

Great Recession, Institutional Crisis and Social Change in Spain:

Institutional Analysis and Empirical Findings

Gonzalo Caballero (Universidad de Vigo)

Email: [gcaballero@uvigo.es](mailto:gcaballero@uvigo.es)

**Abstract:** The Great Recession has intensely affected the Spanish economy in recent years, and Spain is suffering the highest unemployment rate in Europe. But the Spanish downturn is not only an economic crisis. There is an institutional crisis that has been characterized by several corruption cases, a high power concentrated in the main political parties, the inefficiencies in the separation of powers and the federal decentralization process, the problems in the selection of political elites, high transaction costs and an inadequate governance structure in the EU to resolve the economic crisis in Europe, among others. Moreover, the assessment of political institutions, government and parliament has sharply declined in Spain and citizens manifest their distrust and dissatisfaction with polity and political actors. Social movements as the 15M movement, the result of the 2011 general elections, several general strikes, the decline of trust in the conservative government and the politicians are good examples of the process of change in the country. This paper studies the Spanish institutional and economic crisis, its effects and the social conflict and movements that are been generated, and it analyses the relevance of the economic crisis over the institutional and social change. The paper applies institutional analysis to the study of the Spanish political economy and empirical work to understand the relationship among the different variables.

**Keywords:** Economic Crisis, Institutional Change, Political Institutions, Social Movements, Trust in Government and Parliament, Spain

**Brief CV:** Gonzalo Caballero is an Associate Professor at the University of Vigo, Spain. He has been a Visiting Scholar at Washington University in St. Louis, the University of California in Santa Barbara and the University of California in Berkeley. He has published over fifty papers on institutional analysis in journals such as *Economic Modelling*, *Journal of Institutional Economics*, *Marine Policy*, *Ecological Economics*, *Revista de Estudios Políticos*, *Revista Española de Ciencia Política*, *REIS*, *Brazilian Journal of Political Economy*, and *Política y Gobierno*, among others. Recently, he has coedited two volumes: *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting* (Springer, 2011, with Norman Schofield) and *Advances in Political Economy* (Springer, 2013, with Norman Schofield and Daniel Kselman). His new co-edited book will be published by CIS at the end of 2013.

## La Gran Recesión, la crisis institucional y el cambio social en la sociedad española: Análisis institucional y resultados empíricos

Versión preliminar en castellano, no citar. Comentarios son bienvenidos.

### 1- Introducción

La economía política ha sido revitalizada en tiempos recientes a medida que las instituciones han retornado a la agenda de investigación principal de la sociología, la ciencia política y la economía. La concesión del premio Nobel de economía a Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson y Elinor Ostrom, principales referentes de la Nueva Economía Institucional, consolidó la idea de que las instituciones importan y pueden ser analizadas por los economistas (Caballero, 2001, 2002, 2011; Williamson, 2000), mientras politólogos y sociólogos también asumieron un giro institucional desde diversos programas de investigación (Caballero, y Arias, 2013; Caballero y Soto, 2013).

El nuevo institucionalismo en las ciencias sociales ha asumido un enfoque multidisciplinar que incorpora la inter-relación de las variables políticas y económicas (North, 1999; Schofield y Caballero, 2011; Schofield, Caballero y Kselman, 2012). Por una parte, las instituciones constituyen las reglas de juego de la economía, e incluyen a las reglas políticas como parte fundamental de la matriz institucional de una sociedad. Las instituciones políticas determinan la credibilidad de los derechos de propiedad y el volumen de los costes de transacción, y son claves para propiciar el éxito o fracaso económico de un país (North, 1990a; Acemoglu y Robinson, 2012). Por otra, la evolución económica de un país implicará cambios políticos y demandas institucionales, por ejemplo cuando el desarrollo económico hace que un país entre en una zona de transición que implica mayores posibilidades de tránsito de una dictadura a la democracia (Huntington, 1991).

El programa de investigación sobre economía política e instituciones requiere ampliar los esfuerzos empíricos que permitan extraer lecciones y construir explicaciones de la realidad empíricamente solventes. Como señalaba North (1993), la tarea del economista consiste "en mejorar las sociedades, y la manera de hacerlo es comprender el camino que siguen las sociedades que lo consiguen y el que siguen las que fracasan... una vez que tengamos una comprensión sobre qué determina el comportamiento de las economías a lo largo del tiempo, podemos mejorar ese funcionamiento". Por ello, el análisis de los procesos de cambio institucional de experiencias relevantes es el cauce para poder comprender las claves del desarrollo político y económico (Kingston y Caballero, 2009).

El cambio institucional de la España contemporánea es un caso relevante para el análisis institucional porque implica una experiencia exitosa que incluye el paso de una dictadura a la democracia y la modernización económica y social en el siglo XX, pero también porque España

es uno de los países más afectados por la Gran Recesión de la economía internacional, y el impacto de la misma en la senda institucional del país es una cuestión de interés para el análisis comparado.

Este artículo tiene por objeto estudiar la dinámica del cambio institucional de la sociedad española y analizar cómo la actual crisis económica afecta a esa dinámica, evidenciando como la coyuntura crítica dispara el nivel de insatisfacción política y propicia una crisis institucional. Para comprender la dinámica institucional de España en el siglo XXI, resulta necesario entender el proceso histórico de evolución de las instituciones españolas desde el siglo XX.

La segunda mitad del siglo XX constituyó una historia de éxito para la sociedad española, que experimentó un proceso de cambio institucional caracterizado por la reforma económica de mercado implementada en 1959, la transición política a la democracia de 1978, una reforma descentralizadora del poder político iniciada en la década de los ochenta y la integración en las instituciones europeas a partir de 1986. El cambio institucional de la sociedad española implicó cambios en instituciones formales e informales, y permitió la democratización política del país, la modernización y europeización de la sociedad civil, el desarrollo económico del país y la formación de un Estado del bienestar (Caballero, 2008; Caballero y Arias, 2010).

Este proceso supuso un cambio de equilibrio institucional para la economía política española, que transitó desde el equilibrio institucional del primer franquismo hacia el nuevo equilibrio institucional de la democracia española. Mientras el primer equilibrio se caracterizaba por un modelo insostenible en el largo plazo que suponía un carácter auto-destructivo del mismo, el equilibrio institucional que emerge de la transición política se basa en el consenso y constituye un marco institucional que podría sostenerse y auto-reforzarse con el paso del tiempo. El cambio de equilibrio institucional es el resultado de un proceso de cambio institucional endógeno que tiene en consideración el cambio de cuasi-parámetros sociales, culturales e ideológicos (Greif y Laitin, 2004; Caballero, 2008).

El nuevo equilibrio institucional que emerge tras la dictadura supone unas reglas de juego que permiten un mayor nivel de eficiencia en los mercados políticos y económicos, la formación de políticas públicas en términos homologables al entorno europeo y la configuración de un Estado contractual que incorpora a los distintos sectores de la sociedad española, respeta los derechos de propiedad y el sistema democrático.

Sin embargo, a pesar de los avances en eficiencia que una estática comparativa concluye al analizar ambos equilibrios, el modelo institucional que emerge de la transición política continúa sufriendo diversas deficiencias y debilidades (Arias y Caballero, 2009; 2013). Problemas de corrupción, ineficiencias del sistema judicial, disfuncionalidades del modelo de descentralización, restricciones en los mercados políticos, disfuncionalidad de la segunda cámara parlamentaria, ausencia de actores de veto o concentración de poder en las jerarquías partidarias son algunas de las debilidades institucionales detectadas a lo largo de la experiencia democrática española (Caballero, 2006). Y estas debilidades han coexistido con un cierto nivel de desafección política.

Pero será con la crisis económica internacional de 2008 cuando la erosión de la confianza en las instituciones y el sistema político español se hace más patente. La Gran

Recesión de la economía mundial supuso una crisis diferencial para la economía española, en la que junto a los problemas internacionales aparecen dificultades específicas en España como el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, el alto nivel de endeudamiento privado, la falta de control del déficit público, el deterioro financiero de las cajas de ahorro, la explosión de la prima de riesgo y el crecimiento de la tasa de desempleo hasta el nivel más alto de los países europeos. Todo ello implica un alto nivel de deterioro en los niveles de bienestar del país (recesión económica, recortes sociales, exclusión social de ciertos sectores, paro estructural) que implica la aparición de movimientos de contestación social como el 15M, las huelgas generales, la plataforma anti-desahucios o las acciones del Sindicato Andaluz de Trabajadores.

Paralelamente, las debilidades institucionales que ya acaecían en el modelo español se mantienen durante la crisis, y algunos sucesos nuevos pueden ser sintomáticos del agravamiento de algunos de los tradicionales vicios institucionales. Así, el descubrimiento de nuevos casos de corrupción que durante años habían persistido ocultos en los principales partidos políticos o en la familia real, el incumplimiento de promesas políticas, las tensiones políticas por las relaciones de Cataluña en el modelo institucional español, o el enrocamiento de las élites políticas, evidencia como durante la crisis las principales tendencias de debilidad institucional persisten.

