

## UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR PARA QUE EUROPA Y ESPAÑA VUELVAN A FUNCIONAR

Vivimos una época de transición y cambio. Posiblemente así se ha considerado en cualquier otra circunstancia histórica. Pero unas lo son más que otras. Y ésta es, sin duda, una época de transición en el sentido pleno de la palabra.

Estamos sufriendo los efectos de una crisis económica muy severa **al tiempo que tomamos conciencia de encontrarnos ante un doble cambio económico y político de trascendencia histórica**. Por un lado, la mutación del sistema capitalista como consecuencia de la globalización y la llamada revolución digital. Por otro, la configuración de nuevos modelos de gobernanza, también muy influidos por esa revolución tecnológica.

Una transición de esta magnitud implica mutaciones, conflictos y encrucijadas que fuerzan a tomar decisiones. Son momentos en que las sociedades se ven obligadas a reconsiderar decisiones del pasado y a poner a prueba su capacidad para afrontar los nuevos retos.

El Círculo de Economía celebra los próximos 26, 27 y 28 de Mayo su *XXXII Reunión*, en la que se van a abordar algunos de estos retos. Esta *Opinión* se centra en uno de ellos: **la necesidad de adquirir una nueva cultura política que facilite la gobernanza que requiere un mundo distinto**.

### NO SOMOS RAROS

El punto de partida de nuestra reflexión es rechazar la tentación de vernos como un país distinto, problemático e incapaz de abordar los problemas. Nada de lo que nos pasa es radicalmente diferente de lo que sucede en el resto de Europa. No somos raros.

Por ello, los discursos regeneracionistas del tipo *generación del 98* no llevan a parte alguna. Sólo pueden alimentar el sentimiento de fracaso, la autoflagelación y la funesta manía de querer comenzar de cero, olvidando todo lo logrado hasta ahora.

**Además, en algunos sentidos, España es menos rara que otros países europeos**. Por ejemplo, el malestar social que en Europa ha llevado a apoyar a formaciones políticas xenófobas o de extrema derecha, en España se ha canalizado a través de las instituciones democráticas.

### EL CONTEXTO EUROPEO

**Es Europa en su totalidad la que no estaba preparada para afrontar el cambio que está detrás de esta crisis, y la que sigue sin encontrar el sistema de gobernanza común que necesitamos**. Europa no se configura como un estado unitario ni federal, sino como un tratado intergubernamental y, por ello, el poder reside en los países más fuertes. La base nacional prima sobre la supranacional, y la crisis no ha hecho más que reforzar esa dimensión nacional. Y ello no cambiará hasta que no seamos capaces de equilibrar la legitimidad democrática de los gobiernos nacionales y la de las instituciones comunitarias.

Son precisamente estos desajustes en la legitimidad de sus instituciones los que están cuestionando una política europea que ha visto cómo se rompía el esquema bipartidista tradicional. Una ruptura consecuencia de un malestar social que no se puede menospreciar pues responde a las cuatro fracturas que se han abierto en Europa de manera inesperada.

La fractura social, reflejada en un nivel de desigualdades sin precedentes, fruto del desempleo, de la caída de los salarios y del deterioro de algunos servicios públicos. La económica Norte-Sur, que se manifiesta en hechos como la evolución tan dispar del paro entre, por una parte, Alemania y, por otra, España o Italia; en el notable retroceso en la convergencia de renta entre estados; o en las condiciones tan diferentes con que éstos acceden al crédito. La de la cultura política entre Este y Oeste, con el resurgimiento del autoritarismo que se ha hecho un hueco en países como Polonia o Hungría. Y la política, en la medida en que la respuesta al terrorismo y a la inmigración amenaza con recortar libertades ciudadanas y levantar nuevas fronteras interiores.

