, lo que nunca antes había ocurrido en los últimos cuarenta años pos-

¹⁰ Cfr. Nuestro editorial "Crisis económica y derechos sociales irreductibles. Valor de la dignidad humana como criterio para los derechos sociales": RFAS 68 (2013) 179-201.

teriores a la dictadura de Franco. Es comprensible que en esta situación muchos se pregunten, nos preguntemos: ¿se ha profundizado la práctica democrática, el sistema de economía social de mercado, la justicia al servicio del bien común?

En resumen, si juzgamos simplemente a partir del objetivo de "salir del abismo económico", habremos de concluir sin duda que éste se ha logrado. Pero si lo hacemos pensando "a qué coste", probablemente pensaremos que el coste puede considerarse demasiado alto para aspectos esenciales del bien común.

La versión inglesa del editorial, "Economic policy of the Government of Spain 2011-2015: achieved stability, persistent fracture", está disponible en www.revistadefomentosocial.es desde la aparición en papel de este número. El acceso al texto en castellano es libre desde ese momento en la misma dirección electrónica.