Todo ello implica un incremento sin precedentes en el nivel de insatisfacción política y en la desconfianza y el descontento con el sistema político. De este modo, se evidencia esa insatisfacción con la política y emerge una demanda de cambio de las instituciones políticas. En todo caso, esta insatisfacción política es común a otros países porque la crisis económica mundial daña la valoración política y la confianza en los gobiernos nacionales y la política. Específicamente, hay evidencia empírica sobre cómo el crecimiento de la tasa de desempleo implica una fuerte caída de la confianza en las instituciones políticas, y Stevenson y Wolfers (2011) muestran como la caída brusca de la confianza ciudadana en las principales instituciones de EEUU puede ser explicada en función de la recesión económica del país. Por todo ello es relevante estudiar si la caída de la confianza en las instituciones políticas del país se debe a las debilidades de las mismas o, más bien, a la etapa crítica del ciclo económico (Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martín, 2013).

El artículo se estructura del siguiente modo. El apartado 2 analiza el cambio de equilibrio institucional que se produjo en España del franquismo a la democracia. El apartado 3 estudia las debilidades del marco institucional español. El apartado 4 presenta cómo se desarrolla la crisis económica en España. El apartado 5 analiza la crisis institucional de la economía española y sus relaciones con la crisis económica, focalizando en el mantenimiento de las debilidades institucionales, el surgimiento de nuevos movimientos de descontento social y el carácter procíclico del aumento de la desconfianza política. Las conclusiones cierran el artículo relacionando la crisis económica y la crisis institucional española).

## 2- Cambio de equilibrio institucional del franquismo a la democracia

Tras la guerra civil española, en la década de los años cuarenta del siglo XX, el dictador y los dirigentes del régimen franquista eliminaron la democracia y el parlamentarismo, y

diseñaron un nuevo marco institucional para la economía española. El franquismo adoptó una fórmula política que concentraba el poder político en el dictador Franco y propugnó, especialmente en su primera etapa, una identificación entre nación y Estado que ahogaba a la sociedad civil. Ese marco institucional configuró un Estado depredador en el sentido northiano, estableciéndose una relación de agencia gobernante-gobernado en la que el Estado estaba al servicio de un principal que sólo incorporaba a sectores sociales caracterizados por su antirepublicanismo. Este escenario depredador implicó: A) que el Estado estaba al servicio de intereses particulares y no incluyentes; B) que el modelo estatal no aglutinaba al conjunto de los agentes sino que actuaba al servicio de ciertos intereses depredadores, que recogía a los vencedores de la guerra civil; C) que no existía una división de poderes que garantizase los derechos de propiedad y la credibilidad del compromiso gubernamental (North, 1981; North, 1990a; North y Weingast, 1989). En este sentido, el Estado franquista no constituyó un Estado de derecho y eliminó el sistema democrático, la división de poderes y posibilidad de la alternancia en el poder (Varela, 2006).

Es en los años cuarenta cuando el régimen franquista llevó a la práctica su genuino programa político-económico, definiendo el marco institucional de un Estado depredador. Los mercados fueron limitados en su función de mecanismo asignador y el marco institucional se alejó del adecuado para el desarrollo capitalista. Pero además, junto a ese intervencionismo que mermó las posibilidades de la economía española, el depredador asumió una pretensión de autoabastecimiento nacional que suponía la sustitución de importaciones –autarquía-, apostando por un proteccionismo que se edificaba sobre la convicción en la capacidad del “papel director” del Estado para dirigir la economía al margen de los agentes económicos.

La política del depredador supuso una “larga noche” para la economía española al establecer una fórmula institucional que no respetaba los derechos de propiedad privada y conllevaba altos costes de transacción, explicando el fracaso económico de la década de los cuarenta. A pesar de su ineficiencia, este costoso equilibrio institucional perduró hasta la década siguiente.

El resultado es que el marco institucional español supuso un modelo genuino de Estado depredador que constituía un factor limitativo del crecimiento económico. Ese marco implicó unas instituciones de auto-cumplimiento durante esa década (un equilibrio institucional, un estado estacionario), capaces de prevalecer a pesar de su ineficiencia durante aquellos años, pero incapaces de perpetuarse a lo largo de todo el régimen franquista. Tales reglas implicaron una situación de alta ineficiencia en el primer franquismo.

La España de los cuarenta se corresponde con esta situación próxima al equilibrio y estabilidad institucional, que sólo se puede entender en una sociedad aterrada por la violencia potencial y real del régimen y por el recuerdo de la confrontación civil. Las instituciones de auto-cumplimiento que prevalecieron durante los años cuarenta no consiguieron perpetuarse posteriormente en el franquismo (no llegaron a generar un círculo de retroalimentación que las hiciera auto-reforzadoras). De este modo, cuando se hacen endógenos los cuasi-parámetros y se incluye un horizonte temporal más extenso, el equilibrio institucional de los cuarenta (de auto-cumplimiento en el corto plazo) configuró un escenario auto-destructivo, en el sentido de Greif (2001, 2006), al ampliar el horizonte temporal. Esto implica que el equilibrio institucional del primer franquismo, que combinaba el depredador genuino y la depresión económica, no se sostuvo con el paso del tiempo, iniciando un proceso de cambio institucional que reorientó la senda institucional de la economía española.

La dictadura franquista conservó los rasgos del modelo de Estado depredador durante los treinta y seis años (1939-1975) en que caracterizó al marco institucional español. Sin embargo, el franquismo no constituyó un período homogéneo, sino que las instituciones experimentaron diversos cambios. De hecho, recientemente Varela (2006) ha señalado que el Estado franquista, que nació como un Estado totalitario basado en la legitimidad carismática de Franco, se fue transformando lentamente desde 1945 en un Estado autoritario. A la vez debe destacarse que dicho modelo depredador no impidió el crecimiento económico durante buena parte del franquismo.

Así, el cambio institucional en los sesenta y primeros setenta permitió el “desarrollismo español”. Esta experiencia es consistente con las hipótesis de Barzel (1997, 2002), North (2000) y Olson (2000) sobre la posibilidad de que, bajo un soberano maximizador de su riqueza, surja con el paso del tiempo el crecimiento económico (al igual que podría ocurrir con el “bandido estacionario”). En términos olsonianos, la causa debe buscarse en la “segunda mano invisible” que lleva a los intereses depredadores a usar el poder de forma coherente con el interés general, a pesar de no formar parte su interés inicial como maximizador.

En la década de los cincuenta coinciden en el caso español ligeros cambios institucionales, la salida de la depresión y las primeras muestras de crecimiento económico tras la guerra civil. Nuevas circunstancias del entorno interior y exterior llevan a los dirigentes del Estado depredador a adaptarse para sobrevivir modificando el marco institucional, y de este modo, se empieza a romper la situación de auto-cumplimiento que prevalecía en la década anterior. Los cincuenta constituyen un “decenio bisagra”, es decir, una fase de adaptación hacia un cambio de política económica del régimen, que se aleja poco a poco del modelo proteccionista e intervencionista de la década anterior y lo acabará abandonando definitivamente en 1959.

En julio de 1959 la crisis creciente colocó a la economía española en una “virtual suspensión de pagos”, y el régimen, en su esfuerzo por adaptarse a las circunstancias y sobrevivir, optó por un nuevo orden económico de estabilización y liberalización a través del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959.

Frente a las políticas públicas de un primer franquismo que combinaban inflación, protección e intervención, el régimen apostó en ese año de forma decisiva por una nueva política de estabilidad, liberalización y mercado (Varela, 1989). El Plan estableció las bases para una etapa de fortísima expansión con elevadas tasas de crecimiento económico (“el desarrollismo español”). En este proceso de desarrollo que caracteriza la década de los sesenta y los primeros años setenta se modificó la función de producción de la economía española y se transformaron los hábitos de consumo y comportamiento económico de la sociedad española (García Delgado y Jiménez, 1999). Este cambio corrió paralelo al creciente despertar político y social de la ciudadanía española (Gracia y Ruiz, 2001, Muñoz, 2006).

Durante casi cuatro décadas el marco institucional español se caracterizó en lo político por un régimen dictatorial personalista centrado en torno a la figura del general Franco. Pero cuando muere el dictador, los fundamentos institucionales del régimen se desvanecen y todas las piezas del mismo inician un proceso de contratación político-social en el que buscan “re-situarse” y en el que entran en negociación otras partes no procedentes del régimen. El resultado fue que a través de la reforma política se generó un “nuevo equilibrio institucional”, que tiene como eje de referencia el texto constitucional de 1978.

En la etapa constituyente, el enfrentamiento civil era el gran mal a evitar, conscientes los distintos sectores de los altos costes que implicaría la no cooperación a la hora de establecer el nuevo marco institucional. Así, los agentes más reformistas y moderados del régimen franquista estuvieron dispuestos a aceptar una ruptura pactada hacia un nuevo Estado contractual ante el temor de movimientos opositores revolucionarios, y los partidarios de las opciones democráticas también prefirieron pactar antes que correr el riesgo de un endurecimiento del régimen y de una nueva guerra civil (Colomer, 1998, 1999).

El proceso de negociaciones permitió llegar a una solución de equilibrio cooperativo que implicó ganancias de eficiencia, sin que de antemano esta secuencia histórica estuviese predeterminada (Aoki, 1996), pues existían grados de libertad (Dixit, 1996). La transición política (1975-1978) incluyó una fase de autodisolución del Estado depredador seguida de la gestación del Estado contractual. Los análisis de acción estratégica sobre las conductas de los actores relevantes explican un proceso de elección transitiva en el que la opción de ruptura se impuso a la de reforma, y esta a la de continuidad (Colomer, 1998, 1999).