**En este escenario, el reto común es alcanzar un modelo económico inclusivo y una gobernanza compatible con la democracia.** Para ello, debemos partir de dos consideraciones. De una parte, que la dialéctica capitalismo-anticapitalismo no tiene sentido, pues no hay una alternativa global al capitalismo. Y, de otra, que la convivencia entre capitalismo y democracia es frágil, como lo muestra que el capitalismo puede convivir con modelos políticos diversos: el anglosajón, el europeo continental, el de estado chino, o el oligárquico ruso, con sus diferencias y matices. Por ello, necesitamos reformar el capitalismo teniendo en cuenta los valores que han conformado la Unión Europea para, así, evitar los riesgos de evolucionar hacia un autoritarismo postdemocrático.

Para todo ello Europa necesita una nueva cultura política que fortalezca su legitimidad democrática, diseñe un mejor reparto de responsabilidades entre las instituciones comunitarias y los estados, y redefine las prioridades de sus políticas. En este sentido, debe servir de estímulo el ejemplo reciente del BCE, de cómo cuando una institución comunitaria tiene la responsabilidad de buscar un objetivo de interés general es capaz de imponerse a los intereses nacionales.

Pero la lucha contra un desempleo europeo de más de 20 millones de personas no puede abordarse únicamente con política monetaria o flexibilizando las condiciones laborales. Exige el compromiso de Bruselas con una política fiscal activa que estimule el crecimiento, la demanda de empleo y el aumento de los ingresos de los hogares más desfavorecidos. Por ello, la prioridad de la Comisión debe ser la lucha contra el paro y la desigualdad. De lo contrario, la fractura acabará desgarrando el continente.

## NUESTROS PROBLEMAS

Como es lógico, dentro de ese marco de problemas comunes europeos, España sufre sus propias fracturas. Las tres más importantes son la social, la política y la territorial. **La fractura social es dramática** pues España es uno de los países europeos en que más ha aumentado la desigualdad y la pobreza desde el inicio de la crisis. Sus principales causas son el desempleo y el mal diseño de las políticas fiscales y de gasto social. Para restañar esta fractura es imprescindible reconocer que la crisis tiene ganadores y perdedores, y que es necesario colocar el empleo y la pobreza en el centro de la política económica.

La fractura social ha venido acompañada de **un hundimiento de buena parte de la política tradicional**. El bipartidismo se ha roto y han aparecido nuevas formaciones que han redefinido el espacio político. Afortunadamente, España puede presumir de que los partidos surgidos del malestar social han asumido las reglas del sistema democrático. La mejor muestra de ello es que sus representantes se hallan en el Parlamento a la vez que gobiernan en algunas comunidades y en las principales ciudades.

Finalmente, **la fractura territorial**. El malestar con el modelo autonómico es generalizado en toda España, y especialmente intenso en Cataluña. Darle respuesta exige asumir que el Estado de las Autonomías no se puede concebir como una simple descentralización administrativa, sino como un reparto territorial del poder político, que exige respeto y lealtad mutua. Afrontar la fractura territorial requiere reformar el ordenamiento legal para deslindar mejor las competencias de cada nivel de gobierno, evitar duplicidades, fortalecer los mecanismos de cooperación y cambiar el modelo de financiación. Sólo así se podrá alcanzar un equilibrio estable en el reparto de los ingresos necesarios para cubrir las competencias de cada nivel de gobierno.

Estos no son, sin embargo, los únicos problemas. Existen otros. Algunos están ya presentes en el debate político pero otros permanecen olvidados:

- ✓ Recuperar la voz en Europa, volviendo a ser un actor decisivo.
- ✓ Retornar la dignidad a la política, afrontando de raíz el problema de la corrupción y acabando con la tolerancia que la ha facilitado.
- ✓ Impulsar la educación y la investigación como factores fundamentales de un crecimiento sano y sostenible, evitando que la salida a la crisis sea de nuevo a través de actividades poco productivas y de bajos salarios.
- ✓ Afrontar la fractura generacional de los jóvenes, frenados en su emancipación y faltos de oportunidades y expectativas.
- ✓ Reformar, que no desmantelar, el Estado social, tanto en su vertiente fiscal como en la del gasto social y las pensiones.

