

Para la realización del Informe sobre la Democracia en España (IDE-2012), el Laboratorio de la Fundación Alternativas designó un Consejo Asesor que, junto con el director del IDE, debatió su estructura y orientación a lo largo de varias sesiones, conoció los trabajos en curso y la propuesta de documento final. Un equipo de investigadores contratado por el Laboratorio llevó a cabo la recogida de la información, la elaboración de los datos relevantes y la redacción inicial de los diferentes capítulos que componen este IDE. La edición final correspondió al equipo de dirección del mismo.

#### **CONSEJO ASESOR**

Joaquín Estefanía Moreira (Director del IDE), Marian Ahumada Ruiz, Joaquín Arango Vila-Belda, Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo, Juan Manuel Eguiagaray Ucelay, José Fernández Albertos, Jesús Leguina Villa, Sandra León Alfonso, Cayetano López Martínez, José María Maravall Herrero, Emilio Ontiveros Baeza, Julián Santamaría Osorio, Rubén Ruiz-Rufino, Belén Barreiro Pérez-Pardo (Directora del *Laboratorio de la Fundación Alternativas*) y Javier Ortiz Vicente (Subdirector del *Laboratorio de la Fundación Alternativas*).

#### **INVESTIGADORES**

Luis Ayala Cañón, Pablo Barberá Arangüena, Modesto Escobar Mercado, Joaquín Estefanía Moreira, José Fernández Albertos, Pablo Fernández-Vázquez, Braulio Gómez Fortes, Sandra León Alfonso, Rosa Martínez López, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Ignacio Sánchez-Cuenca e Ignacio Urquizu

**INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2012**

# INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2012

| **6** | fundacion**alternativas**.org

**INFORME  
SOBRE LA  
DEMOCRACIA  
EN ESPAÑA  
2012**

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

® Fundación Alternativas

ISBN-13:

Depósito Legal:

**EDICIÓN:** Iosu Latorre y David Vegas. **COORDINACIÓN:** Javier Ortiz y Julio Embid.

**MAQUETACIÓN:** Chano del Río.

**EDITA:** Fundación Alternativas. Calle Zurbano 29, 3º izq. 28010 Madrid. España.

Tel: 34 913 199 860 | Fax: 34 913 192 298 | [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)

# Equipo del Informe sobre la Democracia en España, 2012

---

Para la realización del Informe sobre la Democracia en España (IDE-2012), el Laboratorio de la Fundación Alternativas designó un Consejo Asesor que, junto con el director del IDE, debatió su estructura y orientación a lo largo de varias sesiones, conoció los trabajos en curso y la propuesta de documento final. Un equipo de investigadores contratado por el Laboratorio llevó a cabo la recogida de la información, la elaboración de los datos relevantes y la redacción inicial de los diferentes capítulos que componen este IDE. La edición final correspondió al equipo de dirección del mismo.

## CONSEJO ASESOR

---

Joaquín Estefanía Moreira  
Director del Informe

Marian Ahumada Ruiz

Joaquín Arango Vila-Belda

Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo

Juan Manuel Eguiagaray Ucelay

José Fernández Albertos

Jesús Leguina Villa

Sandra León Alfonso

Cayetano López Martínez

José María Maravall Herrero

Emilio Ontiveros Baeza

Julián Santamaría Osorio

Rubén Ruiz-Rufino

Belén Barreiro Pérez-Pardo

Directora del *Laboratorio de Alternativas*

Javier Ortiz Vicente

Subdirector del *Laboratorio de Alternativas*

## INVESTIGADORES

---

Luis Ayala Cañón

### **Desigualdad**

Doctor en Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido subdirector general de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales. Ha publicado numerosos trabajos sobre desigualdad y pobreza.

Pablo Barberá Arangüena

### **Corrupción**

Candidato doctor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Nueva York. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra. Ha sido investigador en el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

Modesto Escobar Mercado

### **Sondeo sobre la democracia**

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Especialista en técnicas de investigación social. Autor de diversos artículos y libros de contenido metodológico, entre los que cabe destacar “La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos” publicado en la Revista Española de Investigaciones Sociológicas.

Joaquín Estefanía Moreira

### **Editorial**

Licenciado en Ciencias Económicas y en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido director de El País y director de opinión de este periódico. En la actualidad, dirige la escuela de periodismo UAM/El País. Premio Europa de Periodismo por su defensa de las libertades democráticas.

José Fernández Albertos

### **Economía**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard. Doctor miembro por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Pablo Fernández-Vázquez

### **Corrupción**

Candidato doctor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Nueva York. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, obtuvo el título de máster en el Centro de Estudios Avanzados de Ciencias Sociales (CEACS) del Instituto Juan March, además del Diploma de Estudios Avanzados del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid.

---

Braulio Gómez Fortes

**Sondeo sobre la democracia**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Actualmente es investigador en la Universidad de Edimburgo. A partir de septiembre de este año se incorporará como investigador a la Universidad de Deusto.

Sandra León Alfonso

**Política. Déficits de la democracia**

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y doctora miembro del Instituto Juan March. Actualmente es profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid y responsable del Zoom Político en el Laboratorio de Alternativas

Rosa Martínez López

**Desigualdad**

Profesora de Economía Pública en la Universidad Rey Juan Carlos. Licenciada en Económicas y en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigadora del Instituto de Estudios Fiscales y sus trabajos se han especializado en distribución de la renta y política social.

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

**Desigualdad**

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido director del Instituto de Estudios Fiscales y vicerrector de la Universidad de Salamanca. Coordinó el programa EUROSOCIAL fiscalidad de la Unión Europea.

Ignacio Sánchez-Cuenca

**Política. Balance socialista**

Director de investigación del Centro de Estudios Avanzados de Ciencias Sociales (CEACS) del Instituto Juan March y profesor titular de Sociología en la Universidad Complutense. Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio Urquizu

**Política. Elecciones**

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y doctor miembro del Instituto Juan March. Trabajó como subdirector de Estudios de Progreso de la Fundación Alternativas y en la actualidad es responsable de área en el Laboratorio de Alternativas y profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.



# Prefacio

---

La entrega del Informe sobre la Democracia en España (IDE-2012) coincide con el final de un ciclo político de gobierno socialista. El Laboratorio de la Fundación Alternativas inicia en 2007 el análisis anual del estado de nuestra democracia. Una revisión de los IDE, todos ellos disponibles en la página web de la institución, pone de relieve cuáles han sido a lo largo de estos años los asuntos que han ido configurando el debate sobre nuestro sistema democrático en sus distintas dimensiones. Los dos primeros IDE dedicaron una atención especial a la estrategia de la oposición contra el gobierno, que quedó definida como *estrategia de la crispación*. Aquellos fueron años de bonanza económica (2006 y 2007), en los que la política ocupó el espacio central en nuestra democracia. El inicio de la crisis económica reorientó los siguientes IDE hacia otras cuestiones: la necesidad de una nueva política económica global para salir de la recesión, los primeros síntomas de desafección ciudadana ante una clase política incapaz de ofrecer remedios a las profundas dificultades, y el pulso entre el poder económico y el poder político.

El IDE-2012 explora las causas del profundo cambio de ciclo político, adentrándose en debates que trascienden muchas veces nuestras fronteras. El derrumbe del gobierno socialista, aunque con causas propias, se enmarca en un contexto de caídas de otros ejecutivos europeos, incapaces de poner coto al drama social de la crisis económica. El aumento de la desigualdad y la pobreza, la prevalencia de la corrupción y la debilidad del gobierno ante instituciones supranacionales capaces de imponer la política económica desencadenaron un malestar ciudadano sin precedentes, que se saldó con la debacle socialista. La auditoría de la democracia de esta edición, en la que un conjunto extenso de expertos evalúa su funcionamiento, destaca la injerencia en la política económica de organismos e instituciones internacionales como principal déficit de la democracia española. Pero lo acontecido en nuestro país no es excepcional: en toda Europa, la respuesta a la crisis no ha ido acompañada de un debate democrático sobre la conveniencia de las medidas adoptadas.

Con todo, la nota media de nuestra democracia es, para este año, de 5,8, solo una décima menos que la calificación del año pasado. Las bajas calificaciones a causa de la percepción de injerencia internacional, la dependencia económica del poder político y la corrupción, principales debilidades de la democracia española, se ven compensadas por



algunas fortalezas. Estas siguen siendo las mismas que en mediciones anteriores: la celebración de elecciones libres, la protección de las libertades individuales y la estabilidad de los gobiernos, cualidad que los expertos destacan año tras año, y que es, en buena medida, consecuencia de un sistema electoral con sesgo mayoritario.

El IDE-2012 no habría sido posible sin la entrega y el esfuerzo de los autores, que son los que garantizan la alta calidad del producto final. Igualmente, la ayuda proporcionada por el Consejo Asesor ha sido decisiva para la buena orientación del Informe. Debo hacer una mención especial al director del IDE, Joaquín Estefanía, por su dedicación en todas las fases de su elaboración y por creer en esta fascinante empresa. Y, por estas mismas razones, debo expresar mi profundo agradecimiento a Rubén Ruiz-Rufino, colaborador del Laboratorio. La labor diaria del equipo del Laboratorio y de la Fundación hace posible esta nueva entrega.

**Belén Barreiro**  
Directora del *Laboratorio de Alternativas*

# Índice



## EDITORIAL

<b>Un cambio profundo de ciclo político</b>	13
1. La “despolitización” de la política	13
2. Distribución regresiva de la renta y la riqueza	15
3. La camisa de fuerza dorada	19
4. La indignación	21
5. Corrupción y castigo electoral	24
6. Balance de dos legislaturas socialistas	26



<b>Economía global y democracia</b>	29
1. 2011: la recuperación que no fue	29
2. Las consecuencias económicas del ajuste	32
3. El coste social de la crisis	36
4. Las respuestas a la crisis y la democracia	37
5. ¿Europa como solución?	40
Conclusiones	45
Bibliografía	47



<b>Conexiones entre la desigualdad y la democracia</b>	49
1. Desigualdad y democracia: una relación compleja	49
2. Relaciones entre democracia y desigualdad a partir de las teorías políticas y de la economía política	53
3. Los intentos de contrastación empírica	56
3.1 ¿Qué factores económicos se relacionan con los sistemas democráticos?	
3.2 ¿Qué sabemos de las contrastaciones empíricas de las relaciones entre democracia y desigualdad?	
4. Algunos intentos de contrastación	60
5. Consideraciones sobre la experiencia española	65
Conclusiones	68
Bibliografía	70
Apéndice	72



## **Los electores ante la corrupción** 75

---

1. La atención mediática	75
2. ¿Por qué los votantes no castigan (demasiado) la corrupción?	79
3. Los electores ante la corrupción	80
Conclusiones	86
Bibliografía	88
Apéndice I. Lista de escándalos de corrupción incluidos en el estudio	89



## **Algunos déficits de la democracia en España** 103

---

1. Introducción	103
2. Partidos políticos	105
3. Precariedad laboral y representatividad de los sindicatos	109
4. Sistema electoral: ¿una representación más proporcional significa mejor representación?	112
5. Los límites del poder representativo	115
6. Mejorar el control de los ciudadanos a los políticos: corrupción y transparencia informativa	119
7. Claridad de responsabilidades en el Estado Autonómico	122
Conclusiones	125
Bibliografía	128
Anexo	130



## **Las elecciones de 2011** 131

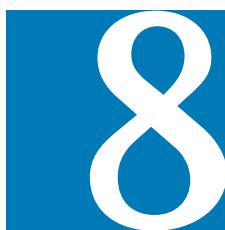
---

1. Introducción	131
2. Los resultados electorales	132
3. Los apoyos del Gobierno y de la oposición	136
4. Las debilidades estructurales del PSOE	141
5. Las limitaciones de la última legislatura	144
Conclusiones	148



## **Quinta medición de la democracia** 151

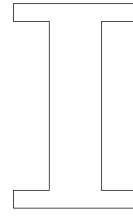
1. Introducción	151
2. ¿Qué evaluamos? ¿Quién evalúa? Resumen de resultados	154
3. Los principales puntos negros de la democracia española	156
4. Las principales fortalezas de la democracia española	157
5. La calidad de la democracia: resultados por áreas	158
a) Ciudadanía y Estado de derecho	
b) Derechos civiles y políticos más saludables que los derechos sociales y económicos	
c) La estabilidad de los Gobiernos frente a la escasa proporcionalidad	
d) Más dificultades para crear un partido y partidos cada vez más lejanos de los ciudadanos	
e) Deterioro en la rendición de cuentas y en la transparencia	
f) El Gobierno central, cada vez con menos poderes y sin coordinación con el resto de niveles del Estado	
g) La corrupción política sigue siendo uno de los principales problemas de la democracia española	
h) La participación mejora pero las instituciones siguen sin promoverla	
i) Cumplimos con Europa, pero pierde la calidad de nuestra democracia	
<b>Conclusiones</b>	168
<b>Bibliografía</b>	169
<b>Apéndice I. Nota metodológica</b>	170
<b>Apéndice II. El cuestionario</b>	172
<b>Apéndice III. Listado de participantes en la encuesta de 2011 que aceptaron la publicación de su nombre</b>	178



## **Balance de las dos legislaturas de Zapatero** 181

1. Introducción	181
2. El proyecto del PSOE de Zapatero y la primera victoria	183
3. Los Gobiernos del PSOE y sus alianzas	186
4. La primera legislatura	191
5. La segunda legislatura	201
<b>Conclusiones</b>	210
<b>Bibliografía</b>	213





---

## | EDITORIAL |

---

# Un cambio profundo de ciclo político

## I. La “despolitización” de la política

2011 ha sido testigo en España de un profundo cambio de ciclo político, con la acumulación por parte del Partido Popular (PP) de una gigantesca porción del poder (mayor que en ningún otro momento de la democracia) y una debacle electoral sin precedentes protagonizada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Cuando se analizan las circunstancias de este cambio (aumento o pérdida de electores en los diferentes comicios) se llega a la conclusión de que ha sido la izquierda la que se ha derrumbado, más que el hecho de que la derecha haya aumentado sustancialmente sus apoyos.

Entre las causas que explicarían la situación, al menos se pueden citar tres en primera instancia: la presencia de una crisis económica más larga y profunda que cualquiera de las que han sufrido los ciudadanos en muchas generaciones (y que está mandando a la oposición a la mayor parte de los gobiernos que han de administrarla, sean del signo ideológico que sean); una gestión de las dificultades económicas que ha sido percibida por los electores como errática, contradictoria, injusta en el reparto de los sacrificios y muchas veces con exceso de improvisaciones; y la emergencia –y este es el factor verdaderamente novedoso, por su potencial, respecto a lo ocurrido en años anteriores (véanse los Informes sobre la Democracia en España, IDE, de los últimos ejercicios)– de una poderosa “limitación exterior” al ejercicio de una política económica autónoma, que ha condicionado la práctica política del Gobierno socialista y, sin duda, condicionará la del Gobierno del PP, por mucha mayoría absoluta de la que disponga. Lo que algunos analistas (como Thomas Fried-

man en La Tierra es plana) han calificado como una “camisa de fuerza dorada” para las políticas económicas nacionales de la Unión Europea (UE).

El cambio de ciclo político se preanunció en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, ganadas por el PP, pero la coincidencia en 2011 de comicios municipales y generales, la rotunda victoria de la derecha (fuerte aumento del número de concejales, gobierno de la mayoría de las comunidades autónomas y grandes ciudades, mayoría absoluta en número de escaños en el Parlamento central) y el hundimiento del PSOE (solo mantuvo la alcaldía de nueve capitales de provincias, perdió 59 escaños en el Congreso y miles de concejales; lo que significa resultados inferiores a los obtenidos en el inicio de la Transición, en el año 1977), lo consolidó. Desde el año 2009, los socialistas se han hundido en todas las elecciones convocadas y, en general, se puede afirmar que ha perdido tanto donde administró bien como donde lo hizo mal; tanto donde el PP fue eficaz como donde fue pésimo en la gestión o con elevados grados de corrupción. La gran pregunta que han de hacerse los socialistas a la luz de esta realidad es por qué han dejado de ser el partido central de los electores españoles. Por qué ese hastío ciudadano ante sus respuestas. Por qué la gente ha dejado de preferirlos.

Las condiciones objetivas en las que se celebraron los diferentes comicios en 2011 y en el primer trimestre de 2012 (elecciones autonómicas andaluzas y asturianas) eran muy malas para quien administrase los problemas económicos colectivos de los ciudadanos. Cuando se creían haber superado las dificultades más profundas de la Gran Recesión, que se manifestaron sobre todo en el conjunto del año 2009 (especialmente en sus primeros trimestres), a partir del verano de 2011 la economía volvió a caer en una profunda sima (falta de crecimiento, aumento del desempleo, reducción de la renta disponible, problemas de solvencia con la deuda soberana, dificultades de las entidades financieras que se manifestaban en ausencia de crédito para las familias y empresas y, sobre todo, incertidumbre ante la duración de los sacrificios: no quedaba ni rastro de los célebres “brotes verdes” de antaño).

La previsible salida de la crisis adquiriría así la forma que los economistas denominan de “W” (cuando se creen haber superado las peores dificultades, estas vuelven con mucha intensidad), con las consecuencias correspondientes en el deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos. Estudios recientes conceden más importancia que en otros momentos a la variable económica en la decisión del voto de los ciudadanos, en detrimento de su ideología. La Gran Recesión, que comenzó en el verano de 2007, tiene el potencial de ser la más larga y destructiva desde la Gran Depresión de los años treinta, y todos los historiadores económicos la califican como una de las crisis mayores del capitalismo (junto con las dos guerras mundiales y la citada Gran Depresión). Al finalizar 2011, no solo no había analista solvente que pudiera pronosticar el momento en el que se produciría un cambio de tendencia, sino que muchos de ellos conjugaban el concepto de “década perdida”.

Pero, además, la respuesta del Gobierno socialista, aturdido por la magnitud de las dificultades y su enorme complejidad (se ha hablado de “tormenta perfecta”), dejó mucho que desear. Ya se ha analizado aquí (IDE, 2011) la tardanza en asumir la propia crisis y su naturaleza perversa, y la aprobación de medidas reactivas que muchas veces fueron simplemente acumulativas, en ocasiones contradictorias e improvisadas (en parte estaba justificada esa improvisación por la naturaleza heterogénea de la propia crisis, que cambiaba de faz dominante con mucha rapidez –burbuja inmobiliaria, crecimiento de la inflación por la subida del precio del petróleo y otras materias primas, problemas de liquidez y de solvencia de la banca, desempleo, deuda soberana y prima de riesgo, etc.–, sin que en cada etapa se hubieran superado los problemas anteriores).

En 2011 se conocieron los primeros resultados del plan de consolidación fiscal, adoptado a partir de mayo de 2010, que había supuesto un espectacular giro a la política económica anterior del Ejecutivo, consistente en una reducción más lenta del déficit y la deuda pública y una mayor atención a las consecuencias sociales de la crisis. Ese plan de ajuste no solo varió las prioridades políticas del Gobierno socialista, sino que no fue capaz de contener las tensiones en los mercados de deuda soberana –aunque sí evitó la intervención de nuestro país por parte de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE), como había sucedido con Grecia, Irlanda y Portugal– y, paralelamente, tuvo efectos contractivos muy importantes.

Por otra parte, frente a la modalidad de ajuste asumida por la mayor parte de los países europeos (dos terceras partes de reducción de gasto público y una tercera parte de incremento de los impuestos), en España las medidas de austeridad se centraron casi exclusivamente en la reducción del gasto, una política difícilmente explicable en un Ejecutivo de ideología socialista por sus efectos distributivos regresivos, centrados sobre todo en los beneficiarios de las prestaciones y servicios proporcionados por el Estado. Lo más sorprendente fue que ello debería haber provocado un debate político sobre el reparto de la carga del ajuste entre las diferentes clases sociales, y este no se produjo en absoluto entre los decisores de la política económica (ni, más sorprendente aún, en el seno del PSOE), lo que provocó la reacción indignada de tantos ciudadanos que expresaban su estupefacción por el hecho de ser los principales paganos de la crisis sin ser los responsables de ella. Este enfado se concretó luego en abstención electoral o cambio del sentido del voto a derecha e izquierda. En el IDE, 2012 se desarrollan con mucha minuciosidad estas variaciones.

## **2. Distribución regresiva de la renta y la riqueza**

Los resultados más tangibles de esta política de austeridad se pueden verificar en dos encuestas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE): la encues-



ta de población activa (EPA), que proporciona datos en relación con el mercado de trabajo: ocupados, activos, parados e inactivos; y la encuesta de condiciones de vida (ECV), que genera información sobre el nivel y condiciones de vida de los ciudadanos, y sobre la cohesión social. Ambas encuestas, correspondientes al año 2011, manifiestan el fuerte deterioro sufrido por la población en materia de desempleo y el empobrecimiento de la misma.

Al finalizar el año, el paro afectaba a 5,27 millones de personas (un 22,85%, el mayor de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE), se reducía la población activa y la población ocupada respecto a un año antes, aumentaba el número de hogares con todos sus miembros activos en paro (hasta 1,57 millones), se incrementaba el desempleo de los menores de 25 años hasta cerca del 50% y se multiplicaba el paro de larga duración (más de un año sin trabajar) y el número de parados que al llevar más de dos años sin puesto de trabajo dejan de recibir el seguro de desempleo y quedan al albur de la “paga escoba” de 400 euros (provisional), de las ayudas heterogéneas y decrecientes de las comunidades autónomas y de las redes de asistencia privadas y familiares (1,7 millones de personas no tienen ningún ingreso público para subsistir). Según datos proporcionados por la organización no gubernamental Cáritas, el número de hogares españoles en los que no entraba ningún tipo de ingreso se acercaba peligrosamente a los 600.000. Todos los porcentajes, menos el de desempleo, han ido al alza en 2011.

En lo que se refiere a la ECV (datos provisionales), los resultados también son muy concluyentes: se han reducido los ingresos medios anuales de los hogares un 4,4%; el 36% de los hogares afirma que no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; el 22% de la población está por debajo del umbral de riesgo de pobreza; el 26% manifiesta llegar con dificultad o mucha dificultad a fin de mes, etc.

En este IDE se profundiza en la creciente insatisfacción popular que se está produciendo en nuestras sociedades con el funcionamiento de sistemas que toleran la persistencia de importantes desigualdades, en un contexto de falta de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones (que se ha concretado, de modo diferente, en movilizaciones como la primavera árabe, los movimientos de los indignados en países como España, Israel, Chile, Francia, Reino Unido o EE UU). Todo parecía indicar que tras la caída del Muro de Berlín y la creciente consolidación de la democracia como sistema dominante en el mundo no se pondría en cuestión el funcionamiento del mercado como mejor modelo de asignación de recursos, ni el sistema democrático como instrumento de representación ciudadana y de armonización de las decisiones políticas. Sin embargo, la profundidad y la duración de la crisis, y sus consecuencias en relación con el aumento de la pobreza y de la desigualdad en el seno de las sociedades, han puesto en cuestión para parte de la población algunos de los principios y valores básicos en los que se sustenta la convivencia en la sociedad. Existe una percepción creciente entre los ciudadanos

del injusto reparto de los frutos del crecimiento y de los costes de la crisis, y una sensación de creciente exclusión de diversos grupos de la población, en especial de los más jóvenes. Estos, cuando tienen que opinar sobre el sistema que les acoge, lo califican como fallido, corrupto, indiferente e irresponsable. Un reciente informe de la OCDE demuestra que los indicadores de distancia empleados para medir las desigualdades han aumentado a lo largo de los últimos años. En 2008 (es decir, antes de que se manifestaran los efectos más lacerantes de la crisis), la diferencia en términos de renta media del 10% de la población más rica respecto a la más pobre se situaba en un valor medio del 9,6% (en el caso español se observaba un índice de distancia de 12 puntos). El mismo indicador daba una cifra media de 7,6 puntos, dos puntos menos, hace 15 años.

En España, al igual que en otros lugares, la persistencia de la desigualdad en el tiempo puede contribuir a largo plazo a erosionar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y, muy especialmente, en los representantes políticos. Los españoles parecen ser más proclives que la mayor parte de los europeos a una intervención redistributiva más activa (un papel más activo del Estado en la provisión de prestaciones a favor de las personas desempleadas o con recursos escasos), y tienen mayor disponibilidad a pagar más impuestos si se destinan a mejorar la situación de las personas más pobres. Si bien no existe evidencia suficiente para poder afirmar de modo rotundo que el creciente desapego de los ciudadanos respecto a la clase política tenga que ver solo con la incapacidad de esta por encauzar las preferencias a favor de una mayor igualdad, la experiencia de otros países muestra que la prolongación en el tiempo de experiencias desigualitarias en la distribución de la renta y del poder puede generar altos niveles de conflictividad laboral y gobiernos poco legitimados socialmente –aunque dispongan de mayoría absoluta política– para hacer frente a estas situaciones.

Desde el inicio de la crisis económica, los indicadores de desigualdad de la sociedad española han alcanzado los niveles más altos desde la recuperación de la democracia. El tránsito desde un periodo de bonanza a otro de estancamiento o recesión tendrá fuertes consecuencias: dada la debilidad de las redes de protección social, el espectacular aumento del paro está traduciéndose de manera directa en un empeoramiento de la situación de los hogares más débiles, con menos renta disponible, y en una distribución muy desigual de los efectos de la crisis en la sociedad española. Resultado inmediato: ha aumentado mucho tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza, así como la desigualdad, debido sobre todo al mayor descenso de los ingresos entre los hogares con rentas más bajas, que en términos reales han perdido mucho más que los hogares ricos. Ello se multiplica en los casos en los que el desempleo afecta al principal perceptor de renta de los hogares, los antes denominados “padres de familia” y, en el segmento de los jóvenes, en los que se acumula una “tormenta perfecta”: se han disparado las tasas de paro (hasta cerca del 50%), los salarios iniciales se han reducido y los procesos de movilidad social se han ralentizado. La pobreza en

España es más intensiva y extensiva que en cualquier otro momento anterior de la democracia y se está haciendo crónica.

Los datos de la Contabilidad Nacional del cierre del ejercicio 2011 corroboran todas estas tendencias recesivas (el producto interior bruto, PIB, cayó un 0,3% en el último trimestre del año) y redistributivas a la inversa: caída del consumo, aumento del paro y sueldos a la baja. En este año, por primera vez las rentas empresariales superaron a las salariales en el reparto del valor añadido que genera la economía española. Estos datos dan fe de la culminación de una trayectoria de más de treinta años en España: en el arranque de los años ochenta la remuneración conjunta de todos los asalariados equivalía al 53% del PIB español, mientras que el excedente bruto de explotación (que incluye las rentas empresariales o de los profesionales autónomos) se quedaba en el 41%; los impuestos a la producción eran el destino del 6% restante de la tarta.

Las necesidades de un Estado de bienestar en construcción (con la incorporación, por ejemplo, de la ley de dependencia) elevaron el peso de los impuestos hasta superar el 10% del valor añadido a mediados de la década pasada. En paralelo, se aceleró el declive de las rentas salariales, que desemboca en un mínimo histórico en el tramo final del año pasado: la renta de los asalariados solo se llevó el 46% de la tarta del valor añadido en el cuarto trimestre de 2011, y en un cambio, también histórico, la porción de las rentas empresariales en el PIB fue por primera vez mayor: un 46,2%. Para retener un 53% del valor añadido que generaba la economía española en los años ochenta bastaban con nueve millones de asalariados; para mantener el 48% en 2007 se sumaba la renta de 18 millones de asalariados. Cuando irrumpió la Gran Recesión y la mayor destrucción de empleo se dio un efecto paradójico: en 2008 y 2009 las rentas salariales ganaron peso frente a las rentas no salariales. Por un lado, los asalariados aguantaron mejor el primer embate que el resto de ocupados (autónomos incluidos); por otro, los salarios pactados en convenios anteriores siguieron creciendo mientras los beneficios bajaban. Nada de eso ocurre ahora, con la economía inmersa en otra recesión: la remuneración de los asalariados (un 1,1% de crecimiento como media en el último año) crece mucho menos que las rentas empresariales (6,6%). Y la pérdida de empleo golpea con fuerza a los asalariados, que apenas suman ya 15,7 millones de personas.

Ante estos factores de desigualdad, el IDE sostiene la necesidad de articular el modelo social europeo a las actuales circunstancias de crisis profunda y larga; hoy, más que nunca, se precisan sectores públicos fuertes respaldados democráticamente, con interlocución habitual con los ciudadanos, pero también con margen suficiente para adecuar la regulación y las leyes a las necesidades de cada momento, garantizar servicios públicos de calidad para todos los ciudadanos y aplicar el sistema fiscal de manera eficaz para obtener los recursos necesarios. En la fase actual, el Estado debe disponer de la capacidad suficiente para representar a los ciudadanos en la esfera internacional, en especial en Europa.

### 3. La camisa de fuerza dorada

La tercera causa que puede explicar el cambio de tendencia política en España ya estaba presente de modo incipiente en los últimos años, pero se hace abrumadora como tendencia a partir de mayo de 2010, cuando las autoridades europeas de Bruselas imponen al Gobierno una política económica claramente diferente y, en momentos, contrapuesta, a la que hasta entonces se estaba practicando para salir de la crisis. La noche del 9 de mayo de 2010, los líderes europeos entienden que lo que está en juego no es Grecia o Irlanda, ni siquiera el contagio de la volatilidad a Portugal o España, sino la propia supervivencia del euro. Rodríguez Zapatero, que apenas unos días antes había recibido en la Moncloa al entonces líder de la oposición, Mariano Rajoy, y le había comentado que “reducción del déficit, sí, pero a cámara lenta”, no tiene más remedio que dar un giro inmediato a su práctica política (a partir de ese momento la gestión económica se apodera del conjunto de la agenda pública) y aplicar con extrema urgencia la cirugía agresiva que habían exigido en Bruselas a su vicepresidenta económica, Elena Salgado, a cambio de ayudas en el caso de que fuesen necesarias a España para conseguir financiación: reducción del déficit, congelación de las pensiones, disminución del salario de los funcionarios, etc. Son las primeras medidas de choque de las que se han seguido hasta ahora, que asombrarán a los ciudadanos por no estar suficientemente preparados para ellas y sin que el grado de explicación de lo sucedido fuese suficiente (el Banco Central Europeo, por ejemplo, dirigió una carta al Gobierno español con sus exigencias para seguir generando liquidez, que, a día de hoy, todavía no se ha hecho pública).

A partir de ese momento, los ciudadanos españoles detectan con creciente nitidez algo que se manifiesta de forma rotunda en la medición de la democracia que cada año hace un grupo de expertos para el IDE (véase el capítulo correspondiente) y que es su principal característica durante el año 2011: el control, sin discusión previa alguna, de la agenda política nacional por parte de instituciones supranacionales como la UE, el BCE o el FMI, lo que, según los expertos consultados en esa medición, constituye el mayor déficit democrático de nuestro país. Estos expertos subrayan la injerencia exterior en las decisiones políticas más importantes para la vida cotidiana de los ciudadanos y la dependencia creciente del poder político ante el poder económico: el poder representativo pierde capacidad de decisión frente a las instituciones supranacionales y los mercados. Se trata de una limitación muy significativa de los Estados-nación en el marco de referencia de la globalización.

La cuestión es hasta qué punto una mayor europeización de las políticas económicas nacionales, hacia la que se camina con más o menos intensidad y coherencia (la creación de un mecanismo –primero coyuntural y luego permanente– de ayudas a países en dificultades, la posibilidad de un Departamento del Tesoro, la capacidad de emitir deuda pública europea mutualizada, una auténtica política fiscal conjunta, etc.), es compatible con la capacidad de los ciudadanos de debatir abiertamente y elegir de-

mocráticamente las políticas económicas que más se ajusten a sus preferencias y a sus intereses. Este asunto ha sido estudiado con minuciosidad por el economista de Harvard, Dani Rodrik, en su conocido “trilema”. La pregunta a que se refiere Rodrik es cómo se puede gestionar de modo permanente la tensión entre una democracia nacional y los mercados globales: “Tenemos tres opciones. Podemos *limitar la democracia* con el propósito de minimizar los costes de transacción internacionales, sin tener en cuenta los trastornos económicos y sociales que la economía produce en ocasiones. Podemos *limitar la globalización*, con la esperanza de reforzar la legitimidad democrática en el país. O podemos *globalizar la democracia* a costa de la soberanía nacional. Esto nos proporciona un menú de opciones para la reconstrucción de la economía mundial” (La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial).

Esta elección política capta el trilema político fundamental de la economía mundial: no se puede tener globalización, democracia y soberanía nacional a la vez. Se pueden obtener, como mucho, dos de los tres lados del triángulo. Si se quiere globalización y democracia, hay que renunciar al Estado-nación; si se prefiere mantener el Estado-nación y también una creciente globalización, hay que renunciar a la democracia; y si se quiere combinar la democracia con el Estado-nación, adiós a una globalización profunda. En el IDE se manifiestan los motivos para ser escépticos, basados en la duda de que una creciente globalización de las políticas económicas en Europa sirva para aumentar el control democrático de esas políticas por la ciudadanía. Primero, porque las reformas institucionales de la UE que se discuten en la actualidad están centradas casi exclusivamente en limitar el margen de maniobra de los gobiernos nacionales; y, segundo, porque los mecanismos de control democrático a nivel europeo son enormemente imperfectos. La crisis del euro ha mostrado hasta ahora que a medida que era más necesario poner en marcha políticas coordinadas para toda la UE, mayor ha sido la tentación de las opiniones públicas nacionales de evaluar cada política o cada reforma sobre cada país en concreto, y no sobre los beneficios o perjuicios para Europa en su conjunto. Estas limitaciones afectan a gobiernos de uno u otro signo ideológico y, por lo tanto, habrán de ser tenidas muy en cuenta cuando se haga el primer balance de la Administración del PP.

En resumen, no hay motivos para ser particularmente optimistas respecto a la capacidad de la ciudadanía para conquistar un mayor grado de control democrático de las políticas económicas a través de la cesión de soberanía a instancias supranacionales por la existencia de grados de incertidumbre sobre cómo los mecanismos democráticos de rendición de cuentas funcionarán a nivel europeo; por el hecho de que la articulación de intereses se siga realizando de manera exclusiva a nivel nacional; y por la circunstancia de que la crisis económica ha hecho perder confianza a los ciudadanos en el proceso de construcción europea.

El que la respuesta política que se ha dado a la Gran Recesión desde los gobiernos haya sido la adopción de medidas impopulares de extrema austeridad, escondidas

del debate público y enfrentadas a las preferencias de los ciudadanos, plantea una serie de cuestiones fundamentales para la calidad de la democracia:

- 1) ¿Cómo es posible que los ciudadanos no tengan capacidad de influir en la respuesta que se da a un fenómeno con tan dramáticas consecuencias sociales como el incremento del paro, el empobrecimiento de las clases medias o la reducción del tejido empresarial?
- 2) ¿Hasta dónde tolerará la ciudadanía estas secuelas?
- 3) ¿Cuáles serán en el medio y largo plazo las consecuencias de esta *despolitización* de las políticas económicas? Lo que conlleva un balance finalista de esta crisis en términos económicos y sociales, pero también políticos: su relación con la democracia.
- 4) ¿Es políticamente sostenible este aislamiento de las políticas económicas de las preferencias de los votantes, expresadas en las urnas?

#### 4. La indignación

La ausencia de un debate público profundo sobre la idoneidad de las decisiones de política económica con la que los distintos gobiernos europeos (entre ellos, el español, antes y ahora) han respondido a la crisis no es justificable con base en la inviabilidad de políticas económicas alternativas. Incluso reconociendo las limitaciones a las acciones del Gobierno que impone el grado de internacionalización de la economía española y la pertenencia a la eurozona, posiblemente se podrían haber adoptado otras políticas cuyos resultados agregados no hubiesen sido peores, pero sí hubieran tenido otras consecuencias distributivas diferentes. La política no puede ponerse en piloto automático. En el extremo, si los ciudadanos entienden que su bienestar depende de variables incontroladas y cada vez más alejadas de los Parlamentos nacionales y de los lugares en los que ellos podrían influir con su voto, podría aumentar el nivel de desafección y concluir que da igual participar en la vida pública o no.

Ello está en el origen del movimiento 15-M, que sacudió durante el pasado año la tradicional anomia participativa de la sociedad (una característica común de los países del sur de Europa). El 15-M nació de distintas plataformas de jóvenes (aunque luego se añadieron a él ciudadanos de otras edades), que reivindicaban soluciones contra el paro y la falta de expectativas de futuro, contra la precariedad a la que les condena la inestabilidad laboral y la falta de acceso a una vivienda, y que denunciaban “la dictadura de los mercados” (en realidad, la limitación exterior a una política económica autónoma) y la, en su opinión, escasa proporcionalidad del sistema electoral que impide una mayor presencia en los órganos legislativos de los partidos minoritarios (al grito de “no nos representan”, dirigido al PP y al PSOE).

El movimiento del 15-M ha sido la avanzada de una opinión que se manifiesta cada vez de un modo más mayoritario y permanente en los sondeos de opinión del Cen-

tro de Investigaciones Sociológicas (CIS): uno de cada cuatro ciudadanos opina que la clase política es el principal problema político del país y que quienes gobiernan no lo hacen teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos, lo que significa un fuerte cuestionamiento de la calidad de la democracia. Esta desconfianza no es independiente de la coyuntura económica, puesto que si la ciudadanía se siente poco representada por los poderes legislativo y ejecutivo es en gran parte porque perciben la incapacidad de los gobernantes para dar solución a sus problemas cotidianos, atajar la corrupción o imponer sus decisiones a los poderes económicos o instituciones que escapan al control democrático.

Los partidos políticos suspenden en su funcionamiento; son los actores públicos peor valorados, los que generan mayor desconfianza. Pero no los únicos; también los sindicatos aparecen como organizaciones anquilosadas que quedaron desbordadas y sorprendidas por la pujanza inicial del 15-M y por el rechazo de una parte de la sociedad civil. Las centrales sindicales representan poco al sector más vulnerable de la población activa; los jóvenes, mujeres e inmigrantes forman en su mayoría el grupo de los más precarios dentro de la población activa (parados, trabajadores temporales o a tiempo parcial). Estos grupos, a pesar de ser los más vulnerables en el mercado laboral, suelen contar con una limitada representación de sus intereses en la negociación colectiva tradicional. Los afiliados a los sindicatos son, sobre todo, trabajadores con contratos indefinidos o pertenecientes al sector público, en puestos relativamente seguros (al menos hasta la aprobación de la última reforma laboral del PP) y mejor pagados que el resto. Las estrategias de negociación de los sindicatos han sido más favorables a los intereses de estos últimos y ello ha generado un vacío en la representación de los intereses de un amplio colectivo dentro de la población activa y ha puesto en cuestión la representación de los sindicatos, lo que se manifestó en la aversión con que fueron recibidos en algunas manifestaciones en las que también participó el movimiento del 15-M. Los sindicatos españoles son poderosos si se atiende a su capacidad de movilización en la calle y en las elecciones sindicales; sin embargo, son débiles en número de afiliados y en su escasa presencia en los centros de trabajo (sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, que son cerca del 90% del aparato productivo de nuestro país).

Otra de las características de este ejercicio, vinculadas con Europa y recogidas entre las críticas del 15-M (aunque ni mucho menos solo de este movimiento), es la presencia de tecnócratas al frente de algunos gobiernos. Cuando parecía que había consenso en que se estaba en la fase política de la crisis económica, llegó la tecnocracia. En el momento en que parece necesitarse una gran capacidad de liderazgo político para que el viejo continente recupere su lugar en el mundo y la gente crea en el proyecto de más Europa y más integración, se situaban al frente de algunos países con muchas dificultades económicas a personas no elegidas por los ciudadanos. La UE entraba en una especie de “etapa López Rodó” de solución a sus problemas.

Durante este tiempo, los mercados han saludado (con reducciones de la prima de riesgo), en general, la dimisión de Berlusconi, la presencia del antiguo comisario europeo, Mario Monti, como primer ministro italiano, y con más matices el hecho de que otro tecnócrata como Lucas Papademos conduzca a Grecia en la aplicación de los durísimos planes de ajuste hasta la convocatoria de unas elecciones generales que, paradoja de las paradojas, podrían conducir al Gobierno a los mismos que engañaron a la Comisión Europea manipulando los datos de la economía del país. Los tecnócratas no son espíritus puros, sino que, como los políticos a los que sustituyen y el resto de los ciudadanos, tienen su ideología y llegan al poder para aplicar una determinada política económica; la dominante en los últimos tiempos ha sido la que ha dictado el dúo Merkel-Sarkozy (conocidos con el acrónimo de “Merkozy”), que ha consistido en grandes dosis de austeridad para los países del Sur a cambio de, presuntamente, salvar a la eurozona. Recordemos que, además de los dos mandatarios citados, la mayor parte de los que hoy son hegemónicos en Europa pertenecen a los círculos de la derecha, incluidos los que dirigen los órganos de gobierno de la UE (Duraó Barroso, Van Rompuy, Mario Draghi). Lo ha escrito el economista crítico francés Jean-Paul Fitoussi (La democracia y el mercado) en forma de alegoría: “la crisis dice a los perdedores, lamentamos sinceramente el destino que habéis tenido, pero las leyes de la economía son despiadadas y es preciso que os adaptéis a ellas reduciendo las protecciones que aun poseéis. Si os queréis enriquecer debéis aceptar previamente una mayor precariedad; este es el camino [el nuevo contrato social] que os hará encontrar el camino”.