Las bases de una nueva etapa política asentada sobre la Constitución de 1978 establecen un sistema democrático, la división de poderes, la existencia de un mecanismo de ejecución de contratos a través de un sistema judicial independiente, un Tribunal Constitucional, el derecho al voto mediante sufragio universal y un sistema electoral competitivo que permite la alternancia en el gobierno. Lejos del marco de la concentración del poder del régimen franquista, el nuevo sistema constituye un "Estado contractual" en sentido northiano, que nace del contrato, incorpora una gama amplia de intereses y establece mecanismos de pesos y contrapesos que conceden credibilidad a las reglas de juego (North, 1981, 1990a; North y Weingast, 1989). España transita así desde un Estado depredador a uno contractual<sup>1</sup>.

Esta solución institucional de la transición generó una delimitación de lo público y lo privado más nítida que nunca en la historia de España. El tradicional intervencionismo discrecional del Estado depredador dio paso a un sistema reglado en el que las bases constitucionales y la estructura organizativa del Estado limitan el alcance de los poderes públicos y configuran un espacio de actuación propia para el sector privado y para el libre funcionamiento de la economía de mercado.

En cuanto a la formación de las políticas públicas, el nuevo marco institucional supuso unas reglas de juego político que redujeron los costes de transacción y permitieron ganancias de eficiencia respecto a la situación política anterior. Según North (1990b), la estructura institucional más favorable para acercarse a las condiciones institucionales y de información propias de un mercado político eficiente es la sociedad democrática moderna con sufragio universal. La mutación formal del Estado español supuso un avance en esta dirección.

El resultado supuso un Estado contractual, democrático y pactado que redujo los costes de transacción y constituyó unas instituciones de auto-cumplimiento (es decir, a los actores les

---

<sup>1</sup>El establecimiento del Estado contractual genera un nuevo marco institucional que afecta al funcionamiento de la economía y también a la elaboración de las políticas públicas. De acuerdo con las tesis olsonianas, dos condiciones son necesarias para la buena marcha de la economía: por un lado, el derecho garantizado y bien definido a la propiedad privada para todos, y la ejecución imparcial forzosa de los contratos; y por otra, la ausencia de depredación. En ambas direcciones, el Estado contractual edificado en 1978 supuso saltos cualitativos respecto al modelo anterior, permitiendo que la economía española se dotase de un "gobierno potenciador del mercado", lo suficientemente poderoso como para proteger y establecer el derecho a la propiedad privada y la ejecución de contratos, y a la vez limitado para no poder privar a los individuos de esos derechos (Olson, 2000).

resultó de interés adherirse a las nuevas reglas que crearon, que eran de auto-cumplimiento), conforme a la noción de Greif (2001). El carácter de auto-cumplimiento de las instituciones de esta etapa abarca tanto el proceso de negociación entre actores políticos del texto constitucional como las propias transacciones entre actores sociales y políticos que permitieron el acuerdo.

Un enfoque dinámico de amplio horizonte temporal permite comprender como este escenario de equilibrio de auto-cumplimiento se ajusta en la dinámica española del cambio institucional y cómo se configura como un equilibrio auto-reforzador (Greif y Laitin, 2004), que desata una serie de inercias y procesos que lo refuerzan (también en el sentido de los círculos virtuosos de Olson (2000)). A medida que el comportamiento de un cada vez mayor número de ciudadanos se va ajustando al nuevo comportamiento de autocumplimiento, la mejor respuesta para el resto de la gente es adaptar ese comportamiento también. La institución previa ha sido minada y el nuevo comportamiento se institucionaliza.

De este modo, la reforma política de democratización actuó como un equilibrio puntuado, es decir, la transición podría hacer parecer que el cambio institucional ha sido abrupto, pero realmente hay que tener en cuenta que el cambio institucional se ha correspondido con un proceso evolutivo general que tenía sus orígenes en el franquismo. Con la transición, se evidenció que aún cuando el cambio institucional no era previsto ex –ante por todos, muchos agentes acabaron reconociendo ex –post que seguir con las conductas del pasado no era óptimo por más tiempo. Con el cambio político se generaliza el abandono de ciertas conductas pasadas, y la transición evidenció que los comportamientos de los agentes durante el final del franquismo no constituían una situación sostenible (Greif, 2006).

En términos de la teoría de cambio institucional de Avner Greif, debe señalarse que en la última etapa del franquismo, como resultado del desarrollo económico y la modernización social, se modificaron varios “cuasi-parámetros” (cambios sociales, culturales, religiosos) y que esto limitó la validez del marco institucional franquista, reduciendo el rango de situaciones en las que el comportamiento acorde con la estructura de auto-cumplimiento del franquismo era viable.

Las tendencias políticas, sociales, económicas y culturales generadas desde el nuevo equilibrio institucional consolidaron el marco institucional de auto-cumplimiento de la democracia, convirtiéndolo en auto-reforzador al reafirmarse la senda institucional a través de procesos de retroalimentación que perpetúan los comportamientos y los procesos de auto-cumplimiento en las diversas situaciones cambiantes que la política y la economía española afrontan. Los cuasi-parámetros de distinto orden van a ir cambiando, pero lo hacen de modo que reafirman el marco institucional básico, o hacen que este se adapte sin suponer su ruptura, como en la dinámica de descentralización (Caballero, 2005a). En este sentido, estudios sociológicos reflejaron durante años el alto grado de satisfacción de la ciudadanía española con el marco institucional que emergió de la transición democrática. De este modo se constataron factores como el sentimiento de orgullo de los españoles por la transición, el apoyo a la celebración del día de la Constitución como fiesta nacional y el respaldo a la democracia (Moral, 2000).

### 3- Indicadores y debilidades institucionales de la democracia española<sup>2</sup>

A pesar de los avances que el nuevo equilibrio institucional establecido con la democracia española supuso en términos de eficiencia con respecto al equilibrio institucional del franquismo, la estructura institucional española tiene un conjunto de debilidades institucionales que se han ido manteniendo a lo largo de la experiencia democrática, especialmente si la comparamos con los países institucionalmente más avanzados. Antes de proceder a presentar algunas de estas debilidades, los datos de calidad institucional que para la economía española aporta el Banco Mundial en los informes Doing Business y Governance Matters permiten una primera aproximación. Los cuadros 1 y 3 recogen tales datos y muestran un panorama de la estructura institucional de la economía española.

**Cuadro 1. Indicadores de la Gobernanza de la economía española.**

<b>Indicador de Gobernanza</b>	<b>Año</b>	<b>Rango de Percentil*</b>	<b>Nivel del indicador**</b>	<b>Error Standard***</b>
Voz y responsabilidad	2011	84.0	+ 1.10	0.15
	2005	84.1	+ 1.11	0.19
	1996	89.9	+ 1.33	0.22
Estabilidad política	2011	50.9	+ 0.13	0.24
	2005	56.3	+ 0.33	0.27
	1996	54.8	+ 0.28	0.36
Efectividad del gobierno	2011	82.0	+ 1.02	0.21
	2005	89.3	+ 1.49	0.19
	1996	90.2	+ 1.62	0.23
Calidad regulatoria	2011	82.0	+ 1.09	0.23
	2005	88.2	+ 1.29	0.19
	1996	84.8	+ 1.14	0.27
Estado de derecho	2011	85.9	+ 1.20	0.15
	2005	84.2	+ 1.10	0.17
	1996	90.9	+ 1.39	0.19
Control de corrupción	2011	81.0	+ 1.06	0.18
	2005	88.8	+ 1.29	0.18
	1996	83.9	+ 1.05	0.23

Fuente: Kaufmann, Kray y Mastruzzi (2010): The Worldwide Governance Indicators, 1996-2011.

\* Recoge la posición de España con respecto al resto de países del mundo. 0 corresponde al nivel más bajo y 100 al nivel más alto.

\*\* Las estimaciones de cada uno de los indicadores se construyen de forma que valores más altos representan mejores resultados en una escala desde -2.5 a +2.5. Estas estimaciones asumen la existencia de un margen de error y se basan en evaluaciones subjetivas procedentes de una variedad de fuentes.

\*\*\* Esta desviación captura la precisión de la estimación de gobernanza para cada país.

Analizando los datos del cuadro 1, vemos que la tercera columna indica el nivel del indicador correspondiente de la gobernanza española en relación al resto de países del mundo, y para los años analizados, el principal déficit comparativo de la gobernanza española se encuentra en el indicador de estabilidad política. Asimismo, podemos señalar que la

<sup>2</sup> Esta sección es una revisión y actualización de los análisis de Arias y Caballero (2009, 2013).

gobernanza del país no mejora sustancialmente en ninguno de los indicadores si comparamos la situación de 1996 con la del 2011, e incluso en la mayoría de indicadores empeora.

El balance general sitúa a España entre los países con una calidad institucional homologable a otros países desarrollados pero con unos indicadores que claramente son inferiores al de los países que ocupan las primeras posiciones, cuestión que podemos evidenciar si por ejemplo comparamos los indicadores de España con los de algún país escandinavo, como por ejemplo Finlandia (véase cuadro 2).