- ✓ Adecuarnos culturalmente al mundo que viene, algo que no se limita a aprender inglés sino a construir una sociedad culta, generadora de creatividad y autonomía personal.
- ✓ Reconocer la ciudadanía, garantizando condiciones mínimas de vida digna, con la contrapartida de responsabilidad en las obligaciones comunes.
- ✓ Reforzar los instrumentos que permitan a las ciudades jugar su papel decisivo en el logro de una identidad inclusiva. Por mucho que estemos en un mundo global, la mayoría de los problemas sociales que hoy tenemos son de proximidad, de contacto, de relación, de calle. Es en los barrios de las grandes ciudades donde surgen los incendios sociales.
- ✓ Buscar un mejor reparto de responsabilidades entre gobiernos, sociedad y empresa, especialmente en el ámbito del empleo y la exclusión social.

Pero, en todo caso, más allá de identificar los problemas, cuyo listado puede ser tan extenso como cada uno quiera, lo más importante es cambiar la forma de afrontarlos. En este sentido, consideramos que es necesaria una nueva cultura política.

## **UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA**

Ésta nueva cultura debería estar cimentada en cuatro pautas de conducta:

- > Avanzar en una nueva cultura de coalición y en reglas que eviten el bloqueo en la formación de gobierno.
- > Atender y gestionar el conflicto, no demonizarlo.
- > Entender que, en general, no existen soluciones definitivas a los problemas sino arreglos que pueden funcionar en cada circunstancia concreta.
- > Asumir que las reformas sociales que afectan a los planes de ahorro y gasto de las familias deben ser gradualistas, adoptarse en tiempos de crisis y aplicarse en tiempos de bonanza.

### **Una nueva cultura de coalición y nuevas reglas que eviten el bloqueo en la formación de gobierno**

Las elecciones del 20 de Diciembre acabaron con el bipartidismo que había aportado estabilidad desde la Transición. Las elecciones del 26 de Junio probablemente confirmarán un escenario en el que ninguna formación política será capaz de gobernar por sí sola. Sin embargo, a las formaciones políticas les resulta difícil aceptar que el escenario ha cambiado. Da la impresión de que no se ha aprendido nada del 20 D, y de que no se es consciente de lo frustrante que ha resultado el bloqueo para la formación de gobierno. El debate político resulta cansino para el electorado, con el consiguiente riesgo de apatía y caída de la participación electoral.

Necesitamos ya una nueva cultura política y deberíamos aprovechar el tiempo que media hasta las elecciones para dejar atrás algunos *tics* que impidieron la formación de un gobierno de coalición. El primero es abandonar el lenguaje de *líneas rojas*, y la tendencia a abordar la contienda electoral con planteamientos programáticos excluyentes. El segundo es dejar atrás narrativas políticas cargadas de retórica dogmática como capitalismo-anticapitalismo que carecen de sentido en el mundo actual. Todas las fuerzas políticas tienen que ser conscientes de que existen límites a lo que se puede hacer. Finalmente, deben abandonarse las tácticas de bloqueo y, por contra, alcanzar un compromiso para la gobernabilidad.

La posibilidad de unas terceras elecciones es inimaginable. Si no se puede gobernar se debe facilitar que otros gobiernen. Hasta que se puedan legislar nuevas reglas que llenen el vacío legal, los líderes políticos deberían comprometerse a reducir al máximo los tiempos para la investidura y formación de gobierno. No podemos permitirnos, de nuevo, varios meses sin gobierno.