Monti ha hecho una parte importante de su carrera en la Comisión Europea, donde fue látigo de los monopolios; Papademos, en el Banco Central de Grecia y en el BCE. Cuando no tuvieron cargos públicos se refugiaron en la academia y en sus centros de pensamiento. El documental *Inside Job* enseña que los economistas académicos y los tecnócratas que aparecen opinando en los medios de comunicación y realizando documentos institucionales deben señalar –so pena de engaño– en su ficha técnica, las empresas o los sectores a los que asesoran o para los que trabajan, además de las universidades para las que investigan. A finales de 2011, los estudiantes de Introducción a la economía de la Universidad de Harvard abandonaron la clase que daba el economista Gregory Mankiw –e hicieron pública una carta pública explicando su acción– por el continuo sesgo ideológico de su profesor a favor de una determinada manera de ver la economía (la favorable a una continua desregulación de los mercados). Mankiw no es solo el autor de uno de los manuales de macroeconomía más vendidos en todo el mundo, sino que fue el jefe de los asesores económicos de George Bush.

La convivencia entre democracia y poderes no representativos (los tecnócratas) no es fácil. La creación de poderes contramayoritarios (como los bancos centrales o los tribunales constitucionales) nace de un mismo temor: que un ejercicio ilimitado del gobierno de la mayoría ponga en peligro al propio sistema político. La delegación de po-



der a este tipo de órganos cabe interpretarlo como una autolimitación de la democracia en aras a su propia supervivencia. La ventaja de que sean los tecnócratas y no los políticos los que toman algunas decisiones es que los primeros no están constreñidos por las presiones políticas (por lo que quiere la mayoría de los ciudadanos). Por lo tanto, pueden ser capaces de tomar medidas impopulares pero beneficiosas para el interés general, que los políticos casi nunca se atreverían a adoptar por miedo a un fracaso electoral. Sin embargo, en esta delegación de poder no hay ningún mecanismo que pueda garantizar que las decisiones que los tecnócratas tomen sean las más adecuadas para ese interés general, ni que en el caso de que no lo sean permitan a los ciudadanos expulsarlos del poder. Si los políticos se equivocan gravemente, los ciudadanos pueden castigarlos en las urnas. Es precisamente el control en las elecciones lo que hace que los gobernantes tengan incentivos para gobernar siguiendo las preferencias ciudadanas. Al no existir estos incentivos para los tecnócratas, a los ciudadanos no les queda más remedio que confiar en su buena fe, sabiendo que no están obligados a rendir cuentas por las consecuencias que sus acciones pudieran tener para el interés general.

## 5. Corrupción y castigo electoral

Hemos citado de pasada la crítica a la corrupción que emergió en las filas del movimiento 15-M, aunque no solo de este. Este fenómeno es uno de los que más ha contribuido al deterioro de la imagen de la clase política ante la opinión pública. Año tras año, en el IDE se estudia la presencia de la corrupción en la vida pública, para llegar a la conclusión de que España es un país relativamente corrupto comparado con los de su entorno, que la corrupción es poco extensa (hay relativamente pocas personas implicadas), pero muy intensa por el dinero que mueve, y que afecta más a las Administraciones periféricas que a la Administración central del Estado. Y, sin embargo, la percepción de esa corrupción ha sido durante largos tramos de 2011 extraordinariamente fuerte, creciente y asfixiante (casos Gürtel, Palma Arena, Urdangarín...). Desde estas páginas se han analizado los mecanismos que hacen posible la corrupción en nuestro país. Algunos analistas (Fernando Jiménez y Vicente Carbona, “Anatomía de la corrupción en España”, *Letras Libres*, febrero de 2012) además, han condensado el imaginario de la corrupción en una tabla con seis elementos, que surgen de leer un buen número de sumarios judiciales sobre delitos de corrupción (los entrecomillados son expresiones literales extraídas de conversaciones que aparecen en esos sumarios):

- 1) ¿Qué se busca con el intercambio corrupto?: el enriquecimiento personal, pero en algunos casos algún otro fin.
- 2) ¿Qué concepto de cargo público tienen los corruptos?: el “servicio público” se presenta como una oportunidad que te permite “tener la llave” para satisfacer determinados intereses personales.

- 3) El concepto de cargo público como una oportunidad tiene un corolario que es que si no aprovechas esa oportunidad eres “un gilipollas”, un término usado literalmente en las grabaciones; si no lo haces, demuestras una ingenuidad rayana en la estupidez.
- 4) La idea de impunidad; estos actores juegan constantemente con la idea de que “no pasará nada”; aseguran al político que la idea de participar en actividades delictivas son perfectamente eludibles. Los intermediarios o *brokers* de la corrupción se ocuparán de ello.
- 5) La condición de posibilidad para aprovecharse del cargo público es que se tiene que jugar con cierta prudencia; si uno va con una actitud absolutamente depredadora, seguramente no permanecerá mucho tiempo en el cargo. Por lo tanto, conviene ampliar el sindicato de beneficiarios, ampliar la nómina de favorecidos de los intercambios corruptos, si se quiere disfrutar durante más tiempo de estas condiciones.
- 6) El sexto elemento persuasivo de estas conversaciones transmite la idea de la inevitabilidad de la corrupción. En nuestra sociedad lo normal es funcionar así. Lo raro sería que se tuvieran expectativas diferentes.

En los últimos años se ha asistido en España a un aumento considerable de la preocupación sobre la corrupción política, que se está manifestando tanto en una mayor atención mediática como en un incremento del protagonismo de la misma entre las preocupaciones ciudadanas. Existe, además, una cierta noción compartida –que no es del todo cierta– de que la corrupción no es castigada electoralmente. Por ejemplo, en relación con las elecciones municipales de 2011, el análisis indica que existe un cierto castigo electoral a los escándalos: el apoyo electoral a los partidos afectados por acusaciones de corrupción se redujo, pero en muchos casos no fue suficiente (y de ahí la sensación de impunidad electoral) para evitar que la mayoría de los alcaldes implicados en escándalos políticos fuesen reelegidos.

En cuanto a los factores que pueden condicionar el efecto de la corrupción en el voto, se desarrollan al menos tres: primero, mientras que los alcaldes acusados de irregularidades que no proporcionan beneficios a la comunidad se ven castigados en las urnas, aquellos que cometieron irregularidades que pueden favorecer de alguna manera a los votantes obtienen de media incluso un mayor respaldo que los alcaldes no acusados; segundo, las tramas de corrupción reveladas con anterioridad al año 2010 están más asociadas con pérdidas de apoyo que las más recientes, que no parecen tener consecuencias electorales; y tercero, parece que ni haber gozado la mayoría absoluta ni el hecho de que el alcalde vuelva a presentarse tienen incidencia en la rendición de cuentas democrática.

Así pues, las urnas tienen el potencial de ser un mecanismo eficaz para el control de los representantes políticos, ya que la existencia de un coste electoral a la

corrupción genera incentivos para un comportamiento más honesto de los políticos y funciona como un obstáculo para la reelección de aquellos que no lo son. Sin embargo, su eficacia depende de las circunstancias externas que hacen que, en algunos casos, las prácticas corruptas sean recompensadas. Únicamente mediante la acción judicial, el control interno de los partidos y la Administración, junto con la implicación política de los ciudadanos, será posible eliminar la corrupción de la vida pública en España. Un instrumento que existe en la mayor parte de los países de la UE, y no en España, para esa implicación política ciudadana, es el acceso sencillo y barato a la información. Una Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Política fue aprobada por el Consejo de Ministros en julio de 2011, pero decayó con el adelanto electoral.

## 6. Balance de dos legislaturas socialistas

Este Informe sobre la Democracia en España, el quinto desde que se inició su elaboración, ha tenido la oportunidad de hacer un primer balance de las dos legislaturas socialistas al frente del Gobierno, bajo la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero. Aquellas se iniciaron con la retirada de las tropas españolas de Iraq, una guerra ilegal, inmoral e injusta, y terminaron con el abandono del terrorismo por parte de ETA, pero también con la existencia de más de cinco millones de parados. La noche de la primera victoria socialista, el 14 de marzo de 2004, Zapatero fue aclamado al grito de “¡no nos falles!”, mientras que siete años y medio después tuvo enfrente las movilizaciones de los indignados, que gritaban “¡lo llaman democracia y no lo es!” y “¡no nos representan!”! Estos eslóganes son el epítome del grado de desgaste del proyecto socialista sufrido en este tiempo.

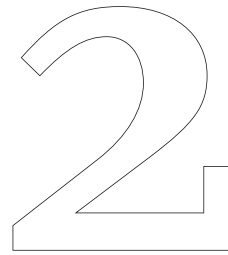
La primera legislatura estuvo centrada, con mayor o menor fortuna, en grandes debates políticos en torno al modelo territorial, los derechos civiles y sociales, la independencia de los medios de comunicación de naturaleza pública (uno de los grandes haberes de Zapatero), la negociación con ETA, la memoria histórica... Todos ellos quedaron subsumidos en la segunda por la gran crisis económica, sus secuelas en términos de desempleo, reducción de la renta disponible de la mayoría de los ciudadanos y mortandad de centenares de miles de pequeñas y medianas empresas, y su gestión para salir de unas dificultades desconocidas para la generación que está en el poder (Gobierno y oposición). Zapatero comenzó adoptando una posición defensiva con la Gran Recesión y se vio sobrepasado por ella; perdió la sintonía con la opinión pública por resistirse a reconocer la profundidad de los problemas y por hacer permanentemente predicciones y diagnósticos que no tenían que ver con la realidad y eran refutados rápidamente por los hechos. A partir de mayo de 2010, cuando la “camisa de fuerza dorada” de la pertenencia a la Europa del euro se hizo irresistible y generó un

condicionamiento exterior a la política económica y social imposible de superar, Zapatero se adaptó a las nuevas circunstancias y trató de reinventarse a sí mismo como un presidente reformista, partidario de la más estricta disciplina presupuestaria y de reformas estructurales que ponían en cuestión, frontalmente, las políticas desarrolladas hasta entonces. A falta de la mínima pedagogía sobre los cambios, la contorsión no fue entendida por la opinión pública y por una buena parte del caudal de votantes del proyecto socialista que, llegado el momento de acudir a las urnas, se quedaron en buena parte en casa aumentando la abstención, o pasaron a las filas de otros partidos políticos a derecha e izquierda, incluido el Partido Popular.

En un análisis de la calidad de la democracia en estas dos legislaturas no debe abandonarse el papel desempeñado por la principal oposición. El PP utilizó la “estrategia de la crispación” para deslegitimar la acción de Gobierno (incluso la primera victoria socialista en las urnas, atribuida por parte de algunos de sus dirigentes a la conmoción causada por los atentados en Madrid del 11 de marzo de 2004). Asimismo protagonizó –junto con la derecha mediática y judicial– una brutal campaña (muchas veces centrada en el presidente Zapatero) para que fracasara el proceso de paz ensayado por el Gobierno en el País Vasco, recurrió al Tribunal Constitucional muchas de las leyes de derechos civiles, así como la reforma del Estatut de Cataluña, protestó por la asignatura Educación para la ciudadanía (borrada del mapa en una de las primeras medidas adoptadas por el Ejecutivo de Mariano Rajoy), puso el grito en el cielo por la memoria histórica y, sobre todo, votó en contra del plan de ajuste de mayo de 2010, aun a riesgo de que España fuese intervenida como Grecia, Irlanda o Portugal. Si el Gobierno socialista no fue capaz de asumir la naturaleza y la profundidad de la crisis hasta que esta empezó a expulsar decenas de miles de ciudadanos del mercado de trabajo todos los meses, el PP continuó su ceguera incluso en la campaña electoral que les dio la victoria por mayoría absoluta el 20 de noviembre de 2011. Sus primeras medidas de Gobierno fueron totalmente contradictorias con todo lo que había estado diciendo hasta ese momento: subida de impuestos, en vez de bajarlos; abaratamiento del despido, lo que habían negado con vehemencia y con falsa indignación cada vez que les habían preguntado sobre el asunto; y superación de la tasa de déficit público apalabrada con Bruselas por su imposibilidad de cumplirla, tras haber solemnizado una y otra vez su compromiso y su carácter “sagrado”.

La opinión pública responsabilizó sin ningún tipo de matices al Gobierno socialista y, especialmente, a su presidente, por la mala gestión de la crisis y los nefastos resultados económicos que quedan en su balance (una tasa de paro superior al 22%, cuando en el programa electoral de 2008 –cuando la crisis ya era evidente– los socialistas prometieron el pleno empleo). El castigo electoral al PSOE, ya lo hemos visto, fue muy severo, pasando de 169 a solo 110 diputados y la pérdida de 15 puntos porcentuales de voto. Ahora comienza una nueva etapa en la historia de España, con el dominio apabullante de la derecha de las estructuras del poder municipal, autonómico y central.





# Economía global y democracia

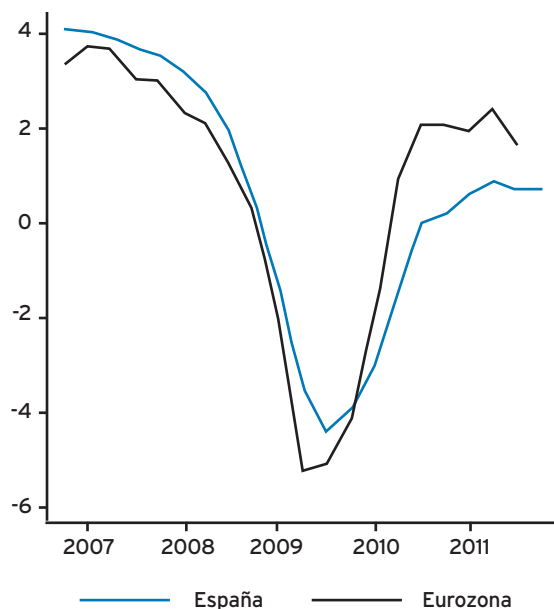
---

## 1. 2011: la recuperación que no fue

2011 fue un año convulso para la economía española. En mayo de 2010, después de experimentar durante bastantes meses con políticas de estímulo fiscal que intentaron revertir el continuo empeoramiento de la coyuntura económica desde mediados de 2008, el Gobierno, acuciado por el aumento del déficit y las crecientes dificultades para la financiación de la deuda, decidió dar un viraje radical en su política económica y adoptó un ambicioso plan de ajuste fiscal basado en leves subidas de impuestos y, sobre todo, una fuerte restricción del gasto. 2011 fue el año en el que esta política se reveló, por una parte, como apenas capaz de contener las incertidumbres en los mercados de deuda y, por otra, como causante, al menos parcialmente, del truncamiento de la tendencia hacia una recuperación económica.

## Gráfico 1

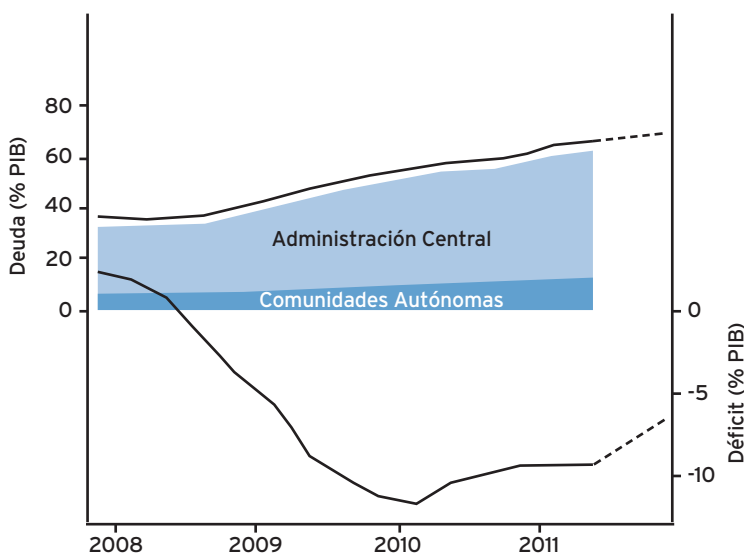
### Crecimiento económico 2007-2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

## Gráfico 2

### Déficit y deuda de las Administraciones Públicas



Fuente: Banco de España

El Gráfico 1 muestra que el fin de la efímera recuperación no fue específica de España (a partir de mediados de 2010 casi todas las economías europeas dejan de ver mejoras en su tasa de crecimiento). Lo específico de España es que la estabilización de la tasa de crecimiento ocurre a un nivel significativamente inferior al de la media de los países de la eurozona.

Como consecuencia del plan de ajuste fiscal, el déficit público, que alcanzó su máximo a principios de 2010, se redujo en 2011, aunque a un ritmo menor del esperado, como consecuencia del empeoramiento de la crisis económica, agravada por los efectos contractivos del propio ajuste. El Gráfico 2 muestra, junto a la evolución del déficit, la de la deuda pública, distribuida por Administraciones<sup>1</sup>. Esa deuda continuó creciendo moderadamente, manteniendo niveles comparativamente bajos (la media en la eurozona en 2010 era del 85,4% del producto interior bruto (PIB), y la de Alemania del 83,2%), y, en contra de la percepción popular, está concentrada de manera abrumadora en la Administración central del Estado, a pesar de que las comunidades autónomas gestionan hoy una cantidad de gasto público similar.

El programa de consolidación fiscal iniciado en mayo de 2010 no fue capaz de contener las tensiones en los mercados de deuda soberana, aunque sí logró evitar que España cayera en la necesidad de requerir un plan de ayuda como fueron necesitando, sucesivamente, Irlanda, Grecia y Portugal. Como

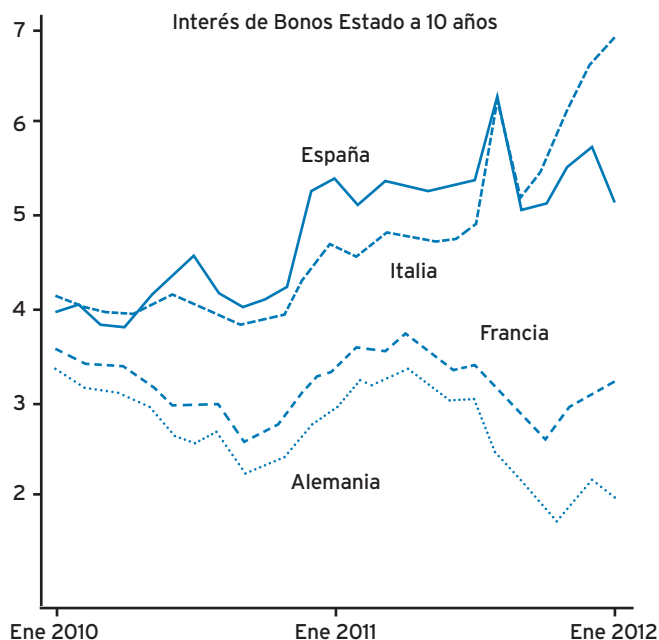
<sup>1</sup> Los datos para el cuarto trimestre de 2011 corresponden a las previsiones de la Comisión Europea.

muestra el Gráfico 3, a partir de las tensiones en los mercados de deuda del verano, los mercados empezaron incluso a desconfiar más de la sostenibilidad del endeudamiento italiano que del español, mientras que la huida de los inversores hacia activos más seguros provocaba el abaratamiento aún mayor de la deuda alemana. El Gráfico también muestra cómo en poco más de dos años, los tesoros nacionales de las cuatro economías más grandes de la zona euro habían pasado de ser percibidos por los mercados como equivalentes a financiarse a costes enormemente diferentes.

Mucho se ha escrito sobre las causas últimas de las incertidumbres en los mercados de deuda que provocaron los incrementos de las primas de riesgos nacionales (el diferencial de interés entre el bono del país y el del bono alemán). Según la visión dominante del *establishment* europeo, y sobre la cual se justificó la necesidad del plan de ajuste de mayo de 2010, estos diferenciales reflejan la falta de disciplina fiscal de los Estados de los países periféricos. Ante una supuesta incapacidad de estos países para cuadrar sus cuentas públicas, las dudas de los mercados sobre su capacidad de financiar esta deuda aumentan. Aunque es indiscutible que para que exista una crisis de financiación de la deuda tiene que existir una deuda que financiar, y que a medida que la magnitud de esta crezca, mayor será la probabilidad de que los mercados empiecen a desconfiar de la capacidad de pagar del país en cuestión, esta ex-

Gráfico 3

### Coste de la financiación de las cuatro principales economías de la eurozona



Fuente: Bloomberg

plicación no es suficiente. Resulta difícil de explicar, según esta interpretación, cómo es posible que el Reino Unido, con un nivel de deuda pública sobre el PIB del 82,3%, un déficit del 8,8% del PIB, y un crecimiento del 0,9%<sup>2</sup>, sea capaz de financiar su deuda a un coste más bajo que el de la misma Alemania. O que países fiscalmente solventes como Finlandia, con un manejo de sus cuentas públicas modélico de acuerdo con la ortodoxia de la estabilidad presupuestaria (Finlandia es el único miembro original de la eurozona que ha respetado escrupulosamente el límite del 3% de déficit durante todo el periodo de vida del euro), empezaran a observar cómo los costes de

<sup>2</sup> Cifras de 2011.



financiación de su deuda se empezaban igualmente a encarecer significativamente a finales de 2011.

Como muchos analistas han señalado<sup>3</sup>, la causa última de estas tensiones hay que buscarla en el disfuncional diseño de la Unión Económica y Monetaria. A diferencia de los de los países que se endeudan en su propia moneda, los Tesoros de los países europeos carecen de una institución que actúe como prestamista de última instancia<sup>4</sup>. El hecho de que esa garantía no exista tiene dos consecuencias: en primer lugar, magnifica cualquier aumento en las dificultades para financiar la deuda, puesto que la inexistencia de prestamista de última instancia hace que, a los ojos de los inversores, aumente la probabilidad de impago. Y en segundo lugar, la venta de los bonos de los países con dudas sobre su capacidad de financiación hará que aumente el precio de su financiación, lo que, en una suerte de profecía autocumplida, hace aumentar la probabilidad de que no pague su deuda en el futuro. No es casual que el agravamiento de las tensiones en los mercados de deuda europeos coincidiera con la subida de tipos decretada por el Banco Central Eu-

ropeo (BCE) el 7 de abril de 2011. En un contexto de estancamiento económico en el continente, la sorprendente decisión de endurecer la política monetaria en ese momento actuó como señal a los mercados sobre la firme determinación del BCE de no actuar como prestamista de última instancia para los tesoros nacionales en dificultades, lo que provocó un agravamiento de las tensiones en los mercados de crédito soberano<sup>5</sup>.

En resumen, los planes de ajuste implementados en toda la eurozona para contener el déficit público, incluida España, no lograron abaratar la financiación de la deuda y sí contribuyeron, como veremos a continuación, a estancar la moderada mejora experimentada por las economías europeas desde el hundimiento de 2009.

## **2. Las consecuencias económicas del ajuste**

Como era esperable, la profundización del ajuste fiscal tuvo efectos contractivos, manifestados en un descenso de la demanda interna, que aumentó su caída en 2011. Este efecto fue parcialmente compensado

<sup>3</sup> Para una exposición sencilla de este argumento, véase de Grauwe (2011).

<sup>4</sup> Es por ello acertada la analogía de muchos economistas según la cual los países de la eurozona, al entrar en la tercera fase de la unión económica y monetaria, de manera automática adquirieron, a los ojos de los mercados, el estatus de país en vías de desarrollo, en tanto en cuanto pasaron a endeudarse en una moneda cuya emisión dejaba de estar controlada por ellos mismos.

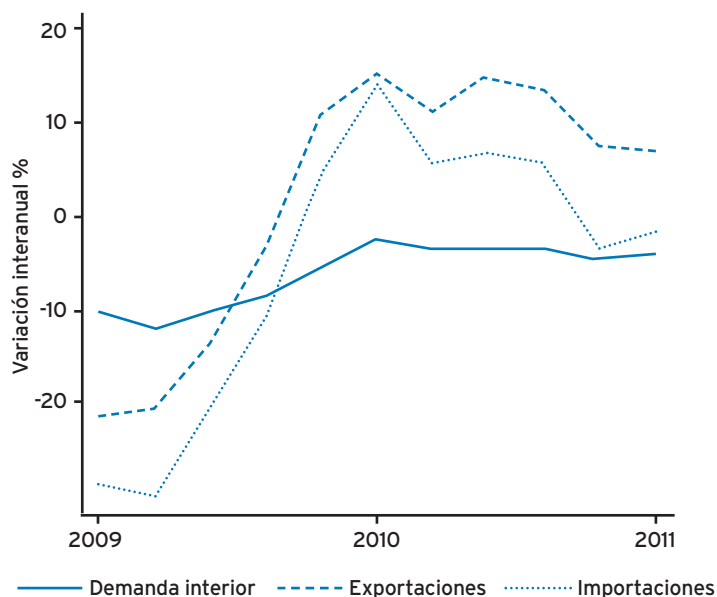
<sup>5</sup> El BCE ha fundamentado su negativa en una interpretación restrictiva de los tratados, que le impiden explícitamente comprar deuda nacional en el mercado primario. Sin embargo, especialmente desde el verano de 2011, sí que ha realizado operaciones indirectas, como compras de deuda en el mercado secundario o facilitando liquidez a las entidades financieras, aumentando la demanda de bonos, lo que reduce los tipos.

por un mejor comportamiento del sector exterior (Gráfico 4), que logró reducir la balanza de pagos española, que pese a todo continuó siendo deficitaria.

Estos efectos contractivos fueron seguramente agudizados por la forma concreta que tomó el ajuste, centrado casi exclusivamente en una reducción del gasto público. Durante la primera fase de la crisis (2008-2009), mucho se discutió acerca de las virtudes de las diferentes políticas de estímulo (rebajas fiscales frente a expansión del gasto público). Si bien los economistas más conservadores defendían la idoneidad de las reducciones de impuestos, la mayoría de la profesión económica parecía concluir que, en las circunstancias actuales, el efecto multiplicador de un euro adicional de gasto público (esto es, la magnitud del estímulo que produce en el conjunto la economía) era sustancialmente mayor que el de un euro adicional de reducción de impuestos (en esencia, porque las reducciones de impuestos, en lugar de movilizar el consumo, se dedicarían en una proporción mucho mayor a aumentar el ahorro privado). Como consecuencia de este debate, los planes de estímulo con los que la mayor parte de las economías occidentales, in-

Gráfico 4

### Demanda interna y externa 2009-2012



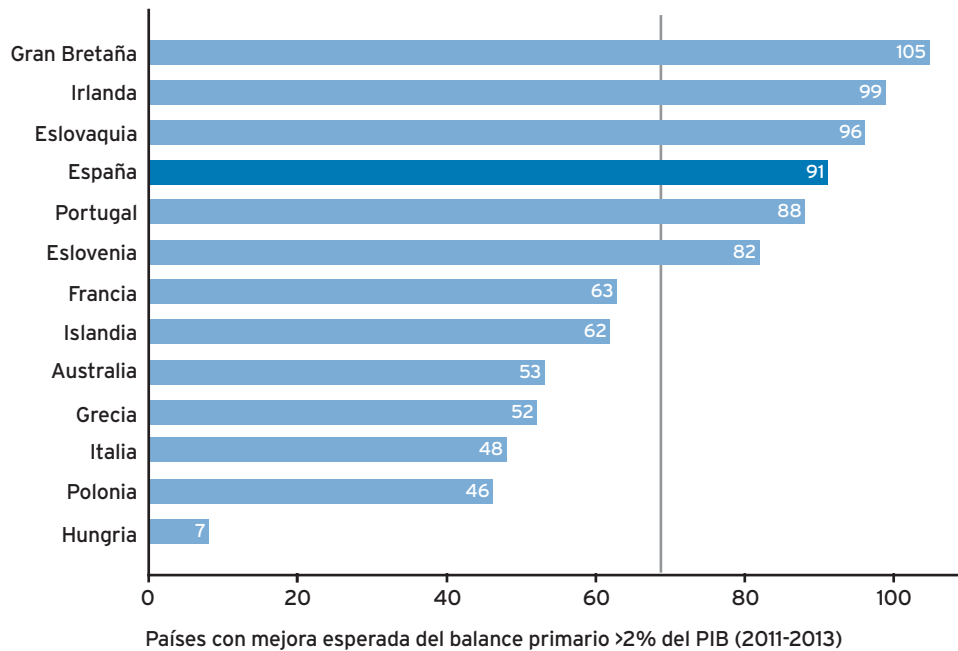
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

cluida España, respondieron a los primeros azotes de la crisis se centraron en la expansión del gasto público. En concreto, se centraron particularmente en los llamados proyectos *shovel-ready*, esto es, programas de gasto que implicaran desembolsos inmediatos de partidas presupuestarias y que no requirieran de un largo periodo de tiempo de planificación para ser iniciados.

6 Un controvertido estudio de Alesina y Ardagna (2009) que cuestionaba la existencia de efectos contractivos de los ajustes fiscales dio lugar a un encendido debate sobre la efectividad de la política fiscal en el contexto de la crisis actual. Estudios posteriores realizados en el Fondo Monetario Internacional (Guajardo, Leigh y Pescatori, 2011) han cuestionado la metodología de dicho trabajo (en esencia, la estrategia usada para la identificación de los ajustes presupuestarios por Alesina y Ardagna es problemática), y corroboran la capacidad de la política fiscal como herramienta de estímulo. Almunia *et al.* (2010) enfatizan la efectividad de la política fiscal dadas las restricciones a las que se enfrenta la política monetaria en una crisis como la actual. La mayoría de la literatura llega a conclusiones similares. Romer (2011), después de repasar exhaustivamente la literatura, concluye que “tenemos más evidencia que antes de la crisis de que la política fiscal es efectiva”, y que, dada la contundencia de esta evidencia, “esta cuestión debería ya darse por cerrada”.

## Gráfico 5

### Proporción del ajuste fiscal realizado vía reducción de gasto público



Fuente: OCDE Economic Outlook, diciembre 2011

Sorprendentemente, el convencimiento de que el gasto público era más efectivo para estimular la economía que las rebajas impositivas desapareció de un plumazo cuando en 2010 llegó la hora de los ajustes fiscales. A menos que se crea en la existencia de lo que Paul Krugman ha bautizado en sus columnas del *New York Times* como “el hada de la confianza”, cualquier reducción de déficit tiende a tener efectos contractivos en la economía<sup>6</sup>. Y por las mismas razones que se concluía que el estímulo vía gasto era más efectivo que vía impuestos, cabría esperar que un ajuste vía gasto debería contraer más la economía que uno vía ingresos. Pese a ello, los planes de reducción del déficit de los gobiernos europeos descan-

saron mayoritariamente en la reducción del gasto público. El Gráfico 5 usa datos procedentes del Informe de Coyuntura Económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) del mes de diciembre de 2011 para representar la proporción del ajuste previsto para el periodo 2011-2013 correspondiente al gasto público, respecto del total del ajuste fiscal planificado para aquellos países de la OCDE con una previsión de mejora del balance primario (la diferencia entre ingresos y gastos antes del pago de intereses de la deuda) superior a un 2% del PIB<sup>7</sup>.

¿Por qué este giro en la orientación de la política fiscal respecto a la filosofía de los planes de estímulo? Una posible ex-

<sup>7</sup> El propósito de este umbral es restringir la muestra a países con programas de ajuste fiscal de una cierta magnitud.

plicación es que los gobiernos creían que los mercados percibirían como más creíbles y permanentes los compromisos con reducciones de gasto que los de aumentos de ingresos. Otra explicación tendría que ver con los resultados de cierta evidencia empírica<sup>8</sup>, según la cual los ajustes fiscales vía ingresos pueden ser menos contractivos como resultado de que las autoridades monetarias tienden a responder con una política monetaria expansiva a las reducciones de gasto, y con políticas más restrictivas a los aumentos de impuestos, en particular si estos impuestos son sobre el consumo y resultan en un aumento del nivel de precios. Sin embargo, esta evidencia es poco aplicable al contexto europeo actual, donde este efecto indirecto del ajuste fiscal en la política monetaria es menos probable que se produzca. En primer lugar, porque el margen de acción de la política monetaria es muy limitado dados los bajos tipos de interés de partida. Pero, sobre todo, porque no es previsible que las acciones de un solo país condicionen la política monetaria del BCE, que implementa una única política para los diecisiete miembros de la eurozona<sup>9</sup>.

Sean cuales fueran las causas últimas de este giro, lo que sí muestra con claridad el Gráfico 5 es que existe una tendencia general hacia el ajuste fiscal centrado no en el aumento de los ingresos fis-

cales, sino en la reducción del tamaño del sector público. El ajuste medio en este conjunto de países (representado en el Gráfico 5 por la línea vertical) está basado en dos terceras partes en reducciones del gasto, y solo una tercera parte a través de aumentos de ingresos. En perspectiva comparada, resulta llamativa la posición de España, cuyo ajuste descansa en más de un 90% en recortes de gasto. Solo los ajustes de Eslovaquia, Irlanda y Reino Unido (que acompaña la reducción del gasto con *reducciones* en la recaudación, lo que hace que la proporción correspondiente al gasto supere el 100% del ajuste) hacen más énfasis en la reducción del gasto que el plan de ajuste español.

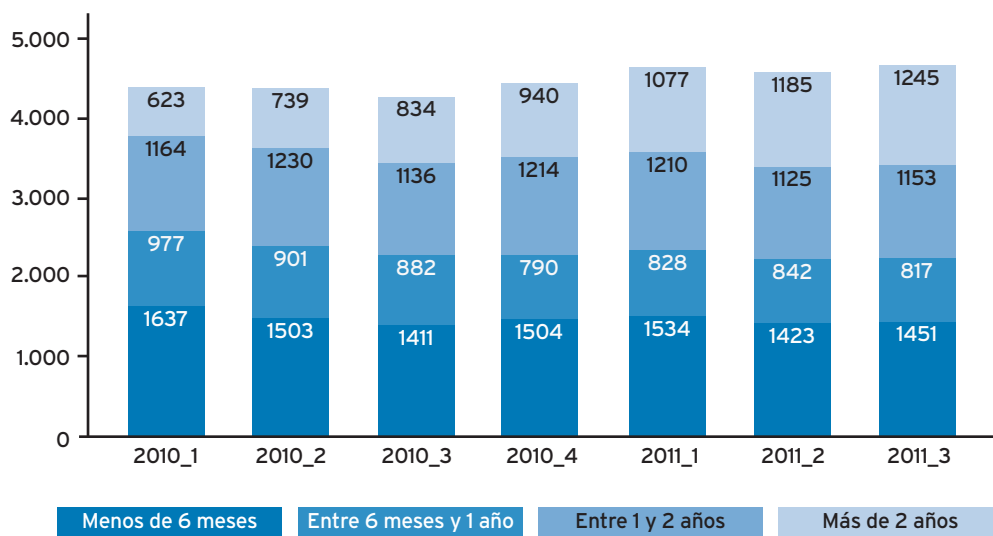
La ausencia de una clara lógica económica a favor de que el ajuste se deba hacer mediante reducciones de gasto respecto a aumentos de ingresos contrasta con las incuestionables consecuencias distributivas asociadas a diferentes formas de reducir el déficit presupuestario. Un ajuste vía ingresos castigará, dependiendo del tipo de impuestos que se aumenten, a los perceptores de rentas y a los consumidores, mientras que un ajuste como el español, centrado en la reducción del gasto, penalizará a los beneficiarios de las prestaciones y servicios ofrecidos por el Estado. Esta innegable dimensión distributiva de la estabilización presupuestaria debería haber provocado un debate polí-

<sup>8</sup> El capítulo 3 del World Economic Outlook del FMI del 2010 estudia en detalle esta cuestión.

<sup>9</sup> De hecho, los estudios que analizan el efecto de la política fiscal en la actividad económica en contextos de uniones monetarias (donde por definición estos efectos de segundo orden de la política fiscal en la política monetaria no pueden existir) encuentran que los estímulos por la vía del gasto son particularmente sustantivos (Nakamura y Steinsson, 2011).

## Gráfico 6

### Nº de parados (en miles) por tiempo de búsqueda de empleo 2010-2011



Fuente: INE, Encuesta de población activa

tico sobre el reparto de la carga del ajuste entre diferentes grupos sociales. Sin embargo, el ajuste español, centrado casi exclusivamente en reducciones de gasto, fue implementado sin que este debate apenas tuviera lugar entre los decisores de la política económica.

### 3. El coste social de la crisis

Las consecuencias del alargamiento de la crisis económica fueron devastadoras en el mercado de trabajo. Según la encuesta de población activa (EPA), el paro alcanzó el 21,52% de la población activa en el tercer trimestre de 2011. La persistencia en el tiempo de estas altas tasas de desocupación provoca resultados que estas cifras, centradas en un momento en el tiempo, no son capaces de reflejar. A finales de 2011, casi la mitad de

los cinco millones de parados llevaban ya más de un año buscando un empleo, y un cuarto de ellos, más de dos años (Gráfico 6). Este alargamiento de los periodos de desempleo tiene dos consecuencias particularmente graves: en primer lugar, compromete la *empleabilidad* futura de una parte significativa de la fuerza de trabajo, como consecuencia del deterioro del capital humano asociada a largos periodos de desempleo e inactividad. Y en segundo lugar, provoca que el sistema de protección social basado en subsidios de paro dejen de ser efectivos como colchón de seguridad frente a la pérdida de ingresos causada por la pérdida del empleo, agravando los problemas de pobreza y exclusión social, como veremos a continuación. El hecho de que las previsiones para 2012 y 2013 no sean nada optimistas (la OCDE prevé que el desempleo en España sea del 22,9% para

el 2012 y del 22,7% para el 2013) hará que estos problemas se agraven en los próximos años.

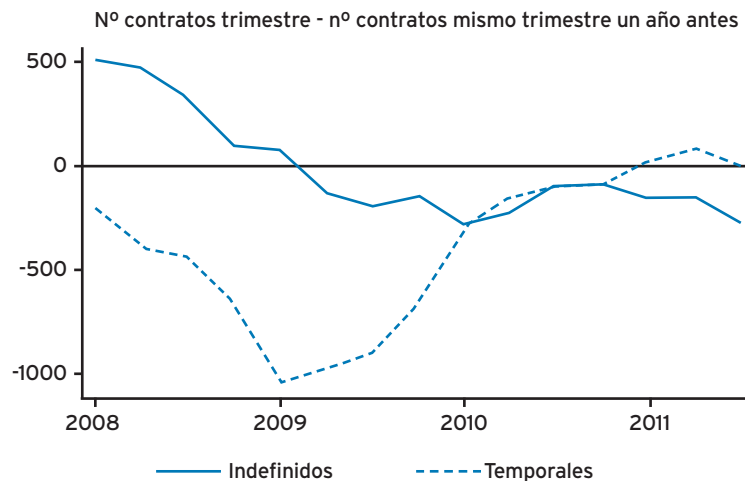
El Gráfico 7 muestra cómo los primeros afectados por la crisis fueron los contratos temporales, cuyo número se redujo drásticamente durante 2008. Pero desde 2009 se observa ya una destrucción neta de contratos fijos en todos los trimestres, que, pese a la reforma laboral aprobada en otoño de 2010 y en principio destinada a incentivar la contratación indefinida, se agrava durante 2011. Desde 2009, por tanto, los trabajadores con contratos indefinidos dejaron de estar protegidos de los efectos de la crisis, y de hecho en el último año son este tipo de contratos los que más han visto reducir su número.

Como resultado de esta negativa evolución en el mercado de trabajo, los indicadores de pobreza y exclusión social, que ya empeoraron en 2010, lo siguieron haciendo de manera alarmante en 2011. Según la encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de pobreza (la proporción de hogares que viven con una renta menor al 60% de la renta mediana<sup>10</sup>) alcanzó en 2011 el 21,8%. Si nos fijamos en la proporción de la población “en riesgo de exclusión social”, usando la definición que usa la Unión Europea en su estrategia 20/20, la crisis ha causado que España, que hasta 2008 tenía una proporción menor que la media europea, pasa a tener una proporción significativamente mayor (Gráfico 8).