**Cuadro 2. Gobernanza de España y Finlandia: Análisis Comparado, 2011.**

<b>Indicador de Gobernanza</b>	<b>País</b>	<b>Rango de Percentil*</b>	<b>Nivel del indicador**</b>	<b>Error Standard***</b>
Voz y responsabilidad	España	84.0	+ 1.10	0.15
	Finlandia	97.2	+ 1.54	0.15
Estabilidad política	España	50.9	+ 0.13	0.24
	Finlandia	97.6	+ 1.38	0.24
Efectividad del gobierno	España	82.0	+ 1.02	0.21
	Finlandia	100	+ 2.25	0.21
Calidad regulatoria	España	82.0	+ 1.09	0.23
	Finlandia	96.2	+ 1.77	0.23
Estado de derecho	España	85.9	+ 1.20	0.15
	Finlandia	100	+ 1.96	0.15
Control de corrupción	España	81.0	+ 1.06	0.18
	Finlandia	98.6	+ 2.19	0.18

Fuente: Kaufmann, Kray y Mastruzzi (2010): The Worldwide Governance Indicators, 1996-2011.

En el otro informe anual que es bien conocido, el Doing Business, España ocupa la posición 44 en el mundo en la clasificación general de calidad institucional para hacer negocios correspondiente a 2013 (World Bank Group, 2013). Véase el cuadro 3 para una aproximación integral a la información más actualizada de la calidad institucional española de acuerdo a los indicadores del Doing Business.

También podríamos recurrir a índices de globalización económica como los elaborados por la revista Foreign Policy o por el KOF Swiss Economic Institute. Según este último, en 2013 España ocupa el puesto 28 de globalización económica en el ranking mundial, pero si tenemos en consideración el Kof Index que incorpora las dimensiones políticas, sociales y económicas de la globalización, el país sube en el ranking hasta el puesto 17. Asimismo, otro indicador de la calidad institucional viene dado por los índices de libertad económica que elaboran el Fraser Institute o la Heritage Foundation, aunque estos índices tienen una considerable carga ideológica. Pues bien, según la Heritage Foundation, en 2013 España es un país moderadamente libre que ocupa la posición 46 en el ranking mundial, por debajo de países como Colombia, Uruguay o Perú.

En este sentido, y a la luz de todos estos indicadores, no resulta extraño que el Global Competitiveness Report (World Economic Forum, 2013-14) sitúe a España en el puesto 35 del ranking mundial, justamente después de China, Puerto Rico, Islandia, Estonia, Omán y Chile.

<b>Cuadro 3. ESPAÑA: Caracterización del marco institucional para hacer negocios, 2013</b>			
<b>APERTURA DE UNA EMPRESA</b>		<b>PROTECCIÓN DE LOS INVERSORES</b>	
Procedimientos (número)	10	Índice de grado de transparencia (0-10)	5
Tiempo (días)	28	Índice de responsabilidad del director (0-10)	6
Coste (% de ingreso per cápita)	4.7	Índice de facilidad para juicios de accionistas (0-10)	4
Capital mínimo (% de ingreso per cápita)	13.2	Índice de fortaleza de protección del inversor (0-10)	5.0
<b>MANEJO DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN</b>		<b>PAGO DE IMPUESTOS</b>	
Procedimientos (número)	8	Pagos (número por año)	8
Tiempo (días)	182	Tiempo (horas por año)	167
Coste (% de ingreso per cápita)	51.8	Impuesto a las ganancias (%)	1.2
		Impuestos laborales y contribuciones (%)	36.8
		Otros impuestos	0.7
		Tasa de impuestos total (% de ganancia)	38.7
<b>OBTENCIÓN DE ELECTRICIDAD</b>		<b>COMERCIO FRONTERIZO</b>	
Procedimientos (número)	5	Documentos para exportación (número)	5
Tiempo (días)	101	Tiempo para exportación (días)	9
Costo (% de ingreso per cápita)	232.1	Coste de exportación (US\$ por contenedor)	1260
		Documentos para importación (número)	6
		Tiempo para importación (días)	9
		Coste de importación (US\$ por contenedor)	1350
<b>REGISTRO DE LA PROPIEDAD</b>		<b>CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS</b>	
Procedimientos (número)	5	Procedimientos (número)	40
Tiempo (días)	13	Tiempo (días)	510
Coste (% del valor de la propiedad)	7.1	Coste (% de cantidad demandada)	17.2
<b>OBTENCIÓN DE CRÉDITO</b>		<b>RESOLUCIÓN DE LA INSOLVENCIA</b>	
Índice de fortaleza de derechos legales (0-10)	6	Tiempo (años)	1.5
Índice del nivel de información de créditos (0-6)	5	Coste (% del valor)	11
Cobertura de registro público (% de adultos)	53.3	Tasa de recuperación (centavos sobre dólar)	76.5
Cobertura de agencia privada (% de adultos)	13.2		

Fuente: Banco Mundial (2013).

Entrando más en el análisis histórico e institucional, ya hemos resaltado que la estructura institucional española que se edifica sobre el equilibrio institucional de la transición política supone avances sustanciales con respecto a la situación anterior, y que además ha permitido homologar el marco institucional español al del entorno europeo. Pensemos, por ejemplo, en los sistemas contables y la canalización de los flujos de información, o en lo relativo a la formación de políticas públicas, específicamente a la formación de la política económica (Arias y Caballero, 2013).

Sin embargo, en el marco institucional español también subsisten elementos de ineficiencia institucional significativos, que conllevan importantes impactos económicos, y que pueden requerir de políticas de reformas que no siempre han estado en la primera línea de la agenda política (Arias y Caballero, 2009, 2013):

A) Ineficiencias del sistema político-electoral (reglas de juego, incentivos, transacciones). Que las transacciones en los mercados políticos implican altos costes de transacción, incluso mayores que las transacciones económicas, es algo bien conocido en la economía política moderna, y sobre lo que el análisis político de los costes de transacción ha realizado diversas

contribuciones (North, 1990b; Caballero y Arias, 2003). De este modo, el diseño institucional del sistema político resulta clave para facilitar las transacciones políticas y así favorecer resultados eficientes. Lo cierto es que el sistema político que se estableció en España con la transición a la democracia permitió la consolidación democrática del país, pero existen imperfecciones en el sistema, por ejemplo, argumentando cómo el sistema electoral español distancia a los diputados de las preferencias de sus electores de distrito, y los convierte en políticos al servicio de la estructura jerárquica de los partidos. Pues bien, en la medida en que las reglas internas de las organizaciones políticas tienen insuficientes mecanismos de cumplimiento y la democracia interna está limitada, las soluciones de gobernanza partidaria resultan imperfectas y los costes de transacción pueden ser especialmente altos. Asimismo, es evidente la disfuncionalidad del Senado como segunda cámara parlamentaria.

B) Problemas de corrupción. España dista de haber resuelto el problema de la corrupción. Es sabido que la medición y comparación internacional más reconocida de esta variable es la que realiza Transparencia Internacional, cuyos resultados suelen ser generalmente aceptados. Pues bien, en 2012 España ocupa el puesto 30 en el ranking de los países menos corruptos del mundo, empatado con Botsuana. Fíjense: 65 puntos frente a los 90 puntos de los países menos corruptos como son Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. La presencia de corrupción no solamente reduce la calidad de la democracia, sino que también tiene un importante coste en términos económicos, dado que este tipo de problemas tiende a destruir elementos importantes de confianza en la interacción social.

C) Ineficiencia burocrática. Al estudiar los procesos burocráticos, la economía española tiene un importante déficit, como recoge la información de Doing Business relativa a la facilidad para la apertura de una empresa: en España para abrir una empresa hacen falta diez procedimientos y el proceso dura 28 días. En el Reino Unido, basta con seis procedimientos y trece días, y en Nueva Zelanda o Australia, llega con un procedimiento y un día (World Bank Group, 2013). Lo cierto es que los datos indican que la economía española padece un exceso de carga burocrática.

D) Un sistema judicial altamente ineficiente. Varios problemas pueden ser apuntados para el caso del sistema judicial. En primer lugar, el sistema judicial español resulta lento y acumula importantes retrasos en su generación de resoluciones. En segundo lugar, existe un alto grado de formalismo procedimental y de burocratización que añade rigidez y lentitud al sistema. En tercer lugar, la calidad de las resoluciones judiciales es manifiestamente mejorable, dado que solamente algo menos de dos tercios de las sentencias (63,9%) se confirman finalmente; el resto son revocadas total (16,45%) o parcialmente (18,18%), o bien directamente anuladas (1,47%) por parte de un tribunal superior (datos todos relativos a casos resueltos en los juzgados civiles de primera instancia en 2004). En cuarto lugar, hay que añadir el problema de que el grado de ejecución de las sentencias es realmente reducido. El propio Servicio de Inspección del CGPJ constataba la existencia de 270.000 sentencias sin ejecutar a finales de 2007. Finalmente, el sistema judicial español adolece de serios problemas de independencia, fácilmente identificables, como en el caso del propio Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional, donde el nombramiento de sus miembros por el Parlamento siguiendo un criterio de cuotas ha tenido un efecto muy perverso de politización de la justicia (Iglesias y Arias, 2007; Arias y Caballero, 2013).