## Atender y gestionar el conflicto, no demonizarlo

En este marco europeo y español, el conflicto emerge como natural, y no hay nada de raro en ello. La actitud adecuada, por tanto, no es demonizarlo y posponerlo, sino atenderlo pues el conflicto bien conducido no tiene por qué ser disruptivo. Al contrario, aquél bien gestionado se convierte en un pegamento contra la ruptura social y política. Esto es lo que nos enseña, por ejemplo, la tradición sindical en el seno del capitalismo.

Una vía para la gestión adecuada de los conflictos es aprender a transformar aquellos que se presentan como indivisibles—*esto o lo otro*— en divisibles —*más o menos*—. Resulta también fundamental entender que los conflictos no se resuelven definitivamente, pero que se pueden encontrar ajustes que los hagan evolucionar favorablemente y estabilicen la situación durante un tiempo para, posteriormente, encontrar otros nuevos arreglos.

Creemos que **esta nueva cultura política permitiría afrontar el principal conflicto político que tiene España, el catalán, desde una nueva perspectiva: la de su normalización.** Un problema que, en esencia, consiste en la aspiración mayoritaria de los ciudadanos catalanes a un mejor autogobierno. En unos casos, buscando un mejor encaje de esas aspiraciones en España. En otros, considerando la independencia.

El 20 D constituyó ya un avance al abrir nuevos escenarios que no contemplaba el bipartidismo. La vía para esa normalización tienen que ser los mecanismos propios de la democracia, sin apriorismos ni exclusiones previas, que ya contemplan la Constitución y el ordenamiento legal. Así, el principio democrático obliga a los poderes públicos a dar respuesta a las aspiraciones ciudadanas y a encauzarlas políticamente. Por su parte, el principio del Estado de Derecho consiste en aceptar que las reglas se pueden cambiar pero a través de los cauces legales. La ley no puede ser un corsé sino, por el contrario, la vía que facilite la resolución.

Normalizar el problema catalán significa también buscar, hoy, salidas a restricciones financieras y a problemas reales y pendientes. Unos ajustes que, además, pueden contribuir a encauzar las aspiraciones de cambio. En este sentido, el retorno de los Gobiernos del Estado y la Generalitat a la negociación debe ser saludado y alentado, pues el recorrido para buscar acuerdos a problemas concretos es amplio. Estamos convencidos que la formación de gobierno después del 26 J contribuirá a seguir por ese camino de diálogo y acuerdo.

Ello no obsta que en el medio plazo haya que buscar el encaje legal y político a la aspiración a un mejor autogobierno y a una financiación estable, suficiente y equitativa. Y que si, en su caso, de forma reiterada y significativa los ciudadanos de Cataluña diesen su apoyo a fuerzas que llevan en su programa la independencia, el principio democrático de nuestra Constitución obligaría políticamente a buscar el encaje legal que permitiese algún mecanismo de consulta para comprobar la amplitud de esa aspiración. Pero esa consulta no tiene por que ser el punto de partida para avanzar hacia un mejor autogobierno.

## El argumento de que la crisis y el déficit público no permiten abordar la reforma de la financiación es erróneo

En este ámbito, debe considerarse que el **malestar con el modelo de financiación tiene fundamento objetivo, no se trata un recurso reivindicativo. Es, además, un malestar compartido por otras Comunidades Autónomas con insuficiencia financiera para atender a la cobertura de los servicios públicos fundamentales - educación, sanidad, servicios sociales- que tienen estatutariamente encomendados.**

Entre los expertos existe un amplio consenso sobre las fallas del actual modelo de financiación que puede concretarse en cuatro consideraciones: es complicado y poco transparente; genera una distribución por habitante excesivamente desigual y arbitraria; incorpora un déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal; y no dispone de un mecanismo razonable que asegure la equidad en el reparto vertical de recursos entre gobiernos central y autonómicos. **Este consenso es un buen punto de partida para la reforma.**