<sup>10</sup> Según esta definición, en 2011 un hogar compuesto por dos adultos es pobre si sus ingresos son inferiores a 11.300 euros anuales.

## Gráfico 7

### Evolución del empleo por tipo de contrato 2008-2012



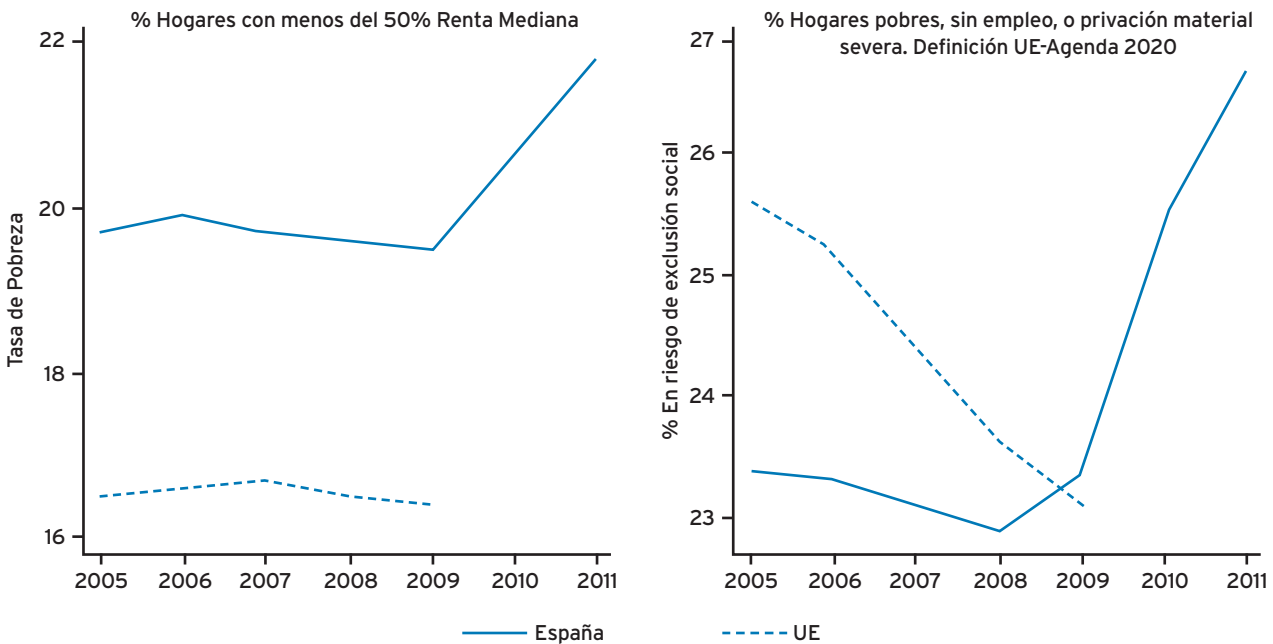
Fuente: INE, encuesta de población activa

## 4. Las respuestas a la crisis y la democracia

La gravedad de la crisis económica y su larga duración están teniendo profundas consecuencias sociales, pero las políticas económicas con las que las autoridades han respondido a esta apenas han sido debatidas públicamente, y mucho menos consensuadas democráticamente, a pesar de que han servido para repartir de una determinada forma el coste del ajuste de la crisis entre grupos sociales. La evaluación que los electorados han dado a estos gobiernos por este proceder ha sido devastadora: en España, como en los países de nuestro entorno, el castigo electoral sufrido por el partido en el gobierno, el PSOE, ha alcanzado proporciones históricas. ¿Cómo explicar la

## Gráfico 8

### Tasa de pobreza y riesgo de exclusión social en España y la Unión Europea



Fuente: INE, encuesta de condiciones de vida

adopción de políticas tan impopulares por los gobiernos?

Dos son las fuentes de las presiones que normalmente citan los decisores políticos para la adopción de estas políticas. Por un lado, la dependencia de financiación exterior necesaria para cubrir el desfase entre ingresos y gastos obliga al Estado a adoptar las políticas que los “mercados” exijan con el fin de abaratar el coste de esta financiación. Por otro, el hecho de que los gobiernos nacionales, en el contexto de la Unión Económica y Monetaria europea, tengan un margen muy reducido de maniobra sobre aspectos fundamentales de la política económica.

Aun reconociendo las restricciones que estos dos factores imponen a la política económica, no hay motivos para concluir que las políticas económicas im-

plementadas eran las únicas posibles. Primero, porque aunque no sabemos cómo hubiesen tratado los “mercados” a estas mismas economías en caso de haber realizado un ajuste diferente, no se puede hacer un balance particularmente exitoso de los planes de ajuste aplicados: los efectos depresivos que los sucesivos planes han ido provocando en cada economía han contribuido a dificultar la sostenibilidad de las mismas finanzas públicas que esos planes de ajuste trataban de asegurar, lo que explicaría el poco éxito de estos planes en el abaratamiento al crédito de las economías periféricas europeas. De hecho, todos los episodios recientes de relajación de las tensiones en las primas de riesgo de las deudas nacionales han ocurrido no después del anuncio de nuevos planes de ajuste, sino como reacción

a las intervenciones del BCE, primero comprando bonos de los países en dificultades en el mercado secundario desde principios de agosto, y luego facilitando liquidez ilimitada a los bancos desde finales de diciembre.

En segundo lugar, porque como atestiguaba el Gráfico 5, hay una considerable variación entre países en la combinación de políticas fiscales usadas para reducir el déficit público (y, por tanto, en el reparto de los costes del ajuste entre diferentes grupos sociales). Ni las presiones de los mercados de crédito ni las imposiciones procedentes de la Unión Europea pueden dar cuenta de la variación en el tamaño del ajuste y, sobre todo, de la variación entre países en el reparto de la carga del ajuste. La ausencia de debate sobre los costes y beneficios de las diferentes opciones no se deben, al menos en su totalidad, a la existencia de estas restricciones a la autonomía de la política macroeconómica nacional en el contexto actual.

Aunque no haya evidencia que lleve a pensar que con políticas económicas alternativas con diferentes consecuencias distributivas los resultados económicos hubiesen sido necesariamente peores que los observados, una razón que se ha aducido para la ausencia de debate público sobre estas políticas es que la gravedad de la crisis obliga a los gobiernos a priorizar de manera absoluta las políticas con una mayor probabilidad de reestablecer el crecimiento cuanto antes, incluso aunque estas políticas pue-

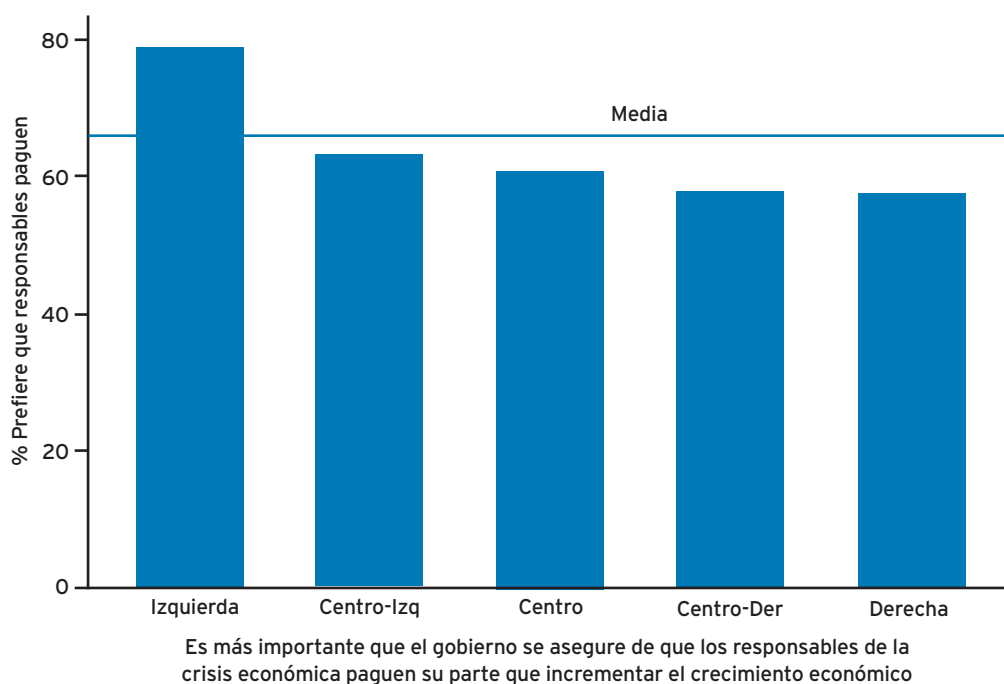
dan tener consecuencias distributivas indeseables. Sin embargo, esta idea tampoco goza de mucho apoyo en la opinión pública, pues la cuestión distributiva parece formar parte esencial de las preferencias de la población. En una encuesta realizada a 1.500 personas, representativos de la población española y realizada en plena crisis económica (noviembre de 2010)<sup>11</sup>, se preguntaba qué debería ser prioritario para el Gobierno, si tomar acciones para incrementar el crecimiento económico aunque eso significara que los responsables de la crisis no pagaran parte del coste de esta crisis, o que los responsables de la crisis pagaran su parte de los costes de la crisis, aunque eso significara que se redujera el crecimiento económico en España. De forma llamativa, dos tercios de la muestra priorizaban la segunda opción respecto de la primera. El Gráfico 9 muestra los porcentajes de apoyo a la segunda opción en función de las preferencias ideológicas del entrevistado. Si bien para ningún grupo ideológico el aumento del crecimiento económico debería ser prioritario, la proposición de que es más importante asegurarse que los responsables de la crisis paguen el coste de su resolución es particularmente popular entre los encuestados de izquierdas. Así pues, ni había una única forma de distribuir los costes del ajuste asociado a la crisis, ni la población parece ser indiferente a ellos, incluso en una situación de crisis tan aguda como la española.

<sup>11</sup> Para más detalles sobre la encuesta y la composición de la muestra, véase Fernández-Albertos, Kuo y Balcells (2012).



## Gráfico 9

### Preferencias sobre crecimiento económico y la distribución de los costes de la crisis



Fuente: encuesta realizada por la empresa Netquest en noviembre de 2010. Véase Fernández-Albertos *et al.* (2012)

## 5. ¿Europa como solución?

Es indudable, en todo caso, que la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria restringe la capacidad de adoptar políticas que podrían ser efectivas contra la crisis (como las devaluaciones del tipo de cambio, que ayudarían a restablecer la competitividad de la economía nacional) y que la integración de la economía española con las economías de nuestro entorno reduce o incluso elimina la efectividad de determinadas políticas (por ejemplo, parte del estímulo económico que proporcionaría un aumento del gasto público se “exportaría” a otros países, mientras que los costes son solo asumidos por el país que la

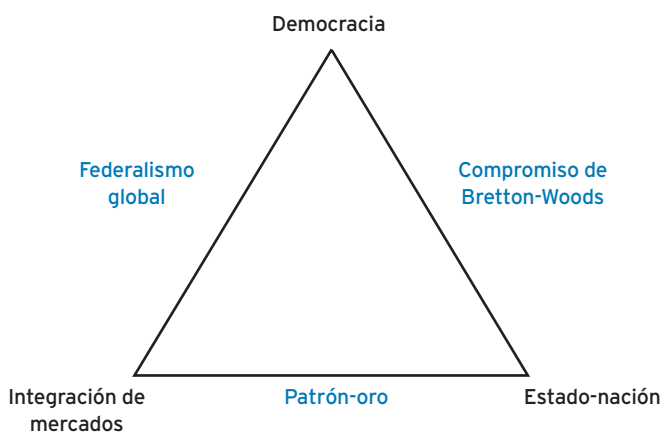
financia ese aumento del gasto). A partir del reconocimiento de estos problemas, para muchos toda solución a la crisis económica en el continente ha de pasar necesariamente por una mayor y mejor coordinación a nivel supranacional de las políticas económicas nacionales. El problema, por supuesto, es que no existe una única forma de “coordinar” las políticas macroeconómicas de cada país y cada uno tendrá muy diferentes consecuencias distributivas. Mientras que las reformas propuestas hasta la fecha se han centrado casi exclusivamente en asegurar la disciplina fiscal de los países miembros de la eurozona, constitucionalizando normas fiscales y estableciendo instrumentos de

castigo a los países incumplidores, la coordinación de políticas económicas podría tomar formas muy diferentes. Muchos han abogado, por ejemplo, por la creación de un Tesoro europeo con la capacidad de emitir deuda, o la creación de una auténtica política fiscal europea que consista en algo más que poner límites a las de los países miembros.

Independientemente del contenido real que acabe teniendo esta “europeización” de la política económica, deberíamos plantearnos, en términos de control democrático, hasta qué punto un mayor grado de coordinación supranacional es compatible con una mayor capacidad de los ciudadanos europeos de debatir abiertamente y elegir democráticamente las políticas económicas que más se ajusten a sus preferencias. Un buen marco conceptual para entender los problemas que la internacionalización económica impone al gobierno democrático lo ofrece el trabajo del economista Dani Rodrik (2011), que ha hecho famoso su famoso *trilema* político de la integración económica. Según este *trilema*, las sociedades no pueden disfrutar simultáneamente de a) mercados completamente integrados internacionalmente, b) un gobierno democrático, entendido como que las decisiones políticas relevantes han de gozar de un apoyo social mayoritario, y 3) que estas decisiones democráticas se tomen en el marco de una estructura política nacional (el “Estado-nación”). El Gráfico 10 representa estos tres elementos, y ejemplos de las tres posibilidades que se dan al combinarse dos de ellos, renunciando siempre a un tercero.

## Gráfico 10

### El trilema político de Rodrik sobre la integración económica



Fuente: adaptación de Rodrik (2011)

Una primera combinación posible implica mantener el Estado-nación y el compromiso con la integración de los mercados, pero renunciando a la democracia como forma de toma de decisiones. El ejemplo histórico que mejor ilustra esta situación es el orden económico previo a la Primera Guerra Mundial: una época en la que la intensificación de la integración de los mercados internacionales de bienes era compatible con el mantenimiento de la soberanía nacional, aunque a costa de aislar a los gobernantes de las demandas de su ciudadanía. Esta, por supuesto, sería la combinación menos deseable en términos democráticos, pero quizá la que mejor sirva para describir el reciente fenómeno de los gobiernos de tecnócratas que no han sido elegidos directamente en las urnas. Otra posibilidad es sacrificar el alcance de la integración de los mercados para lograr hacer compatible el mantenimiento del Estado-

nación con la democracia. Esta es, según Rodrik, la combinación de políticas adoptada por los países occidentales después del fin de la Segunda Guerra Mundial. El orden económico internacional de Bretton-Woods se puede, de hecho, interpretar como un intento de fortalecer las democracias occidentales imponiendo frenos a la internacionalización económica (mediante el establecimiento de controles de capitales, procesos controlados de liberalización comercial, etc.). La sucesiva erosión de estas restricciones y la supuesta inevitabilidad del proceso de globalización económica en las últimas décadas obligaría a las sociedades contemporáneas a tener que elegir entre la indeseable pérdida de democracia o una tercera posibilidad, la democracia a nivel global. El intento de crear estructuras políticas supranacionales en Europa es el que más se ha aproximado a esta posibilidad. Sin embargo, incluso en este caso, el propio Rodrik es muy escéptico sobre la viabilidad real de esta solución, fundamentalmente porque la preferencias sobre políticas se siguen articulando de forma nacional<sup>12</sup>.

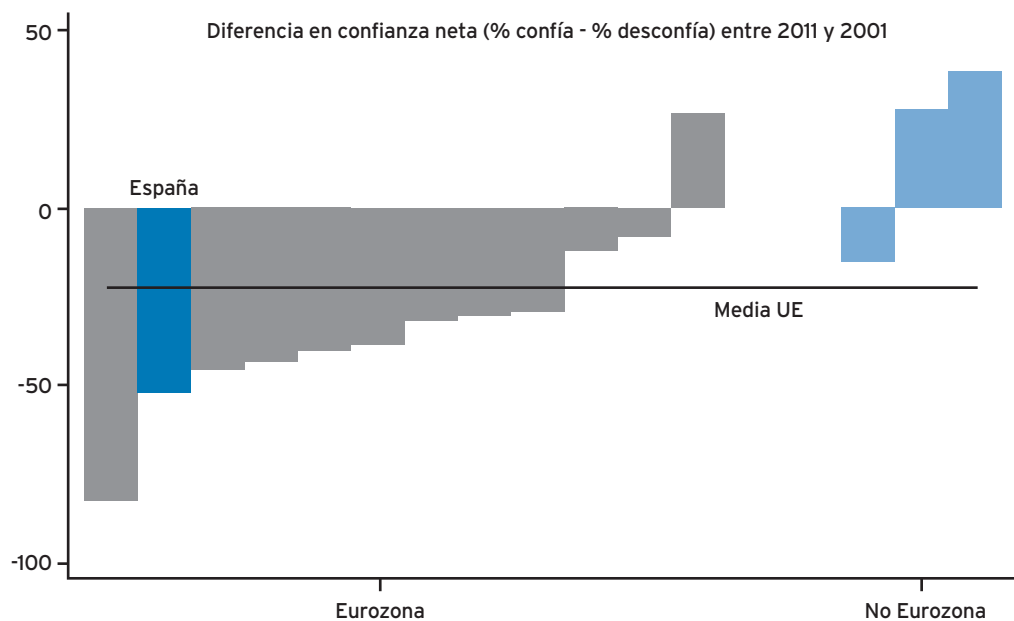
Aunque la Unión Europea disponga de instituciones como el Parlamento Europeo que podrían servir para canalizar las demandas ciudadanas a la toma de decisiones comunitaria, hay motivos para ser escépticos respecto de la noción de que una creciente supranacionalización de las políticas económicas conllevará un au-

mento del control democrático de la ciudadanía de esas políticas, al menos en el corto plazo. En primer lugar, las reformas institucionales de la Unión Europea que se están discutiendo en la actualidad, centradas casi exclusivamente en limitar el margen de maniobra de los gobiernos, no van precisamente en la dirección de fortalecer la participación democrática en la toma de decisiones. Y en segundo lugar, porque los mecanismos de control democrático a nivel europeo son a día de hoy enormemente imperfectos. Incluso en el improbable caso de que se realizara hoy un amplio traspaso de poderes hacia las instituciones europeas elegidas de forma más democrática, como el Parlamento Europeo, ¿cuál sería la capacidad de los ciudadanos europeos de controlar las acciones de la Unión Europea cuando en este Parlamento no hay mayorías de gobierno a las que los ciudadanos puedan castigar (o premiar) en función de lo que estos ciudadanos observen? ¿Y cómo articularemos los europeos nuestras demandas cuando las decisiones que emanen de las instituciones europeas tengan fuertes consecuencias distributivas, beneficiando a unos países y perjudicando a otros? ¿No existe un riesgo de que estas políticas europeas contribuyan de hecho a *nacionalizar* el debate sobre política económica, dificultando la articulación de intereses a nivel comunitario? La reciente experiencia de la crisis del euro muestra que, a medida que más necesi-

<sup>12</sup> Rodrik no solo ve esta opción políticamente poco viable, sino incluso poco deseable en términos prácticos, fundamentalmente porque restringe la capacidad de las sociedades de responder de forma flexible y descentralizada a problemas similares (Rodrik, 2011, capítulo 10).

## Gráfico 11

### Cambio en la confianza en la Unión Europea 2001-2011



Fuente: Eurobarómetro 56 (2001) y Eurobarómetro 75 (2011)

rio era poner en marchas políticas coordinadas para toda la Unión, mayor era la tentación desde las opiniones públicas nacionales de evaluar cada política o reforma no sobre cómo beneficia o perjudica a Europa en su conjunto, sino a cada país en concreto.

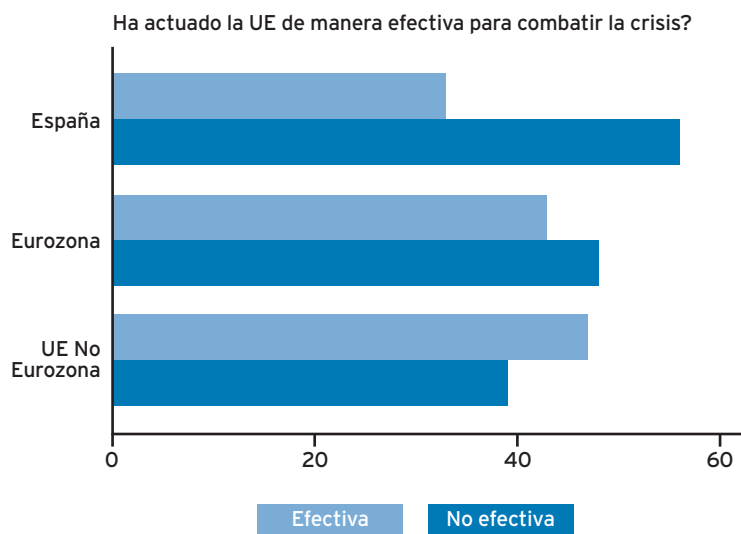
En cualquier caso, la razón quizá más poderosa para ser escéptico en el corto plazo respecto a la *supranacionalización* de la democracia es que, en el contexto europeo, las propias ciudadanía europeas son hoy más escépticas con respecto a este tipo de soluciones. En el Gráfico 11 se representa la evolución de la confianza en la Unión Europea en la última década, utilizando datos de dos eurobarómetros<sup>13</sup>,

uno apenas unos meses antes de la introducción física de los billetes y monedas del euro (en 2001), y otro diez años después, en 2011. En 2001, el país medio de la UE-15 (el conjunto de países para los que tenemos datos para todo el periodo), tenía un 53% de población que confiaba en la Unión Europea, y solo un 33% que desconfiaba. Diez años después, en ese mismo grupo de países la media de desconfianza hacia la Unión Europea superaba a la confianza (47% respecto a un 44%). En términos de la variable representada en el Gráfico, la confianza neta (porcentaje de gente que confía menos porcentaje de gente que desconfía), ha caído en media en 23 puntos.

<sup>13</sup> En los eurobarómetros, una encuesta con un mismo cuestionario se realiza a muestras representativas de las poblaciones de los Estados miembros de la Unión Europea.

## Gráfico 12

### Percepción de la efectividad de la Unión Europea ante la crisis



Fuente: Eurobarómetro 75 (2011)

El Gráfico también muestra que, junto a esta generalizada caída de la confianza, existen diferencias notables entre países. España es, de hecho, uno de los países donde más ha caído la confianza en la Unión Europea durante el periodo de vigencia de la Unión Económica y Monetaria. Si en 2001 un 66% de españoles confiaban en la Unión Europea y solo un 24% desconfiaban, en 2011 tan solo un 39% confían en la Unión Europea, mientras que casi la mitad (49%) desconfían. De los países que eran miembros de la UE en 2011, sólo Grecia sufre un deterioro mayor en su apoyo a la Unión. Y si comparamos grupos de países, el Gráfico permite apreciar cómo la confianza neta cae en todos los países que en 2001 formaban parte de la eurozona (con la única excepción de Finlandia), mientras que en aquellos que permanecieron fuera del euro,

la confianza bien caía poco (Reino Unido) o bien aumentaba significativamente (Dinamarca y Suecia). A la luz de estos datos, parecería por tanto que el proyecto de la moneda única, uno de cuyos objetivos políticos era “hacer europeos”, ha conseguido paradójicamente en los países que se sumaron a él incrementar los niveles de desconfianza respecto al proceso de construcción europea.

El Gráfico 12 sugiere una posible explicación a este resultado. Las evaluaciones que los europeos realizan de la gestión que la Unión Europea ha hecho de la crisis parece estar afectada (negativamente) por la pertenencia de su país al euro. En el caso español, esta visión crítica de la Unión Europea respecto de la crisis es aún mayor.

En resumen, no hay motivos para ser particularmente optimistas respecto de la capacidad de la ciudadanía de conquistar un mayor grado de control democrático de la política económica a través de la cesión de soberanía a instancias supranacionales. Las razones son varias, y difícilmente solucionables en el corto y medio plazo: la existencia de incertidumbres sobre cómo los mecanismos de rendición de cuentas democrática funcionarían a nivel europeo, el hecho de que la articulación de intereses se siga realizando de manera casi exclusiva a nivel nacional y el que la crisis económica haya hecho perder confianza de los ciudadanos en el proceso de construcción europea.

# Conclusiones

**1** La crisis económica internacional que empezó a afectar a España en 2008 continuó deteriorando el estado de la economía española en 2011. Este fue el primer año en el que los efectos de las políticas de austeridad, adoptadas desde mediados de 2010, desplegaron todos sus efectos. Gracias a estas medidas de ajuste, España logró a duras penas capear las presiones en los mercados de deuda que afectaron a todas las economías de la eurozona, pero los efectos recesivos del ajuste acabaron con la leve mejoría de las cifras de crecimiento en 2011.

**2** El alargamiento de la crisis continuó agravando sus consecuencias sociales: el desempleo (y en especial el de larga duración) continuó aumentando, la pobreza creció, y se redujo la capacidad del Estado de responder a las crecientes necesidades y demandas sociales.

**3** El que la respuesta política que se ha dado a esta crisis desde los gobiernos haya sido la adopción de políticas impopulares, escondidas del debate público, y enfrentadas a las preferencias de la ciudadanía plantea una serie de cuestiones fundamentales sobre el funcionamiento de nuestras democracias: ¿cómo es posible que la ciudadanía no tenga capacidad de influir en la respuesta que se da desde las autoridades públicas a un fenómeno con tan dramáticas consecuencias sociales?, ¿hasta dónde tolerará la ciudadanía este fenó-

meno?, ¿cuáles serán en el medio y largo plazo las consecuencias de esta “despolitización” de la política económica?, ¿es políticamente sostenible este aislamiento de la política económica de las preferencias de los votantes expresadas en las urnas?

**4** En este capítulo se ha intentado argumentar que la ausencia de debate democrático sobre la idoneidad de las decisiones de política económica con las que los gobiernos europeos, incluido el español, han respondido a la crisis no es justificable en base a la inviabilidad de políticas económicas alternativas. Incluso reconociendo las limitaciones a las acciones del gobierno que imponen el grado de internacionalización de la economía española y la pertenencia a la eurozona, se podrían haber adoptado otras políticas cuyos resultados en términos agregados no hubiesen sido necesariamente peores, pero que sí hubiesen tenido consecuencias distributivas diferentes. No hay, por tanto, justificación para la negación del debate político y democrático sobre las políticas con las que los gobiernos han de responder a la crisis económica.

**5** Llama la atención la facilidad con la que el sistema político ha tolerado que el ejercicio de la democracia en el ámbito de la política económica esté cada vez más sujeto a las restricciones impuestas por condicionantes exógenos

de tipo económico e institucional. Decidir democráticamente sobre algo implica poder elegir entre opciones diferentes. Pero esta capacidad de decidir se pone en cuestión si el margen de maniobra se va estrechando cuando las políticas monetarias se deciden por instituciones no elegidas democráticamente y la política fiscal ha de cumplir una serie de reglas constitucionales impuestas internacionalmente. Puede que estas nuevas restricciones al margen de maniobra de los gobiernos lleven asociadas determinadas mejoras en la calidad de las decisiones, pero es también innegable que suponen una pérdida clara de nuestra capacidad como sociedad de gobernarnos democráticamente. ¿Por qué apenas se tienen en cuenta estas consecuencias democráticas (negativas) al decidir sobre reformas institucionales que restringen más y más la discreción de los representantes democráticos en política económica?

**6** Desde una perspectiva democrática, las futuras reformas deberían, por tanto, buscar que se *ensanche*, no que se estreche, el campo de opciones políticas de los gobiernos representativos. En primer lugar, cuestionando las reformas institucionales que tratan de poner la política “en piloto automático”. Pero, en segundo lugar, y de manera más inmediata, lograr incluir entre los objetivos de la política económica la maximización del margen de maniobra de los gobiernos democráticos. Para ello, la crisis actual apunta un posible camino en esta dirección: son las econo-

mías claramente exportadoras y, por tanto, menos dependientes de la financiación exterior las que tienen gobiernos menos constreñidos en su capacidad para cambiar de orientación su política económica. Un país que exporte más y que, por tanto, sea menos vulnerable a la volatilidad de los flujos internacionales de capitales no solo será económicamente más sano, sino también políticamente más democrático.

# Bibliografía

Alesina, A., y Ardagna S. (2010), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. *Tax Policy and the Economy* 24: 35-68.

Almunia, M., Benetrix, A., Eichengreen, B., O'Rourke, K., y Rua, G. (2010), From Great Depression to Great Credit Crisis: similarities, differences and lessons. *Economic Policy*, 62: 219-65.

Fernández-Albertos, J., Kuo A., y Balcells, L. (2012), Economic Crisis, Globalization, and Partisan Bias: Evidence from Spain. Instituto Juan March, Working Paper. Madrid.

International Monetary Fund (2010), World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing. Washington, DC: International Monetary Fund.

Grauwe, de (2011), Governance of a Fragile Eurozone. Center for European Policy Studies (CEPS).

Guajardo, J., Leigh D., y Pescatori A. (2011), Expansionary Austerity. New International Evidence. Manuscript, International Monetary Fund.

Nakamura E., y Steinsson J. (2011), Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions. *NBER Working Paper*.

OCDE (2011), Economic Outlook, diciembre.

Rodrik, D. (2011), The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy. New York: WW Norton.

Romer, D. (2011), What Have We Learned about Fiscal Policy from the Crisis? Manuscript.





# 3

## Conexiones entre la desigualdad y la democracia

---

### I. Desigualdad y democracia: una relación compleja

Los últimos acontecimientos vividos en distintas partes del mundo, especialmente en el norte de África, en Europa y en América Latina, muestran una situación de creciente insatisfacción popular con el funcionamiento de las sociedades y especialmente con un sistema que tolera la persistencia de importantes desigualdades, en un contexto de falta de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

Todo parecía indicar que, tras la caída del muro de Berlín y la creciente consolidación de la democracia en distintas partes del mundo, no se ponía en cuestión ni el funcionamiento del mercado como mecanismo básico de asignación de recursos ni el sistema democrático como instrumento de representación ciudadana y de organización de las decisiones políticas. Pero los cambios tecnológicos, los crecientes procesos de globalización de la economía y la gravedad y persistencia de la actual crisis económica —una muestra obvia de los intensos efectos de la globalización— han puesto en cuestión algunos de los principios y valores básicos en los que se sustentaban las sociedades actuales.

A pesar de las diferencias, las demandas de democracia y participación que se han manifestado a lo largo de los últimos meses en los procesos de toma de decisiones tienen un trasfondo común, que no es sino la percepción creciente del injusto reparto de los frutos del crecimiento económico entre los ciudadanos. No cabe duda de que las sociedades gobernadas de forma autoritaria, con frecuencia con grandes riquezas en recursos naturales o activos financieros, aunque controladas por un sector pequeño de la población, y sin cauces para la expresión de la voluntad popular, acaban por explotar en demandas de libertad y participación. Pero movimientos de movilización social como los que se han producido en los países del norte de África no se entienden sin el caldo de cultivo que implica el mantenimiento de elevados ín-

dice de desigualdad y de pobreza. Los trabajos que han estudiado la distribución de la renta en esos países confirman la presencia en ellos de altos niveles de desigualdad y de amplios sectores de la población en situación de pobreza severa y exclusión social. Por eso, detrás de las reivindicaciones a las que hemos asistido a lo largo del año 2011 hay demandas de libertad, pero también de justicia e igualdad.

Aunque con diferencias indudables, los movimientos de contestación social que se han extendido por los países europeos y americanos, además de cuestionar la validez y calidad de los sistemas de decisión política, ponen de manifiesto también los problemas de desigualdad, de los excesos de concentración de la riqueza en manos de determinados sectores de la sociedad y de la creciente exclusión de diversos grupos de población, especialmente jóvenes, de la participación en las grandes decisiones sociales. Por otra parte, los últimos datos disponibles sobre desigualdad en los sistemas comparados parecen mostrar una tendencia general al aumento de las diferencias sociales. Así lo ponen de manifiesto los datos ofrecidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en su reciente informe *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Según esta organización, el club que reúne a la treintena de países hasta ahora más ricos del planeta, los indicadores de distancia empleados para medir las desigualdades habrían aumentado a lo largo de los últimos años en el ámbito de los países que la integran.

En efecto, según estos datos, a la altura de 2008, es decir, antes de que se manifestaran los efectos más duros de la crisis económica, la diferencia en términos de renta media del 10% de población más rica (decila superior) respecto a la más pobre se situaba en un valor medio de 9,6 puntos. La situación es más grave en algunos países, y así, en el caso español, se observa un índice de distancia de 12 puntos<sup>1</sup>. Además, los datos de la OCDE confirman el progresivo crecimiento de estos índices de distancia respecto a mediciones anteriores<sup>2</sup>. En efecto, según el informe citado, el mismo indicador daba una cifra media de 7,6 puntos, es decir, dos puntos menos, hace 15 años, lo que implicaría un aumento de las diferencias cifrado en dos puntos.

La desigualdad no crece tan solo en las sociedades avanzadas incluidas en la OCDE. Algo similar ocurre en otras muchas regiones del mundo y particularmente entre los llamados países emergentes, en los que se consolidan grupos de población con rentas muy elevadas frente a la mayoría de los ciudadanos, que disponen de ingresos sensiblemente inferiores.

Estas tendencias de crecimiento de la desigualdad se producen tanto cuando hablamos de distribución de la renta primaria del mercado (las diferencias salariales tienden a aumentar), como también cuando empleamos como indicador la renta disponible (después de la acción de impuestos y transferencias). Las razones que explican el crecimiento de la desigualdad son, además del mismo proceso de globalización y el cambio tecnológico (la competencia de los trabajadores exige más formación y se plantea en un ámbito más amplio, con países cuyos trabajadores perciben salarios más bajos)<sup>3</sup>, la pérdida de peso del Estado en muchas sociedades, ante las presiones a favor de la desregulación y la mayor flexibilidad de los mercados (también del mercado de trabajo)<sup>4</sup>, y la disminución de impuestos y de gastos, en un contexto de persistente crítica a la acción del gobierno<sup>5</sup>.

Establecer una relación directa, sin embargo, entre el aumento de la desigualdad y la puesta en cuestión de la organización política de las sociedades actuales no es tarea fácil, por varios motivos. Por lo que se refiere a la democracia,

1 Los países latinoamericanos incluidos en la OCDE (México y Chile) son los que tenían indicadores mayores, superiores a 25 puntos.

2 El aumento de la desigualdad también se produce cuando se emplean otros indicadores de desigualdad, como el índice de Gini u otros índices alternativos.

3 Incluso dentro de cada país, el abanico salarial se amplía como consecuencia de los cambios tecnológicos y la segmentación del mercado de trabajo entre los trabajadores tecnológicamente preparados y los no cualificados.

4 Se critica, por ejemplo, el salario mínimo o los convenios salariales que protegen a los trabajadores menos cualificados, cuya desaparición o reforma podría implicar el crecimiento del número de salarios precarios.

5 El cuestionamiento del déficit y el creciente endeudamiento de los países del sur de Europa no parece tener en cuenta que, en gran medida, el endeudamiento público procede de la crisis de sectores económicos privados que han debido ser rescatados con recursos públicos.

en primer lugar, nos encontramos ante un concepto complejo y elusivo (¿reconocimiento de derechos y libertades?; ¿aplicación efectiva de los mismos y participación efectiva de los ciudadanos?; ¿comportamientos adecuados de los agentes, calidad de las instituciones y garantía de control de los poderes públicos?) y ante instrumentos de medición aún incipientes y condicionados por el concepto que se aplique, lo que hace difícil ofrecer series históricas consistentes<sup>6</sup>.

Con todo, a pesar de la extensión de los sistemas democráticos desde el siglo XIX hasta el final del siglo pasado en diversas partes del mundo, y de las demandas crecientes en otros países sometidos hasta fechas recientes a regímenes autoritarios, no se puede afirmar que la democracia esté creciendo y fortaleciéndose. Por un lado, los indicadores disponibles no muestran resultados muy positivos. Por otro, crecen las críticas en todas partes a la calidad de las instituciones y a la efectividad de los controles democráticos<sup>7</sup>.

En este capítulo del *Informe sobre la Democracia en España* (IDE) se estudian las conexiones e interrelaciones de dos conceptos multidimensionales, cuya contrastación empírica resulta especialmente compleja y que tiene aún un recorrido relativamente corto en el tiempo. Un asunto especialmente delicado es el referido al problema de causalidad. ¿Cómo saber si la mejora en términos de des-

igualdad es un factor facilitador de la democracia o es la consolidación de la democracia la que permite mejorar los estándares de igualdad? ¿Cuál es la labor de intermediación del sector público en el vínculo entre democracia y desigualdad? ¿No será que cuando se genera crecimiento económico y mejora el reparto de sus frutos se hace más viable la introducción de fórmulas e instituciones democráticas? A ello han apuntado tradicionalmente las teorías que caracterizan la redistribución como un proceso asociado de forma natural al crecimiento económico prolongado.

Se trata, en definitiva, de un tema complejo en el que conviene evitar afirmaciones y posicionamientos categóricos. Lo cierto es, no obstante, que a lo largo de los últimos años ha crecido el interés por estos problemas y comienza a existir una literatura abundante sobre ellos (estudios sobre el efecto positivo que la democracia genera sobre los indicadores de desigualdad, el impacto recíproco de las instituciones y la desigualdad, el análisis del papel de la búsqueda de la eficiencia sobre la desigualdad y el menor peso de las decisiones políticas, o los efectos de la ideología sobre la desigualdad y la pobreza).

La estructura de este capítulo del IDE es como sigue: en el siguiente apartado se plantean algunas de las interpretaciones más conocidas de las relaciones entre democracia y desigualdad. Des-

<sup>6</sup> Véase el apéndice final sobre los indicadores utilizados para medir la democracia.

<sup>7</sup> En general, la satisfacción con la democracia como forma de gobierno es muy elevada en España, como en todas las democracias jóvenes, y no ha caído con el tiempo.

pués, se revisan las conclusiones más significativas de los trabajos que han tratado de estimar empíricamente esta relación y se señalan los límites inevitables en este tipo de contrastes, repasando también algunos de los canales que determinan la relación objeto de estudio en las sociedades actuales. Posteriormente, se analiza la información cuantitativa disponible para intentar aportar algo más de luz al debate. Por último, después de introducir unas breves consideraciones sobre el caso español, el capítulo se cierra con una relación de las principales conclusiones.

## **2. Relaciones entre democracia y desigualdad a partir de las teorías políticas y de la economía política**

Cualquier intento de comprensión global de las relaciones entre desigualdad y democracia remite, inevitablemente, a la búsqueda de argumentos que permitan identificar los canales a través de los cuales los procesos democráticos pueden traducirse en reducciones de la desigualdad. Desde las primeras teorías “clásicas” se enfatizó el componente igualitario intrínseco al asentamiento de la democracia en las sociedades modernas. Como señala Rosenvallon (1995), cuando el término democracia empezó a generalizarse en algunos países europeos desde comienzos del siglo XIX, la idea general de organización política remitía a una noción de sociedad moderna igualitaria y no a los referentes de sistemas republicanos de la

edad antigua. Como han apuntado varios autores, en un momento dado la igualdad legal y económica quedaron conectadas por una forma de silogismo: el sufragio universal, combinado con la regla de la mayoría, concede el poder político a la mayoría, y si la renta de esta queda por debajo de la media, impondrá de forma coercitiva la redistribución desde los ciudadanos más ricos.

A partir de esta premisa, los trabajos realizados en el marco de la ciencia política y de la teoría de la economía política han puesto de manifiesto cómo los sistemas de votación mayoritaria en democracias representativas mejoran los estándares de igualdad social. En su *Teoría económica de la democracia*, Downs (1957) señalaba que, asumiendo un conjunto de restricciones, se podía demostrar cómo el resultado de una votación mayoritaria refleja las preferencias del votante mediano. En cierto modo, este resultado es consistente con los resultados electorales en países democráticos, en la medida en que ganan las elecciones los partidos que son más capaces de atraer a los votantes que se sitúan en el centro del espectro político.

La propuesta de Meltzer y Richards (1981), y los múltiples trabajos posteriores que analizan de forma sistemática el crecimiento del tamaño del sector público, así como los efectos distributivos que generan los sistemas electorales, ponen de manifiesto que en las sociedades en las que hay grandes desigualdades la distribución de la renta está sesgada hacia la izquierda (habría más individuos en las zonas de rentas bajas de la distribución),

lo que implica que, en tales circunstancias, la renta media será siempre mayor que la renta mediana<sup>8</sup>. Por esa razón, el votante en la mediana<sup>9</sup> tendrá un claro incentivo para votar por propuestas que impliquen más redistribución y el aumento de los tributos que afecten a los individuos de rentas altas.