E) Problemas en el modelo federal del Estado de las Autonomías: El proceso de descentralización desarrollado a partir de la aprobación de la Constitución de 1978 ha llevado al Estado de las Autonomías, que implica un importante nivel de descentralización política (Caballero, 2005). Pero este proceso ha venido muy marcado en muchas ocasiones por consideraciones que tienen poco que ver con la eficacia y la eficiencia. Entre las ineficiencias de este proceso institucional, podemos señalar las siguientes: En primer lugar, los problemas de eficiencia económica derivados de la tradicional falta de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA, cada vez más superada, y de la insuficiencia fiscal de los ayuntamientos para las funciones que tienen que cubrir. En segundo lugar, la descentralización autonómica se ha convertido en un proceso permanentemente abierto, lo que introduce un elemento de inestabilidad y presión continua. En tercer lugar, en aquellas legislaturas en las que el gobierno central carece de mayoría absoluta en el parlamento, los partidos de base territorial encuentran un escenario óptimo para la negociación política: desempeñan una posición bisagra en la que facilitan la estabilidad política del gobierno a cambio de la atención de sus demandas y de la cesión de competencias<sup>3</sup>. En cuarto lugar, existe un riesgo de que se genere algún grado de segmentación artificial de los mercados, peligrosa tendencia que no se refiere solamente a gobiernos de orientación nacionalista periférica; también en el comportamiento de comunidades como la de Madrid cuando ha encabezado los procesos de competencia fiscal a la baja.

#### 4- De la Gran Recesión a la crisis económica española

Mientras los organismos económicos internacionales pronosticaban un año 2008 de expansión y crecimiento económico internacional, la conjunción de un conjunto de factores acabaría generando una "tormenta perfecta" en la economía mundial. La crisis de las hipotecas sub-prime asociada a la caída del precio de la vivienda en Estados Unidos, las grandes variaciones en los precios de la materias primas (sobre todo energéticas), los desajustes cambiarios y la debilidad y falta de regulación de los sistemas financieros estaban entre esos factores.

La crisis de las hipotecas subprime en Estados Unidos en verano de 2007 reflejó el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, y con las debilidades de un sistema financiero que había relajado los criterios de control y regulación pública, los mercados financieros se vieron arrastrados a una situación de enorme dificultad.

A lo largo del 2008 se sucede un escenario de crisis e inestabilidad financiera en la economía norteamericana. La intensidad de la crisis llega a su máximo entre el 15 y el 17 de septiembre del 2008, con la histórica bancarrota de Lehman Brothers, el salvamento público de la aseguradora AIG y la absorción de Merrill Lynch por el Bank of America. A renglón seguido

---

<sup>3</sup>La combinación de tres elementos explican esta situación: un sistema electoral proporcional corregido por la regla d'Hondt, la delimitación de circunscripciones provinciales y la existencia de fuerzas políticas con una fuerte implantación territorial pero limitada a sólo algunas comunidades autónomas.

se desató el pánico y el crédito dejó de funcionar. La crisis en los Estados Unidos se desarrolló consecutivamente en tres niveles: el sector inmobiliario, el sector financiero y la demanda de consumo norteamericano, entre los cuales se generaron círculos viciosos que acentuaron la intensidad del desastre.

Pero además, en un escenario de globalización financiera, la crisis económica de la primera potencia mundial se acabó trasladando al resto de la economía internacional. En concreto, la crisis de las subprime en Estados Unidos acabó golpeando a instituciones y mercados financieros de otros muchos lugares de la economía mundial, y la crisis financiera se plasmó también en la dificultad de conseguir que el crédito fluyese en la economía mundial. La crisis financiera que estalló en septiembre del 2008 implicó una escasez de liquidez en el mercado interbancario y una gran inestabilidad financiera, y se acabó traduciendo en una crisis mundial de la economía real, de modo que a finales de 2008 y principios del 2009 tanto los países de ingreso alto como aquellos en desarrollo sufrieron una fuerte caída de la actividad económica (Banco Mundial, 2009). La economía mundial cayó en la Gran Recesión.

Los efectos de contagio y transmisión del elemento de inestabilidad pronto llegaron a Europa, en donde muchos de los sistemas bancarios mostraron un enorme grado de fragilidad, que había permanecido oculto durante el periodo de euforia. El Informe de Financiamento para el Desarrollo Mundial del 2009, realizado por el Banco Mundial, concluía que “el estallido de la crisis financiera provocó una amplia liquidación de inversiones, una pérdida sustancial de riqueza en todo el mundo, mayores restricciones en el otorgamiento de créditos y un crecimiento generalizado de la incertidumbre. Costes más altos en los préstamos y mayores restricciones en las condiciones crediticias, junto con la mayor incertidumbre, generaron una huída hacia la calidad, provocaron que las empresas redujeran sus gastos de inversión y que los hogares pospusieran la compra de productos costosos. Este rápido crecimiento del ahorro por precaución condujo a una abrupta reducción de la inversión mundial, la producción, el comercio y el PIB durante el último trimestre del 2008, tendencia que continuó en el primer trimestre de 2009”. El resultado fue que la economía mundial experimentó una tasa de crecimiento negativa en 2009, como no se recordaba desde la Segunda Guerra Mundial, por lo que se puede asegurar que existe cierto consenso en que se trata de la crisis económica internacional de mayor envergadura desde la Gran Depresión de los años treinta, y que en todo caso sólo la crisis energética y económica de los años setenta alcanzó dimensiones algo comparables.

El escenario de crisis de la economía internacional desde 2008 no ha sido ajeno a la situación española, sino que por el contrario, España constituye uno de los casos en los que la crisis internacional se ha vivido con mayor virulencia, pasando de una etapa de crecimiento acumulado, generación de empleo y expansión de las políticas sociales a otra de recesión, alto desempleo y recortes sociales. Realmente, la fase recesiva del ciclo económico español no se deriva solamente de la crisis financiera internacional, sino que los datos de 2007-2008 anteriores a septiembre de 2008 (referentes a inversión y acumulación de capital, desaceleración del crecimiento del precio de la vivienda, flujo de créditos a hogares y empresas) ya indicaban que la etapa de bonanza iniciada a mediados de los noventa estaba finalizando (Bentolila et al., 2010).

Tras el G-20 de Washington, y en la misma dirección que lo hicieron los principales países, a finales de 2008, el gobierno de España apostó por una política fiscal expansiva a través de programas de estímulo que tenía por fin evitar el colapso en la economía mundial pero obligó a generar déficit y deuda pública (sirva el Plan E como el mejor ejemplo). Es cierto, que el peor escenario de depresión mundial se consiguió evitar, pero la crisis ha seguido caracterizando el escenario macroeconómico internacional hasta 2013.

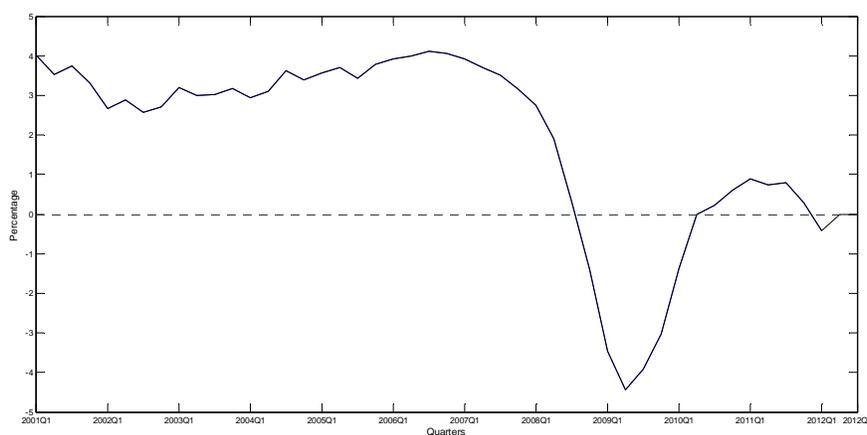
Para entender el ciclo económico español, una primera aproximación al PIB puede ser ilustrativa. Mientras la tasa anual de crecimiento del PIB español no había sido negativa en ningún año desde 1993, e incluso había estado por encima del 2.5% desde 1995, el empeoramiento de la economía a finales de 2008 hizo que ese año el crecimiento del PIB se limitase al 0.9% y que en 2009, 2010, 2012 y 2013 las tasas de crecimiento fuesen negativas (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Tasa anual de crecimiento del PIB en España

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa	5%	3.7%	2.7%	3.1%	3.3%	3.6%	4.1%	3.5%	0.9%	-3.7%	-0.3	0.4%	-1.4%	-1.2%*

La figura 1 complementa la información del cuadro 4 con datos trimestrales.

**Figura 1: Evolución de la tasa de crecimiento interanual del PIB en España (2001-2012).**



Fuente: Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martín (2013)

La evolución macro refleja que España estuvo en recesión desde el tercer trimestre del 2008 hasta el primer trimestre de 2010 y, tras un paréntesis de débil recuperación, volvió a caer en etapa recesiva en la segunda mitad de 2011. Mientras la primera fase recesiva se caracterizó por la crisis financiera internacional y los desequilibrios acumulados de la economía española (burbuja inmobiliaria, alto endeudamiento privado, débil competitividad), la segunda

fase recesiva española se caracterizó por la crisis europea de la deuda soberana y los efectos del empeoramiento macroeconómico español (efectos que implicaron el deterioro de las finanzas públicas, los agujeros de las cajas de ahorro y el crecimiento explosivo del desempleo) (Ortega y Peñalosa, 2012). Todo ello marca una crisis diferencial de la economía española.