Y se dan varias vías para afrontar esa reforma de la financiación. Una es extender el modelo de la hacienda foral autónoma a otros territorios que lo soliciten, dotándolo de un fuerte componente solidario que hoy no tiene el modelo foral. Otra, rediseñar el reparto de impuestos entre gobiernos central y autonómicos para ceder mayor autonomía y responsabilidad de ingreso y gasto a las Autonomías. Una tercera, más posibilista, es eliminar del actual modelo fondos y subfondos e introducir en el cálculo de la financiación factores diferenciales objetivos, como el coste real de prestación de los servicios en las distintas zonas, la estructura demográfica, y la inflación diferencial. Además, podría reformarse el funcionamiento y la composición de la Agencia Tributaria con la participación de las Comunidades, y reducir el período entre la recaudación y la recepción de los ingresos. En cualquier caso, es de sentido común y de justicia incorporar los territorios forales al mecanismo común de solidaridad, cambiando la fórmula de cálculo del cupo.

**Las alternativas son muchas y viables, y el objeto de estas consideraciones no es profundizar en ellas. Lo que defendemos es la necesidad y urgencia de iniciar ese debate con la participación de todos los actores. El argumento de que la crisis y el déficit público no permiten abordar la reforma de la financiación es erróneo.** Este tipo de reformas deben plantearse y acordarse en tiempo de crisis y aplicarse de forma gradual en un periodo largo de tiempo para que no se den ganadores y perdedores.

### **Las reformas que afectan a los planes de gasto y ahorro de las familias deben acordarse en tiempos de crisis y aplicarse de forma gradual en tiempo de bonanza**

Hay que aceptar que las reformas conllevan ganadores y perdedores y, por ello, se debe tratar de hallar un equilibrio entre unos y otros. Aceptar esta realidad no implica abandonar el impulso reformista con que responder a las fuerzas del cambio tecnológico, económico y demográfico. Sencillamente, exige diseñar e implementar las reformas de tal forma que se minimice el coste para los perdedores, y que puedan aplicarse en el tiempo de modo que no agraven la recesión y la desigualdad.

Las reformas empresariales que tienen un impacto inmediato en la productividad y no aumentan la desigualdad, deben implementarse especialmente en tiempos de crisis porque sus efectos sobre la competitividad son rápidos. Por contra, las reformas sociales que buscan dar sostenibilidad al Estado del Bienestar, como la de las pensiones o del seguro de desempleo, en la medida en que afectan a los planes de ahorro y de gasto de las familias, deben ser gradualistas. Es decir, acordadas en tiempos de crisis pero implementadas de forma gradual en tiempos de bonanza. Este ritmo evita, además, que su aplicación acentúe las presiones recesivas de la economía. Las reformas llevadas a cabo en Suecia, en su crisis de principios de los noventa, son un ejemplo a seguir.

La buena experiencia con la *hucha de las pensiones* debería llevar a constituir mecanismos de salvaguarda de este tipo, para evitar que futuras crisis conduzcan a recortes en servicios públicos fundamentales como la educación y la sanidad.

\*\*\*\*\*

**Las consideraciones de esta *Opinión* pretenden resultar de utilidad para orientar los diálogos que tendrán lugar en el marco de la XXXII Reunión Círculo de Economía, conscientes de la amplitud y complejidad de los retos a los que debemos dar respuesta en los tiempos de transición que vivimos. Por ello, el objetivo del Círculo es contribuir a asentar esa cultura política que exige este mundo distinto al que hay que gobernar.**

**Más allá de la política, es necesario buscar un mejor reparto de responsabilidades entre gobiernos, sociedad y empresa. En la *Reunión* abordaremos también estas cuestiones y llamaremos especialmente la atención sobre la responsabilidad de la sociedad y, en particular, del mundo empresarial en la respuesta al problema del desempleo y la igualdad de oportunidades. Los partidarios del sistema de libre empresa tenemos que ser conscientes que el núcleo moral que legitima socialmente al sistema de mercado es la creación de oportunidades para todos. Y éste es un momento para comprometernos, más que nunca, en ello.**

Barcelona, Mayo de 2016