En presencia de un sistema progresivo (impuestos que gravan más a quienes tienen más rentas y servicios públicos universales), el votante en la mediana obtiene ventajas por el lado de los gastos (servicios públicos) claramente superiores a los costes en los que incurre al pagar los impuestos. Por tanto, cuanto más desigual sea la sociedad, más claramente optará el votante mediano por la aplicación de impuestos altos sustentados sobre el principio de progresividad.

En suma, según esta perspectiva, la democracia, a través de los sistemas electorales, puede afectar a la desigualdad de la renta a partir de los resultados esperables de la teoría del votante mediano. Las instituciones democráticas estimularán un reparto de la renta en beneficio de los sectores de población de renta baja, a través de la aplicación de políticas re-

distributivas: políticas impositivas progresivas y servicios públicos universales, que mejoran la situación de los integrados en las decilas más bajas de la distribución de la renta.

Ello implica que las clases medias votarían con los sectores de renta baja en demanda de más redistribución y que la consolidación de dichas clases medias se convierte en un factor clave para entender el progreso de las sociedades y el mayor reparto de los frutos del crecimiento. De hecho, algo de eso ocurrió en varias de las sociedades más desarrolladas, especialmente después del final de la Segunda Guerra Mundial e incluso antes, con la extensión del sufragio universal en algunos países de Europa occidental. La coalición de las clases medias con los sectores de rentas más bajas puede explicar el creciente protagonismo de las políticas públicas en esos países, especialmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>.

El teorema del votante mediano ha dado lugar a una abundante literatura sobre la capacidad predictiva de la teoría y los múltiples problemas que se producen cuando se pretenden relajar las restric-

<sup>8</sup> Recordemos que la mediana es el valor de una distribución que separa a la mitad de los individuos de la otra mitad.

<sup>9</sup> Las elecciones en democracias representativas tienden a privilegiar el voto de este votante; en esa dirección, las decisiones estarían afectadas por las preferencias del parlamentario en la mediana.

<sup>10</sup> La coalición de las clases medias y los sectores de rentas bajas no está siempre asegurada. Como se ha señalado, en ocasiones los votantes de los sectores medios se diferencian explícitamente de las clases bajas por motivos que tienen poco que ver con la distribución de los recursos, como la raza o la religión (Pontusson, 2009). Por su parte, los sectores de rentas bajas pueden votar en contra de las propuestas de más impuestos para los ricos, porque, ante la desconfianza hacia los políticos y el Estado, creen que no van a poder disfrutar de los servicios financiados con esos impuestos. Esto es algo que ocurre con frecuencia en algunos países de América Latina.

ciones sobre las que se fundamenta<sup>11</sup>: la identidad del votante mediano depende de cada tema específico sometido a elección, por lo que una votación sobre candidaturas de partidos en elecciones generales hace difícil determinar las preferencias del votante mediano; otros factores, como la ideología, la personalidad de los candidatos, el grado de liderazgo de los políticos o las propias decisiones de ir o no a votar condicionan, sin duda, los resultados de las elecciones y limitan la capacidad predictiva del teorema.

Además, el alcance de la redistribución en este contexto estará condicionado por tres factores independientes: que pese más el temor a que las políticas impositivas generen costes de eficiencia excesivos (al afectar a los incentivos de los agentes), que los más ricos mantengan suficiente poder para condicionar el proceso electoral, y que las alianzas electorales sean dominadas por los grupos de menor renta. Si la decisión sobre la redistribución depende de que la suscriban al menos el 51% de los electores, debería integrar no solo a los pobres, sino también a buena parte de las clases medias. Este postulado ayuda a entender la realidad habitual de que una parte importante del gasto pú-

blico se concentra más en las decilas medias de renta que en los más pobres<sup>12</sup>.

Habría que señalar también que la validez del teorema del votante mediano depende de la robustez del propio proceso democrático y del grado de relación entre los votantes y los políticos elegidos. El funcionamiento de la mayor parte de los gobiernos democráticos se ha caracterizado en las últimas décadas por la existencia de grandes dificultades para desarrollar las políticas preferidas por los votantes. Por un lado, los gobernantes pueden no tener voluntad suficiente para conocer qué desean los ciudadanos y cómo se puede dar respuesta a sus preferencias. Por otro, puede que los “gobernados” no sean capaces de traducir sus preferencias en demandas concretas o, incluso, de articular estas.

Finalmente, cabría señalar también que la evolución reciente de las sociedades democráticas ha estado marcada por una creciente orientación de las políticas públicas hacia objetivos de eficiencia y competitividad, lo que limita el posible alcance de las intervenciones redistributivas. Parte de los votantes puede identificar las políticas redistributivas como contrarias a los incentivos para garantizar la acumulación de capital físico y humano necesario.

<sup>11</sup> La literatura que se desarrolló desde el trabajo de Meltzer y Richards es muy amplia y mejora mucho el modelo. Deben mencionarse, especialmente, los modelos dinámicos de economía política en línea con el pensamiento de D.C. North, así como los modelos que podrían denominarse “subjetivistas”, que señalan cómo las experiencias vitales (por ejemplo, haber padecido crisis económicas durante la juventud, haber estado en desempleo, etc.) afectan a las preferencias de los votantes y, por tanto, del votante mediano.

<sup>12</sup> Como se señalaba en la nota 10 anterior, la falta de apoyo de las clases medias a políticas redistributivas puede deberse a su falta de identificación con los grupos de baja renta, debido, por ejemplo, a la heterogeneidad racial, como ocurre en países como Estados Unidos.



### 3. Los intentos de contrastación empírica

#### 3.1 ¿Qué factores económicos se relacionan con los sistemas democráticos?

El análisis del vínculo entre democracia y desigualdad se ha orientado a lo largo de las últimas décadas hacia los estudios empíricos, gracias a la progresiva disponibilidad de datos<sup>13</sup>, la mejora de las técnicas empleadas y los análisis históricos dedicados a intentar aclarar el origen de los sistemas democráticos y sus conexiones con el desarrollo económico y el grado de desigualdad entre los individuos de cada sociedad.

En esa dirección, los estudios econométricos han comprobado la existencia de una vinculación estrecha entre el desarrollo económico y la democracia. Los trabajos de politólogos y economistas<sup>14</sup> confirman la existencia de una fuerte relación entre las dos variables. Según se ha dicho, tal relación es uno de los principales hallazgos empíricos de las ciencias sociales después de la Segunda Guerra Mundial. En expresión de Barro, el producto interior bruto (PIB) per cápita y la esperanza de vida son buenos predictores de la democracia y las libertades políticas. En otros términos, la creación de instituciones democráticas y su consolidación a lo largo del tiempo se vinculan estrechamente con el nivel de vida que van alcanzando las sociedades.

El hecho de confirmar la importancia de esa relación no impide reconocer la falta de análisis causal suficiente para interpretar cómo se produce el cambio institucional o a través de qué mecanismos se puede explicar el proceso de consolidación democrática en un contexto de crecimiento económico. No hay que olvidar, además, que, incluso después de la Segunda Guerra Mundial, procesos de crecimiento, medidos por ejemplo con datos de renta per cápita, han ido en paralelo con cambios políticos hacia regímenes autoritarios.

Aun asumiendo tales limitaciones, algunos autores señalan una serie de factores explicativos para ayudar a entender la conexión entre el desarrollo económico y la democracia, como la educación, los procesos de urbanización e industrialización, el aumento de la movilidad, el progresivo peso de las clases medias o la extensión de las nuevas tecnologías de la comunicación. En este sentido, podría decirse que la libertad política y el reconocimiento de los derechos básicos surgen de la extensión y generalización de una serie de bienes o procesos de alta cualificación o, como se ha dicho, de bienes “de lujo” derivados del (o asociados al) proceso de desarrollo económico.

La extensión natural de este argumento es la consideración de los efectos de la democracia sobre la desigualdad y la influencia de los cambios en esta

<sup>13</sup> Como se señalaba en una nota anterior, el apéndice incluido al final de este capítulo recoge algunas consideraciones sobre las bases de datos disponibles más empleadas en los estudios econométricos.

<sup>14</sup> Como los de Lipset en 1959 o Barro en 1993 (a partir de la explotación de datos de la *Freedom House*).

en los procesos de crecimiento económico. Cuando los mercados de capital y aseguramiento presentan imperfecciones, una amplia variedad de políticas que redistribuyen la riqueza desde los agentes más ricos hacia los más pobres pueden tener un efecto positivo sobre la producción agregada y el crecimiento económico en general. Por el contrario, políticas redistributivas de corto alcance pueden aumentar las desigualdades futuras a través de distintas restricciones, como las que afectan a las inversiones en capital humano o físico<sup>15</sup>, e hipotecar, en consecuencia, el propio proceso de crecimiento.

### **3.2. ¿Qué sabemos de las contrastaciones empíricas de las relaciones entre democracia y desigualdad?**

No cabe duda de que históricamente ha existido una cierta relación entre la consolidación de los sistemas democráticos en Europa del norte y central y la obtención de los mejores resultados en términos de desigualdad. En esa dirección, se podría decir que en el caso de España, con retraso respecto a lo ocurrido en otros países europeos, el acceso a la democracia implicó una mejora en términos de desigualdad y pobreza, aunque, según los datos disponibles, las primeras mejoras de los índices se manifestaron con alguna anterioridad.

**A) La formación de la democracia.** Según algunas interpretaciones del análisis histórico (Acemoglu y Robinson, 2000, entre otros), las reformas políticas y la extensión del derecho de voto llevadas a cabo en una serie de países de Europa occidental en el siglo XIX condujeron a la puesta en marcha de programas redistributivos sin precedentes, que implicaron la mejora de los estándares de igualdad en esas sociedades. Dichas reformas, a su vez, se justificaban como estrategias de las élites políticas para evitar el aumento de la inestabilidad social y la revolución, aunque otros factores, como los cambios de valores producidos como consecuencia de la Ilustración, la competencia entre los partidos políticos o el crecimiento de la clase media, ayudan a entender la importancia e intensidad de los cambios. De algún modo, la amenaza de revolución o de ruptura social actuaba como incentivo para los cambios, y la extensión de los derechos políticos aseguraba la modificación de los equilibrios políticos en el futuro y un cierto compromiso para la redistribución.

Para otras investigaciones históricas, el acceso de la democracia debe vincularse con otros factores; algunos, de raíz económica, como la progresiva desaparición del mundo agrario; otros, de índole social, como la formación de coaliciones entre clases sociales, o la fuerza creciente de la clase trabajadora en las

<sup>15</sup> Este argumento debería ser suficiente para cuestionar la visión tradicional de que el crecimiento económico, por sí mismo, garantiza mejoras en la distribución, por lo que deben evitarse las políticas redistributivas... hasta que “la tarta crezca”. Por el contrario, como ha sido extensamente contrastado, los procesos de desarrollo, según cómo se instrumenten, pueden dar lugar a resultados distributivos muy diferentes.

sociedades industrializadas; y otros, con perspectivas más políticas, como las propuestas neoinstitucionalistas sobre la fijación de reglas constitucionales mínimas en el marco de un conjunto de normas y prácticas sociales.

**B) Los cambios de la desigualdad pueden ayudar a explicar el logro de la democracia.** Otros trabajos intentan analizar hasta qué punto la desigualdad puede servir para explicar la opción por un sistema democrático y su consolidación a lo largo del tiempo. En ellos, el enfoque cambia, al plantearse como objetivo esclarecer en qué condiciones se adoptan regímenes democráticos estables. En esa dirección, Carles Boix (2002) señala que los sistemas democráticos prevalecen y se consolidan cuando se producen mejoras en términos de igualdad y cuando aumenta la movilidad del capital.

Según esta interpretación, el origen de la democracia se conecta con el sistema de distribución de activos económicos en cada sociedad y, más concretamente, depende del grado de desigualdad económica existente, de los activos económicos disponibles y su naturaleza en términos de movilidad, y del reparto de los recursos políticos disponibles para “reprimir o manipular” a los oponentes.

Cuando la distribución de activos se hace más equilibrada, resulta más viable la transición pacífica hacia un sistema de sufragio universal. Ello es así porque las presiones redistributivas de los sectores sociales más pobres sobre los más ricos disminuyen y bajan los costes de asegurar la estabilidad social. Por otro lado,

cuando el capital se hace más móvil (maquinarias, tecnología, etc.), un gobierno democrático tenderá a bajar los impuestos con la finalidad de evitar la salida de los activos de capital de su país de origen. La disminución de impuestos a las clases altas implicaría para estas un ahorro significativo respecto al coste de mantener un Estado autoritario, de modo que se reducen las restricciones para poner en marcha un sistema democrático.

Este tipo de argumentación económica puede servir para explicar mejor el proceso de acceso a la democracia, al complementar los factores señalados por la escuela funcionalista, que ponía el énfasis en la modernización social y la extensión de los valores pluralistas asociados al desarrollo económico que se comentaban con anterioridad (educación, formación de una fuerza de trabajo autónoma, tolerancia...).

**C) ¿Sirve la democracia para comprender los cambios de la desigualdad?** La teoría del votante mediano permite predecir una tendencia al crecimiento del peso e importancia del sector público en las sociedades democráticas, en el caso de que los grupos situados en el entorno del votante mediano se orienten hacia los sectores de rentas bajas. En un contexto de creciente participación electoral, aumentan las tensiones redistributivas y los políticos se ven forzados a expandir los programas públicos, lo que ayuda a entender por qué crece el tamaño del sector público, más cuando algunos sectores con riesgos sociales elevados alcanzan un cierto relieve en el proceso electoral. Así

ocurre con los grupos que demandan seguros colectivos financiados públicamente (parados, accidentes de trabajo o, como señala Boix, la mayor demanda de protección a la vejez cuando el votante en la mediana está o se aproxima a la edad de jubilación).

Sin embargo, no parece que a lo largo del tiempo se haya podido contrastar empíricamente la proposición básica de que los cambios políticos, y especialmente la extensión del voto, generen efectos redistributivos significativos y, en consecuencia, una mejora de los índices de desigualdad. En particular, las contrastaciones empíricas<sup>16</sup> no parecen confirmar el cumplimiento de las previsiones del teorema del votante mediano. Múltiples trabajos, utilizando diversas variables e instrumentos metodológicos diferentes, no han conseguido establecer de forma clara el efecto redistributivo generado como consecuencia del teorema ni, en general, el papel que desempeñan las clases medias en el proceso de redistribución de rentas.

Un problema importante es conocer cuáles son los mecanismos de transmisión en concreto entre la democracia (o los cambios democráticos) y la igualdad/desigualdad de la renta, más allá de los factores asociados al compromiso futuro por

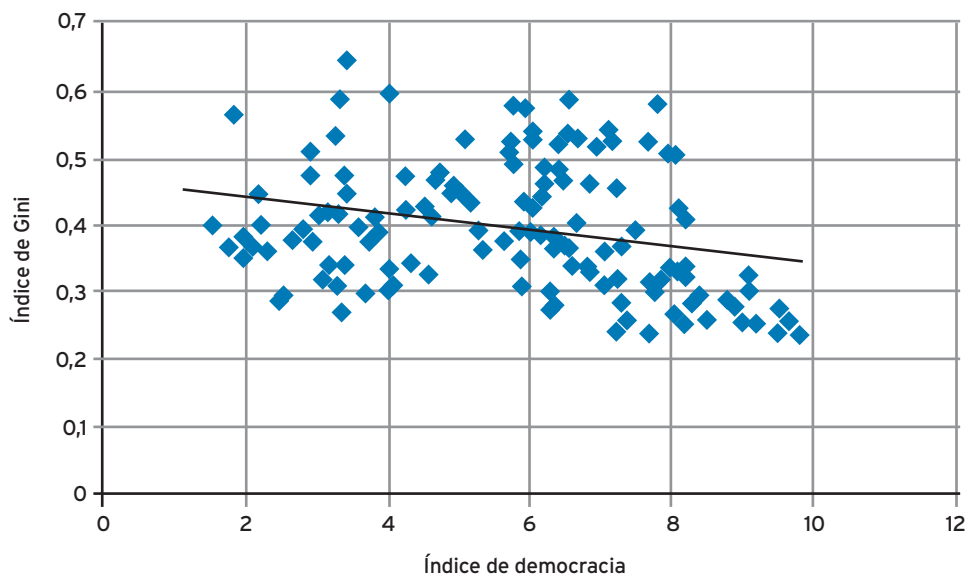
la redistribución por parte de quienes pueden no tener problemas hoy, pero perciben su situación como vulnerable. En realidad, son muchos los elementos que pueden explicar los resultados obtenidos: los tipos de variables empleadas, las bases de datos, las aproximaciones metodológicas (los modelos que se contrastan) o el período temporal contemplado. El principal problema, en cualquier caso, surge del tipo de relación de causalidad que se quiere analizar. En primer lugar, puede existir un problema de causalidad inversa, ya que algunos de los argumentos revisados anteriormente permiten predecir tanto una influencia positiva de la democracia sobre la desigualdad como un efecto negativo de la desigualdad sobre la democracia. Hasta fechas recientes, la mayoría de los estudios empíricos parecían indicar que el nivel de democracia no tiene un efecto sistemático sobre la distribución de la renta, de la misma forma que no parece que exista un efecto fácilmente identificable de la desigualdad sobre la profundización de los procesos democráticos.

En segundo lugar, tal como se plantea la mayor parte del trabajo empírico en este ámbito, fundamentalmente como análisis estático de la asociación estadística entre indicadores de desigualdad y de

16 ¿Cómo se intenta comprobar la teoría? Analizando las transferencias netas recibidas por las clases medias (quintiles intermedios de la distribución) u otros grupos de población, y examinando el grado de relación con otras variables, como la renta de mercado (se espera una relación negativa) o la relación entre la renta de la decila superior respecto a la inferior o a la representativa de las clases medias antes y después de la aplicación de impuestos y transferencias. Otras estimaciones (Scervini, 2009), para contrastar el teorema del votante mediano, intentan mostrar el grado de relación entre una expresión de la redistribución y algún indicador de desigualdad, con variables de control económicas y políticas, y algunas *dummies* temporales.

## Gráfico 1

### Relaciones entre democracia y desigualdad



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Humano y *The Economist*

democracia, las medidas utilizadas son insensibles a la trayectoria democrática de los países. Es, precisamente, la evolución de la democracia, ya sea medida por el número de años de existencia de las instituciones democráticas o por la estabilidad del sistema democrático durante un determinado intervalo temporal, la que más puede afectar al comportamiento de la desigualdad. El uso de esta perspectiva longitudinal debería contribuir a diferenciar la respuesta a dos cuestiones muy distintas desde el citado plano de la posible causalidad inversa: una referida a la génesis (o si una distribución igualitaria es una condición básica para la inauguración de un proceso de democratización del sistema político) y otra referida a la estabilidad (o si una distribución de la renta relativamente igualitaria aumenta la probabilidad de que los sistemas de-

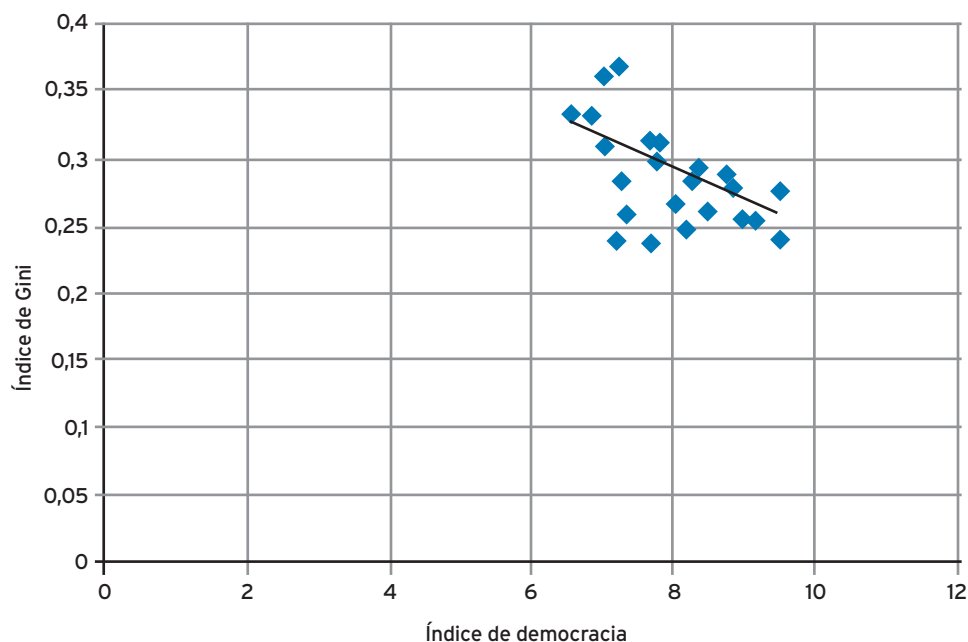
mocráticos se mantengan estables durante períodos más prolongados).

#### 4. Algunos intentos de contrastación

A pesar de los problemas comentados y de las dificultades de contrastación que se han señalado, es posible aproximar de algún modo la relación entre desigualdad y democracia mediante el análisis de los indicadores más usualmente empleados para este fin, a partir de los datos procedentes del Banco Mundial y del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Con una amplia muestra de países, se ha intentado relacionar la información sobre desigualdad, a través del índice de Gini, con la relacionada con la democracia, por medio del índice que su-

## Gráfico 2

### Democracia y desigualdad en la Unión Europea 27



Fuente: Eurostat y *The Economist*

ministra la revista *The Economist*. Los resultados generales se contienen en el Gráfico 1, donde se puede comprobar cómo no parece existir una vinculación significativa entre ambos conceptos.

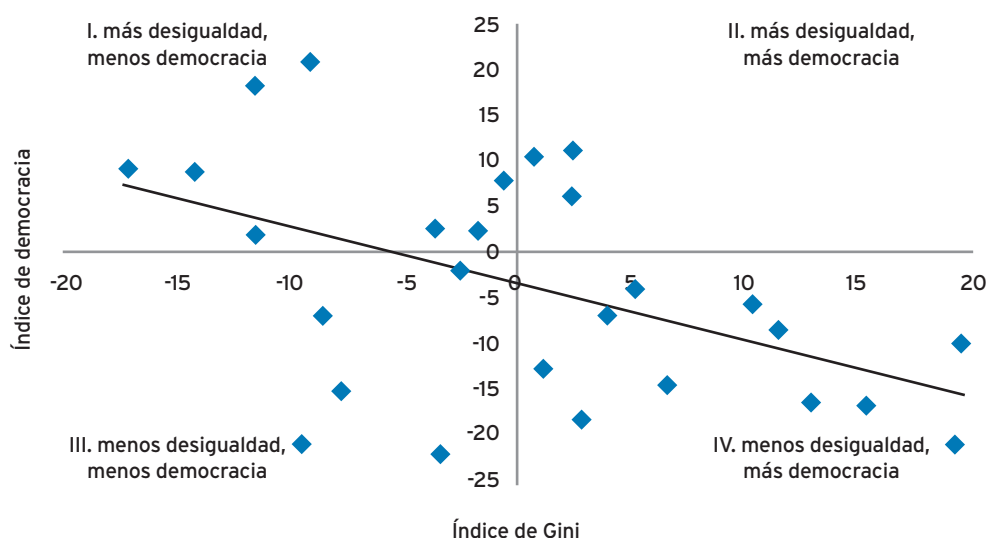
La nube de puntos y la recta de regresión obtenida, no obstante, expresan una cierta relación de carácter negativo, en el sentido de que los indicadores de mayor nivel de democracia parecen coincidir con índices de desigualdad más bajos, y viceversa<sup>17</sup>. El resultado, esperable en un análisis estático como el efectuado, ofrece una información limitada a la existencia de algún tipo de relación entre ambas variables.

En el Gráfico 2 se puede comprobar cómo, cuándo concentramos la atención en un área específica concreta, como la Unión Europea, los resultados parecen mostrar la existencia de un comportamiento más homogéneo, y de nuevo una recta de regresión de pendiente negativa, con índices de desigualdad (medidos a partir del índice de Gini) que, en lugar de fluctuar entre 0,2 y 0,7, muestran un rango de variación sensiblemente inferior, hecho consistente con los rasgos de una zona en la que los estándares de desigualdad son relativamente bajos. En efecto, en el caso de la Unión Europea de 27

<sup>17</sup> Pese a la sencillez del análisis, la estimación de de regresiones univariantes que tratan de explicar la varianza de la desigualdad entre los países analizados a partir del índice de democracia explican casi una cuarta parte de esta, con un alto grado de significación estadística.

### Gráfico 3

#### Relaciones entre democracia y desigualdad (diferencias respecto a la media)



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Humano y *The Economist*

países, la desigualdad fluctúa entre 0,24 y 0,37. Por su parte, el rango de variación del índice de democracia entre 1,5 y 10 puntos se reduce también significativamente cuando nos referimos al caso europeo (entre 6,5 y 9,5).

A partir de este primer ejercicio simplificado, pueden confirmarse, por un lado, las características peculiares del área europea respecto a otras regiones del mundo; de otro, la existencia de una cierta relación entre la importancia y consolidación de instituciones democráticas y estándares moderados de desigualdad.

Ese resultado expresa, en todo caso, la existencia de un modelo social preocupado tanto por la democracia, requisito indispensable para poder ser miembro de la Unión Europea, como por la igualdad, expresión de uno de los valores defendidos en la región, en el marco de la preo-

cupación por la cohesión social, y en buena medida sustentado sobre un papel activo del Estado como factor de garantía de derechos y libertades y mecanismo clave de redistribución de rentas y aseguramiento de estándares elevados de bienestar.

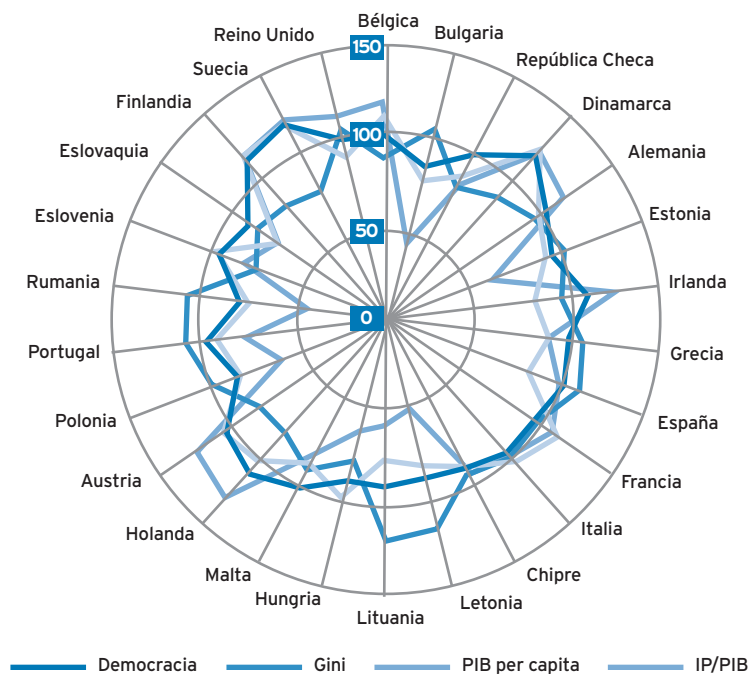
Podemos ver las relaciones anteriores de una forma alternativa, como la que se recoge en el Gráfico 3. En él, se confirma la impresión inicial de la dispersión de resultados visible en el Gráfico 1. Tal vez cabría señalar cómo el cuadrante IV, en el que parece darse una mayor acumulación de observaciones, es donde se ubicarían los países con índices elevados de democracia y reducidos de desigualdad. Del mismo modo, el cuadrante II parece no incluir apenas observaciones, lo que indicaría la escasa presencia de situaciones de más democracia y más desigualdad.

No obstante, llama también la atención la presencia de algunas singularidades en el cuadrante correspondiente a los países con mayor nivel de democracia pero mayor desigualdad que la media. Se trata, más específicamente, del Reino Unido, Portugal y España, lo que remite a la posible existencia en estos países de rasgos distributivos diferentes a los de la mayoría de países europeos. Como es conocido, el modelo británico encaja bien dentro de las tipologías de regímenes de bienestar como un país con menor intensidad protectora y aumento en el largo plazo de las desigualdades. Los datos comparados más recientes revelan, de hecho, un vínculo entre las reducciones de la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y transferencias observadas en este país y el crecimiento de las desigualdades en las rentas procedentes de los mercados, superior al registrado en otros países (Immervoll y Richardson, 2011).

La posición desfavorable de España puede explicarse en cierta medida por el menor desarrollo de las políticas redistributivas respecto a otros países de la Unión Europea, en gran parte como consecuencia de un nivel de presión fiscal más reducido y de la menor cobertura de los sistemas de garantía de rentas. La posición española en este cuadro comparado no debe interpretarse, sin embargo, como una posible excepción en la relación entre mayor democracia y menor desigualdad, sino que es un ejemplo de las dificultades mencionadas para observar esta relación cuando el análisis se realiza de forma estática y no se contemplan los cambios en el tiempo. Fue pre-

## Gráfico 4

### Situación de algunos países de la Unión Europea 27 en términos de indicadores económicos y políticos



Fuente: Eurostat y *The Economist*

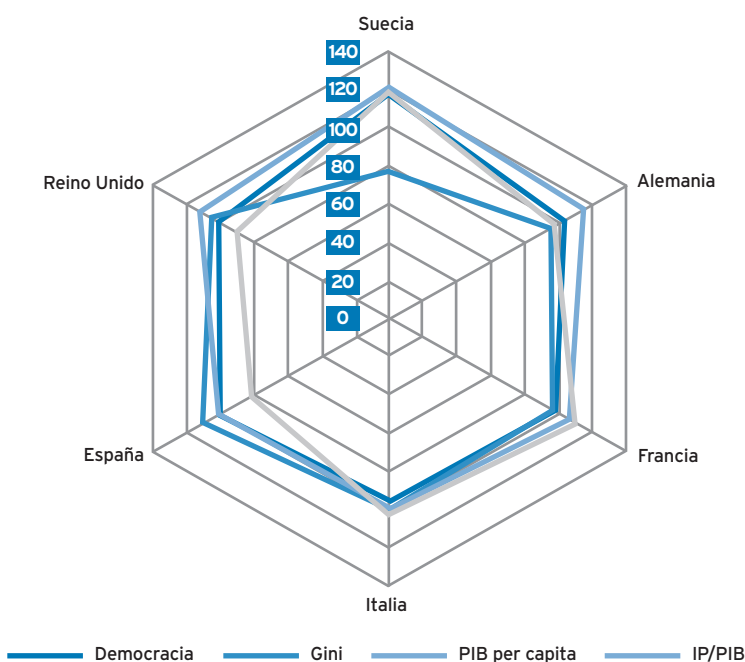
cisamente en el período de nuevo asentamiento democrático en los años setenta y ochenta cuando se registraron las mayores reducciones de la desigualdad en las últimas décadas, gracias a la implementación tardía de algunos de los componentes básicos del Estado de bienestar (véase el IDE 2011).

Con la información disponible, podemos aproximarnos también a las relaciones existentes no solo a partir de las dos variables hasta ahora utilizadas, sino complementándolas con otros dos indicadores que pueden ofrecer alguna ayuda para comprender las conexiones entre democracia y desigualdad. Se trata de un indicador sobre el grado de desarrollo o ri-



## Gráfico 5

### Los indicadores en una muestra de países



Fuente: Eurostat y *The Economist*

queza relativa (PIB per cápita) y de otro sobre la importancia de los ingresos públicos respecto a la producción interior. Los datos empleados proceden de Eurostat, al recoger estos gráficos información sobre países de la Unión Europea. La información mencionada se recoge de forma sintética en los Gráficos 4 y 5<sup>18</sup>.

A pesar de las limitaciones de los indicadores empleados, el gráfico suministra información de interés sobre las analogías y diferencias que se producen entre los diversos miembros de la Unión Europea.

Aunque se trata de información muy concentrada, el Gráfico 4 ofrece algunos

resultados de interés: por un lado, se observa, en general, una situación comparativamente inferior en relación con la democracia y la desigualdad (indicadores de Gini elevados y demás indicadores bajos) en una parte considerable de los nuevos miembros de la Unión Europea y del sur de Europa (países Bálticos, Bulgaria, Rumanía, Polonia, Portugal, Irlanda y España), en tanto que se daría la situación opuesta en el caso de los países del norte de Europa y algunos de la zona central. Los resultados son especialmente significativos precisamente en relación con los indicadores de democracia y desigualdad, que afectan de forma similar a los nueve países señalados.

Llama la atención, además, el solapamiento que parece darse entre los indicadores de ingresos públicos y los de democracia, lo que estaría indicando la vinculación entre la amplitud del sector público, medido en este caso a través de sus impuestos, y la presencia de instituciones democráticas y de usos y comportamientos democráticos, tal como son contemplados estos indicadores.

En el Gráfico 5 disponemos de la misma información, pero ahora referida solo a seis países de la Unión Europea, con la finalidad de hacer un análisis más específico. La primera consideración de interés se refiere a la existencia de comportamientos heterogéneos entre los países seleccionados. Eso no quiere decir que no haya elementos comunes, pues todos los países responden a un mode-

<sup>18</sup> Del Gráfico 4 se han excluido los datos de Luxemburgo por la distorsión que puede suponer su inclusión en el análisis comparado.

lo social semejante. Como es bien conocido, los países miembros de la Unión Europea se caracterizan por contar con sistemas democráticos<sup>19</sup> consolidados y economías que, aun fundamentadas en el principio del mercado, admiten una importante presencia del sector público como garantía de la cohesión social. Ello implica la existencia de servicios públicos universales, impuestos elevados y fundamentados en criterios de progresividad, garantía de derechos laborales, aseguramiento de transferencias para la cobertura de riesgos sociales, y preocupación por la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Este modelo, que es el que mejor ha representado al Estado de bienestar, hoy se encuentra sometido a importantes presiones, como consecuencia de la globalización y la crisis económica.

A pesar de los elementos comunes, el Gráfico 5 pone de relieve la heterogeneidad existente dentro de la propia UE. Por un lado, los países del norte y el centro (Suecia, con diferencias respecto al resto, Alemania y Francia), en los que se aprecia un grado notable de desarrollo económico, indicadores elevados de impuestos y de democracia, y niveles relativamente bajos de desigualdad. El segundo grupo estaría constituido por Italia y España, con índices de desarrollo y democracia semejantes, indicadores de desigualdad mayores y diferencias en términos de presencia del sector público

(mayor en Italia). Y, por último, el caso del Reino Unido, con rasgos peculiares y diferenciados de los correspondientes a los dos grupos anteriores. En cierto modo, este último ejemplo sería consistente con el modelo americano o anglosajón, más orientado hacia el principio de eficiencia y los resultados económicos agregados que hacia el logro de mejoras en la equidad.

## 5. Consideraciones sobre la experiencia española

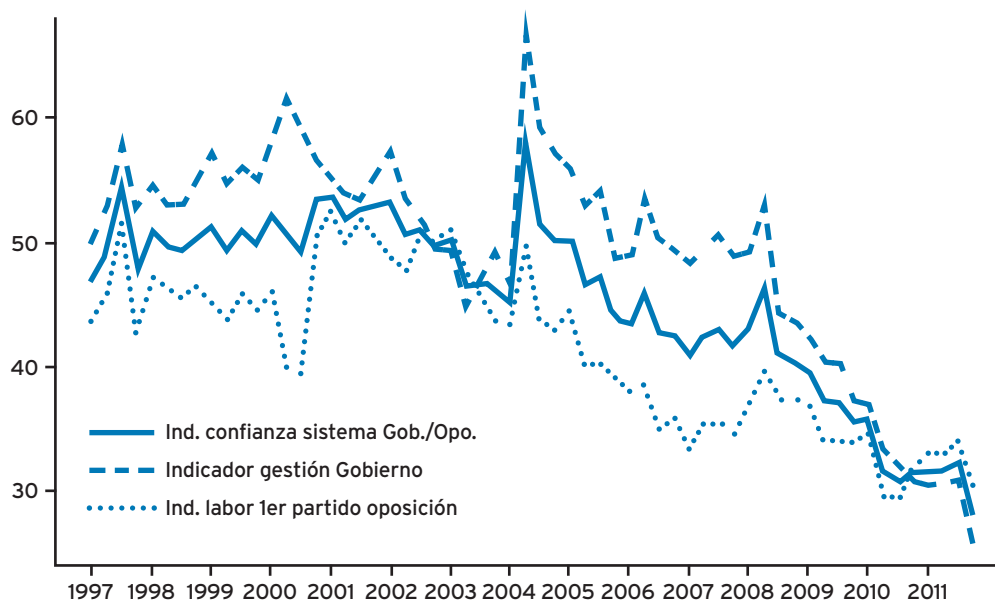
El caso español presenta algunas singularidades en el contexto comparado. Como se ha señalado, es uno de los pocos países donde, pese a que los indicadores de desarrollo democrático se sitúan por encima del promedio internacional, los niveles de desigualdad se mantienen elevados en ese mismo marco. La persistencia de la desigualdad en el tiempo podría contribuir a largo plazo a erosionar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y, muy especialmente, en los representantes políticos.

En general, sin embargo, la satisfacción con la democracia como forma de gobierno es muy elevada en España, realidad propia de una democracia todavía joven, y no parece haber disminuido significativamente con el tiempo. En el estudio sobre calidad de la

<sup>19</sup> No hay que olvidar que en la Unión Europea sólo se acepta como miembros a aquellos países cuyas instituciones respondan a los principios y valores democráticos defendidos por la Unión, y que suscriban el acervo comunitario.

## Gráfico 6

### Indicadores de confianza en los partidos de gobierno y oposición



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

democracia realizado en 2009 por el Centro de Investigaciones Sociológicas, casi un 80% de los entrevistados declaraba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno. La insatisfacción, sin embargo, con los políticos y los partidos ha crecido drásticamente en el tiempo (Gráfico 6). Prácticamente, desde el año 2000 no ha hecho sino decrecer la confianza de los ciudadanos en la gestión de los partidos en el gobierno y en la oposición. Solo en 2004, sobre todo, y 2008, se registró un cierto rebrote en esta valoración, ligado a la celebración de elecciones generales. Con la crisis económica, sin embargo, la confianza en la gestión de los partidos se ha derrumbado.

Los cambios en los indicadores de confianza, en cualquier caso, no pare-

cen asociados a los movimientos en la desigualdad, sino más bien al ciclo económico y, muy posiblemente, también a los casos de corrupción. Esto no significa que los ciudadanos se muestren indiferentes a los cambios en la desigualdad y a la ejecución de políticas que tratan de combatirla. Los españoles, por el contrario, aun en la crisis, han seguido manteniendo actitudes proclives a una intervención pública redistributiva más decidida. Según datos del Eurobarómetro, el grado de acuerdo con la responsabilidad atribuida al Estado en la provisión de prestaciones para personas desempleadas o con recursos escasos es mayor que en el promedio de la Unión Europea. Sobre una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo), los ciudadanos europeos declaran

un 3,9, lo que supone una alta predisposición a favor de este activo papel del Estado; por su parte, los españoles superan el 4,15. Esta diferencia se mantiene cuando se pregunta por la disponibilidad para pagar más impuestos si los recursos se destinaran a mejorar la situación de las personas más pobres, con datos de 3,6 y 3,8, respectivamente, para la Unión Europea y España. Estos valores contrastan con los de otros países, como Francia (3,2), Reino Unido (3,5) o Alemania (3,7).

La asimetría entre unas preferencias tan marcadas a favor de la redistribución y las tendencias de la desigualdad podría ir recortando aún más la confianza que la sociedad española tiene en sus representantes políticos. Si bien no existe evidencia suficiente para poder afirmar que el creciente desapego de los ciudadanos respecto a la clase política tenga que ver con la incapacidad de esta para encauzar las preferencias a favor de una mayor igualdad, la experiencia de otros países muestra que la prolongación en el tiempo de tendencias desigualitarias en la distribución de la renta puede generar altos niveles de conflictividad social y gobiernos poco legitimados socialmente para hacer frente a tales situaciones.

Los cambios recientes no han hecho sino incrementar los desajustes. Desde el inicio de la gran recesión en el año 2007, los indicadores de desigualdad de la sociedad española han alcanzado los niveles más altos desde la recuperación de la democracia en los años setenta. El tránsito desde un período de bonanza económica a otro de profunda y prolongada rece-

sión ha tenido importantes consecuencias en nuestro país. Dada la debilidad de las redes de protección social, el crecimiento del desempleo está traducéndose en un empeoramiento de la situación de los hogares con menores rentas y en una distribución muy desigual de los efectos de la crisis en la sociedad española. Han aumentado tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza, así como la desigualdad, debido, sobre todo, al mayor des- censo de los ingresos entre los hogares con rentas más bajas, que en términos reales han perdido mucho más que los hogares más ricos.