Analizando los efectos de la crisis en España, podemos señalar, en primer lugar, que la recesión de 2008-2009 implicó un descenso acumulado del nivel de producción de cerca de 5% y una caída relevante del sector industrial y de la construcción, pero no del sector servicios. En segundo lugar, la fase de estancamiento de 2010-2011 permitió una tímida recuperación del PIB de un 1% acumulado desde 2010 hasta el tercer trimestre de 2011, basándose la recuperación del gasto en el sector exterior (Ortega y Peñalosa, 2012). En tercer, la recesión económica desde finales de 2011 hasta finales de 2013 se caracteriza por la crisis de la deuda soberana y ha colocado a la economía española al borde de la intervención en julio de 2012, llegando a requerir un rescate bancario para dar solvencia al sistema financiero español, dañado por la situación de las cajas de ahorro (Fernández-Villaverde, 2013).

La crisis diferencial de la economía española tiene en el pinchazo del boom inmobiliario un factor explicativo clave. Desde 1995 y hasta 2007 el sector de la construcción explica buena parte del crecimiento sostenido de la economía española, y desde 2005 la existencia de una burbuja inmobiliaria se hizo evidente (Bentolila et al., 2010). De este modo, los precios empezaron a moderarse primero, y a caer después, y la inversión en vivienda se redujo dramáticamente.

Otro factor diferencial de la crisis española se encuentra en una reforma financiera tardía y centrada en las cajas de ahorro. En la primera fase de la crisis, España no abordó un proceso de saneamiento financiero como hicieron otros países del entorno, y el discurso gubernamental sostenía la solvencia del sistema financiero español. Sin embargo, la evolución de la crisis acabó reflejando que las cajas de ahorro constituían una asignatura pendiente, y se comprobó que la situación financiera de las mismas era mucho peor que la banca privada española. Sólo con un rescate bancario por parte de la UE, España pudo abordar el saneamiento del sector en un escenario de aumento de los criterios de solvencia.

Finalmente, un factor diferencial de la economía española ha sido el incremento de la tasa de desempleo hasta niveles superiores al 26%. Entre otros factores, la segmentación del mercado de trabajo entre aquellos trabajadores muy protegidos y aquellos desprotegidos es clave, e implica que en la fase expansiva previa el crecimiento del empleo se hubiese centrado en puestos de trabajo poco remunerados, poco productivos y muy poco protegidos, por lo que cuando se inicia la crisis estos puestos de trabajo desaparecen rápidamente (Bentolila et al., 2010). La dualidad del mercado de trabajo explica en parte el porqué de tan alta destrucción de empleo en la economía española (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Tasa de paro en España

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasa	10.55	11.47	11.48	10.97	9.16	8.51	8.26	11.34	18.01	20.06	21.64	25.03

Fuente: EPA (media de los cuatro trimestres del año). INE

## 5- De la crisis económica a la crisis institucional en España

### 5.1- El mantenimiento de las debilidades institucionales

El cuadro de las debilidades institucionales reflejado en el apartado 3 se ha mantenido, e incluso agravado, a lo largo de los años de la crisis iniciada en 2008. En este sentido, algunos ejemplos pueden ser significativos.

En relación a las ineficiencias de la democracia española, dos factores pueden resultar ilustrativos. Por una parte, la minoración de la credibilidad de la clase política como resultado de comportamientos de negación de la gravedad de la crisis o del incumplimiento flagrante de los programas de política económica. En este sentido, el gobierno socialista dio un giro histórico en su política económica en primavera de 2010 al tener que aplicar una política de recortes sociales y flexibilización laboral, mientras el gobierno conservador acabó subiendo los impuestos contra lo que era su programa electoral. Por otra parte, las autoridades nacionales han tenido que ir supeditando su acción política a las fuerzas de los mercados financieros y a las instrucciones de instituciones europeas como el BCE, en general muy marcadas por la política alemana. Todo ello genera una reducción en la eficiencia de los mercados políticos democráticos.

En relación a los problemas de corrupción, en los últimos años han aflorado problemas de corrupción de primer nivel en la familia real (caso Urdangarín) y en los dos principales partidos del sistema político español (caso Bárcenas en el PP, caso EREs en el PSOE), además de otros casos de diferente gravedad y ubicación.

En relación a los problemas del sistema burocrático y judicial español, se han mantenido las deficiencias, y el sistema judicial ha sido objeto de un intento continuo de ser influido por los principales partidos. Asimismo, también han surgido casos de corrupción que han salpicado al sistema judicial (caso Dívar).

Finalmente, en relación a los problemas de organización del modelo federal español, en los últimos tiempos, y agravados por la situación de crisis económica, las tensiones entre el arco parlamentario catalán y el Estado español han sido crecientes, y la petición de autodeterminación, e incluso independencia, se ha institucionalizado y dotado de una agenda política de acción.

Si junto a estos factores señalamos la involución democrática apuntada por el Informe sobre la Democracia en España de 2013 entenderemos la situación de mantenimiento, e incluso agravamiento, de las debilidades institucionales del modelo español. De hecho, en dicho informe, la encuesta de expertos concluye valorando a la democracia española con 5.2 puntos sobre 10, y señala la existencia de una caída en la valoración de la democracia en los últimos años en España.

## 5.2- El descontento social y la política como un problema

El grave deterioro de la economía española ha cambiado el clima social del país. Si hasta 2008 España vivía una etapa de bonanza, empleo y amplias políticas sociales, el cambio de ciclo económico ha conllevado una etapa de empobrecimiento, desempleo y políticas de austeridad. Todo ello ha generado un mayor nivel de descontento social y político, con sectores que quedan excluidos del sistema laboral y con el 21.1% de la población española viviendo por debajo del umbral de la pobreza en 2012, según datos del INE.

Testando el nuevo clima social y político del país durante la crisis, tres factores pueden ayudar a caracterizar la situación.

En primer lugar, los resultados electorales de las elecciones generales del 20N de 2011, en los que el PP consigue la mayoría absoluta de escaños y el partido en el gobierno, el PSOE, obtiene su peor resultado en la historia democrática española. De este modo, la ciudadanía castiga al gobierno en tiempos de crisis, pero también la gestión de la crisis de un gobierno que la negó primero, la minimizó después y anunció unos fallidos brotes verdes, dando un giro a sus políticas económicas en primavera de 2010 y careciendo de un programa de acción solvente. En todo caso, los sondeos de intención de voto perfilan ahora un fuerte castigo electoral al gobierno del PP.

En segundo lugar, la existencia de varias huelgas generales convocadas por los sindicatos mayoritarios desde el inicio de la crisis. Así el 29 de septiembre de 2010 hubo una huelga general durante el gobierno socialista, y el 29 de marzo de 2012 y el 14 de noviembre de 2012 las hubo contra el gobierno del Partido Popular. En estos dos años se han convocado tres huelgas generales de 24 horas contra el gobierno, en un ritmo sin precedentes en España durante las tres décadas y media de etapa democrática (las otras grandes huelgas generales fueron en 1985, 1988, 1994 y 2002).

En tercer lugar, emergen un conjunto de movimientos sociales que hace aflorar el descontento social existente: A) El movimiento del 15-M. El 15 de mayo de 2011 se organizó en Madrid una manifestación para reclamar la un cambio en el sistema político, y al finalizar muchos ciudadanos acamparon en la Puerta del Sol, y generaron el Movimiento 15-M. Se trata de un movimiento que muestra la indignación popular y la percepción de separación de la clase política, reclamando la reforma del sistema político y electoral, el fin de la corrupción, la limitación del poder de los actores financieros y una atención mayor a las cuestiones laborales, educativas y de bienestar de los ciudadanos B) Plataforma contra los desahucios. El alto nivel de desempleo y las dificultades económicas de las familias han implicado la imposibilidad de pagar las hipotecas por parte de muchas familias, por lo que la ley hipotecaria española implicó un aumento significativo del número de desahucios. La Plataforma de Afectados por las Hipotecas ha protagonizado esta lucha en defensa del derecho de las familias a mantener sus viviendas y contra la ley hipotecaria española. C) Acciones del Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT). El SAT ha organizado ocupaciones de fincas que consideran infrutilizadas por sus propietarios y asaltos simbólicos a supermercados para conseguir bienes para las familias en dificultades, intentando lograr mayor atención de los poderes públicos y de la ciudadanía a los más desfavorecidos.

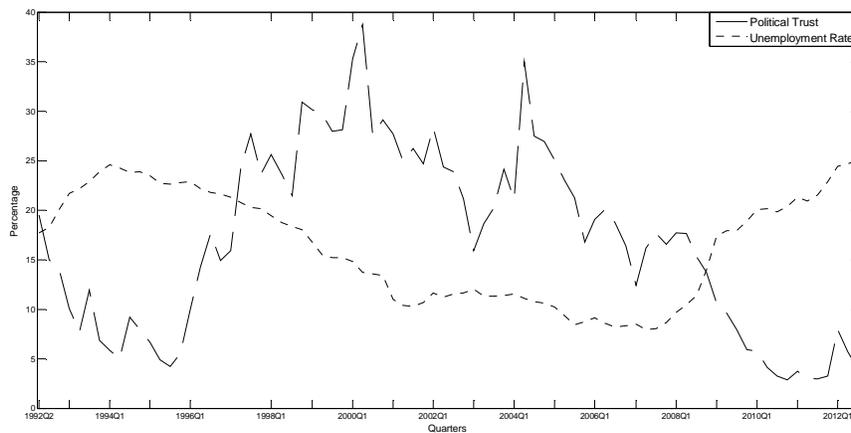
Todo este descontento social se convierte también en descontento con la política. Según el CIS, en julio de 2013, junto al paro (80.9%) y los problemas de índole económica (32%), cuestiones institucionales como la corrupción y el fraude (37.4%) y los políticos (27.6%) son apuntados por altos porcentajes de la población como los principales problemas del país.