Aunque son varios los grupos de ciudadanos afectados por estos problemas, uno de los más importantes para entender las futuras relaciones entre desigualdad y democracia es el de los jóvenes. Las tasas de paro juvenil se han disparado, los salarios iniciales se han reducido y los procesos de movilidad social se han ralentizado. No es extraño, como advertíamos al inicio del capítulo, que los movimientos de contestación social protagonizados por los jóvenes se hayan extendido y que sus demandas de un sistema democrático que realmente encauce las preferencias sociales por la redistribución hayan recibido tanto apoyo. Del modo en que se les preste atención dependerá el reforzamiento o la creciente precarización de nuestra democracia.

# Conclusiones

**1** El primer problema que debemos afrontar al estudiar una cuestión como la formulada es el de aclarar tanto el alcance conceptual de la democracia y la desigualdad, como los procedimientos e indicadores más adecuados para proceder a su medición. Por un lado, se trata de conceptos multidimensionales, condicionados geográfica y temporalmente y, en consecuencia, de muy difícil medición a través de indicadores unidimensionales. Por otra parte, los intentos de medición chocan con las limitaciones de los indicadores disponibles, tanto en un ámbito como en otro. Especialmente en el caso de la democracia, debemos hacer uso de índices esencialmente cualitativos, basados en valoraciones de expertos y, por lo tanto, condicionados por sus percepciones subjetivas<sup>20</sup>.

**2** Una segunda cuestión, difícilmente salvable, es la que se refiere al problema de la causalidad. A pesar de los esfuerzos realizados, cuando se demuestra la existencia de algún tipo de relación entre democracia y desigualdad es muy difícil discernir cuál de los dos factores es el decisivo, o cómo actúa uno sobre otro. ¿Es imprescindible la democracia para alcanzar un cierto grado de igualdad de rentas entre los ciudadanos? ¿O, más bien, se necesita alcanzar un determinado estándar de distribución para conseguir instituciones democráticas adecuadas? Para resolver este problema es aún necesario

invertir en conocimientos estadísticos e históricos que nos permitan conocer más y mejor la evolución de las sociedades a lo largo del tiempo. En ese sentido, los análisis dinámicos parecen esenciales si se pretende poner luz en esta relación.

**3** Aun reconociendo las dificultades anteriores, se justifica la exploración de la interacción recíproca entre ambos conceptos. En nuestros días, la consolidación y mejora permanente de las instituciones democráticas pueden servir para evitar las discriminaciones, combatir la pobreza y la exclusión social, y mejorar los estándares de igualdad. De igual forma, una mejora de los indicadores de igualdad y, en general, de bienestar puede ser el mejor medio para fortalecer las instituciones democráticas y asegurar su mejor funcionamiento.

**4** A pesar de las dificultades de contrastación, los países con mejores indicadores de democracia e igualdad son los que, en el marco comparado, responden a un modelo social inspirado en valores y principios de libertad e igualdad que se ha ido consolidando a lo largo del tiempo y que, en buena medida, se enmarca en el ámbito de la Unión Europea: preocupación por la cohesión y el desarrollo, políticas de protección de los ciudadanos, servicios sociales universales y sistemas fiscales sustentados en el prin-

<sup>20</sup> Véase el Apéndice. También, Munck y Verkuilen (2002)

cipio de justicia y progresividad. Aunque el modelo social europeo es el prevalente entre los países de la Unión Europea, existen diferencias importantes entre países y áreas, debidas a razones múltiples, especialmente de carácter histórico e institucional.

**5** La articulación del modelo social europeo implica un papel importante para el sector público, representante en todo caso, no hay que olvidarlo, de la voluntad popular. Hoy, tal vez más que en otras épocas, hacen falta sectores públicos fuertes, respaldados democráticamente, con interlocución habitual con los ciudadanos, pero también con margen suficiente para adecuar la regulación y las leyes a las necesidades de cada momento, garantizar servicios públicos de calidad para todos los ciudadanos y aplicar el sistema fiscal de manera eficaz para obtener los recursos necesarios. Y, en la fase actual, el Estado debe disponer de la capacidad suficiente para representar a los ciudadanos en la escena internacional, en un momento en el que se plantean decisiones claves para Europa y, en general, para la humanidad.

**6** A pesar de la valoración positiva que los ciudadanos españoles muestran respecto a la democracia, la incidencia de la crisis económica, así como los casos de corrupción y despilfarro por parte de determinados políticos, parece estar erosionando la confianza en las instituciones

y en la actuación de los partidos y los políticos. Por otro lado, también los ciudadanos valoran positivamente las acciones redistributivas del Estado para lograr una mayor igualdad, a pesar de que la crisis está afectando especialmente a los sectores con rentas más bajas y, particularmente, a los jóvenes, lo que explicaría en parte sus críticas y las exigencias de cambio. La salida de crisis, en consecuencia, debe tener en cuenta las demandas de más igualdad y mejores instituciones democráticas. En caso contrario, podemos asistir a un proceso de creciente segmentación social, con consecuencias muy negativas para la estabilidad y el funcionamiento de las instituciones del país.

# Bibliografía

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2000), Why did the West extend the franchise? Democracy, inequality and Growth in historical perspective, *Quarterly Journal of Economics* 115: 1167-1199.
- Alesina, A., y Rodrick, D. (1994), Distributive Politics and Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics* 109: 465-490.
- Benabou, R. (2000), Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract, *American Economic Review* 90: 96-129.
- Boix, C. (2002), Democracy and Redistribution. Cambridge University Press.
- Chong, A. (2004), Inequality, democracy and persistence: is there a political Kuznets curve?, *Economics and Politics* Vol. 16, No. 2, 189-212.
- Chong, A., y Gradstein, M. I. (2007), Inequality and Institutions, *The Review of Economics and Statistics* 89(3): 454-465.
- De Mello, L., y Tiongson E. (2006), Income inequality and redistributive government spending, *Public Finance Review* Vol. 34, No. 3, 282-305.
- Di John, J. (2006), Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing countries. Working Paper: Helsinki: Anthem Press and World Institute for Development Economics Research.
- Downs, A. (1957), An Economic Theory of Democracy, Nueva York: Harper.
- Engerman, S. L., y Sokoloff, K. L. (2005), The evolution of suffrage institutions in the Americas, *Journal of Economic History* Vol. 65, Issue 4, 891-921.
- Gradstein, M., y Milanovic, B. (2004), Does Liberte = Egalite? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies, *Journal of Economic Surveys* 18(4): 515-537.
- Immervoll, H., y Richardson, L. (2011), Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in two Decades?, *IZA DP n°* 6030.
- Lauda, D., y Kapstein, E (2001), Inequality, Growth and Democracy, *World Politics* 53: 264-293.
- Li, H., y Zou, H (1998), Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence, *Review of Development Economics* 2: 318-334.
- May, J. D. (1970), Inequality Albeit Democracy?, *Ethics* 80: 266-278.
- Meltzer, A., y Richards, S. (1981), A rational theory of the size of government, *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Mickiewicz, T., y Gerry, C. (2008), Inequality, Democracy and Taxation: Lessons from the Post-Communist Transition, *Europe-Asia studies* Vol. 60, No. 1, 89-111.
- Muller, E. N. (1988), Democracy, Economic Development, and Income Inequality, *American Sociological Review* 53: 50-68.

Munck, G., y Verkuilen, J. (2002), Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, 5-34.

Nikoloski, Z. (2010), Democracy and income inequality: revisiting the long- and short-term relationship. <http://ssrn.com/abstract=1703225>.

OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. París: OCDE.

Pontusson (2009), Inequality, Mobility and Social Affinity in the Politics of Redistribution. Conference of Inequality in a time of contraction. Stanford University- Glasshouse Forum.

Przeworski, A. (2009), Democracy, Equality and Redistribution. En Bourke, R., y Geuss, R. (eds.), *Political Judgement: Essays in Honour of John Dunn*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosanvallon, P. (1995), The History of the Word Democracy in France, *Journal of Democracy* 5: 140-154.

Savoia, A., Easaw, J., y McKay, A. (2010), Inequality, Democracy and Institutions: A Critical Review of Recent Research, *World Development*, Vol. 38, No. 2, 142-154.

Scervini, F. (2010), The Empirics of the Median Voter: Democracy, Redistribution and the Role of the Middle Class. *LIS Working Paper* 516.

Ringgen, S. (2007), *What democracy is for: on freedom and moral government*, Princeton, NJ: Princeton University Press.



# Apéndice

Los índices más utilizados para medir el nivel de desarrollo democrático son los que se elaboran en el marco del Banco Mundial, los que propone desde hace años la *Freedom House*, así como los índices *Polity IV* y la revista *The Economist*. Al basarse esencialmente en opiniones de experto, tratarse de un concepto multidimensional y, por tanto, de muy difícil medición, y basarse en criterios de ordinalidad, su aplicación debe hacerse con muchas cautelas.

## A) Los datos de *Freedom House*

*Freedom House* es una fundación norteamericana que tiene su sede principal en Washington DC y cuenta con oficinas en cerca de una docena de países. Realiza y financia diversas investigaciones y tiene como finalidad promocionar la democracia, la libertad política y los derechos humanos. Fue fundada en 1941, con el objetivo inicial de combatir la amenaza ideológica del nazismo, aunque después se centró en la defensa de la democracia en todo el mundo.

*Freedom House* se financia principalmente a través de los fondos que obtiene del gobierno de los Estados Unidos. Su principal publicación es el *Informe sobre la libertad en el mundo*, que compara los niveles de los derechos políticos y las libertades civiles en todos los países del mundo. Publicado desde el año 1972, el Informe contiene calificaciones y comentarios sobre el estado de la democracia en 193 naciones y 15 territorios.

El método seguido en la asignación de calificaciones consiste en otorgar un número del 1 (más ejercicio de la democracia) al 7 (menor ejercicio) en diferentes categorías. Una vez obtenidos los datos, se realiza una media sobre los valores alcanzados en las distintas categorías por cada país: si se encuentra entre 1 y 2,5, el país recibe la calificación de “libre”; si se sitúa entre 3 y 5, se califica al país como “parcialmente libre”; y entre 5,5 y 7, el país o el territorio considerado se califica como “no libre”. La página web de *Freedom House* incluye también un mapa-resumen donde se pueden ver las calificaciones asignadas a cada nación desde el año 2002.

## B) Los datos de *Polity*

La serie de datos *Polity* es una amplia base de datos para la investigación en el campo de la ciencia política. La última versión, *Polity IV*, contiene información anual codificada sobre el grado de democracia o de autoritarismo en los distintos países analizados, y sobre los procesos de transición, de todos los Estados independientes con más 500.000 habitantes durante el período comprendido entre 1800 y 2006.

Las conclusiones de *Polity* sobre el nivel de democracia de los diversos países se basan en la evaluación de las elecciones efectuadas, en términos de competitividad, grado de apertura y nivel de participación. En su documento de 2002 titulado *Conceptualización y medida de la democracia*, se llama la atención sobre los múltiples problemas que tienen las medidas usuales ba-

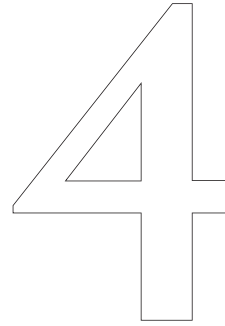
sadas en el empleo de rankings (incluyendo los de *Polity*) para medir el grado de desarrollo y calidad de la democracia. En dicho Informe se señala que los criterios habitualmente utilizados empleados para calificar el grado de “democracia” suelen ser “engañosamente” limitados.

### **C) El índice de democracia de *The Economist***

El índice de democracia es un indicador elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, que elabora una medida del estado de la democracia en 167 países (Estados soberanos), de los cuales 165 son miembros de las Naciones Unidas. El índice se basa en 60 indicadores agrupados en cinco categorías diferentes: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento de los gobiernos, participación y cultura políticas. El índice se elaboró por primera vez en 2006, con actualizaciones en 2008 y 2010. El último índice (2010) recoge algunos efectos de la crisis sobre este indicador, especialmente en Europa. En esta información se observa un cierto deterioro de la democracia entre 2008 y 2010, aunque no excesivamente elevado.

Las categorías que se utilizan a partir del índice de democracia para calificar a los diversos regímenes son “democracia completa”, “democracia con defectos”, “regímenes híbridos” y “regímenes autoritarios”. Entre 2008 y 2010 se produjeron cambios de calificación en 13 países, entre ellos, Francia e Italia, que pasaron a categorías peores.





# Los electores ante la corrupción

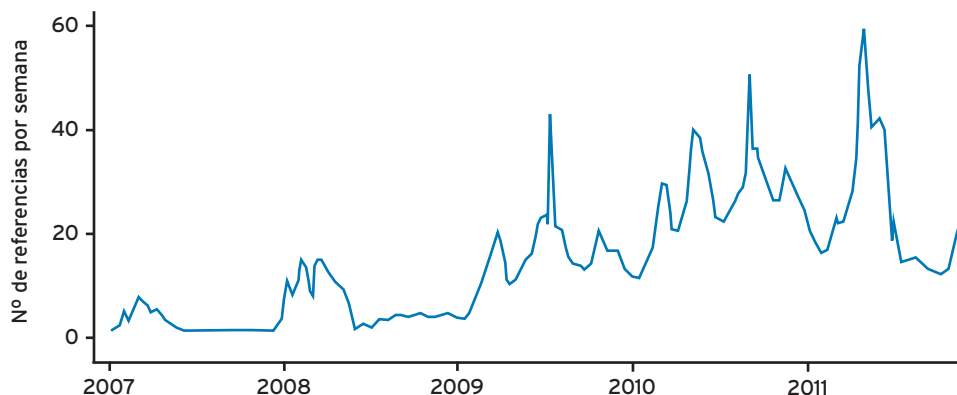
---

## 1. La atención mediática

La corrupción ha gozado de un importante protagonismo en la vida política española en los últimos años. Las actuaciones judiciales que han investigado las tramas Gürtel o Palma Arena, por ejemplo, han destapado los constantes abusos de poder de bastantes representantes políticos y su enriquecimiento ilícito mediante la malversación de fondos públicos. La magnitud de estos acontecimientos ha sido tal que un presidente de una comunidad autónoma, Francisco Camps, tuvo que dimitir al ser procesado por el Tribunal Superior de Valencia. Del mismo modo, Jaume Matas, expresidente de las Islas Baleares y exministro de José María Aznar, también fue procesado como consecuencia de los hechos destapados por el llamado caso Palma Arena. Los escándalos no solo afectaron a los gobiernos autonómicos, sino también a los del ámbito municipal. El *boom* inmobiliario, que dominó el panorama político en España hasta 2008, favoreció la aparición de numerosos casos de corrupción urbanística.

## Gráfico 1

### Referencias en prensa a la corrupción (2007-2011)



Fuente: Datos procedentes de la aplicación *Google trends*, consultada el 11 de noviembre de 2011 (véase nota al pie nº 1)

La atención mediática sobre todos estos casos fue elevada y alcanzó su nivel más alto de intensidad en 2011. El Gráfico 1 muestra el número de menciones al término “corrupción” aparecidas en los medios de comunicación españoles entre enero de 2007 y noviembre de 2011<sup>1</sup>. Como se puede observar, aunque la presencia de la corrupción en la prensa se dispara cuando se destapan los casos más graves (por ejemplo, el caso de corrupción policial en Coslada en 2008, el caso Gürtel a mediados de 2009 o la imputación de numerosos políticos de Baleares en 2010), la tendencia ha sido siempre creciente, hasta culminar a mediados de 2011, coincidiendo con la celebración de las elecciones municipales y autonómicas.

Los medios de comunicación apuntan con frecuencia a la ausencia de castigo electoral de la corrupción. Todos ellos

denuncian que “la corrupción no pasa factura” (*El País*, 24 de mayo de 2011), que los ciudadanos son “inmunes a la corrupción” (*El Mundo*, 23 de mayo de 2011) y que numerosos imputados en casos “que abarcan desde la prevaricación al tráfico de influencias, pasando por la malversación, [...] se pondrán al frente de un ayuntamiento” (*Público*, 27 de mayo de 2011).

La corrupción también ha sido uno de los fenómenos contra los que la ciudadanía aparentemente también más se ha movilizado. El movimiento 15-M ha aludido a la corrupción como una de las razones para entender el mal funcionamiento de nuestra democracia. En este sentido, la defensa de las listas electorales abiertas, o que representantes políticos imputados por casos de corrupción no puedan volver a presentarse a la reelección, han formado parte del catálogo de

<sup>1</sup> Los datos sobre las referencias al término “corrupción” proceden de la aplicación *google trends*, consultada el 11 de noviembre de 2011. Puede comprobarse en la siguiente dirección: <http://www.google.es/trends/?q=corrupcion&ctab=0&geo=es&geor=all&date=all&sort=0>.

propuestas para luchar contra la corrupción defendido por este movimiento<sup>2</sup>. Parte de la relevancia de estas propuestas está en su significado. En realidad, lo que estas demandas reflejan es la falta de confianza en los mecanismos institucionales existentes para detectar y frenar los casos de corrupción.

Numerosos estudios comparados sobre las consecuencias electorales de la corrupción muestran que los escándalos políticos tienen un efecto negativo en el apoyo electoral, pero la pérdida de votos no suele ser lo suficientemente grande como para evitar la reelección del político corrupto. Por ejemplo, las investigaciones realizadas sobre la Cámara de Representantes de Estados Unidos muestran que, en la mayoría de los casos, los congresistas acusados de corrupción son reelegidos, si bien con pérdidas electorales comprendidas entre el 5% y el 10% de los votos (Peters y Welch, 1980; Jacobson y Dimock, 1994; Welch y Hibbing, 1997). De igual manera, estudios similares realizados para el caso de Italia muestran que la tasa de reelección de los imputados es equivalente a la de los que no lo están durante todas las legislaturas, excluyendo el periodo 1992-1994. En estos años, se produjeron los escándalos de *tangentopoli*, que acabaron con la llamada Primera República Italiana (Chang *et al.*, 2010). Estos resultados, obtenidos para los casos de Estados Unidos e Italia, contrastan con los que se observan en Brasil. Las investigaciones llevadas a cabo por Ferraz y Finan (2008), que analizan la corrupción local brasileña, con-

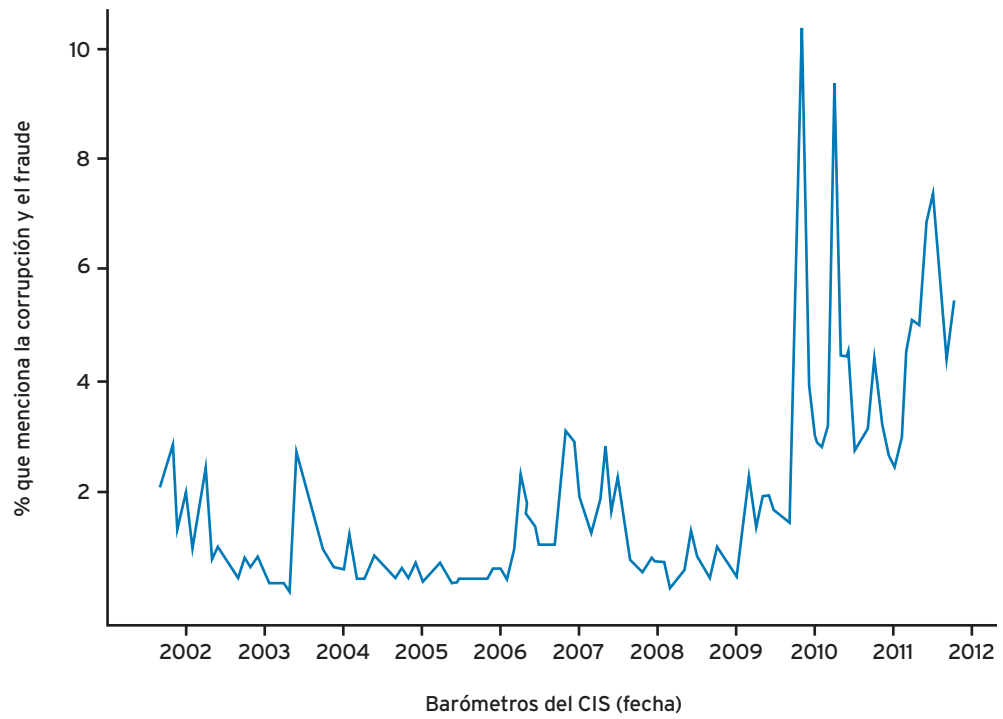
cluyen que los alcaldes acusados de al menos dos irregularidades ven reducida la probabilidad de reelección al menos en 10 puntos porcentuales.

En España, los estudios que analizaron el impacto de la corrupción en la reelección de cargos públicos a principios de los años noventa (Barreiro y Sánchez-Cuenca, 2000) o durante las elecciones municipales de 2007 (Jiménez, 2008; Rivero y Fernández-Vázquez, 2010) mostraron que los votantes españoles no son inmunes a los escándalos. Sin embargo, la magnitud del castigo electoral depende de factores como la identificación ideológica, el contexto político y económico, o el tipo de corrupción. Estudios recientes cuantifican, además, las consecuencias electorales de los escándalos. El IDE-2008 recoge los casos de corrupción en el ámbito municipal surgidos entre 2003 y 2007. Los datos indican que un 70% de los alcaldes acusados son reelegidos. No obstante, este trabajo adolece de una debilidad, al no comparar esta proporción con la de aquellos que no han sido denunciados. Dos trabajos recientes han tratado de colmar esta ausencia. Costas-Pérez *et al.* (2011) encuentran que, en las elecciones de 2007, los alcaldes acusados pierden por término medio un 4% de sus votos. Por su parte, Rivero y Fernández-Vázquez (2010), restringiendo el análisis a Andalucía y a la Comunidad Valenciana, y después de considerar si los alcaldes vuelven a presentarse o no, concluyen que el castigo es menor, de solo un 2%, y, además, no es significativo.

2 Véase [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/triunfo/perdedores/elpepisoc/20110629elpepisoc\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/triunfo/perdedores/elpepisoc/20110629elpepisoc_1/Tes).

## Gráfico 2

### Preocupación ciudadana por la corrupción



Fuente: Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001-2011

En los dos últimos años, la preocupación ciudadana por la corrupción y sus efectos en la vida política ha aumentado de manera sustancial, tal y como se refleja en el Gráfico 2. Además, el cambio de ciclo económico y la necesidad de ajustes presupuestarios han desencadenado la indignación ciudadana ante el enriquecimiento de algunos representantes políticos. La corrupción ha minado no solamente la legitimidad de los representantes de la ciudadanía en el ejercicio del poder, sino también la sostenibilidad económica de las Administraciones públicas.

En este nuevo contexto de preocupación ciudadana y de crisis económica, ¿son los votantes más críticos con la corrupción? En otras palabras, ¿ha aumen-

tado la magnitud del castigo electoral de los escándalos políticos? Para dar respuesta a esta pregunta, centramos nuestra atención en las elecciones municipales de 2011. Por un lado, comparamos los resultados electorales en municipios cuyo alcalde se vio envuelto en un escándalo de corrupción con el resto de municipios. Nuestro análisis indica que el “coste” de la corrupción fue de cinco puntos porcentuales de voto; un resultado similar al obtenido en estudios previos. Por otro lado, profundizamos en la relación entre los escándalos de corrupción y el comportamiento electoral. A este respecto, uno de los resultados más robustos es que cuando la corrupción revierte beneficios económicos en el municipio,

los votantes son más proclives a “perdonar” al alcalde corrupto.

## 2. ¿Por qué los votantes no castigan (demasiado) la corrupción?

Según se ha visto, uno de los indicios empleados para concluir que la corrupción no conlleva castigo electoral es la elevada tasa de reelección de los alcaldes acusados de irregularidades. Sin embargo, podría ocurrir que los episodios de corrupción tiendan a producirse con mayor frecuencia allí donde los alcaldes gozan de mayor apoyo popular. Más concretamente, es posible que la proporción de alcaldes con mayoría absoluta sea mayor entre los municipios afectados por la corrupción que entre los que no lo eran. Ello podría deberse, o bien a que los alcaldes con mayoría absoluta están sometidos a un menor control horizontal en el propio ayuntamiento, lo que les facilitaría la participación en actividades ilegales, o bien a que calculan que, aunque pierdan votos en caso de ser descubiertos, disponen de margen electoral suficiente para sobrevivir.

Además, se debe tener en cuenta el papel de los principales actores políticos en la trama. Los políticos denunciados pueden abandonar su puesto durante la legislatura, ya sea mediante dimisión o expulsión de su partido, o pueden *caerse* de las listas electorales para los siguientes comicios, de nuevo ya sea a iniciativa del partido, del propio político o de ambos. En estos casos, una vez que el acusado abandona la actividad política pueden des-

aparecer los incentivos que tienen los electores para castigar al partido en las urnas. Para los ciudadanos es importante la gestión que hace un partido con respecto a los episodios de corrupción ocurridos en su seno (Barreiro y Sánchez-Cuenca, 2000). De esta manera, los votantes aprenden de las actitudes que tienen los partidos hacia la corrupción, aumentando así la información de que disponen a la hora de emitir el voto. Por ejemplo, si el partido fuerza la dimisión de un alcalde o lo retira de las listas para las siguientes elecciones, los votantes pueden inferir que este no tolera la corrupción en sus filas, y, por este motivo, premiarlo electoralmente. Así, observamos otra razón por la cual un partido que es objeto de una acusación puede no verse perjudicado en las urnas.

Igualmente, el castigo electoral puede depender del tipo de corrupción que se produzca. Se pueden distinguir dos tipos de actividades corruptas: aquellas que producen, al menos en el corto plazo, un enriquecimiento de la comunidad; y aquellas que, por el contrario, merman el bienestar económico. Es plausible que la reacción de los votantes ante ambos casos de corrupción sea distinta, ya que, en el primer supuesto, el municipio parece beneficiarse de la ilegalidad, mientras que se ve claramente perjudicado en el segundo. Ejemplo paradigmático del primer tipo de corrupción sería aquel en el que el alcalde otorga licencias de obra en un lugar no permitido legalmente. A este tipo pertenece la denuncia referida al alcalde de Pastrana (Guadalajara), acusado de permitir la construcción de un número de viviendas en suelo no urbani-



zable. En este caso, se comete una ilegalidad, pero esta tiene un efecto positivo en la economía local. Como ilustración del segundo tipo de corrupción se encuentran las instancias en las que los políticos incurren en malversación de fondos, utilizando la hacienda local para el enriquecimiento personal o de personas cercanas. Este tipo de corrupción es de la que se acusa al exalcalde de El Ejido, a quien se imputa el haber malversado fondos municipales a favor de ciertas empresas.

Por último, el *timing* y el eco mediático que estas actividades ocasionan pueden afectar a sus consecuencias electorales. Una condición necesaria para que se produzca castigo en las urnas es que los votantes tengan información sobre la posible actividad corrupta. En este sentido, la atención mediática puede tener un efecto considerable. Es esperable que el castigo sea mayor para aquellas denuncias con mayor eco en los medios. Asimismo, es preciso que en el momento de la votación el elector tenga presente el alcance de la actividad delictiva. De acuerdo con esto, podemos predecir que una denuncia que se ha producido poco antes de las elecciones tendrá una mayor repercusión electoral que aquella que salió a la luz tiempo atrás y a la que los medios no dieron mayor continuidad.

En conclusión, factores como el grado de apoyo inicial del alcalde, la gestión política de la actividad delictiva, el tipo de corrupción denunciado y su relevancia mediática introducen una importante heterogeneidad entre los casos de corrup-

ción, que puede ser relevante electoralmente. Por esta razón, en este capítulo empleamos estos criterios para distinguir entre distintos tipos de corrupción, y así analizar si existen diferencias en la reacción electoral de los ciudadanos.

### 3. Los electores ante la corrupción

¿Cuáles fueron las consecuencias electorales de las tramas de corrupción en los comicios municipales de 2011? ¿Fueron los alcaldes envueltos en estos episodios “castigados” por los votantes? O, por el contrario, ¿se mostraron benevolentes los ciudadanos hacia los candidatos sospechosos de incurrir en actividades corruptas? En este capítulo intentamos dar respuesta a estas preguntas.

Para ello, hemos recopilado una lista exhaustiva de tramas de corrupción municipal surgidas durante el período 2007-2011. Siguiendo la definición propuesta por Rivero y Fernández-Vázquez (2010), esta lista incluye todos aquellos casos recogidos por la prensa nacional o local que cumplen los siguientes tres criterios: a) existen indicios de ilegalidad de tipo penal; b) la responsabilidad del hecho recae en el alcalde o algún otro miembro del equipo de gobierno municipal; y c) la fiscalía y/o un juzgado, independientemente de su nivel, intervino en el caso. Esta información se ha construido a partir de noticias periodísticas en medios nacionales, regionales y locales<sup>3</sup>. Nuestro

<sup>3</sup> La lista completa de referencias utilizadas está disponible previa petición a los autores.

listado exhaustivo de escándalos de corrupción, que puede consultarse en el apéndice a este capítulo, incluye 106 casos. Para cada uno de ellos, hemos indicado el partido que se vio afectado por el escándalo, un breve resumen de las principales características del escándalo, así como la fecha en que fue desvelado por los medios de comunicación.

El siguiente paso en nuestro análisis ha sido construir una base de datos con los resultados electorales en los 8.492 municipios españoles en que se celebraron elecciones el pasado 22 de mayo de 2011. Esta base de datos incluye los nombres y partidos de los alcaldes elegidos en 2007 y 2011<sup>4</sup>, así como los porcentajes de voto de cada partido y el número de concejales obtenidos por cada uno de ellos<sup>5</sup>. Esta amplia base de datos nos permite comparar los resultados electorales de aquellos alcaldes envueltos en escándalos de corrupción con el resto de alcaldes españoles.

Lo primero que llama la atención al analizar estos datos es que solo 40 de los 106 alcaldes envueltos en actividades corruptas (37,8%) fueron reelegidos. Si lo comparamos con la muestra completa, el 56,7% de los alcaldes mantuvieron su cargo (4.755 de 8.386 alcaldes) tras las elecciones municipales de 2011. De igual manera, esta cifra es también menor a la equivalente en 2007. Entonces, 94 de los 133 alcaldes (70,7%) afectados por sospechas de corrupción mantuvieron la alcaldía (Jiménez, 2008).

Una primera explicación a esta diferencia es, como comentábamos anteriormente, que los alcaldes envueltos en escándalos de corrupción pueden decidir (voluntariamente, por presiones del partido o por decisión judicial) no volver a concurrir a las elecciones. Efectivamente, la proporción de alcaldes que no vuelven a encabezar las listas electorales es mucho más elevada entre aquellos que fueron acusados de corrupción: el 34,9% (37 de 106) frente al 24,5% del resto de alcaldes (2.052 de 8.386).

La consiguiente pregunta que podemos hacernos es: ¿fue esta estrategia exitosa? Es decir, ¿consiguieron los partidos minimizar sus pérdidas electorales al presentar un nuevo candidato como cabeza de lista? Un análisis de los resultados a nivel agregado apunta en esta dirección: en 63 de los 106 municipios (59,4%) cuyo alcalde se vio envuelto en un escándalo de este tipo, el partido al que pertenecía dicho alcalde fue capaz de retener la alcaldía en 2011. En comparación, en el 66,4% de los municipios restantes (5.566 de 8.386), el partido del alcalde en 2007 mantuvo dicho cargo en 2011, con el mismo o diferente candidato.

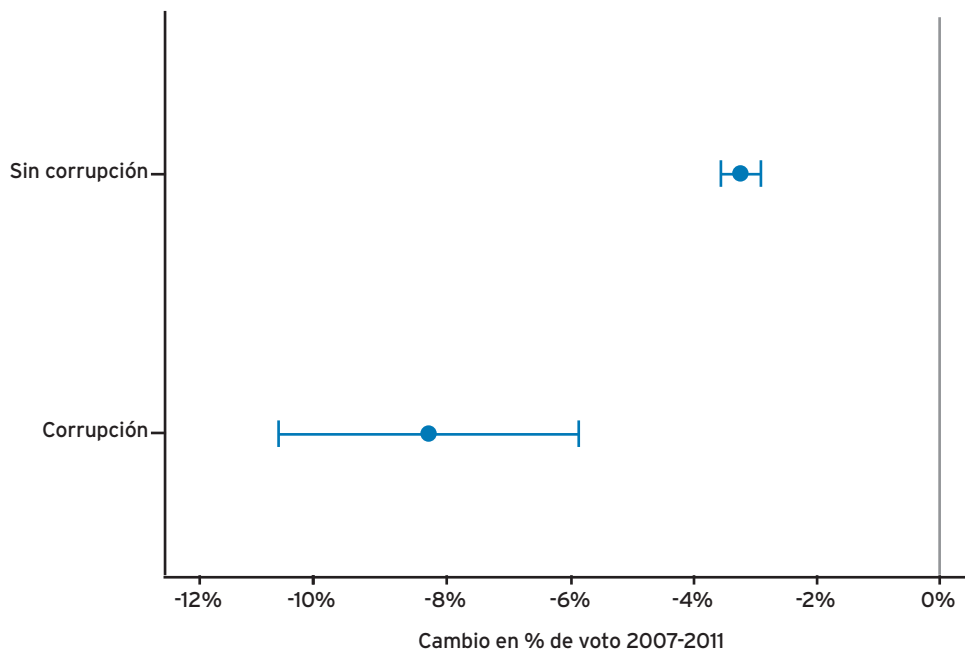
Sin embargo, el estudio de las tasas de reelección es una aproximación muy cruda a los efectos electorales de la corrupción. La corrupción podría tener efectos sustantivos en el voto, y aun así no afectar a las probabilidades de mantener la alcaldía cuando el partido en

<sup>4</sup> Fuente: Portal de Entidades Locales, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

<sup>5</sup> Fuente: base de datos de resultados electorales del Ministerio de Interior.

### Gráfico 3

#### Efecto estimado de la corrupción en el voto (1)



Fuente: Elaboración propia

el gobierno local cuenta con mayoría absoluta. Por ello, conviene estudiar cambios no en la reelección, sino en el porcentaje de voto al partido que obtuvo la alcaldía en 2007.

Ofrecemos los resultados de estos cálculos en el Gráfico 3, en el que los puntos representan el cambio en el porcentaje de votos del partido del alcalde entre 2007 y 2011. Las barras indican intervalos de confianza al 95%, y nos proporcionan una aproximación al grado de incertidumbre sobre este resultado, debido a la variación que existe dentro de cada grupo de municipios.

Como vemos, la pérdida media en el porcentaje de voto fue de 3,2 puntos

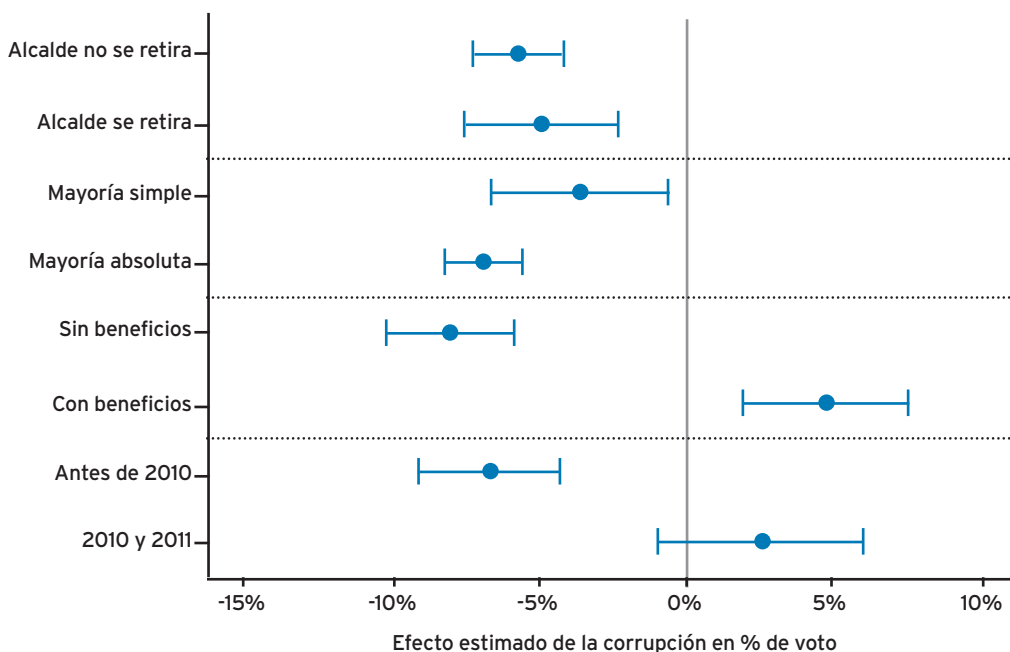
para los 7.646 municipios “sin corrupción”<sup>6</sup>. En comparación, los partidos envueltos en escándalos entre 2007 y 2011 perdieron 8,3 puntos porcentuales. Si en 2007 estos partidos obtuvieron una media del 50,9% de votos, ahora este porcentaje se reduce hasta el 42,6%. Por tanto, las diferencias entre ambos tipos de municipio son considerables: por término medio, el coste electoral de la corrupción fue de cinco puntos porcentuales.

Pese a la rotundidad de este resultado, que contradice los primeros análisis periodísticos efectuados tras las elecciones municipales, es importante reseñar también la notable heterogeneidad en las

<sup>6</sup> La muestra de municipios es ahora menor, debido a que no incluimos aquellos municipios en que el partido del alcalde en 2007 no volvió a presentarse en 2011, o en los que lo hizo, pero bajo diferentes siglas.

## Gráfico 4

### Efecto estimado de la corrupción en el voto (2)



Fuente: Elaboración propia

consecuencias electorales de la corrupción. Por una parte, encontramos casos como los de El Ejido (Almería), Plasenzuela (Cáceres), Cartaya (Huelva), Parla (Madrid), Sayalonga (Málaga) o La Muela (Zaragoza), en que el porcentaje de voto al partido del alcalde se redujo en más de 30 puntos entre 2007 y 2011. En este último municipio, de hecho, el porcentaje de voto al Partido Aragonés Regionalista (PAR) pasó del 54,7% al 4,4%. Sin embargo, también podemos citar ejemplos en los que alcaldes implicados en actividades corruptas no solo fueron reelegidos, sino que consiguieron incrementar en más de 10 puntos porcentuales su apoyo electoral. Este es el caso de Gáldor (Almería), Ourense (Galicia), Santa Brígida (Las Palmas) o, de manera prominente, Torrejón de Ardoz (Madrid),

donde el PP pasó de obtener el 43,3% al 68,5% de los votos, pese a la supuesta trama de corrupción existente.

¿Qué explica esta variación en las consecuencias electorales de la corrupción? En la sección anterior hemos apuntado cuatro posibles hipótesis para responder a esta cuestión: el apoyo inicial del alcalde, la gestión política que el partido hace con respecto a la trama, el tipo de corrupción denunciado y la relevancia mediática del escándalo. A continuación exploramos el efecto de cada uno de ellos en el “coste electoral” de la corrupción.

Con este fin, hemos introducido en nuestra base de datos cuatro indicadores dicotómicos, que miden: a) si el partido del alcalde obtuvo mayoría absoluta en 2007; b) si el alcalde vuelve a ser

candidato; c) si la corrupción política genera beneficios a corto plazo, que pueden revertir en los habitantes del municipio; y c) si el escándalo fue desvelado por los medios de comunicación durante los últimos dos años antes de las elecciones (2010 y 2011).

En el Gráfico 4 mostramos los resultados de este análisis<sup>7</sup>. En cada sección, comparamos el castigo electoral ante un caso de corrupción en función de sus características. De nuevo, las barras representan intervalos de confianza al 95%, e indican la incertidumbre a nivel estadístico respecto a nuestros resultados.

Los hallazgos son los siguientes. En primer lugar, en lo que respecta al apoyo electoral previo, aquellos alcaldes que obtuvieron la mayoría absoluta en 2007 fueron castigados más duramente en 2011 que aquellos que gobernaban con mayoría simple. Si en el primer caso la pérdida respecto a su porcentaje de voto esperado es de 6,9 puntos, en el segundo esta magnitud se reduce a poco más de la mitad (3,6 puntos).