### 5.3- La caída de la confianza en la política: el modelo

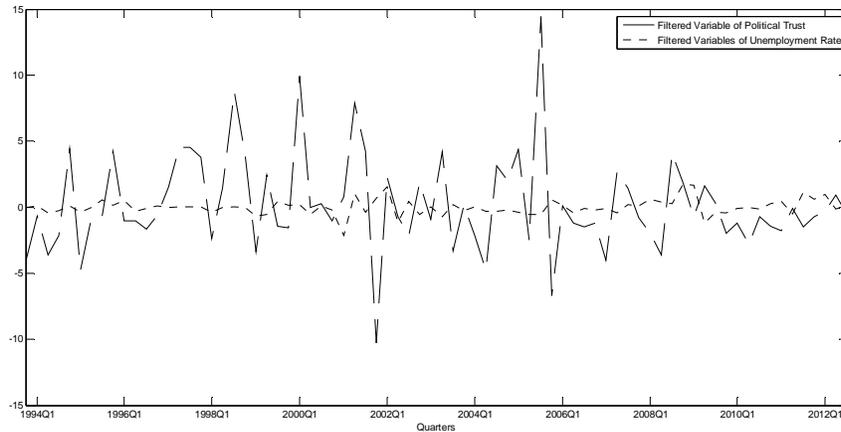
La sociedad española ha experimentado un alto nivel de insatisfacción política en los últimos años. En este epígrafe intentamos explicar las causas de esa insatisfacción política empíricamente, y específicamente estudiamos cual es la principal causa que explica la fuerte caída de la confianza de los ciudadanos en el sistema político español en los últimos años.

Recientemente, se ha modelizado la relación entre la crisis económica y el nivel de desconfianza en la política en España (Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martín, 2013). De este modo se trata de corroborar empíricamente como el deterioro de la situación económica en España explica los niveles crecientes de insatisfacción con la política. Para ello, con datos del CIS, se ha construido un indicador de satisfacción política que recoge el porcentaje de ciudadanos que a la pregunta "¿Cómo valora la situación política actual en España?" responden "bien o muy bien". Este es un indicador de la confianza en las instituciones políticas del país. Asimismo, la evolución del ciclo económico se recoge a través del indicador de la tasa de desempleo, negativamente correlacionada con la tasa de crecimiento del PIB. La serie de datos se configura con 82 observaciones trimestrales para el período 1992-2012. Antes de proceder al análisis empírico, y tras aplicar diversos tests (ADF, P-P y Hegy), ambas variables originales son transformadas para obtener variables estacionarias, de modo que estas variables transformadas, pueden ser utilizadas para estudiar la relación estadística entre la tasa de desempleo y la confianza política.

**Figura 2.a:** Evolución Temporal de las variables Confianza Política y Desempleo.



**Figure 2.b:** Evolución Temporal de las variables filtradas de Confianza Política y Desempleo.

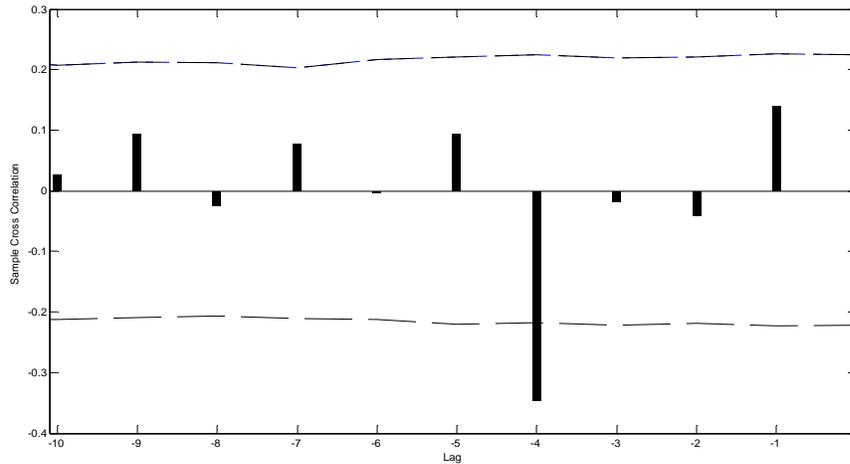


Fuente: Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martín (2013)

El trabajo empírico de Álvarez-Díaz et al (2013) concluye la existencia de una relación negativa y significativa entre el dato de desempleo de cuatro trimestres atrás y el valor contemporáneo de confianza política. Estos resultados se obtienen a través de tres procedimientos distintos: las correlaciones cruzadas entre residuos, una regresión de las series filtradas y la causalidad de Granger.

La figura 3 muestra las estimaciones de correlaciones cruzadas para la muestra y los intervalos de confianza empíricamente construidos a través de una simulación de Montecarlo, los cuales sirven para determinar la significación estadística e los coeficientes de correlación cruzada. La serie de residuos de la tasa de desempleo muestra un co-movimiento estadísticamente significativo con la serie de residuos de la confianza política con un retraso de cuatro periodos.

**Figura 3:** Muestra de correlaciones cruzadas entre residuos de la tasa de desempleo y de confianza política.



Fuente: Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martin (2013)

Los resultados de la figura 3 muestran los co-movimientos de ambas series, pero no concluyen sobre la existencia de causalidad. Para ello se recurre a una regresión de la series filtradas, considerando como variable dependiente a la confianza política y como explicativa los valores de la variable desempleo y sus retardos. Se aplica un enfoque “de general a específico” que elimina variables hasta que todas las variables que quedan en la ecuación son estadísticamente significativas. El resultado obtenido muestra que sólo sobrevive la variable de retardo 4, y lo hace con un coeficiente negativo que refleja la relación negativa entre variables, de acuerdo a la expresión:

$$e_t = -2.23 \cdot w_{t-4} + \varepsilon_t$$

(0.00)

Este resultado confirma la existencia de una relación estadística negativa entre confianza política y desempleo, pero el coeficiente de la expresión no puede ser considerado un estimador del impacto directo de una variable sobre otras, pues se han regresado las series residuales.

Asimismo, para corroborar estos resultados, se aplica el test de causalidad de Granger que estudia si el desempleo tiene un efecto causal sobre la confianza política. La tabla 1 muestra la hipótesis nula y los resultados del test, concluyendo que la hipótesis nula (“la tasa de desempleo no tiene efectos causal sobre la confianza política”) puede ser rechazada con el 5% de significación.

**Tabla 1:** Resultados del Test de Causalidad de Granger.

NULL HYPOTHESIS	Lags	F-Statistic	p-value
<b>Unemployment rate does not Granger Cause Political Trust</b>	4	3.10	0.02

Note: The lag length is based on the Akaike Information criterion. The residuals show no serial autocorrelation.

Fuente: Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martin (2013)

Pero más allá de confirmar la relación estadística, importa entender si hay un equilibrio de largo plazo entre estas dos variables y medir como es la respuesta cuantitativa de la confianza política ante cambios en la tasa de desempleo. Para estudiar esta relación Álvarez-Díaz et al. (2013) aplican un ADRL ("bounds testing approach to cointegration") siguiendo a Pesaran et al. (2001) en base al siguiente modelo:

$$Tr_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot U_t + \beta_2 \cdot E_t + \varepsilon_t \quad \forall t = 1, \dots, T$$

El modelo explica la confianza política (TR) en base al comportamiento del desempleo (U) y una variable dummy E que toma el valor 1 en el trimestre siguiente al que se celebran elecciones generales en España.

Los coeficientes de largo plazo estimados se recogen en la tabla 2. Estas estimaciones cuantifican los impactos del desempleo y las elecciones generales sobre el nivel de confianza política. (Álvarez et al., 2013). El coeficiente estimado de desempleo (U) es -1.01, por lo que si la tasa de desempleo crece un punto, la confianza política caerá un punto cuatro trimestres después. El coeficiente estimado de la celebración de elecciones generales (E) es 5.52, por lo que cuando hay elecciones generales, la confianza política aumentará 5.52 puntos en el trimestre siguiente.

**Tabla 2.** Estimación de coeficientes e intervalos por Bootstrap de los parámetros de largo plazo

<b>Variable</b>	<b>Estimated Coefficients</b>	<b>p-value</b>	<b>Bootstrap Interval Estimation</b>
<i>Intercept</i>	32.99	0.00	(28.94, 37.18)
U	-1.01	0.00	(-1.25, -0.77)
E	5.52	0.08	(0.62, 10.88)

**Note:** The bootstrap confidence interval is constructed using the accelerated bias-corrected method considering 10,000 replications and a confidence interval of 90 per cent. Fuente: Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martin (2013)

En conclusión, el ejercicio de modelización de Álvarez-Díaz et al (2013) concluye que el aumento de la tasa de desempleo implica una caída del nivel de confianza política del país. La ausencia de correlación serial de los residuos indica que no se han omitido variables explicativas relevantes, pues si se hubieran omitido los residuos mostrarían problemas de correlación. Todo ello concluye el carácter pro-cíclico de la confianza en las instituciones políticas en España.

## 6- Conclusiones

A lo largo de los últimos años, la sociedad española ha experimentado una grave crisis económica con efectos más devastadores que en los países de nuestro entorno. Paralelamente, se han sucedido los análisis que estudian las claves institucionales de la sociedad española, indagando sobre las posibilidades de reforma institucional así como planteando la existencia de una crisis institucional en España.

Una adecuada comprensión de la realidad institucional española y de las relaciones instituciones-economía en España exige un enfoque histórico que estudie la dinámica institucional de la sociedad española, porque solamente sabiendo de dónde venimos podemos comprender dónde estamos y a dónde vamos. Desde esta perspectiva, es importante comprender que la sociedad española se asienta sobre un equilibrio institucional que emerge de la transición política y que constituye un escenario institucional que ha sido capaz de perpetuarse en el tiempo, incorporando cambios y adaptándose a las circunstancias. En este sentido se puede señalar que ha sido un equilibrio institucional bastante eficiente desde una concepción adaptativa en el sentido de Douglass North.

En todo caso, la crisis actual supone un escenario en el que el marco institucional de la sociedad y la economía española tiene el reto de adaptarse a una nueva realidad, y conseguir generar un nivel de rendimiento institucional que sea aceptado por los ciudadanos. En este punto, podemos señalar cómo en los últimos años ha existido un número creciente de

movimientos sociales que han manifestado su descontento con la política del país y han reclamado una reforma institucional, siendo el 15-M un ejemplo significativo.

Sin embargo, las fortalezas y debilidades del marco institucional español no han cambiado sustancialmente desde los últimos años del ciclo expansivo hasta los años de la recesión. Por lo tanto, cabe preguntarse cuál es el papel de la crisis económica como factor explicativo del creciente descontento con las instituciones y la política, indagando en las relaciones entre crisis económica y crisis política.

Tal como hemos recogido en base a Álvarez-Díaz, Caballero, Manzano y Martín (2013), el incremento del desempleo explica la caída de la confianza en la política en España en un modelo en el que existen cuatro trimestres de retardo en trasladar el efecto del paro sobre la insatisfacción con la política.

Asimismo, esta relación abre las puertas a investigar sobre la posible formación de un círculo vicioso entre recesión y caída de la confianza política, o lo que es lo mismo, un círculo vicioso entre crisis económica y crisis institucional, con efectos de retroalimentación entre ambos factores.

Todo ello intenta estudiar cómo el equilibrio institucional de la sociedad española se adapta en una nueva etapa y hasta qué punto existen riesgos de ruptura del equilibrio institucional existente.

#### Referencias:

- Acemoglu, D. y J. Robinson (2012): *Why Nations fail*. Crown Publishers.
- Álvarez-Díaz M. y G. Caballero (2008): "The quality of institutions: a genetic programming approach", *Economic Modelling*, Vol. 25, pp. 161-169.
- Álvarez-Díaz, M.; Caballero, G.; Manzano, B. y J. M. Martín (2013): "Trust in Political Institutions over the business cycle in Spain". XI International Economic Policy Conference. Bilbao.
- Arias, X. C. y G. Caballero (2009): "Déficit institucional y crisis económica en España. Sobre la posibilidad de reformas", IX Jornadas de Política Económica, Universidad de Granada.
- Arias, X. C. y G. Caballero (2013): "La economía española y la retórica de las reformas", pp. 31-56, en González-Fajardo, F., Benítez JJ. y S. Pérez (coord): *Propuestas de Política Económica ante los desafíos actuales*. Ediciones Delta.
- Barzel, Y. (1997): "Parliament as a wealth maximizing institution: the rights to the residual and the right to vote", *International Review of Law and Economics*, N. 17, pp. 455-474.
- Barzel, Y. (2002): *A theory of the State*. Cambridge University Press.
- Bentolila, S., Boldrin, M.; Díaz-Giménez y J. J. Dolado (eds) (2010): *La crisis de la economía española. Análisis Económico de la Gran Recesión*. FEDEA Monografías.
- Caballero, G. (2001): "La Nueva Economía Institucional", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, N°161, pp.59-86.

- Caballero, G. (2002): "El programa de la Nueva Economía Institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, N. 50, pp. 230-261.
- Caballero, G. (2005): "Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación", *El Trimestre Económico*, N. 286, pp. 283-327.
- Caballero, G. (2006): "Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica", *Problemas del Desarrollo*, Vol. 137, N. 144, pp. 193-220.
- Caballero, G. (2007): "Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados", *Revista de Estudios Políticos*, N. 135, pp. 67-107.
- Caballero, G. (2008): "El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: un análisis histórico institucional", *Política y Gobierno*, V. XV, Núm. 2, pp. 353-402.
- Caballero, G. (2011): "Economía de las Instituciones: De Coase y North a Williamson y Ostrom", *Ekonomiaz*, N° 77, pp. 14-51.
- Caballero, G. y X. C. Arias (2003): "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción", *Revista Española de Ciencia Política*, N. 8, pp. 131-161.
- Caballero, G. y X. C. Arias (2010): "The institutional foundations of the modernization of economic policy: The case of Spain, 1975-1991", *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, Vol. 5, N.1-2, pp. 20-40.
- Caballero, G. y X. C. Arias (2013): "Transaction Cost Politics in the map of the New Institutionalism", en Schofield, N., Caballero G. y D. Kselman (eds): *Advances in Political Economy: Institutions, Modeling and Empirical Analysis*. Springer.
- Caballero, G. y D. Soto (2013): "Nueva Sociología Económica y Nuevo Institucionalismo en Sociología", en Arias. X. C. y G. Caballero (eds): *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas*. CIS, forthcoming.
- Colomer, J. M. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*. Anagrama. Barcelona.
- Colomer, J. M. (1999): "El modelo español de democratización", *Política y Gobierno*, V. VI, N. 1, pp. 173-185.
- Fernández-Villaverde, J., Garicano, L. y T. Santos (2013): "Political Credit Cycles: The case of the Euro zone", Working Paper 18899. National Bureau of Economic Research, NBER. Cambridge, US.
- Fundación Alternativas (varios autores) (2013): *Informe sobre la democracia en España, 2013. Un gran salto hacia atrás*. Editorial La Catarata.
- García Delgado, J. L y J. C. Jiménez (1999): *Un siglo de España. La economía*. Marcial Pons. Madrid.
- Gracia, J. y M. A. Ruiz (2001): *La España de Franco (1939-1975). Cultura y vida cotidiana*. Editorial Síntesis.
- Greif, A. (2001): "The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Institutional Perpetuation and Endogenous Institutional Change". Conference of the ISNIE. Berkeley. California.
- Greif, A. (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy*. Cambridge University Press.
- Greif, A. y D. D. Laitin (2004): "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*, Vol. 98, N. 4, pp. 633-652.

- Huntington, S. J. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Norman.
- Iglesias, P. y X. C. Arias (2007): "El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de la oferta y demanda de tutela judicial", *Presupuesto y Gasto Público*, 47 (2), pp. 137-161.
- Kingston, C. y G. Caballero (2009): "Comparing theories of institutional change", *Journal of Institutional Economics*, 5 (2), 151-180.
- Moral, F. (2001): *Veinticinco años después. La memoria del franquismo y de la transición a la democracia en los españoles del año 2000*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Muñoz Soro, J. (2006): *Cuadernos para el Diálogo (1963-1976). Una historia cultural del segundo franquismo*. Marcial Pons Historia. Madrid.
- North, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton. Nueva York.
- North, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990b): "A Transaction Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N. 4, pp. 355-367.
- North, D. C. (1999): "In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory", pp. 314-317, en Alt, J., Levi, M. y E. Ostrom: *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. Russell Sage Foundation. Nueva York.
- North, D. C. (2000): "La evolución histórica de las formas de gobierno", *Revista de Economía Institucional*, N. 2, pp. 133- 148.
- North, D. C. y B. R. Weingast (1989): "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N. 4, pp. 803-832.
- Olson, M. (2000): *Power and Prosperity*. Basic Books. Nueva York.
- Ortega, E. y J. Peñalosa (2012): "Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM", *Documentos Ocasionales*, N° 1201. Banco de España. Madrid.
- Pesaran, M., Shin, Y. and Smith, R. (2001): "Bounds testing approaches to the analysis of level relationships", *Journal of Applied Econometrics*, 16, 289-326.
- Schofield, N. y G. Caballero (eds) (2011): *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Springer.
- Schofield, N., Caballero, G. y D. Kselman (eds) (2013): *Advances in Political Economy. Institutions, Modelling and Empirical Analysis*. Springer.
- Varela Parache, M. (1989): "El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo", *Información Comercial Española*, N. 676-677, pp. 41-55.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2006): "El Estado en la España del siglo XX (concepto y estructura)", *Revista de Estudios Políticos*, N. 131, pp. 23-52.
- Williamson, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol.38, pp. 595-613.