En segundo lugar, la decisión de presentar un nuevo candidato no afecta de manera significativa a la pérdida de votos tras un escándalo de corrupción. Cuando el alcalde implicado en el escándalo vuelve a ser candidato, la reducción estimada en votos es del -5,7%. Si, por el contrario, el alcalde no repite

como candidato, esta pérdida sería del -4,9%, casi un punto porcentual menos. Por tanto, la decisión de presentar un nuevo cabeza de lista parece mejorar ligeramente el resultado electoral del partido envuelto en el escándalo, aunque el beneficio electoral no es sustancial.

En tercer lugar, uno de los resultados de mayor interés es el que obtenemos al diferenciar entre escándalos que generan potenciales “beneficios” para el municipio y aquellos que únicamente contribuyen al enriquecimiento personal del alcalde. Mientras que en este último caso la pérdida de votos es de 8,1 puntos porcentuales, cuando la presunta corrupción pudo directa o indirectamente revertir positivamente en el bienestar económico de los ciudadanos, esta tuvo un efecto electoral positivo. Nuestros resultados indican que el voto al partido del alcalde se incrementó en 4,8 puntos porcentuales respecto al porcentaje que hubiera obtenido en ausencia de corrupción. En estos casos, por tanto, los votantes no solo no castigaron la corrupción, sino que la premiaron electoralmente.

Finalmente, en la parte inferior del Gráfico 4 distinguimos el efecto electoral del escándalo de corrupción según su fecha. Si el caso de corrupción fue desvelado por la prensa en 2007, 2008 o 2009, la pérdida de votos del partido del alcalde es de 6,7 puntos porcentuales.

<sup>7</sup> Cada barra representa un intervalo de confianza al 95% para los coeficientes de una regresión lineal cuya variable dependiente es el cambio en el porcentaje de voto, y las variables independientes son el porcentaje de voto en 2007, una interacción con cada una de las cuatro variables dicotómicas, y los dos efectos principales. Las regresiones incluyen efectos fijos por partido y errores típicos robustos. Los resultados están disponibles previa petición a los autores.

Por el contrario, en aquellos casos en que la prensa se hizo eco del escándalo por primera vez en 2010 y 2011, el efecto de la corrupción fue ligeramente positivo. Este resultado contradice la hipótesis que presentamos en la sección anterior: el castigo electoral a la corrupción es menor para aquellas denuncias que se produjeron poco antes de las elecciones. Sin embargo, con nuestra reducida muestra de escándalos, es difícil determinar hasta qué punto este resultado es concluyente o es la consecuencia de los diferentes casos concretos de corrupción que fueron destapados cada año.

# Conclusiones

**1** En los últimos años hemos asistido en España a un aumento considerable de la preocupación por la corrupción política, que se manifiesta tanto en una mayor atención mediática como en un incremento de su protagonismo entre las preocupaciones ciudadanas. Existe, además, una cierta noción compartida de que la corrupción no es castigada electoralmente.

**2** En este capítulo se ha analizado el impacto en las elecciones municipales de 2011 de los escándalos de corrupción producidos en el conjunto de España en los cuatro años precedentes. El análisis indica que existe un cierto castigo electoral a los escándalos. El apoyo electoral a los partidos afectados por acusaciones de corrupción se reduce en ocho puntos porcentuales. Por el contrario, los partidos que no son denunciados tienen unas pérdidas electorales de tan solo tres puntos. Estas pérdidas explican que la tasa de reelección para los primeros sea de aproximadamente un 59%, frente a un 66% de los segundos. Estos resultados contradicen, por tanto, la extendida idea de que los votantes son inmunes a la corrupción: la corrupción genera pérdidas de votos, aunque sí es cierto que la mayoría de alcaldes implicados en escándalos políticos son reelegidos.

**3** Se han examinado aquellos factores que pueden condicionar el efecto de

la corrupción en el voto. Más concretamente, en el análisis se explora si el alcalde acusado y sus concejales vuelven a formar parte de las listas del partido, si la actividad corrupta genera o no beneficios económicos a corto plazo, además del timing de la aparición de la trama en los medios de comunicación. Los resultados obtenidos son reveladores:

- a) Mientras que los alcaldes acusados de irregularidades que no proporcionan beneficios a la comunidad, como la malversación de fondos, se ven castigados en las urnas, aquellos que cometieron ilegalidades que pueden favorecer de alguna manera a los votantes obtienen de media incluso un mayor respaldo que los alcaldes no acusados.
- b) Del mismo modo, las tramas de corrupción reveladas con anterioridad a 2010 están asociadas con pérdidas de apoyo, mientras que las más recientes no parecen tener consecuencias electorales.
- c) Parece que ni el haber gozado o no de mayoría absoluta, ni el hecho de si el alcalde vuelve a presentarse tienen influencia en la rendición de cuentas democrática.

**4** Las urnas tienen el potencial de ser un mecanismo eficaz para el control de los representantes políticos, ya que la existencia de un coste electoral a la corrupción genera incentivos para un comportamiento más honesto de los

políticos y funciona como obstáculo para la reelección de aquellos que no lo son. Sin embargo, su eficacia depende de circunstancias externas que, en algunos casos, hacen que las prácticas corruptas sean recompensadas. Por tanto, la lucha contra la corrupción requiere, para lograr ser exitosa, una acción coordinada por parte de los ciudadanos y de las administraciones públicas. Únicamente mediante la acción judicial, el control interno de los partidos y la Administración, junto con la implicación política de los ciudadanos, será posible eliminar la corrupción de la vida pública en España.



# Bibliografía

Barreiro, B., y Sánchez-Cuenca, I. (2000), Las consecuencias electorales de la corrupción, *Historia y Política* 4.

Chang, E.C.C, Golden, M.A., y Hill, S.J. (2010), Legislative malfeasance and political accountability, *World Politics* 62: 2.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., y Sorribas-Navarro, P. (2011), Corruption scandals, press reporting, and accountability. Evidence from Spanish mayors, *IEB Working Papers* 9.

Estefanía, Joaquín (dir) (2008), Balance de la lucha contra la corrupción política. *Informe sobre la Democracia en España 2008*. Madrid: Fundación Alternativas.

Ferraz, C., y Finan, F. (2008), Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes, *Quarterly Journal of Economics* 123(2): 703-745.

Jacobson, G., y Dimock, M. (1994), Checking out: The effects of bank overdrafts on the 1992 House elections, *American Journal of Political Science* 38(3): 601-624.

Peters, J., y Welch, S. (1980), The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections, *American Political Science Review* 71(3): 954-963.

Rivero, G., y Fernández-Vázquez, P. (2011), Consecuencias electorales de la corrupción, 2003-2007. *Estudios de Progreso* 59. Madrid: Fundación Alternativas.

Welch, S., y Hibbing, J. (1997), The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections, 1982-1990. *The Journal of Politics* 59(1): 226-239.

# Apéndice

## Lista de escándalos de corrupción incluidos en el estudio

Municipio	Provincia	Partido afectado	Acusación
Cee	A Coruña	Independientes por Cee	Los alcaldes de Cee, Fisterra y Mazaricos, además de varios concejales, son imputados por varios delitos relacionados con adjudicación irregular de obras públicas. Desvelado en enero de 2011.
Fisterra	A Coruña	PP	Los alcaldes de Cee, Fisterra y Mazaricos, además de varios concejales, son imputados por varios delitos relacionados con adjudicación irregular de obras públicas. Desvelado en enero de 2011.
Mazaricos	A Coruña	PP	Los alcaldes de Cee, Fisterra y Mazaricos, además de varios concejales, son imputados por varios delitos relacionados con adjudicación irregular de obras públicas. Desvelado en enero de 2011.
Porto do Son	A Coruña	PP	El alcalde entre 2007 y 2009, imputado por malversación de fondos junto con otro concejal. Desvelado en noviembre de 2010.
Villarrobledo	Albacete	PSOE	El alcalde y todos los ediles del PSOE, imputados por prevaricación administrativa. Octubre de 2010.
El Poble Nou de Benitatxell	Alicante	Pideb	El alcalde y un concejal, imputados por pedir dinero a cambio de recalificación urbanística. Dimite. Julio de 2008.

Bigastro	Alicante	PSOE	El alcalde, imputado por varias causas urbanísticas. Dimite. Su sucesor y varios otros concejales están imputados también. Octubre de 2008.
Calpe/Calp	Alicante	PP	El exalcalde y varios concejales, del PP, y en la coalición de gobierno, son imputados por varios delitos relacionados con sobrecoste en infraestructura de aguas y en recogida de basuras. Se escinden y forman partido propio. Agosto de 2006.
Ibi	Alicante	PP	Múltiples denuncias. La alcaldesa es investigada por tráfico de influencias y malversación. Varios concejales, acusados por cohecho y malversación. Uno de ellos dimite y otra es expulsada. Marzo de 2009.
Polop	Alicante	PP	El exalcalde es imputado por tráfico de influencias antes de que fuera alcalde. Investigado además por asesinato su antecesor como alcalde, también del PP. Dimite y es expulsado del PP. Desvelado en 2009.
Berja	Almería	PP	Alcalde imputado por prevaricación y por delito contra la ordenación del territorio. Absuelto en el primer caso, la causa es archivada en el segundo. Diciembre de 2009.
El Ejido	Almería	Partido de Almería	Alcalde procesado por malversar fondos municipales a través de empresa pública municipal, favoreciendo a determinados empresarios. Deja la alcaldía. Octubre de 2009.

Gádor	Almería	PP	El alcalde y el concejal de urbanismo son imputados por prevaricación en adjudicación de obras sin concurso. El caso se archiva por falta de indicios. Mayo de 2010.
Garrucha	Almería	PSOE	Exalcalde imputado por prevaricación por dos asuntos: nombramiento de jefe de policía municipal y construcciones ilegales. Noviembre de 2007.
Huércal-Overa	Almería	PSOE	El alcalde y varios concejales son imputados por prevaricación y tráfico de influencias en la redacción del PGOU. Junio de 2007.
Níjar	Almería	PSOE	Alcalde imputado por prevaricación, falsedad y malversación por autorizar construcciones ilegales. Pierde la alcaldía en mayo de 2007. Marzo de 2007.
Ohanes	Almería	PSOE	Alcalde imputado por cohecho. El alcalde dimite cinco días antes de la acusación y es expulsado del partido. Enero de 2009.
Sorbas	Almería	PP	Alcalde imputado por prevaricación y delito contra la ordenación del territorio. Octubre de 2008.
Peguerinos	Ávila	PP	Condenado por el Supremo a nueve años de inhabilitación por delito de prevaricación al abrir expedientes a la secretaria del ayuntamiento de manera ilegal. Enero de 2007.
Alburquerque	Badajoz	PSOE	El alcalde es imputado por varios delitos urbanísticos y de amenazas y obstrucción a la justicia. Octubre de 2009.

Santa Coloma de Gramenet	Barcelona	PSC	Alcalde y concejal de urbanismo imputados por asociación ilícita, cohecho, fraude y falsedad documental. El alcalde es encarcelado, aunque posteriormente obtiene la libertad bajo fianza. Octubre de 2009.
Lezama	Bizkaia	PNV	Alcaldesa investigada por modificar de manera irregular la calificación de terrenos propiedad de su familia. Marzo de 2010.
Ceclavín	Cáceres	PSOE	Alcalde condenado por prevaricación al autorizar viviendas ilegales. Abandona el partido. Febrero de 2009.
Moraleja	Cáceres	PSOE	Alcaldesa imputada por prevaricación, tráfico de influencias y fraude al contratar con una empresa en la que la regidora tenía intereses. Agosto de 2010.
Plasencia	Cáceres	PSOE	Alcaldesa y varios concejales imputados por adjudicaciones irregulares de obras. Diciembre de 2010.
Plasenzuela	Cáceres	PSOE	Exalcalde imputado por malversación de fondos públicos. Denuncia del propio partido. Octubre de 2009.
Torremocha	Cáceres	PP	Alcalde imputado en calidad de constructor por fraude en la adjudicación de obras. Octubre de 2009.
Los Barrios	Cádiz	PSOE	Alcalde condenado por sendos delitos de impago y denegación de información. Debe abandonar el cargo. Febrero de 2009.

Castro-Urdiales	Cantabria	PRC	El alcalde y varios ediles son imputados por irregularidades en la adjudicación de obras. El alcalde ingresa en prisión preventiva. Septiembre de 2008.
Piélagos	Cantabria	PP	Alcalde condenado por delito contra la ordenación del territorio al autorizar ilegalmente construcción de viviendas. Octubre de 2008.
Borriol	Castellón	PP	Alcalde absuelto de malversación por utilizar dinero público para costear demanda por injurias. Sentencia recurrida. Acusado también por prevaricación. Junio de 2010.
La Vall d'Uixó	Castellón	PP y PSOE	Los tres últimos alcaldes imputados por construcción ilegal. Febrero de 2011.
Bolaños de Calatrava	Ciudad Real	PSOE	Alcalde imputado por favoritismo en la contratación de personal del ayuntamiento. Febrero de 2011.
Fontanarejo	Ciudad Real	PSOE	Alcalde condenado mediante sentencia firme por prevaricación al autorizar modificaciones ilegales en una casa. Abril de 2010.
Valdepeñas	Ciudad Real	PP	Portavoz de la oposición imputado por financiación irregular del partido al recibir donativo ilegal para pagar fianza en acusación contra el alcalde (que posteriormente fue archivada). Febrero de 2011.
Cuenca	Cuenca	PP	Alcalde imputado por prevaricación al modificar los términos de un crédito con una entidad de ahorro. Causa archivada poco después. Marzo de 2010.

Armillá	Granada	PSOE	Excalcalde y exconcejal de urbanismo, del PSOE, procesados por irregularidades en la construcción de un centro comercial. Condenados en 2010. Enero de 2007.
Atarfe	Granada	PSOE	Alcalde condenado por delito contra el medio ambiente. Dimite. También imputado por venta irregular de terrenos, donde se construyen pisos en lugar de residencia de la tercera edad. Imputado también por reparcelación de terrenos en contra del planeamiento. Diciembre de 2009.
Gójar	Granada	PP y PSOE	Excalcalde, del PP, y actual regidor, del PSOE, procesados por delitos contra la ordenación del territorio. Enero de 2011
Loja	Granada	PSOE	Alcalde imputado por venta de suelo público como rural y posterior recalificación como urbanizable. No se vuelve a presentar. Febrero de 2011.
Zafarraya	Granada	PSOE	Alcalde condenado (sentencia recurrible) por construcción ilegal en zona verde. Excalcalde, asimismo del PSOE, también imputado por esta causa. Julio de 2007.
Pastrana	Guadalajara	PP	Alcalde imputado por prevaricación al autorizar construcciones ilegales. Mayo de 2010.
Cartaya	Huelva	PSOE	Alcalde y primer teniente de alcalde imputados por favorecer a una empresa constructora. Mayo de 2009.

Eivissa	Illes Balears	PSOE	Excalcalde imputado por adjudicación irregular y cobro de comisiones. Octubre de 2008.
Llucmajor	Illes Balears	PP y ASI	Alcalde y concejal (de ASI), condenados por desvío de fondos municipales a empresas (sentencia no firme). El alcalde dimite en 2008. Destapado en 2001.
Cambil	Jaén	PSOE	Excalcalde condenado por prevaricación al conceder ilegalmente licencias de construcción de viviendas. No se presenta a las elecciones de 2007. Enero de 2007.
Castillo de Locubín	Jaén	PP y PSOE	Alcalde (PP) imputado por dos delitos de prevaricación al autorizar construcciones ilegales. El excalcalde (PSOE) también está imputado. Marzo de 2008.
Quesada	Jaén	PSOE	Alcalde condenado (sentencia no firme) por no perseguir irregularidades urbanísticas. Junio de 2007.
Santurde de Rioja	La Rioja	PP	Excalcalde (hasta 2007) condenado (sentencia no firme) en 2009 por favorecer a empresa de la que era administrador. Destapado en 2006.
Arrecife	Las Palmas	PSOE y PIL	Alcalde (PSOE) y concejales (PIL) imputados por cobro de comisiones ilegales. Junio de 2009.
Pájara	Las Palmas	PSOE	Imputado el alcalde y varios concejales por venta de terrenos a precio inferior al de mercado. Mayo de 2008.



Santa Brígida	Las Palmas	PP	Exalcalde condenado por prevaricación al celebrar de manera ilegal un pleno. También imputado por no cobrar una tasa municipal a una empresa. Absuelto en enero de 2011. Octubre de 2007.
Teror	Las Palmas	PSOE	Alcalde y técnicos municipales imputados por construcciones ilegales. Febrero de 2010.
Yaiza	Las Palmas	Nueva Canarias	Exalcalde detenido por concesión de licencias de forma irregular para proyectos hoteleros y construcción masiva de viviendas. Condenado por licencia ilegal para construcción de restaurante. Abril de 2007.
Barreiros	Lugo	PP	El alcalde y tres concejales reciben acusación del fiscal por conceder licencias ilegales de construcción de viviendas. Marzo de 2010.
Castro de Rei	Lugo	PSOE y PP	El alcalde (PSOE) y un candidato del PP, imputados por trato de favor en la adjudicación de obras del plan E. Octubre de 2009.
Alcobendas	Madrid	PP	Alcalde imputado al comprar el municipio parcelas por encima de su valor de mercado. Noviembre de 2010.
Alpedrete	Madrid	PP	IU denuncia al concejal de urbanismo por uso de información privilegiada al vender parcelas de su propiedad a sabiendas de que van a ser recalificadas. Enero de 2010.
Arganda del Rey	Madrid	PP	Caso Gürtel. Alcalde imputado por adjudicaciones irregulares. Dimite. Febrero de 2009.

Boadilla del Monte	Madrid	PP	Caso Gürtel. Alcalde imputado por adjudicaciones irregulares. Dimite. Febrero de 2009.
El Boalo	Madrid	PP	Alcaldesa imputada por cohecho al exigir compensaciones personales a un constructor. Marzo de 2010.
Coslada	Madrid	PP	Exalcalde imputado por prevaricación al no dar cumplimiento a resolución judicial. Julio de 2008.
Guadarrama	Madrid	PP	Exalcalde de Guadarrama (1995-2000 y 2003-2008), ahora candidato a la alcaldía de Las Rozas, imputado por permitir construir un restaurante en zona protegida. Desvelado en 2001.
Majadahonda	Madrid	PP	Imputado exalcalde (2001-2005) por relación con el caso Gürtel. Febrero de 2009.
Parla	Madrid	PSOE	Alcalde y concejal imputados por despido irregular de policía municipal. Julio de 2010.
Pozuelo de Alarcón	Madrid	PP	Alcalde imputado por concesión a red empresas de Gürtel a cambio de regalos. Dimite del cargo. Febrero de 2009.
Torrejón de Ardoz	Madrid	PSOE	Exalcaldesa (2003-2007) y varios concejales condenados (sentencia no firme) por promover viviendas sociales con informes legales contrarios. Marzo de 2009.
Villanueva de la Cañada	Madrid	PP	El alcalde y su mujer, imputados por autorizar la construcción de viviendas ilegales a cambio de dinero. Noviembre de 2006.

Alcaucín	Málaga	PSOE	Alcalde imputado por autorizar la construcción masiva de viviendas en terreno rústico. El alcalde dimite, es expulsado del partido y crea su propia formación. Febrero de 2009.
Almogía	Málaga	PSOE	El alcalde es imputado por construcción en terreno no edificable. Octubre de 2009.
Canillas de Aceituno	Málaga	PSOE	Alcalde condenado (sentencia no firme) por autorizar construcción ilegal. Junio de 2010.
Canillas de Albaida	Málaga	PP	Alcalde condenado (sentencia no firme) por autorizar construcción en terreno no urbanizable. Abril de 2010.
Estepona	Málaga	PSOE	Exalcalde (2003-2008) imputado por favorecer a constructores vendiendo terrenos municipales a precio bajo. Dimite. Alcalde sucesor imputado por permitir construcción ilegal para su jefe de gabinete y por destitución ilegal del secretario del ayuntamiento. Noviembre de 2006 y diciembre de 2009.
Salares	Málaga	PP	Exalcalde (2003-2007) condenado por prevaricación al autorizar construcción ilegal. Abril de 2010.
Sayalonga	Málaga	PSOE	Alcalde condenado por conceder licencia urbanística ilegal. Abandona el cargo. Mayo de 2008.
Viñuela	Málaga	PSOE	Alcalde condenado (sentencia firme) por conceder licencias en suelo no urbanizable. Dimite y abandona el partido. Marzo de 2009.

Los Alcázares	Murcia	PSOE	Excalde (hasta 2006) imputado por venta irregular de parcelas municipales. Elevado enriquecimiento personal. Septiembre de 2006.
Fortuna	Murcia	PP	Alcalde imputado por favorecer a promotor urbanístico a cambio de compra de votos (para 2003). Diciembre de 2007.
Librilla	Murcia	PP	Alcalde imputado por cohecho al cobrar comisiones ilegales a cambio de adjudicaciones urbanísticas. Es expulsado del PP, aunque no dimite. Noviembre de 2008.
Torre-Pacheco	Murcia	PP	Alcalde imputado por trato de favor a empresas. Noviembre de 2007.
Totana	Murcia	PP	Alcalde y exalcalde imputados por recibir comisiones a cambio de autorizar construcciones y por malversación de caudales públicos. El alcalde es dado de baja en el partido. Diciembre de 2007.
Melón	Ourense	PP	Alcalde condenado (sentencia firme) por autorizar polideportivo al lado de monasterio. Su esposa lidera la candidatura en 2011. Abril de 2010.
Ourense	Ourense	BNG	Concejal del BNG (el alcalde es del PSdG) imputado por adjudicación irregular. Dimite. Septiembre de 2010.
Baiona	Pontevedra	PP	Alcalde y varios concejales acusados por prevaricación al denegar una licencia de construcción a pesar de reunir los requisitos legales. Octubre de 2010.

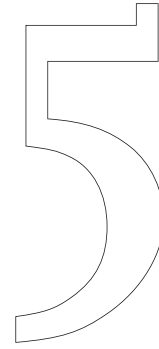
Caldas de Reis	Pontevedra	PSOE	Alcalde acusado de desobediencia por no ejecutar derribo de un edificio ilegal. Marzo de 2011.
Portas	Pontevedra	PP	Alcalde condenado (sentencia no firme) por contratar irregularmente a empresas de su propiedad. También imputado por fraude fiscal. Julio de 2009.
La Alberca	Salamanca	PP	Alcalde imputado por prevaricación al conceder licencias de obra a su propia empresa. Dimite obligado por su partido. Julio de 2009.
Arona	Santa Cruz de Tenerife	CC	Alcalde y concejales imputados por autorizar obras en contra de informes técnicos. Junio de 2009.
Granadilla de Abona	Santa Cruz de Tenerife	PSOE	Exalcalde (2003-2007) imputado por aprobar un plan parcial que favorece a su empresa. Julio de 2008.
Icod de los Vinos	Santa Cruz de Tenerife	PSOE	Exalcalde (hasta 2007) imputado por concesión de licencias de obra de manera irregular. Marzo de 2010.
El Rosario	Santa Cruz de Tenerife	PSOE	La corporación municipal entera imputada por prevaricación y tráfico de influencias por urbanizar en suelo reservado para usos turísticos. Febrero de 2009.
San Miguel de Abona	Santa Cruz de Tenerife	CC	Exalcalde imputado (2003-2007) por prevaricación y malversación de caudales públicos. Junio de 2009.
Burguillos	Sevilla	PSOE	Exalcalde condenado (hasta 2008) por conceder licencia urbanística irregular. Octubre de 2006.

Coria del Río	Sevilla	PSOE	Alcalde imputado por prevaricación por dar licencia a funeraria contra informes técnicos cuando se había denegado a otra solicitante años atrás. Marzo de 2010.
Guillena	Sevilla	PSOE	Alcalde condenado por varios delitos al conceder licencias de construcción y apertura de manera irregular. También condenado por prevaricación al permitir a un alguacil municipal ejercer como policía municipal. Febrero de 2007.
Mairena de Alcor	Sevilla	PSOE	Alcalde y varios concejales imputados por contratación arbitraria de personal próximo al partido. Enero de 2011.
Carranque	Toledo	PSOE	Alcalde y varios concejales imputados por prevaricación y malversación por una permuta de terrenos con una empresa cercana al alcalde. Marzo de 2007.
Navalcán	Toledo	PSOE	Alcalde imputado por delito contra la ordenación del territorio al autorizar una construcción en un espacio protegido. Septiembre de 2010.
Ocaña	Toledo	PP	Alcalde imputado por irregularidad en la concesión de licencias de obra. Julio de 2007.
Portillo de Toledo	Toledo	PP	Alcalde condenado (no firme) por aprobar de manera ilegal un plan de actuación urbanística (PAU). Abril de 2008.
Santa Ana de Pusa	Toledo	PSOE	Exalcalde (hasta 2010) imputado por contratar seguro para familiar en principio reservado para miembros del ayuntamiento. Febrero de 2011.

Mallén	Zaragoza	PSOE	Alcalde acusado de especular con suelo y beneficiarse de manera privada utilizando para ello una sociedad de titularidad municipal. Febrero de 2009.
--------	----------	------	--

---

La Muela	Zaragoza	PAR	Alcaldesa imputada por delito masivo de malversación de fondos y blanqueo de dinero. Renuncia a la reelección. Marzo de 2009.
----------	----------	-----	---



# Algunos déficits de la democracia en España

---

## I. Introducción

En 2011, uno de cada cuatro ciudadanos pensaba que la clase política era el principal problema del país<sup>1</sup>. La insatisfacción con los partidos políticos y sus representantes tuvo su máxima expresión en el movimiento 15-M, cuyos participantes, al grito de “No nos representan”, manifestaron que quienes les gobiernan no lo hacen teniendo en cuenta los intereses de la ciudadanía. La aparición de este movimiento fue novedosa, porque surgió en un país donde la sociedad civil ha estado relativamente poco articulada y porque el principal foco de las protestas era la crítica al funcionamiento de la democracia.

<sup>1</sup> Fuente: Barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas.



Que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes políticos no es un tema menor, pues el vínculo de representación entre ciudadanos y gobernantes es la principal característica de la forma de democracia que ha llegado hasta nuestros días. En ella, los ciudadanos votan para elegir a unos representantes, que serán los encargados de tomar las decisiones de acuerdo con las preferencias de la mayoría. En eso consiste el principio de autogobierno (Sánchez-Cuenca, 2010). El problema de la representatividad surge cuando ese principio no se cumple y los gobernantes toman decisiones sin tener en cuenta los intereses de aquellos a quienes representan.

Este es un viejo problema a la luz de la teoría democrática clásica. Desde que se establecieron las democracias liberales tras las revoluciones en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, los grandes debates teóricos han versado precisamente sobre la manera de garantizar que los gobernantes sean representativos, es decir, que atiendan al interés de los ciudadanos y no a sus intereses particulares. Algunas de las demandas del 15-M, como una separación efectiva de poderes o las medidas para contener la corrupción política, ya formaban parte a finales del siglo XVIII de los debates sobre cómo garantizar la “buena representación” en la constitución norteamericana (Manin, 1997).

La desconfianza de los ciudadanos españoles hacia la clase política no es independiente de la coyuntura económica que atraviesa el país. Si los ciudadanos se sienten

poco representados es, en gran parte, porque perciben la incapacidad de los gobernantes para dar solución a la crisis, atajar la corrupción e imponer sus decisiones frente a los poderes económicos o instituciones que escapan al control democrático.

El malestar de la opinión pública ha coexistido con una alta valoración de la democracia como mejor sistema de gobierno. A pesar de las consecuencias de la crisis económica, una amplia mayoría de ciudadanos (aproximadamente un 80%) ha seguido percibiendo la democracia como la mejor forma de gobierno posible (Encuesta CIS 2790). La opinión pública española suele valorar positivamente los procedimientos formales de la democracia (derechos políticos, libertad de expresión, de asociación, elecciones limpias) y es más crítica con los relacionados con su funcionamiento, como la participación de los ciudadanos en política o la actuación de los partidos<sup>2</sup>. Este desajuste entre reglas de juego y funcionamiento del sistema se acrecentó durante 2011, al extenderse la percepción de que la democracia formal (el conjunto de derechos y garantías que hacen posible la participación de los ciudadanos en política) estaba cada vez más distanciada de la “democracia real” (Sánchez-Cuenca, 2011). La frustración nacía de la indignación ciudadana ante los casos de corrupción y la impotencia, al ver que ni ellos ni sus políticos podían decidir sobre un buen número de cuestiones que escapaban las fronteras nacionales. Estas percepciones desembocaron en una amplia

2 Como ejemplo, véanse los resultados de la encuesta de expertos en el *Informe sobre la Democracia en España 2011* de la Fundación Alternativas.

desafección y en el alejamiento de los ciudadanos de la clase política.

Que esta situación cambie no resultará de la llegada de una nueva generación de políticos “virtuosos” que muestren una firme voluntad de gobernar atendiendo al bien común, sino más bien del establecimiento de incentivos institucionales adecuados para que la clase política que hoy tenemos se aleje de las prácticas corruptas y rinda cuentas ante el electorado<sup>3</sup>. Mejorar la relación entre representantes y representados implica hacer reformas institucionales que perfeccionen los mecanismos de información y de control de los ciudadanos a los políticos y reduzcan al mínimo los ámbitos de decisión no regulados por el principio del gobierno de la mayoría.

A lo largo de las próximas páginas se presentará un análisis sobre las principales deficiencias de la democracia en España y las reformas necesarias para superarlas. Los aspectos aquí señalados no pretenden cerrar el debate en torno a un conjunto limitado de temas, sino contribuir a la reflexión sobre la democracia partiendo de cuestiones que han formado parte de la agenda social y política del país durante el 2011, especialmente aquellas relacionadas con las críticas y propuestas que surgieron en las movilizaciones del 15-M. Algunas de las reivindicaciones de este movimiento se pueden agrupar en torno a dos temas. Uno es la debilidad del poder representativo: la falta de representatividad de los partidos políticos y del Parlamento (debido a los sesgos mayoritarios

del sistema electoral) o la debilidad del poder político frente a los mercados u órganos no representativos, como el Banco Central Europeo (BCE). El segundo lo forman cuestiones relacionadas con la actuación de los políticos (casos de corrupción, privilegios, incompatibilidad de cargos) y el control de las actividades de los poderes públicos por parte de los ciudadanos (reivindicación de mayor transparencia).

## 2. Partidos políticos

La opinión pública española reconoce que los partidos políticos tienen un papel esencial en el sistema democrático, pues casi un 80% de los ciudadanos cree que sin partidos no hay democracia (CIS 2790). Sin embargo, estos suspenden en su funcionamiento: son los actores políticos peor valorados, los que generan mayor desconfianza y, junto con la clase política, son percibidos como uno de los principales problemas del país<sup>4</sup>. Los movimientos sociales son mejor valorados que los partidos y, además, una mayoría de ciudadanos cree que (los primeros) representan mejor sus intereses (CIS 2790 y 2701). A pesar de ello, la sociedad española se ha caracterizado por la debilidad de sus redes asociativas. La mayoría de españoles no participa en ningún tipo de asociación u organización y, los que lo hacen, prefieren las organizaciones de tipo cultural, deportivas o artísticas a las de naturaleza po-

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Barómetros de opinión del CIS.

lítica<sup>5</sup>. El movimiento 15-M fue novedoso porque rompió con la tradicional debilidad participativa de la sociedad y porque los sentimientos de alejamiento y desconfianza de la política no venían de la mano de la apatía y el desinterés de la ciudadanía, sino de la protesta y las reivindicaciones.

A pesar del contenido puramente político de 15-M, los distintos colectivos vinculados a las movilizaciones reivindicaban su naturaleza *apolítica*. Con ello, querían enfatizar su desvinculación de cualquiera de los partidos u organizaciones convencionales. La frustración generada por la crisis, la corrupción y el debilitamiento de los poderes representativos se volcó, sobre todo, hacia las fuerzas políticas mayoritarias, PP y PSOE, a quienes se acusaba de no tener en cuenta los intereses de los ciudadanos. El hecho de que las movilizaciones se desarrollaran al margen de (y en oposición hacia) los principales partidos puso en evidencia el aislamiento de estas organizaciones de parte de la ciudadanía. Frente a los movimientos sociales, los partidos políticos aparecían como organizaciones anquilosadas que recibían con algo de sorpresa el rechazo de la sociedad civil.

La mala valoración pública de la clase política y los partidos, junto con el protagonismo adquirido por los movimientos sociales durante las movilizaciones del 15-M,

podrían poner en cuestión la permanencia de los partidos como principales organizaciones del sistema político. Sin embargo, a lo largo de su historia, los partidos han demostrado una enorme capacidad para sobrevivir como los principales actores en la democracia representativa, a pesar del progresivo declive de su militancia (Gallagher *et al.*, 2006). Esto se explica por su capacidad de adaptación y habilidad para integrar en su discurso algunas reivindicaciones originadas en movimientos sociales exitosos, como ocurrió durante los años sesenta y setenta con los movimientos feministas o ecologistas<sup>6</sup>. Por ello, la principal amenaza para los partidos políticos en España no parece encontrarse en su posible sustitución por los movimientos sociales, sino en los altos niveles de rechazo que generan entre la opinión pública.

¿Por qué los partidos políticos son tan poco atractivos para la ciudadanía? Una respuesta puede encontrarse en el anquilosamiento de sus estructuras internas. Con la excepción de algunos avances en la generalización de las nuevas tecnologías en la relación con los militantes, el modelo organizativo de los partidos ha cambiado poco. Estos siguen caracterizándose por su baja permeabilidad hacia la sociedad civil y por la permanencia en sus cuadros medios de oligarquías que han hecho de los cargos del

<sup>5</sup> Encuesta sobre Calidad de la Democracia (CIS 2790).

<sup>6</sup> Un ejemplo que ilustra esta tendencia camaleónica lo encontramos en la respuesta del PSOE e Izquierda Unida durante la campaña de las generales a las movilizaciones del 15-M. Los dos partidos incorporaron en sus programas electorales algunas propuestas que promovían una mayor participación política de los ciudadanos y la reforma electoral con el objetivo de atraerse una parte de los votantes movilizados, la mayoría de los cuales, por su perfil ideológico (mayoritariamente de izquierdas), formaba parte del electorado potencial de ambos partidos (sobre el perfil de los participantes en el 15-M, véase K. Calvo *et al.*, 2011).

partido y de los puestos institucionales su modo de vida. La profesionalización en la política explica que, en algunos casos, quienes ostentan los cargos en la organización no siempre sean los más valiosos, sino los que tienen un coste de oportunidad más bajo de mantenerse en ellos porque carecen de alternativas profesionales fuera del partido (Barreiro et al., 2003). Su permanencia en la organización les otorga un poder interno que acaba siendo un lastre para la capacidad de renovación de los partidos.

Las formas de militancia en los partidos políticos tampoco se han modernizado. Aunque durante los últimos años se popularizó la figura del “simpatizante”, la principal forma de participación sigue siendo la vinculación territorial y vertical, es decir, la pertenencia a una agrupación local que, a su vez, se integra en estructuras provinciales y autonómicas. Estas formas de militancia son anacrónicas si se tienen en cuenta las posibilidades de las nuevas tecnologías de la comunicación y los mayores niveles de movilidad de la población española (especialmente entre los jóvenes). Para renovar la manera de relacionarse con la ciudadanía, los partidos deberían diversificar las vías de participación en su proyecto político. Esto significa abrir un espacio *efectivo* en la organización (y no simple-

mente nominal) a formas de militancia más flexibles, que no requieran una vinculación territorial y que estén más conectadas con otras organizaciones de la sociedad civil. Los partidos políticos ganarían algo de conexión con la ciudadanía y, en consecuencia, mejorarían los mecanismos de “alerta” ante la insatisfacción ciudadana y su capacidad para anticiparse a las demandas y reivindicaciones sociales.

Por último, mejorar la participación en los partidos no solo implica flexibilizar las formas de militancia, sino también otorgar a los afiliados más importancia en los procesos de decisión dentro de la organización. El bajo atractivo de los partidos no es independiente del limitado papel de los afiliados, confinado fundamentalmente a elegir a los delegados o compromisarios que asisten a los congresos en los que se eligen los órganos ejecutivos del partido. A pesar de que, desde la transición a la democracia, el número de afiliados a los partidos ha aumentado, el nivel de militancia en España es de los más bajos de Europa (Criado 2005). Durante los últimos años se ha ampliado el papel de la militancia mediante la expansión de las primarias como método para seleccionar a candidatos, aunque esta iniciativa se ha desarrollado de forma desigual entre partidos<sup>7</sup>.

7 En 1997, el PSOE abrió las puertas a las primarias para seleccionar al candidato para las elecciones generales, un procedimiento que se extendió a la selección de candidatos a algunos ayuntamientos y a comunidades autónomas. Izquierda Unida utilizó las primarias una vez, en 2007, cuando Gaspar Llamazares y Marga Sanz competieron por la candidatura a la presidencia del gobierno. Finalmente, el Partido Popular nunca ha utilizado las primarias, ni para elegir a sus candidatos ni para elegir a los líderes del partido. Ello ilustra que existen diferencias ideológicas en la propensión de los partidos a utilizar las primarias. Aunque estas siguen siendo un procedimiento minoritario, los partidos de izquierda europeos han sido más propensos a reconocer un mayor papel de la militancia en la selección de sus líderes y a utilizar las primarias que los de derecha (Astudillo 2010: 26).

Una cuestión distinta es si los votantes valoran positivamente la democracia interna cuando evalúan a los partidos. A pesar de que la falta de democracia interna fue una de las críticas formuladas a los partidos durante las movilizaciones del 15-M, la valoración de la opinión pública de la organización interna de los partidos no ha sido tan negativa como se podría esperar de su mala valoración general. En 2009 y 2007 eran más los ciudadanos que creían que los partidos eligen a sus representantes por procedimientos democráticos que los que opinaban lo contrario<sup>8</sup>. Además, los votantes suelen preferir la unidad a los debates internos, pues pueden interpretarlos no como muestras de democracia, sino como una señal de debilidad o de oportunismo político de sus líderes (Maravall, 2003). La experiencia comparada indica que lo que desencadena cambios en el modelo organizativo de los partidos no son las demandas de sus electores, sino la pérdida de poder. El paso a la oposición de forma traumática puede destapar las tensiones entre los dirigentes y las bases del partido y provocar cambios en la relación de poder entre estos grupos.

En España, el fracaso electoral de los socialistas en las elecciones generales de 2011, como también ocurrió en 1996, hizo que las primarias se plantearan como una forma de regenerar el partido a través del cambio en la relación de poder entre

las bases y los dirigentes. La novedad organizativa en el debate de 2011 consistía en ampliar la base del electorado en la elección de candidatos electorales, incluido el candidato a las elecciones generales, abriendo el proceso de primarias a los simpatizantes (lo que se conoce como primarias *abiertas*). Estas propuestas venían precedidas de una etapa en la que importantes decisiones del Gobierno en la gestión de la crisis (como los recortes aprobados en mayo de 2010 o la modificación de la Constitución, que tuvo lugar en agosto de 2011) se habían aprobado sin un debate interno previo y sin que los dirigentes dieran explicaciones a los militantes sobre el cambio de posición del partido. Aunque el partido actuó con disciplina en su apoyo al Gobierno, la ausencia de rendimiento de cuentas ante el aparato y los militantes hizo que se perdiera una oportunidad para que el Gobierno utilizara al partido como instrumento de persuasión política para justificar las decisiones del Ejecutivo ante el electorado.

Sin embargo, la democratización interna de los partidos no siempre les es favorable, pues genera tensión entre, por un lado, la unidad de discurso y la capacidad política del partido necesaria para implementar las políticas y, por otro, el debate interno y la transparencia informativa. Los partidos se enfrentan a un dilema a la hora de atender a los dos colectivos ante los que deben rendir cuen-

<sup>8</sup> Según la encuesta del 2009 sobre “Calidad de la democracia-II” (CIS 2790), un 6,4% de entrevistados se muestra “muy de acuerdo” con la frase “Los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos”; un 34,5% se muestra “de acuerdo”; un 8,1%, “Ni de acuerdo ni en desacuerdo”; un 19,4%, “en desacuerdo”; y un 8% “Muy en desacuerdo”. Los resultados son similares para el año 2007 (CIS 2701).

tas: la militancia y los votantes. Más democracia interna significa aumentar la capacidad de control de los afiliados sobre el partido en la formulación de políticas o en la selección de los líderes<sup>9</sup>. Sin embargo, un debate interno que debilite la unidad del discurso puede erosionar la capacidad política del partido y sus apoyos electorales. Las divisiones ideológicas generan incertidumbre en los votantes, quienes tienden a castigar electoralmente a los partidos que aparecen internamente divididos. En este contexto, las consideraciones electorales (atender a los votantes) se convierten en una estrategia incompatible con un mayor rendimiento de cuentas dentro del partido (atender a los militantes).

La propuesta de primarias abiertas planteada a finales de 2011 por los candidatos a la secretaría general del PSOE podría hacer más compatible ese dilema. Los líderes seleccionados mediante primarias abiertas cuentan con una base de legitimidad más amplia y, por lo tanto, pueden adquirir más autonomía respecto a los sectores del aparato (cuadros medios) más críticos. Paradójicamente, de esta manera las élites se fortalecen a través de una mayor democracia interna.

Además, si las preferencias de los militantes tienden a ser más radicales que las del electorado<sup>10</sup>, entonces la apertura de la formulación de políticas a la participación de los simpatizantes puede moderar la orientación de las políticas del partido y, de esta manera, mejorar la representación de intereses de los votantes.

### **3. Precariedad laboral y representatividad de los sindicatos**

El movimiento 15-M tuvo su origen en plataformas de jóvenes, como “Juventud Sin Futuro” o “Democracia Real Ya”, que reivindicaban soluciones contra la precariedad a la que les condena la inestabilidad laboral, el desempleo y la falta de acceso a una vivienda. Su rechazo a todos los actores políticos y sociales convencionales incluía a los sindicatos mayoritarios, UGT y CC. OO. Algunas de las críticas formuladas hacia los partidos políticos, como la percepción de que estas organizaciones no defienden los intereses de los ciudadanos, también se dirigieron hacia los sindicatos<sup>11</sup>.

La representación por parte de los sindicatos de los intereses del sector más vul-

<sup>9</sup> Esto puede contribuir a mejorar el control del partido por parte de los votantes si el debate interno les proporciona información útil sobre las razones en las que unos y otros justifican la orientación de las políticas. En este caso, más democracia interna puede ayudar a mejorar el control de los ciudadanos del gobierno cuando el partido está en el poder y, por lo tanto, a mejorar la democracia. *Ibíd.* Capítulo 3.

<sup>10</sup> Véase J.M. Maravall (2003:132).

<sup>11</sup> El movimiento 15M participó, junto con los sindicatos en la manifestación convocada el 6 de septiembre para reivindicar un referéndum sobre el cambio constitucional. No obstante, los integrantes del 15-M advirtieron de que no marcharían al lado de los sindicatos, los partidos políticos ni el resto de organizaciones. Incluso mostraron pancartas críticas con los sindicatos, equiparándolos a PP y PSOE (“¡CC. OO. y UGT, hermanos de PSOE y PP!”).

nerable de la población activa, donde los jóvenes están sobrerrepresentados, es débil. Los jóvenes, junto con mujeres e inmigrantes, forman en su mayoría el grupo de los llamados *outsiders* o precarios de la población activa (desempleados, trabajadores temporales o a tiempo parcial)<sup>12</sup>. A pesar de ser los más vulnerables en el mercado laboral, cuentan con una limitada representación de sus intereses en los procesos de negociación colectiva. Esto se debe a que su nivel de afiliación sindical es bajo. Los afiliados de los sindicatos son, sobre todo, trabajadores con contratos indefinidos, en puestos relativamente seguros y mejor pagados que el resto (son los llamados *insiders* o estables del mercado laboral) y, por ello, las estrategias de negociación de los sindicatos han sido más favorables a los intereses de estos trabajadores. Esto ha generado un vacío en la representación de los intereses de un amplio colectivo dentro de la población activa y ha puesto en cuestión la representatividad de los sindicatos en los procesos de concertación social.

¿Qué factores explican que los sindicatos desatiendan los intereses de una parte importante de la población activa? El primero es su debilidad organizativa. Los sindicatos en España son poderosos si atendemos a su papel en la concertación social, su capacidad de movilización en la

calle y en las elecciones sindicales. Sin embargo, son débiles en número de afiliados<sup>13</sup> y en su escasa presencia en los centros de trabajo. Los trabajadores temporales prácticamente no tienen contacto con el sindicalismo, porque no hay representación sindical en sus centros. Incluso cuando existe, la situación de precariedad de este colectivo hace que sean reacios a afiliarse por temor a perder su puesto de trabajo<sup>14</sup>. En segundo lugar, la diversidad en el mercado laboral español se ha incrementado durante los últimos años. Los orígenes del movimiento sindical se encuentran en el sector industrial y, por lo tanto, las bases de apoyo de estas organizaciones son predominantemente masculinas y obreras. El mercado laboral español ha incrementado su fragmentación y heterogeneidad, alejándose de los sectores tradicionales del sindicalismo. Esto ha podido dificultar la capacidad de los sindicatos para reclutar afiliados en los nuevos sectores de empleo (especialmente en el sector servicios).

Algunos estudios atribuyen la ausencia de representación sindical en amplios sectores del mercado laboral a la falta de voluntad de los líderes sindicales, bien porque sustentan su supervivencia institucional en la homogeneidad del colectivo de trabajadores (que facilitaría la representación de intereses), bien porque

<sup>12</sup> Los trabajadores temporales tienen unos contratos laborales menos estables, bajos salarios, menos oportunidades para la formación, una cultura de salud y seguridad en el trabajo casi inexistente y, en consecuencia, una mayor probabilidad de sufrir accidentes laborales (Polavieja y Richards, 2001).

<sup>13</sup> La tasa de afiliación aumentó entre 1998 y 2003, pero es una de las más bajas de Europa: un 16% en el año 2003 (Richards, 2008).

<sup>14</sup> *Ibíd.*

su papel en la concertación social está protegido por la legislación laboral y su supervivencia no depende del nivel de militancia, sino de la financiación del Estado y las elecciones sindicales. Otros señalan que, con independencia de la voluntad de los sindicatos y de la mayor o menor credibilidad de sus proclamas contra la precariedad laboral, lo que explica que la representación sindical tenga pocos incentivos a representar los intereses de los trabajadores precarios son condiciones de tipo estructural (institucional) (Richards, 2008:10). Según Polavieja (2003a:501-515), la representación sindical es el resultado de la combinación de la baja presencia de los sindicatos en los centros de trabajo y una negociación colectiva descoordinada que se da fundamentalmente en el nivel sectorial provincial. En este nivel se negocian, sobre todo, salarios, y no tanto las cuestiones relativas a la contratación, que quedan en manos de los empresarios. Esto disminuye las oportunidades para que los sindicatos desarrollen estrategias inclusivas, es decir, para que en sus decisiones tengan en cuenta la representación de intereses de los precarios<sup>15</sup>.

En definitiva, sea por voluntad de sus líderes o por factores de tipo estructural, los sindicatos tienen pocos incentivos para desarrollar estrategias que tengan en cuenta los intereses de los precarios del mercado laboral.

Esto desvirtúa su papel como organizaciones encargadas de representar al conjunto de la población activa en la concertación social y asemeja su representación a la de cualquier otro grupo de presión, en la que la defensa de los intereses de sus afiliados es el principal objetivo.

¿Puede mejorar la representatividad de los sindicatos? Sí, siempre que se modifiquen las condiciones institucionales que hacen que estos tengan incentivos para proteger a los trabajadores estables frente a los precarios. La dirección de los cambios depende, por lo tanto, del diseño concreto que adopten las reformas que se introduzcan en el mercado laboral. Por ejemplo, de acuerdo con la teoría<sup>16</sup>, una mayor descentralización o centralización del nivel de negociación colectiva puede reducir la dualización del mercado laboral. En la negociación a nivel nacional o de empresa, los sindicatos tienen menos incentivos para defender estrategias sa-

<sup>15</sup> De acuerdo con la teoría sobre estructura de la negociación y rendimientos económicos de Calmfors y Drifill (1988), cuando se negocia en el nivel sectorial intermedio, los empresarios son más proclives a aceptar las demandas de los sindicatos, quienes acaban pactando incrementos salariales por encima de los precios medio de mercado. La negociación en un nivel sectorial intermedio hace que exista un desajuste entre el grupo beneficiario de la negociación (los trabajadores estables) y el grupo que asume sus costes (los desempleados y temporales). Cuando la negociación se traslada a los niveles extremos (central o de empresa), los beneficios y los costes que resulten de la negociación entre sindicatos y empresarios son mucho más identificables (nivel central) o se ajustan a través del mercado (nivel de empresa). Esto hace más probable que los sindicatos integren los costes en sus estrategias de negociación salarial. Véase Polavieja (2003b).

<sup>16</sup> Véase nota a pie de página anterior.



lariales expansivas para los trabajadores estables, lo que amplía las posibilidades de empleo de los precarios y los desempleados<sup>17</sup>. Por otro lado, una mayor uniformidad contractual que contribuya a homogeneizar a la población activa puede facilitar la representación de intereses de este colectivo (al ser menos heterogéneo) y la penetración de los sindicatos en ciertos sectores que en la actualidad están dominados por el segmento de trabajadores precarios.

Un debate distinto es si los sindicatos aprobarían estas reformas. Tanto la descentralización de la negociación colectiva como la homogeneización de las condiciones de contratación conllevan una reducción de las condiciones laborales de los indefinidos, es decir, de las actuales bases de apoyo de los sindicatos. En consecuencia, es probable que se opongan a este tipo de cambios. No obstante, lo interesante de estas hipótesis es que, independientemente del apoyo de los sindicatos a la reformas, cabe pensar que algunas de ellas, una vez aprobadas, podrían alterar sus incentivos a desarrollar unas estrategias más inclusivas y mejorar su capacidad (o impulsar su interés) para expandir su representación de la población activa.

Por último, si las reformas inciden en el mantenimiento de los colectivos precarios (desempleados, temporales o trabajadores a tiempo parcial), las posibili-

dades de que los sindicatos amplíen su base de representación en la población activa se reducirán, dada su baja capacidad organizativa (o desinterés) para atraer a este tipo de trabajadores. No obstante, es posible que el recorte de un 20% en la financiación que los sindicatos sufrieron como parte de las primeras medidas de ajuste del Gobierno del PP les anime a buscar en la expansión de los afiliados nuevas fuentes de financiación.

#### **4. Sistema electoral: ¿una representación más proporcional significa *mejor* representación?**

Una de las principales quejas del movimiento 15-M fue que los políticos no gobiernan teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos y, por lo tanto, no se sienten representados por sus gobernantes. La mayor parte de la insatisfacción se centró en la crítica a los dos principales partidos, PSOE y PP, y a su monopolio de la representación política. La petición de una mayor pluralidad de representación de partidos en el Parlamento a través de un cambio en la regulación del sistema electoral fue una de las principales reivindicaciones del movimiento. Algunos partidos recogieron estas reivindicaciones en sus programas electorales, por lo que es posible que el debate sobre el sistema

<sup>17</sup> No obstante, el tamaño medio de las empresas en España es pequeño. Muchas pequeñas empresas carecen de representación sindical, por lo que, aunque la descentralización de la negociación a nivel de empresa promoviese una representación sindical menos sesgada a favor de los trabajadores estables, sus efectos podrían abarcar a un menor número de convenios (debido a la ausencia de representación en muchas empresas).

electoral vuelva a la agenda política durante la X legislatura.

Lo primero que debe preguntarse a la hora de reflexionar sobre el sistema electoral en España es si realmente cabe definirlo como una carencia o déficit de la democracia. Cuando se aprobó el actual sistema, el objetivo era seleccionar unas reglas que permitieran minimizar el riesgo de fragmentación parlamentaria y garantizar la gobernabilidad<sup>18</sup>. Hasta la fecha los objetivos se han cumplido, pues España ha contado con ejecutivos estables de un solo partido cuya alternancia en el poder se ha producido como consecuencia de cambios en las preferencias mayoritarias del electorado. Esto significa que, bajo el sistema actual, los ciudadanos han tenido capacidad de expulsar del gobierno a los partidos que han perdido su confianza. Y esa capacidad es esencial para que los políticos gobiernen atendiendo a los intereses de los ciudadanos. Esa capacidad se ve mermada cuando el poder está fragmentado y existen gobiernos de coalición.

Quienes demandan un sistema electoral más proporcional afirman que este garantiza una vinculación más estrecha entre lo que los ciudadanos prefieren (y expresan con sus votos) y la representación parlamentaria. Cuanto más proporcional sea un sistema, más estrecha será

la relación entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños obtenida por un partido. Esto significa que en un sistema muy proporcional, pequeños cambios en las preferencias de los votantes pueden traducirse en cambios en quienes les representan. Desde esta perspectiva, una mayor proporcionalidad implica una mejora en la democracia, entendiendo por ello una mejor conexión entre representantes y representados. No obstante, esta ventaja puede quedar anulada por los efectos negativos que la proporcionalidad tiene sobre la gobernabilidad y el control de los políticos.

En primer lugar, los gobiernos de coalición son más probables bajo un sistema electoral proporcional. Este tipo de gobiernos es menos estable que los gobiernos mayoritarios y hace más difícil el control de los gobernantes por parte de los ciudadanos (Ruiz Rufino, 2012). Las responsabilidades se difuminan cuando el gobierno está formado por una coalición de partidos, por lo que los ciudadanos tienen más dificultades para atribuir responsabilidades sobre los resultados del país (Powell y Whitten, 1993). Además, la estrecha conexión entre las preferencias de los votantes y la representación que se atribuye a una representación más proporcional puede debilitar el juego de pactos entre partidos que se produce en el

<sup>18</sup> La selección de un sistema electoral proporcional con sesgo mayoritario tiene que ver con la experiencia de la Segunda República, donde la multiplicidad de partidos con representación parlamentaria dificultó la gobernabilidad (véase I. Lago y J. R. Montero, 2005). Entre 1931 y 1939 se produjeron tres convocatorias electorales, se formaron 26 gobiernos, se nombraron 13 presidentes del Gobierno y se eligieron dos presidentes de la República. Tanta inestabilidad institucional se produjo, en parte, por la alta fragmentación parlamentaria y la consiguiente dificultad para formar mayorías estables (Ruiz-Rufino, 2012).

seno de las coaliciones (Maravall, 2003). Estas negociaciones pueden hacer que un partido que ha perdido las elecciones acabe en el gobierno, mientras que otro que ha ganado en escaños pueda no gobernar. De esta manera, la correspondencia entre lo que prefiere la mayoría y la formación del gobierno se debilita. En definitiva, la proporcionalidad erosiona la capacidad de los ciudadanos de expulsar a los gobernantes del poder.

En segundo lugar, una mayor proporcionalidad puede reducir los incentivos de los políticos para atender los intereses de los ciudadanos de su circunscripción. Cuanto más proporcional sea un sistema, más representantes se eligen en cada distrito electoral. El problema es que *ceteris paribus*, cuanto más grande sea la circunscripción (cuanto más diputados se elijan), más se difuminan las responsabilidades sobre qué diputado ejerce la representación de intereses de ese distrito<sup>19</sup>. Cuando hay muchos representantes en un distrito, estos acaban siendo poco visibles para los ciudadanos, quienes tienen dificultades para seguir con detalle sus actividades en el parlamento.

El resultado es que los políticos tienen pocos incentivos para aumentar la visibilidad de su actividad política y para responder ante las demandas del electorado que les elige.

Otro de los cambios más reivindicados en el sistema electoral es el de la sustitución de las listas cerradas y bloqueadas que predomina en el sistema actual por un sistema de listas abiertas<sup>20</sup>. En el sistema de listas cerradas y bloqueadas, el nombre de los candidatos y su orden en la lista son decididos por el partido. Bajo este sistema, los representantes tienen más incentivos para gobernar, procurándose la aprobación de la organización del partido (de quien depende la configuración de las listas y, por lo tanto, el futuro electoral de los diputados), que para atender las demandas de los ciudadanos de su circunscripción. Este tipo de sistema facilita la disciplina de partido y la unidad de discurso, pero su contrapartida es que debilita la relación entre representantes y representados. La introducción de listas abiertas puede mejorar esa relación, pero no es una solución que esté exenta de problemas. Dependiendo de cómo se diseñen,

<sup>19</sup> Por ejemplo, en un sistema mayoritario como el del Reino Unido, Canadá, Estados Unidos o la India, los ciudadanos eligen un representante por distrito. Las ventajas de este sistema es que el vínculo entre el representante del distrito elegido y los ciudadanos es más estrecho. El diputado es muy visible, por lo que tiene muchos incentivos a ser representativo, es decir, a atender a las demandas de los ciudadanos de su circunscripción. No obstante, según A. Penadés (ver “¿Listas abiertas? ¿Voto de preferencia” en debate callejero, [www.debatecallejero.com](http://www.debatecallejero.com)), lo más valorado en los candidatos en el Reino Unido y según las encuestas no está relacionado con un mayor control a la actividad de los políticos, sino con la capacidad del representante de mediar ante la burocracia de parte de algún votante o de atraer inversiones al distrito.

<sup>20</sup> Las listas abiertas pueden ser de dos tipos: las “puras”, en las que se permite elegir a los ciudadanos a diputados de distintos partidos (un sistema que se da en muy pocos países), y el de voto preferente (en el que se permite elegir entre los candidatos de una misma lista).

las listas abiertas pueden acabar reduciendo la participación electoral y favoreciendo la corrupción. Además, las expectativas sobre los beneficios de este sistema quedan algo aguadas si tenemos en cuenta su limitada utilización en las elecciones al Senado.

Uno de los problemas asociados al sistema de listas abiertas es que se trata de un procedimiento de votación más complejo que el de listas cerradas (requiere más información por parte de la ciudadanía), y esto puede hacer que algunos sectores de la población (normalmente los más pobres) queden excluidos de la participación (Gallego, 2010). Además, las listas abiertas pueden incrementar la corrupción, al otorgar más poder a grupos de presión para los que puede salir relativamente “barato” manipular la selección de candidatos en las listas. La evidencia empírica sobre la relación entre listas abiertas y corrupción no es concluyente, excepto para los sistemas que combinan listas largas y abiertas, los cuales aparecen sistemáticamente asociados a la corrupción (Chang y Golden, 2006). No obstante, existen fórmulas intermedias que pueden conseguir moderar el impacto de los grupos de presión sobre la configuración de listas y disminuir la complejidad del sistema. Se trata de listas parcialmente abiertas, donde la lista proporcionada por el partido solo puede ser cambiada por un porcentaje de los votantes (dependiendo de cuál sea ese porcentaje, la lista estará más o menos blindada por el partido).

Por último, para que un sistema de listas abiertas sea eficaz y garantice la ca-

pacidad de elección de los votantes, el tamaño de las circunscripciones debe ser pequeño (por ejemplo, en Irlanda, se eligen entre tres y siete diputados en circunscripciones con listas abiertas). Es decir, la lista de candidatos debe ser corta para así facilitar el conocimiento de los ciudadanos sobre los candidatos. Sin embargo, reducir el tamaño del distrito equivale a reducir la proporcionalidad del sistema. En definitiva, un sistema de listas abiertas que sea efectivo y permita la selección de los candidatos por parte de los ciudadanos puede ser incompatible con un sistema muy proporcional que favorezca la representatividad de los partidos pequeños. Esto pone de manifiesto las dificultades de combinar reformas del sistema electoral que aumenten la proporcionalidad del sistema y, al mismo tiempo, refuercen la capacidad de los ciudadanos de controlar a los políticos.

## **5. Los límites del poder representativo**

El aumento de la desconfianza política de los ciudadanos se explica en gran parte por la sensación de que han perdido capacidad para influir en las decisiones políticas. Los ciudadanos perciben que el poder político ha ido cediendo terreno a poderes que escapan al control democrático, especialmente hacia el poder económico. Cuando se pregunta a los ciudadanos sobre las instituciones más poderosas en España, la respuesta más frecuente es atribuir el poder a los bancos, por delante del gobierno, los partidos políticos y

el parlamento (Lavezzolo, 2011). Además, quienes perciben que el poder político está más influido por el poder económico son los menos satisfechos con la democracia y los que menos confían en sus resultados sobre la igualdad y el bienestar (Lavezzolo, 2011). En definitiva, la sensación de que el poder político está sometido al poder económico debilita la valoración de la democracia.

La convivencia entre la democracia y los poderes no representativos no es fácil. La creación de poderes contramayoritarios en los sistemas democráticos, como los bancos centrales o los tribunales constitucionales, nace de un mismo temor: el de que un ejercicio ilimitado del gobierno de la mayoría pusiera en peligro al sistema político. Desde esta perspectiva, la delegación de poder a ese tipo de órganos cabe interpretarla como una auto-limitación de la democracia en aras de su propia supervivencia (por ejemplo, para evitar que se apruebe una ley que viole los derechos fundamentales) (Sánchez-Cuenca, 2009a).

La ventaja de que sean los tecnócratas y no los políticos los que tomen algunas decisiones es que los primeros no están constreñidos por presiones políticas, es decir, por lo que quiera la mayoría de ciudadanos. Por lo tanto, son capaces de tomar medidas impopulares, pero beneficiosas para el interés general, que un político nunca se atrevería a tomar por miedo a un castigo electoral.

Sin embargo, en esta delegación de poder no hay ningún mecanismo que pueda garantizar que las decisiones que los tecnócratas toman sean las más adecuadas ni que, en el caso de que no lo sean, permitan a los ciudadanos expulsarles del poder. Si los políticos se equivocan, los ciudadanos pueden castigarles en las urnas. Es precisamente el control en las elecciones lo que hace que los gobernantes tengan incentivos para gobernar siguiendo las preferencias de los ciudadanos. Al no existir estos incentivos para los tecnócratas, a los ciudadanos no les queda más remedio que *confiar* en su buena fe, sabiendo que ninguno de estos órganos está obligado a rendir cuentas por las consecuencias que sus acciones tengan sobre el interés general.

A los tribunales constitucionales se les presupone tanto una mayor capacidad técnica para ejercer el control constitucional, como aislamiento de las presiones electorales a las que está sometido el poder representativo. Estas características favorecen que sus decisiones se basen exclusivamente en la deliberación sobre argumentos jurídicos. Sin embargo, aunque su mayor capacidad técnica es indiscutible, no ocurre lo mismo con su neutralidad política, pues, a menudo, estos órganos aparecen divididos ideológicamente<sup>21</sup>. Teniendo esto en cuenta, parece algo excesivo que el sistema otorgue la última palabra sobre algunas cuestiones (por encima de las preferencias

21 Una clasificación de la evolución de la composición ideológica del Tribunal Constitucional puede verse en I. Sánchez-Cuenca “Los retrasos y los sesgos de la composición del Tribunal Constitucional”, *Informe sobre la Democracia en España 2011*, Fundación Alternativas.

de la mayoría de ciudadanos) a unos magistrados divididos por ideología y que deciden por mayoría simple (seis de los doce magistrados) (Sánchez-Cuenca, 2009b).

Una forma de proteger las preferencias de la mayoría de ciudadanos frente a las decisiones de los jueces sería obligar a estos últimos a decidir por mayoría cualificada. De esta manera, las decisiones del tribunal solo se impondrían frente a las de la mayoría de ciudadanos (por ejemplo, la anulación de una ley aprobada en el Parlamento) cuando consigan superar sus diferencias ideológicas y llegar a una posición común<sup>22</sup>. De esta manera se evitaría que los resultados de una decisión por mayoría simple acabaran dependiendo de circunstancias contingentes o arbitrarias que alteran esa mayoría, como fallecimientos, recusaciones o cambios en las mayorías parlamentarias que alteran la política de nombramiento de los jueces<sup>23</sup>. Si los tribunales constitucionales han de tomar decisiones que pueden ir en contra de las preferencias de la mayoría de ciudadanos, deberían hacerlo bajo un procedimiento que obligase a los jueces a conseguir una mayoría cualificada. Si no lo consiguen, entonces la decisión debería trasladarse a la sociedad y resolverse mediante el principio de mayoría.

En el caso de los bancos centrales, la virtud que se les atribuye frente a los representantes políticos es que no tienen la tentación de manipular la economía para ganar las elecciones. Para ello se les blindan de cualquier interferencia con el poder político y se consagra su independencia en la gestión de la política monetaria. Sin embargo, ¿qué ocurre si los bancos centrales se equivocan y sus decisiones perjudican a los ciudadanos? O, dicho de otra manera, ¿quién controla al controlador? Esta pregunta se hizo más evidente ante la fallida supervisión del Banco de España del sistema financiero. El escaso control del Banco de España de la exposición de bancos y cajas de ahorro al riesgo inmobiliario acabó provocando una crisis financiera que obligó al gobernador a intervenir varias entidades y a inyectarles ayudas públicas<sup>24</sup>.

La segunda cuestión sobre los bancos centrales concierne a su independencia. La autonomía de decisión de los bancos centrales significa que estos tienen libertad a la hora de perseguir su objetivo, la estabilidad de precios (en el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos, sus fines son más amplios, incluido el de facilitar el crecimiento

<sup>22</sup> Esta propuesta ha sido desarrollada por Ignacio Sánchez-Cuenca (2010).

<sup>23</sup> En la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, la votación de los magistrados se produjo en cuatro bloques. La división ideológica del Tribunal hizo que en tres de los bloques, el resultado solo dependiera de un voto (6 frente a 4). Parece excesivo que una decisión tan relevante, que modificará el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales, se base en un consenso tan débil.

<sup>24</sup> En una carta enviada el 25 de mayo de 2006 al vicepresidente segundo y ministro de Economía, los inspectores del Banco de España advertían al Ministerio de que el gobernador Jaime Caruana no había tomado las medidas necesarias para minimizar los riesgos latentes en el sistema financiero como consecuencia de la anómala evolución del mercado inmobiliario en España.

económico), incluso cuando ello suponga dañar otros objetivos que pueden ser importantes para los ciudadanos, como el crecimiento económico y el empleo. Dicho de otra manera, son la garantía de que la política monetaria seguirá criterios de necesidad económica y no de necesidad política. Sin embargo, como se ha señalado en los estudios sobre esta materia (para un repaso de la literatura, véase Lavezzolo, 2006), la independencia del banco central no significa que sus decisiones sean meramente técnicas ni apolíticas (MacNamara, 2002). La política monetaria tiene efectos distributivos que favorecen a unos grupos sobre otros. Por ejemplo, los bancos centrales han de decidir cuánta inflación arriesgan en beneficio de mayor empleo, y esa es una decisión que implica valores políticos (Stiglitz, 1998:216; citado en McNamara, 2002:53). Si las preferencias por una inflación baja estuvieran uniformemente distribuidas (si todo el mundo diera la misma prioridad a la inflación), los bancos independientes no existirían. Por eso su independencia no es ajena a las preferencias de los grupos de interés que hay en la sociedad, sino el resultado del poder que tengan los grupos que se oponen a la inflación (especialmente el sector financiero) (Posen, 1993)<sup>25</sup>.

Cuando se creó el BCE la independencia de este órgano se llevó al extremo. Esta decisión fue el resultado de la desigual distribución del poder político en los países europeos, que otorgaba la última palabra sobre el diseño de ese organismo a Alemania, el país europeo con una preferencia más intensa por la estabilidad de precios. La crisis de la deuda de 2011 puso al descubierto los apoyos políticos sobre los que se sustenta la independencia extrema del BCE. Alemania se negó a que este organismo interviniera de forma agresiva para frenar la crisis de la deuda, arguyendo que esas medidas podrían erosionar la credibilidad de la institución. El resultado fue una fuerte inestabilidad financiera que desestabilizó la Unión monetaria y generó un contradictorio: el banco central más independiente del mundo no era capaz de intervenir para garantizar la supervivencia de su propia moneda (Jurado, 2012).

Las implicaciones de la crisis financiera fueron más allá de sus efectos sobre la estabilidad del euro y socavaron los ya de por sí frágiles cimientos de la estructura política europea<sup>26</sup>. La crisis de la unión monetaria desplazó la toma de decisiones hacia el BCE y el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), en detrimento del papel de la Comisión y el Parlamento Europeo. A me-

<sup>25</sup> Las carreras profesionales de muchos directivos de estos organismos están vinculadas a las principales compañías del sector financiero. Véase J. F. Albertos (2011).

<sup>26</sup> El poder representativo en Europa, concentrado en el Parlamento Europeo, comparte espacio con dos tipos de instituciones muy diferentes entre sí: las supranacionales, pero no representativas (como la Comisión Europea o el Banco Central Europeo), y los órganos intergubernamentales (el Consejo de Ministros), donde están representados los gobiernos de los países miembros.

dida que avanzaba la crisis, el Consejo perdió protagonismo a favor de Alemania y Francia, quienes acabaron convirtiéndose en el gobierno *de facto* de los 27.

La transformación del Gobierno europeo en un directorio intergubernamental entre Angela Merkel y Nicolas Sarkozy significó la pérdida de los ciudadanos de los Estados miembros de cualquier representación directa (a través del Parlamento Europeo) o indirecta (a través de los órganos intergubernamentales) en las decisiones políticas y económicas. A finales de 2011, el futuro no parecía muy prometedor y todo indicaba que la UE se encaminaba hacia una mayor unión fiscal: un nuevo Pacto Fiscal hecho a medida de los intereses económicos de Alemania, a costa del debilitamiento de la integración política y de las instituciones representativas.

## **6. Mejorar el control de los ciudadanos a los políticos: corrupción y transparencia informativa**

La corrupción política se convirtió durante el 2011 en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y contribuyó a su creciente insatisfacción con el funcionamiento de la democracia (véase el capítulo correspondiente en este IDE). España es un país relativamente corrupto

comparado con los de su entorno<sup>27</sup>. Aunque se trata de un fenómeno poco extenso (hay relativamente pocos individuos implicados), es intenso en relación con las sumas de dinero que mueve. Como ocurre en otros países, los resultados electorales indican que las elecciones no siempre sirven para castigar a los gobiernos más corruptos<sup>28</sup>. Esto no significa que la corrupción no tenga efectos. Los países donde hay más corrupción presentan peores indicadores de gobierno: burocracias ineficaces, débiles Estados de derecho, peor gestión de las políticas medioambientales (agua, contaminación) y las de salud, por lo que sus ciudadanos cuentan con una menor esperanza de vida y una menor satisfacción con la vida en general (IDE 2011).

La corrupción en España ha estado vinculada fundamentalmente al ámbito local y al desarrollo urbanístico. Los estudios que analizan sus causas indican que el diseño institucional de la administración local española favorece la corrupción, por ejemplo, el tipo de gobierno local –que concentra los poderes políticos en manos de un mismo partido y favorece la politización de los cargos– y el número y tamaño de los municipios, pues su excesiva heterogeneidad (existen más de 8.000) dificulta la comparación y competitividad entre municipios y su reducido tamaño fomenta la creación de redes clientelares (IDE 2011). Para algunos expertos, la

<sup>27</sup> Véase *Informe sobre la Democracia en España* (IDE) 2009, IDE 2010 e IDE 2011, Fundación Alternativas.

<sup>28</sup> La ausencia de castigo electoral a los gobiernos corruptos depende del papel de los medios de comunicación (ver *Informe sobre la Democracia en España 2011*) o del impacto de las ilegalidades cometidas sobre el bienestar de los ciudadanos (véase capítulo sobre corrupción en este informe).



manera más efectiva de combatir la corrupción no son las reformas legales, en las que más se ha insistido hasta ahora, sino la reforma de las instituciones locales. Algunas innovaciones institucionales necesarias para reducir la corrupción en España incluyen la reducción del número de municipios (mediante su fusión) o fomentar los “chivatos” o delatores en la administración, es decir, proteger a personas que informen sobre prácticas corruptas a las autoridades o a los medios de comunicación<sup>29</sup>. Se trata de un control interno (entre miembros de la administración) que conlleva una menor inversión de recursos que los controles externos (como la creación de unidades policiales o judiciales)<sup>30</sup>.

Algunas de estas propuestas institucionales fueron incorporadas a los programas electorales del PP y el PSOE en las elecciones generales<sup>31</sup>. No obstante, el escaso número de medidas incorporadas y la timidez de las fórmulas adoptadas (o su

generalidad) reflejaban una respuesta excesivamente parca por parte de estos partidos a uno de los problemas que más ha contribuido a deteriorar la imagen de la clase política ante la opinión pública.

Muchos de los casos de corrupción de los últimos años estaban vinculados al fraude en la contratación de las administraciones. Sin embargo, la ausencia de una ley que garantice el acceso de los ciudadanos a la información pública dificulta el control de este tipo de actividades. Por ejemplo, la actual regulación impide que un ciudadano pueda saber cuántos contratos (y con quién) ha firmado la administración en un ejercicio presupuestario, o cuál ha sido la toma de decisiones que llevó al consistorio municipal a implementar una determinada política.

La transparencia informativa puede contribuir a prevenir la corrupción, porque la información es fundamental para que los ciudadanos puedan controlar a los gobernantes. Sin embargo, España es de los pocos países de la UE<sup>32</sup> que no

29 Una protección esencial es la obligación de mantener el anonimato del delator. En España, con la regulación actual, no es posible. Cuando se facilita información sobre una presunta irregularidad a un fiscal o juez instructor, el sistema obliga a que el delator firme una denuncia formal. Otras medidas pueden ser, tomando como ejemplo la regulación sueca, que su superior jerárquico no pueda emprender una investigación para saber quien ha filtrado la información (IDE 2011: 216 y ss.).

30 Estas propuestas provienen de algunos estudios realizados en el Laboratorio de la Fundación Alternativas. Véanse IDE 2009, 2010 y 2011 y Lapuente (2011).

31 Los socialistas propusieron fomentar la coordinación y cooperación entre municipios y reforzar las instituciones supramunicipales para la prestación mancomunada de servicios entre los municipios más pequeños. Estas propuestas eran más tímidas que las formuladas antes de la campaña, entre las que figuraba la fusión de un 25% de municipios (véase *El País* 24/11/2011). Además, la reforma no se vinculaba a la lucha contra la corrupción, sino al conjunto de propuestas vinculadas a mejorar la eficiencia administrativa. En el caso del Partido Popular, se incluyó la propuesta de reforzar la protección de quienes denuncian prácticas corruptas y la de promover una fusión voluntaria entre municipios.

32 Junto con Luxemburgo, Malta y Chipre.

dispone de una ley que garantice a los ciudadanos un acceso sencillo y barato a la información. La única referencia es la Ley 30/1992<sup>33</sup>, de acuerdo con la cual los ciudadanos solo pueden solicitar información sobre un determinado tipo y número de documentos<sup>34</sup> y no se permiten solicitudes en las que se formule una pregunta concreta<sup>35</sup>. El resultado es que predomina la arbitrariedad en el acceso a la información pública, pues la indefinición en la ley hace que la decisión de permitir el acceso dependa de la práctica diaria de la administración a quien se le formule la solicitud. Esa arbitrariedad permite que las administraciones interpreten de manera muy amplia las excepciones que limitan el acceso a la información<sup>36</sup>.

Las propuestas que se han formulado para mejorar el derecho a la información pública en España reclaman que se regule como un derecho fundamental (en una ley orgánica y susceptible de amparo)

que garantice el acceso a la información pública de todas las personas mediante un procedimiento ágil y asequible y sin necesidad de que estas tengan que explicar para qué quieren la información. También se demanda que las excepciones a este derecho sean concretas (que figuren en una lista cerrada) y se interpreten de manera restrictiva, además de considerarse el silencio administrativo positivo. Por último, se propone que el derecho de información pública se extienda a órganos legislativos y judiciales (Congreso de los Diputados, Tribunal de Cuentas, Senado, Tribunal Constitucional), en la medida en que llevan a cabo funciones administrativas<sup>37</sup>, y a las personas físicas o jurídicas privadas cuando ejerzan autoridad administrativa, ejerzan funciones públicas o funcionen gracias a fondos públicos (partidos políticos).

Algunas de estas propuestas se recogieron en el anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadada-

<sup>33</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>34</sup> Los ciudadanos solo pueden consultar documentos que formen parte de un expediente administrativo o que estén incluidos en un procedimiento administrativo que no haya finalizado. El problema es que no existe legislación de carácter general que establezca qué es un expediente administrativo y los criterios que la Administración debe utilizar para guardar información en un expediente ni cuándo ha finalizado el procedimiento (véase “Cuando lo público no es público ¿por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España?”, 2008, [www.access-info.org](http://www.access-info.org)).

<sup>35</sup> Excepto cuando la persona acredite que es un investigador y que existe un interés histórico, cultural o científico (*Ibíd.*, página 14).

<sup>36</sup> Las excepciones son razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley (art. 37.4 de la Ley 30/1992).

<sup>37</sup> La aplicación de las leyes sobre acceso a la información normalmente se limitan al poder ejecutivo. No se aplican al poder judicial ni al legislativo, salvo en el ejercicio de funciones materialmente administrativas (Guichot Reina 2011:18).

nos a la Información Pública que el Consejo de Ministros aprobó el 29 de julio de 2011<sup>38</sup>. Sin embargo, el adelanto electoral, anunciado ese mismo día, impidió que el anteproyecto llegara al Congreso. El PP propuso en su programa electoral para las elecciones generales del 2011 una ley de transparencia y de acceso a la información pública. Cuán de ambiciosa sea esta ley dependerá del grado en que su contenido recoja las demandas de los colectivos que reivindican el acceso a la información pública.

## 7. Claridad de responsabilidades en el Estado Autonómico

Otro de los aspectos fundamentales en el control de los políticos es que los ciudadanos sean capaces de atribuir responsabilidades por los resultados de las políticas. Los políticos siempre parten con cierta ventaja informativa, pues tienen el monopolio sobre información que queda fuera del acceso público (por ejemplo, los secretos oficiales), y controlan la agenda y, por lo tanto, los asuntos que entran o se excluyen del debate público. Estas asimetrías informativas entre los ciudadanos y los políticos son importantes, porque la capacidad de

los primeros de controlar a los políticos depende, en gran medida, de la información. Si desconocen cuáles son los resultados de las políticas y quiénes son sus responsables, pueden acabar castigando o premiando a los políticos al azar, es decir, sin que su voto se corresponda con los resultados de la gestión.

La capacidad de los ciudadanos de expulsar a los gobiernos es un mecanismo esencial en la relación entre representantes y representados. La necesidad de ganar el apoyo de los votantes hace que los políticos actúen siguiendo las preferencias de la mayoría mientras gobiernan. En cambio, si la información falla y se debilita la relación entre los resultados de las políticas y la supervivencia del gobierno, entonces los políticos tendrán menos incentivos para comportarse de una manera responsable (pues dará igual lo que hagan mientras gobiernan: los votantes no lo sabrán y acabarán votando aleatoriamente).

En un contexto como el español, donde varias administraciones participan en la financiación y provisión de los servicios públicos, el control de los gobernantes es más difícil, porque las exigencias informativas para los ciudadanos (saber quién hace qué en cada política) son mayores. Además, como las responsabilidades

<sup>38</sup> Las principales críticas al anteproyecto de ley por parte de las asociaciones en defensa del acceso a la información pública fueron las siguientes: que el texto seguía sin reconocer el derecho al acceso como un derecho fundamental; que excluía del acceso público un gran volumen de información, como información de apoyo (informes, notas, opiniones...), gran parte de los archivos, los registros públicos y las estadísticas; que no contemplaba la creación de un órgano garante independiente para supervisarlos, ya que el que se preveía estaría adscrito al Ministerio de la Presidencia; y el mantenimiento del silencio negativo. Véase <http://www.access-info.org/es/coalicion-pro-acceso/186-espana-borrador-ley-publicado>.

están fragmentadas, se multiplican las oportunidades para que los políticos manipulen la información, atribuyéndose méritos en políticas sobre las que no tienen competencias, exculpando en otras administraciones los malos resultados de aquellas políticas que les competen o simplemente proponiendo reformas en ámbitos sobre los que no tienen responsabilidad. Por lo tanto, las condiciones informativas para que los ciudadanos controlen a los gobiernos son más exigentes en un contexto descentralizado.

Uno de los problemas del modelo autonómico es que hay poca información estandarizada (y, por lo tanto, comparable) sobre los resultados básicos en políticas, como educación, sanidad y servicios sociales. Esta carencia se corresponde con la debilidad general en transparencia informativa de las administraciones públicas en España. El derecho a la información pública no solo significa que las administraciones contesten a las demandas de información de los ciudadanos, sino que se adelanten a difundir la información. Esto se conoce como *publicidad activa*. Durante los últimos años se han producido avances en la publicación activa gracias a las nuevas tecnologías, pero solo muy recientemente se han comenzado a hacer esfuerzos para establecer indicadores comparables sobre los resultados de las políticas autonómicas. La compara-

ción es importante, porque introduce un elemento de competición entre las distintas regiones que puede estimular el buen gobierno y la difusión de buenas prácticas en la gestión pública.

Un segundo problema es la atribución de responsabilidades. Los ciudadanos no solo han de tener información sobre los resultados de las políticas, sino también atribuir correctamente la responsabilidad sobre ellos. En el Estado autonómico, las percepciones de los ciudadanos sobre las responsabilidades del Gobierno central y de los ayuntamientos se aproximan bastante bien al reparto real de competencias (véase Tabla 1 en el anexo). Al Gobierno central se le atribuye la competencia sobre las pensiones y el seguro de desempleo<sup>39</sup>, y los ayuntamientos son vistos como los principales responsables en el cuidado de parques y jardines o en la gestión de residuos urbanos.

Para las comunidades autónomas es distinto. Estas administraciones gestionan desde hace muchos años las competencias en educación, servicios sociales y sanidad<sup>40</sup>. Sin embargo, el porcentaje de ciudadanos que perciben a las comunidades autónomas como principales responsables de estas políticas es relativamente bajo (véase la Tabla 1 en el anexo). Además, el conocimiento de los ciudadanos sobre las competencias de las comunidades autónomas no pa-

<sup>39</sup> El control sobre la inmigración es otra de las competencias que se atribuye mayoritariamente a la administración central (véanse datos de la encuesta del CIS 2734).

<sup>40</sup> La última en traspasarse fue sanidad (en diciembre de 2001 a las regiones de vía lenta). Esto significa que hace, como mínimo, diez años que las comunidades autónomas gestionan los servicios sanitarios.

rece haber mejorado mucho a lo largo del tiempo. Entre 1998 y 2010, el porcentaje de ciudadanos que cree que la principal Administración responsable de las políticas de sanidad y educación es la autonómica no ha aumentado, como cabría esperar, sino que ha disminuido (véase Tabla 2 en el anexo)<sup>41</sup>.

¿De qué depende que mejore la claridad de responsabilidades? Si el mapa competencial no cambia en exceso durante los próximos años, los ciudadanos pueden ir poco a poco mejorando su conocimiento sobre quién hace qué en cada política. Sin embargo, es necesario que en ese proceso de aprendizaje exista una mayor implicación institucional. Las medidas en este sentido han sido limitadas, con la excepción de la campaña sobre “Gobierno de España” de la Administración central, una iniciativa orientada a mejorar la visibilidad de la Administración central frente a otras administraciones en la financiación y gestión de ciertos servicios.

Los programas electorales de algunos partidos políticos en las elecciones generales de 2011 incluían propuestas sobre la redefinición del mapa competencial con el objetivo de eliminar competencias duplicadas entre administraciones y evitar el solapamiento de funciones. La justificación de estas propuestas ha sido de naturaleza económica (racionalización del gasto), ignorando los aspectos que tienen que

ver con la claridad de responsabilidades para un buen funcionamiento de control ciudadano a sus gobernantes. Sin duda, evitar las duplicidades en la gestión competencial puede contribuir a clarificar el mapa competencial. Sin embargo, la mayoría de competencias seguirá siendo compartida, y por ello es necesario un mayor impulso por parte de las instituciones que clarifique qué ámbitos son responsabilidad de cada gobierno en cada política y permita una mayor comparabilidad entre resultados.

<sup>41</sup> No obstante, hay variaciones importantes entre regiones. En las comunidades que recibieron las competencias de educación y sanidad más tarde que el resto (vía lenta), hay un porcentaje más alto de ciudadanos que sigue pensando que la administración central es la principal responsable de esas políticas.

# Conclusiones

**1** Durante 2011, y por primera vez desde la transición, grupos más o menos nutridos de ciudadanos españoles salieron a la calle para expresar su desconfianza hacia la clase política y protestar por el funcionamiento de la democracia. El aumento de la desafección hacia los partidos políticos y sus representantes se relacionaba con la crisis económica, los casos de corrupción y con la percepción generalizada de que el poder político había cedido terreno a poderes que escapan al control democrático. Quienes pensaban que el poder político estaba sometido al poder económico también eran los menos satisfechos con la democracia.

**2** Aunque la gran mayoría de ciudadanos en España cree que sin partidos políticos no hay democracia, los partidos son los actores peor valorados y los que generan mayor desconfianza en la opinión pública. La falta de atractivo de estas organizaciones posiblemente está relacionada con el anquilosamiento de sus estructuras internas, dominadas por oligarquías poco conectadas con la sociedad civil, con formas de militancia poco flexibles y con el limitado papel de los afiliados en los procesos de selección.

**3** La experiencia comparada indica que los cambios en la organización interna de los partidos no responden a las demandas de una mayor democracia interna por parte de la ciudadanía, sino a las convulsiones que la pérdida del poder

puede provocar en la relación entre la militancia y los dirigentes del partido. Los votantes tienden a valorar más la unidad del discurso en los partidos que la democracia interna, pues interpretan los debates dentro de la organización como una señal de debilidad o de división.

**4** El rechazo del movimiento 15-M a todos los actores políticos y sociales convencionales también incluye a los sindicatos mayoritarios, a los que acusan –de la misma manera que lo hacen con los partidos políticos– de no representar los intereses de los ciudadanos. Los afiliados de los sindicatos son, sobre todo, trabajadores estables con contratos indefinidos. Este es uno de los motivos que explica que los sindicatos hayan favorecido en la negociación colectiva a los grupos de trabajadores estables en perjuicio de los precarios. La débil representación de los intereses de un amplio colectivo de la población activa (parados, temporales y trabajadores a tiempo parcial) en los procesos de concertación social pone en cuestión la representatividad de los sindicatos.

**5** Una de las demandas del movimiento 15-M, recogidas en los programas electorales del PSOE e Izquierda Unida para las elecciones generales del 2011, es la propuesta de una reforma del sistema electoral que aumente su proporcionalidad. Sin embargo, aunque en teoría más proporcionalidad garantiza una mejor conexión entre las preferencias

de los ciudadanos (la distribución de los votos) y sus representantes (la distribución de los escaños), también está asociada a una mayor inestabilidad de los gobiernos, a la dificultad de los ciudadanos para atribuir responsabilidades y a una menor capacidad de estos para expulsar del poder a los gobiernos.

**6** La insatisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia se basa en gran parte en la percepción de que el poder político ha ido perdiendo capacidad de decisión sobre un buen número de cuestiones en favor de poderes no representativos. Las ventajas de la delegación de las decisiones políticas a órganos de este tipo, como los bancos centrales o los tribunales constitucionales, radican en su aislamiento de las presiones políticas. Esto les permite tomar decisiones impopulares, basadas en criterios técnicos y no de necesidad política, que los políticos no se atreverían a tomar por miedo a perder el poder. Sin embargo, la contrapartida es que la independencia política de estos órganos impide a los ciudadanos fiscalizar su actuación. Existen pocos mecanismos que les obliguen a rendir cuentas ante los ciudadanos cuando sus decisiones perjudican al interés general.

**7** Los tribunales constitucionales gozan de la última palabra sobre algunas cuestiones, por encima de las preferencias de la mayoría de ciudadanos, dada su mayor capacidad técnica para deliberar sobre la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, la división ideológica de los ma-

gistrados, junto con la utilización de la mayoría simple para la toma de decisiones, hace que estas acaben dependiendo de factores accidentales que alteran esa mayoría, como el fallecimiento o la recusación de un magistrado. Una manera de evitarlo sería obligar al Tribunal Constitucional a decidir por mayoría cualificada, de tal manera que sus decisiones solo se impusieran sobre las preferencias de la mayoría (por ejemplo, sobre las leyes aprobadas en el Parlamento) cuando consigan superar sus diferencias ideológicas y llegar a una posición común.

**8** La multiplicación de los casos de corrupción en España ha puesto de manifiesto las deficiencias del sistema para garantizar un control efectivo de la actuación de los políticos. La corrupción está asociada fundamentalmente al ámbito local y al desarrollo urbanístico. Los factores que favorecen la corrupción tienen que ver con el diseño institucional de la Administración local, como el tipo de gobierno y el reducido tamaño de los municipios (que fomenta la creación de redes clientelares). Algunas de las innovaciones institucionales para reducir la corrupción son la fusión de los municipios (aumentar su tamaño y reducir su heterogeneidad) o fomentar la figura del delator en las administraciones públicas.

**9** Una mayor transparencia de las actividades de las Administraciones públicas puede contribuir a mejorar el control de los políticos por los ciudadanos. Sin embargo, España es de los pocos países de la UE que carece de una ley de trans-

parencia informativa. En consecuencia, el acceso de los ciudadanos a la información pública acaba dependiendo de una decisión arbitraria de la Administración, que suele interpretar de manera amplia las excepciones que limitan su acceso. El PP prometió una nueva ley de transparencia, aunque su alcance dependerá de si recoge las principales propuestas de los colectivos que defienden una mayor transparencia informativa.

**10** Para que los ciudadanos puedan controlar a los políticos, es necesario que los primeros puedan atribuir responsabilidades por los resultados de las políticas. Esto es más complicado en un contexto descentralizado como el español, donde varias Administraciones comparten competencias sobre una misma área política. Mejorar la transparencia de la actuación de los gobiernos requiere, en primer lugar, un mayor compromiso por parte de las instituciones en la clarificación de las responsabilidades de cada nivel de gobierno. En segundo lugar, debe avanzarse en la publicación de datos estandarizados (comparables) sobre los resultados de las comunidades autónomas en diferentes políticas. La comparación puede estimular la competición entre las regiones y redundar en el buen gobierno y la difusión de buenas prácticas.



# Bibliografía

- Albertos, J. F. (2011), Astérix, Spiderman y el Banco de España, *El País*, 17 de octubre.
- Astudillo, J. (2010) “¿Se organiza mejor la derecha que la izquierda? Un estudio de la organización de los partidos de derechas en las democracias occidentales”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 166/2010, página 26.
- Barreiro, B., Fernández, M.<sup>a</sup>, León, S., y Urquizu, I. (2003), La selección adversa en los partidos políticos, *El País*, 4 julio 2003.
- Barreiro, B., y Sánchez-Cuenca, I. (2011), Análisis del cambio de voto al PSOE en las elecciones de 1993, *REIS* 82, 191-2011.
- Calmfors, L. y J. Driffill (1988) Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, vol. 3, núm. 6 (abril 1988), págs. 13-61.
- Calvo, K., Gómez-Pastrana, T., y Mena, L. (2011), Movimiento 15-M ¿quiénes son y qué reivindican?, en Especial 15-M, *Zoom Político* 04, Fundación Alternativas.
- Chang, E., y Golden, M. A. (2006), Electoral Systems, District Magnitude and Corruption, *British Journal of Political Science* 37: 115-137.
- Criado, H. (2005) Los partidos políticos como instrumentos de democracia, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 77/2005, página 15.
- Duce Pizarro M. P. (2007), Participación sindical, la afiliación de los jóvenes, *Temas para el debate*, n.º 152 (julio).
- Gallagher, M., Laver, M., y Mair, P. (2006), Representative government in modern Europe, capítulo 9.
- Gallego, A. (2010), Understanding Unequal Turnout: Education and Voting in Comparative Perspective, *Electoral Studies* 29(2): 239-247.
- Guichot Reina, E. (2011), Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas, Documento de Trabajo 170/2011, Fundación Alternativas, página 18.
- Informe sobre la Democracia en España 2009, Fundación Alternativas.
- Informe sobre la Democracia en España 2010, Fundación Alternativas.
- Informe sobre la Democracia en España 2011, Fundación Alternativas.
- Jurado, I. (2012), Independencia y ceguera, *Público* 20-01-2012.
- Lago, I., y Montero, J. R. (2005), Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español, *Zona Abierta* 110/111: 279-349.
- Lapuente, V. (2011), ¿Por qué la corrupción no se castiga?, *Colección Política Comparada* 02/2011, Fundación Alternativas.
- Lavezzolo, S. (2006), Central Bank Independence in Developing Countries, Estudio/Working Paper 2006/229, Instituto Juan March, 2006.
- Lavezzolo, S. (2011), Poder político, poder económico, *Zoom Político* 07, Fundación Alternativas.

- Lessig, L. (2009) Against transparency, The New Republic, <http://www.tnr.com/article/books-and-arts/against-transparency>.
- MacNamara, K. (2002), Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation, *West European Politics* Vol. 25. Núm. 1 (enero), página 48.
- Manin, B. (1997), Los principios del gobierno representativo. Alianza Editorial, capítulo 3.
- Maravall, J. M. (1995), Democracia y demócratas, Working Paper CEACS 1995/65.
- Maravall, J. M. (2003), El control de los políticos, Taurus, página 167.
- Polavieja, J. G., y Richards, A. (2001), Trade Unions, Unemployment, and Working-Class Fragmentation in Spain. En Bermeo N., ed. Unemployment in the New Europe. Cambridge, Cambridge University Press.
- Polavieja, J.G. (2003a), Temporary Contracts and Labour Market Segmentation in Spain: An Employment-Rent Approach, *European Sociological Review* 19(5): 501-517.
- Polavieja (2003b), Estables y precarios: desregulación laboral y estratificación social en España, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Posen, A. S. (1993), Declarations are not enough: financial sector sources of central bank independence, *NBER Macroeconomics Annual* 1995, Volume 10, página 254.
- Powell, B. G., y Whitten, G. D. (1993) A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political Science* 37: 391-414.
- Richards, A. (2008), El sindicalismo en España, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 135/2008.
- Ruiz-Rufino, R. (2012), ¿Por qué reformar el sistema electoral? *Zoom Político* 08/2012, Fundación Alternativas.
- Sánchez-Cuenca, I. (2009a), Más democracia, menos liberalismo, Katz, pág. 161 y ss.
- Sánchez-Cuenca, I. (2009b), ¿Por qué les dejamos decidir por mayoría simple? *El País* 10-12-2009.
- Sánchez-Cuenca, I. (2010), Más democracia, menos liberalismo, Katz.
- Sánchez-Cuenca (2011), Democracia Real y Formal, *Público*, 20 de mayo de 2011.

# Anexo

Tabla 1

## Atribución de responsabilidades entre distintas administraciones<sup>1</sup>

	Central	CCAA	Ayuntamiento	Compartidas	NS/NC	Total
Sanidad (ambulatorios y hospitales)	40,4	44,3	2,5	9,1	3,7	100
Infraestructuras (autovías, puertos, etc)	50,7	28,3	4,1	13,1	3,8	100
Transportes	21,6	29,9	32,1	12,7	3,7	100
Bibliotecas y museos	15,2	22,8	50,9	8,2	2,9	100
Educación (colegios, institutos, universidades)	29,1	49,4	8,6	11	1,9	100
Pensiones de jubilación	81,9	8,8	1,8	4,9	2,6	100
Atención primaria en servicios sociales (mayores, menores)	37	35,2	12,9	9,9	5	100
Seguro de desempleo	78,8	10,6	2	6,1	2,5	100
Jardines y parques públicos	5,6	12,7	75,5	4,6	1,7	100
Pensiones de enfermedad o invalidez	74,1	12,6	2,7	7,8	2,7	100
Gestión de residuos urbanos	7	13,3	69,8	5,7	4,2	100

<sup>1</sup> ¿Quién cree usted que es la administración responsable, por ejemplo, a la hora de poner una reclamación?

Fuente: Opiniones y Actitudes Fiscales 2010 (Instituto de Estudios Fiscales)

Tabla 2

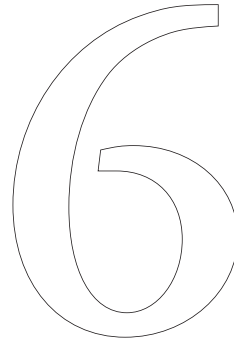
## Atribución de responsabilidades (% sobre el total de respuestas)<sup>1</sup>

	1998 <sup>2</sup>				2010			
	Sanidad	Educación	Vivienda	Desempleo	Sanidad	Educación	Desempleo	Vivienda
Gobierno central	41	40	29	66	45	50	77	50
CCAA	56	53	49	30	54	47	21	35
Gobierno local	3	6	22	5	1	3	3	15
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

<sup>1</sup> En su opinión ¿quién es el principal responsable de que las cosas vayan bien o mal en las siguientes políticas?

<sup>2</sup> En 1998, para sanidad y educación solo he cogido las respuestas de las CCAA que tenían descentralizada las competencias ese año

Fuente: Opiniones y Actitudes Fiscales 2010 (Instituto de Estudios Fiscales)



# Las elecciones de 2011

---

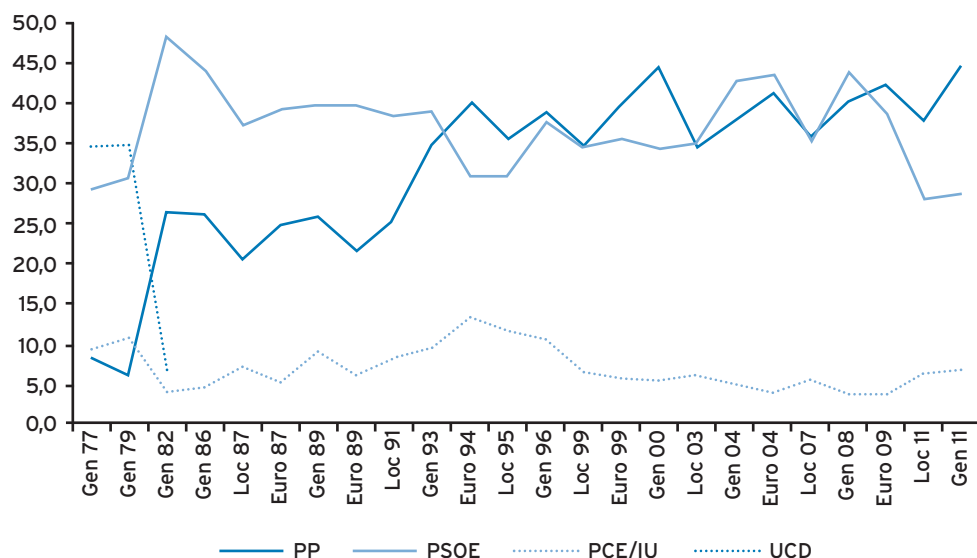
## I. Introducción

Desde 1979, nunca las elecciones municipales coincidieron en el mismo año con las generales. Así, en un periodo muy breve, los ciudadanos españoles fueron llamados a las urnas en dos ocasiones para elegir gran parte de las instituciones democráticas. Los resultados confirmaron el cambio de ciclo político que anticipaban las elecciones al Parlamento Europeo de 2009.

Tras unos años en los que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) había sido la fuerza mayoritaria, el Partido Popular (PP) logró acumular el mayor poder que ha tenido este partido en nuestra democracia. A falta de las elecciones vascas y andaluzas, en el año 2011 el PP se hizo con el control de casi todos los gobiernos autonómicos y con gran parte de los de las principales ciudades. Las victorias electorales del PP se explican en gran parte por el derrumbe estrepitoso de los socialistas. Detrás de estos resultados no parece haber una transformación ideológica de los españoles o un enorme avance electoral del PP, sino el hundimiento del PSOE.

## Gráfico 1

### Resultados electorales



Fuente: Ministerio del Interior

El objetivo de este capítulo es explorar las causas que explican los resultados electorales de 2011. Para ello se analizan las estrategias de los principales partidos, prestando especial atención a los problemas a los que se enfrentaron en los últimos años y a las fortalezas de las que se han dotado.

## 2. Los resultados electorales

Las elecciones de 2011 supusieron para el PSOE un importante retroceso electoral. Como muestra el Gráfico 1, los apoyos electorales al PSOE se desplomaron a niveles incluso inferiores a los obtenidos en 1977. El PP, sin embargo, ganó las elecciones manteniendo unos apoyos electorales similares a los recibidos desde las elecciones generales de 2004.

El Gráfico 1 permite hacer un análisis más detallado, más allá de una conclusión

tan genérica. Si se analizan los comportamientos electorales desde 1982, se observa una sucesión de ciclos políticos diferenciados.

Entre 1982 y 1993, el PSOE tuvo una posición dominante. Esta situación duró hasta 1994. Las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron ese año supusieron para el PSOE la primera derrota electoral en unos comicios de ámbito nacional. Este fracaso inició una nueva etapa de dominio conservador que se prolongó hasta las elecciones municipales de 2003. En esos comicios, el PSOE recuperó la mayoría y la mantuvo hasta 2009, con la única excepción de las elecciones municipales de 2007. Finalmente, las elecciones europeas de 2009 marcaron un nuevo cambio de tendencia que se consolidó en 2011. Durante el pasado año se celebraron dos convocatorias electorales, municipales y autonómicas, y ge-

Tabla 1

## Resultados de las elecciones generales (2011-2008) y municipales (2011-2007)

	EG 2011			EG 2008			EM 2011			EM 2007		
	Votos		Escaños	Votos		Escaños	Votos		Concejales	Votos		Concejales
<b>PSOE</b>	7.003.511	28,8%	110	11.289.335	43,9%	169	6.275.314	27,8%	21.766	7.760.865	34,9%	24.029
<b>PP</b>	10.866.566	44,6%	186	10.278.010	39,9%	154	8.476.138	37,5%	26.507	7.916.075	35,6%	23.348
<b>IU</b>	1.685.991	6,9%	11	969.946	3,8%	2	1.437.061	6,4%	2.249	1.217.030	5,5%	2.034
<b>ICV</b>							242.021	1,1%	400	258.179	1,2%	451
<b>CIU</b>	1.015.691	4,2%	16	779.425	3%	10	779.188	3,5%	3.867	723.325	3,3%	3.387
<b>Amaiur</b>	334.498	1,4%	7				313.238	1,4%	1.139			
<b>UPyD</b>	1.143.225	4,7%	5	306.079	1,2%	1	464.824	2,1%	152			
<b>EAJ-PNV</b>	324.317	1,3%	5	306.128	1,2%	6	327.184	1,5%	882	310.036	1,4%	1.043
<b>ERC</b>	256.985	1,1%	3	298.139	1,2%	3	271.503	1,2%	1.392	347.061	1,6%	1.591
<b>BNG</b>	184.037	0,8%	2	212.543	0,8%	2	261.466	1,2%	589	315.279	1,4%	661
<b>CC-NC-PNC</b>	143.881	0,6%	2	174.629	0,7%	2	202.720	0,9%	392	217.047	1%	404
<b>Compromís<sup>a</sup></b>	125.306	0,5%	1				180.832	0,8%	344	105.754	0,5%	277
<b>FAC</b>	99.473	0,4%	1				121.713	0,5%	158			
<b>GBAI<sup>b</sup></b>	42.415	0,2%	1	62.073	0,2%	1	36.262	0,2%	70	52.387	0,2%	133
<b>Resto</b>							22.605.076	11,6%	8.323	2.235.715	10,1%	8.341
<b>Total votantes</b>	24.666.392	68,9%		25.514.671	75,3%		22.968.281	66,2%		22.488.232	64%	
<b>Abstención</b>	11.113.099	31,1%		8.360.597	24,7%		11.745.532	33,8%		12.665.291	36%	
<b>Votos nulos</b>	317.555	1,3%		162.416	0,6%		387.161	1,7%		262.353	1,2%	
<b>Votos en blanco</b>	333.461	1,4%		284.868	1,1%		584.469	2,6%		427.061	1,9%	

<sup>a</sup> En las elecciones municipales de 2007 se utilizan los votos del Bloc Nacionalista Valencia-Verds.

<sup>b</sup> En anteriores elecciones a 2011 es Nafarroa Bai.

Fuente: Ministerio del Interior

nerales, que dieron como resultado un fuerte dominio conservador en todos los niveles de gobierno y un desplome sin precedentes de los apoyos socialistas.

Si comparamos las elecciones de 2011 con los anteriores comicios, vemos que el PSOE y el PP siguieron tendencias divergentes. El apoyo electoral al PP apenas varió con respecto a los años 2007 y 2008: tanto en las elecciones generales como en las municipales, su aumento de votos fue menor a 600.000. Por el contrario, el PSOE sufrió un enorme desplome, especialmente en las elecciones generales; si se comparan los resultados obtenidos por el PSOE en las elecciones autóno-

micas y municipales de 2007 con los resultados obtenidos en la misma convocatoria electoral de 2011, se observa que la pérdida electoral de los socialistas en esos cuatro años fue de casi 1,5 millones de votos. Si, en cambio, la comparación es entre elecciones generales (2008-2011), el desplome socialista se tradujo en una pérdida de 4,3 millones de votos (Tabla 1).

Este hundimiento socialista ha facilitado que el PP haya multiplicado su poder institucional a pesar de la pequeña variación en los apoyos electorales al partido conservador. Así, el PP incrementó su número de concejales en 3.159 y fue capaz de formar gobiernos en 34 capitales

de provincia (dos tercios del total). A nivel nacional, alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados al ganar 32 escaños más que en 2008.

El PSOE, por su parte, perdió 2.263 concejales, lo que mermó enormemente su poder en el control municipal de las grandes (medianas y pequeñas) ciudades. De hecho, tras las elecciones municipales de 2011, el PSOE solo mantuvo la alcaldía en nueve capitales de provincia. A nivel nacional, el peso parlamentario del PSOE se redujo en 59 escaños en relación con 2008.

Otros de los grandes beneficiados del hundimiento socialista fueron los partidos minoritarios. En las elecciones generales de 2011, Izquierda Unida (IU) aumentó sus apoyos en algo más de 700.000 votos y nueve escaños, aunque el incremento de su poder municipal fue mucho más modesto. El segundo partido minoritario de ámbito nacional, Unión Progreso y Democracia (UPyD), logró superar la barrera del millón de votos en unas elecciones generales, ganando nada menos que 800.000 respecto a 2008. Esto se tradujo en cuatro escaños más.

Un cambio importante dentro de los apoyos de UPyD fue su menor dependencia respecto al electorado de la Comunidad de Madrid. En 2008, el 43,2% de sus votantes provenía de este territorio. En 2011, esta cifra se redujo al 30,4%. La

formación de Rosa Díez siguió teniendo, no obstante, enormes dificultades para entrar en las comunidades donde los nacionalistas disfrutaban de un amplio respaldo. En el País Vasco solo obtuvo 21.282 votos en las elecciones generales, el 1,8% del electorado y una cifra ligeramente inferior a la que consiguió en las elecciones autonómicas de 2010. En Cataluña, sus apoyos se quedaron en 39.650 papeletas, el 1,1% del electorado. En esta comunidad autónoma, UPyD obtuvo 20.000 votos menos que la formación de extrema derecha Plataforma por Cataluña. Gran parte de los apoyos de UPyD se concentraron en la Comunidad de Madrid, en la Valenciana y en Andalucía: el 61,3% de todos sus votantes provenía de estos tres territorios. Estos apoyos confirmaban los análisis electorales previos que explicaban el éxito de UPyD a partir del discurso territorial del PP y de la pérdida de apoyos del PSOE<sup>1</sup>.

Los otros grandes beneficiarios del desplome socialista fueron los partidos minoritarios de ámbito territorial. Aunque únicamente Convergència i Unió (CiU) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV) aumentaron sus apoyos en las elecciones generales, casi todos mantuvieron<sup>2</sup> o incrementaron<sup>3</sup> su representación institucional. La única formación nacionalista que la redujo fue el PNV, a pesar de ganar votos.

1 "Unión, Progreso y Democracia se beneficia del discurso antinacionalista del Partido Popular, incrementando su fuerza electoral donde el PP consigue transmitir mejor sus mensajes. Esto perjudica al PSOE, puesto que UPyD logra sus mejores resultados donde el Partido Socialista obtiene peores resultados". Véase Ignacio Urquiza (2008), 9-M: elecciones tras la crispación, *Claves de la Razón Práctica* 181, p. 53.

2 Esquerra Republicana de Catalunya, Bloque Nacionalista Gallego, Coalición Canaria y GBai.

3 Convergència i Unió.

Tabla 2

## Resultados electorales por comunidades autónomas

	Generales 2011				Autonómicas 2011				Municipales 2011			
	PP	PSOE	IU	UPyD	PP	PSOE	IU	UPyD	PP	PSOE	IU	UPyD
Andalucía	45,6	36,6	8,3	4,8					39,4	32,5	12,0	1,8
Aragón <sup>a</sup>	47,7	31,5	10,5	5,8	39,1	28,6	6,1	2,3	36,7	31,3	5,8	1,9
Asturias	35,4	29,3	13,2	3,9	20,5	30,7	10,6	2,5	23,7	29,9	13,4	2,2
Baleares	49,6	28,9	4,9	4,2	46,4	21,4	2,3	2,1	44,5	23,9	2,3	-
Canarias	48	24,8	4,3	2,6	31,9	21	0,7	1	27,4	21,9	2,5	0,7
Cantabria	52,2	25,2	3,6	3,6	46,1	16,4	3,3	1,7	44,9	20,9	3,2	1,3
Castilla-La Mancha	55,8	30,3	5,8	4,9	48,1	43,4	3,8	1,8	46,5	39,7	5,6	1,3
Castilla y León	55,4	29,1	5,6	6,1	51,4	29,6	4,9	3,3	48,3	30,5	5,2	2,8
Cataluña	20,7	26,7	8,1	1,1					12,7	25,1	8,4	-
Extremadura	51,2	37,2	5,7	3,5	46,8	44,1	5,8	1,1	44,5	40,2	6,2	-
Galicia	52,5	27,8	4,1	1,2					44,9	26	1,9	-
Madrid	51	26,1	8	10,3	51,7	26,3	9,6	6,3	48,2	24,1	10,8	6,9
Navarra <sup>b</sup>	38,2	22	5,5	2,1	7,3	15,9	5,7	0,7	6	15,9	4,7	-
Murcia	64,2	21	5,7	6,3	58,8	23,9	7,8	4,5	55,6	24,2	8,1	3,2
País Vasco	17,8	21,6	3,7	1,8					13,5	16,3	3,2	-
La Rioja	54,7	31,1	4,6	6	52	30,3	3,7	3,6	49,9	33	3,3	2,5
Com. Valenciana	53,3	26,8	6,5	5,6	50,7	28,8	6,1	2,6	46,8	28,1	5,6	1,4
<b>Total nacional</b>	<b>44,6</b>	<b>28,8</b>	<b>6,9</b>	<b>4,7</b>					<b>37,5</b>	<b>27,8</b>	<b>6,4</b>	<b>2,1</b>

a En las elecciones generales, PP y PAR fueron en coalición y, al mismo tiempo, IU y CHA también hicieron coalición preelectoral.

b En las elecciones generales, PP y UPN fueron en coalición.

Fuente: Ministerio del Interior y páginas web de los parlamentos autonómicos

También accedieron al Congreso tres nuevas formaciones políticas: Amaiur, Compromís y Foro Asturiano de Ciudadanos. Es importante subrayar la reaparición de la izquierda abertzale en el Congreso de los Diputados. En 2011 consiguió los mejores resultados electorales de toda la historia, confirmándose el argumento de que en escenarios de paz, este movimiento político cuenta con amplios apoyos en la sociedad vasca<sup>4</sup>.

Con todo ello, el nuevo Parlamento español fue uno de los más fragmentados de las últimas décadas. El Congreso se compone de 13 partidos políticos, los mis-

mos que en 1979 y 1989, lo que conlleva una reducción del bipartidismo español. Aun así, la suma conjunta de escaños de PP y PSOE fue del 84,6% del total, una cifra muy similar a la de 1996. Esta concentración del voto de las fuerzas mayoritarias no fue, sin embargo, excesivamente baja. En 1977, 1979, 1986 y 1989, la fuerza parlamentaria conjunta de los dos principales partidos fue menor que la que se produjo en 2011.

Como muestra la tabla 2, el análisis de los resultados por comunidades autónomas pone de manifiesto la grave situación en la que se encontraba el PSOE. Si se

4 Véase Ignacio Urquizu (2011), Las elecciones generales de 2011, *Claves de la Razón Práctica* 218.



comparan los resultados de la convocatoria de 2011 con la anterior de 2008, se aprecia que las pérdidas nunca fueron inferiores a los dos dígitos<sup>5</sup>. No solo eso, en 12 de las 17 comunidades autónomas el PSOE obtuvo en 2011 un apoyo electoral igual o inferior al 30% de los votos.

El PP logró en las elecciones generales de 2011 apoyos electorales superiores al 45% de los votos en 13 comunidades autónomas. Respecto a las formaciones minoritarias, la única que avanzó en todos los lugares fue UPyD, aunque sus datos revelan que era un partido muy débil desde el punto de vista municipal. Solo en Madrid consiguió algunos apoyos en los municipios.

### 3. Los apoyos del Gobierno y de la oposición

Para completar el análisis de los resultados electorales es necesario conocer la evolución de los apoyos a los principales partidos. La variable que mejor explica el comportamiento electoral de los individuos es la ideología. El Gráfico 2 presenta la intención directa de voto de PSOE y PP entre sus principales grupos ideológicos para el periodo 2008-2011<sup>6</sup>. Varias son las conclusiones.

Por un lado, se aprecia que los apoyos del PP apenas variaron entre los votantes de derecha y extrema derecha, su electorado más próximo. Los incrementos más significa-

tivos se produjeron en votantes ubicados ideológicamente en el centro izquierda (5), centro derecha (6) y sin ideología.

Por su lado, el PSOE perdió en 2011 más de 15 puntos de intención directa en la izquierda y 22 puntos en la extrema izquierda con respecto a 2008. Además, entre los moderados (los que se sitúan en el 5 de la escala ideológica), el descenso fue de siete puntos porcentuales.

En el caso del PSOE, la variación más cuantiosa se produjo entre los votantes de izquierdas, que tradicionalmente formaban el núcleo más numeroso de su electorado. En 2011, la intención directa en este grupo ideológico se situó por debajo del 50%. Un nivel de apoyo tan bajo solo se había dado en las elecciones de 2000. Esto no restó importancia a los apoyos en el centro, que también suelen ser fundamentales para ganar elecciones. Pero si se comparan los datos del Gráfico 2 con los de elecciones anteriores, se observa que el mayor descenso se concentró en los ciudadanos más próximos ideológicamente al PSOE.

Recientes investigaciones han demostrado que, desde que comenzó la Gran Recesión, las variables económicas vienen teniendo un mayor impacto en los apoyos a los gobiernos que en etapas anteriores<sup>7</sup>. Sin duda, la crisis económica (y su gestión) explica en gran medida la derrota socialista.

Una variable que correlaciona especialmente bien con la intención de voto al

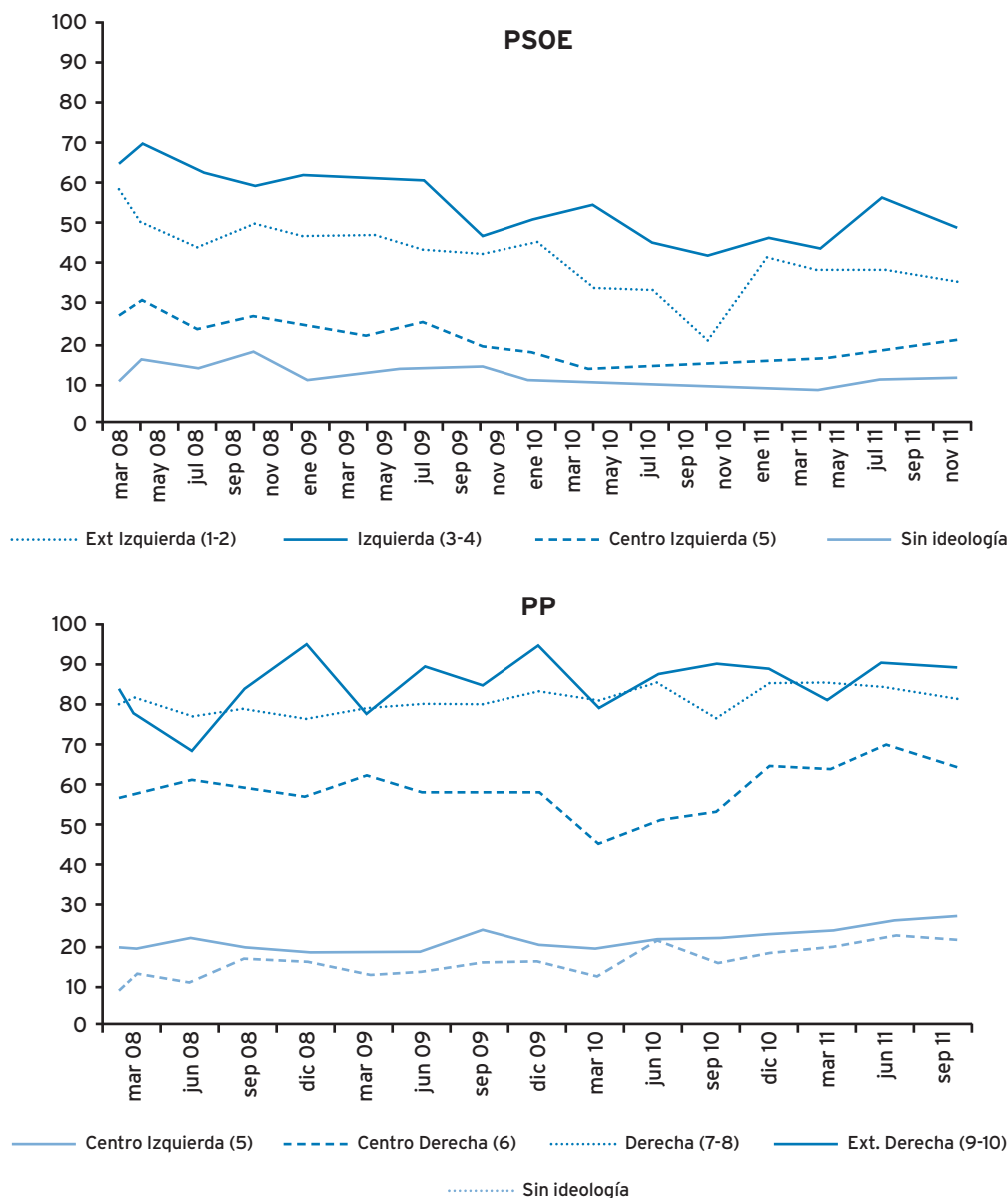
5 Véase Ignacio Urquizu (2011), Las elecciones generales de 2011, *Claves de la Razón Práctica* 218.

6 Veáanse los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

7 Larry M. Bartles (2011), Ideology and retrospection in Electoral Responses to the Great Recession, presentado en la conferencia "Popular Reactions to the Great Recession" en Nuffield College, Universidad de Oxford, 26 de junio de 2011.

## Gráfico 2

### Intención directa de voto e ideología



Fuente: elaboración propia a partir de los barómetros del CIS

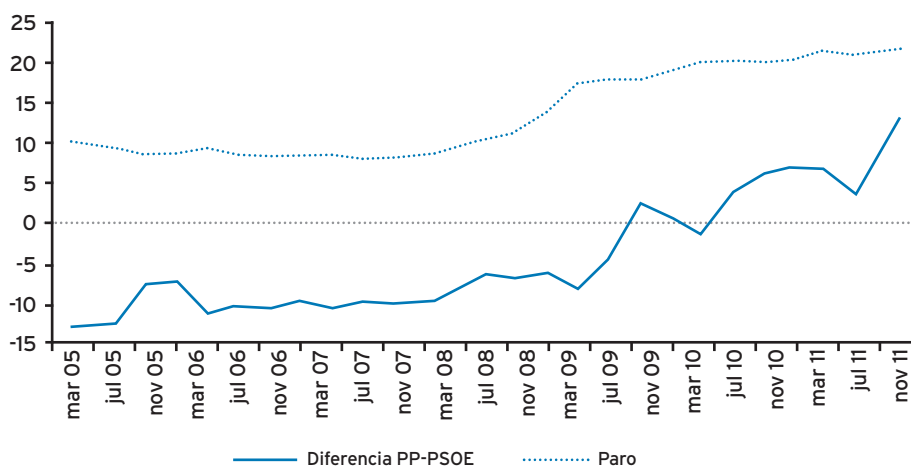
PP y al PSOE es el desempleo. El Gráfico 3 muestra la evolución del paro trimestral (Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística) y la

distancia entre PP y PSOE en intención directa de voto (CIS). Se observan dos curvas que siguen tendencias simétricas y que están altamente relacionadas<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El coeficiente de correlación entre el desempleo y la intención de voto es 0,9.

### Gráfico 3

#### Evolución del paro y de la diferencia en intención directa de voto de PP y PSOE



Fuente: CIS e INE

Con todo, los datos del Gráfico 3 son agregados y lo que nos interesa conocer es el comportamiento individual de los votantes. ¿En qué medida los desempleados cambiaron sus apoyos al Gobierno? El Gráfico 4 muestra la evolución de los apoyos al PSOE y al PP según el estatus socioeconómico de los entrevistados. Se observa que, en 2004, los parados fueron un grupo muy importante para explicar la victoria de Rodríguez Zapatero. La mayor distancia entre el PSOE y el PP se produjo en este colectivo de votantes. Sin embargo, también es el grupo social donde, siete años después, más se redujo la intención de voto del PSOE. De hecho, a diferencia de 2004, una de las mayores distancias del PP respecto del PSOE la encontramos en este grupo.

Por lo tanto, el aumento del paro no solo afectó a la distancia que había entre los dos principales partidos, sino que, ade-

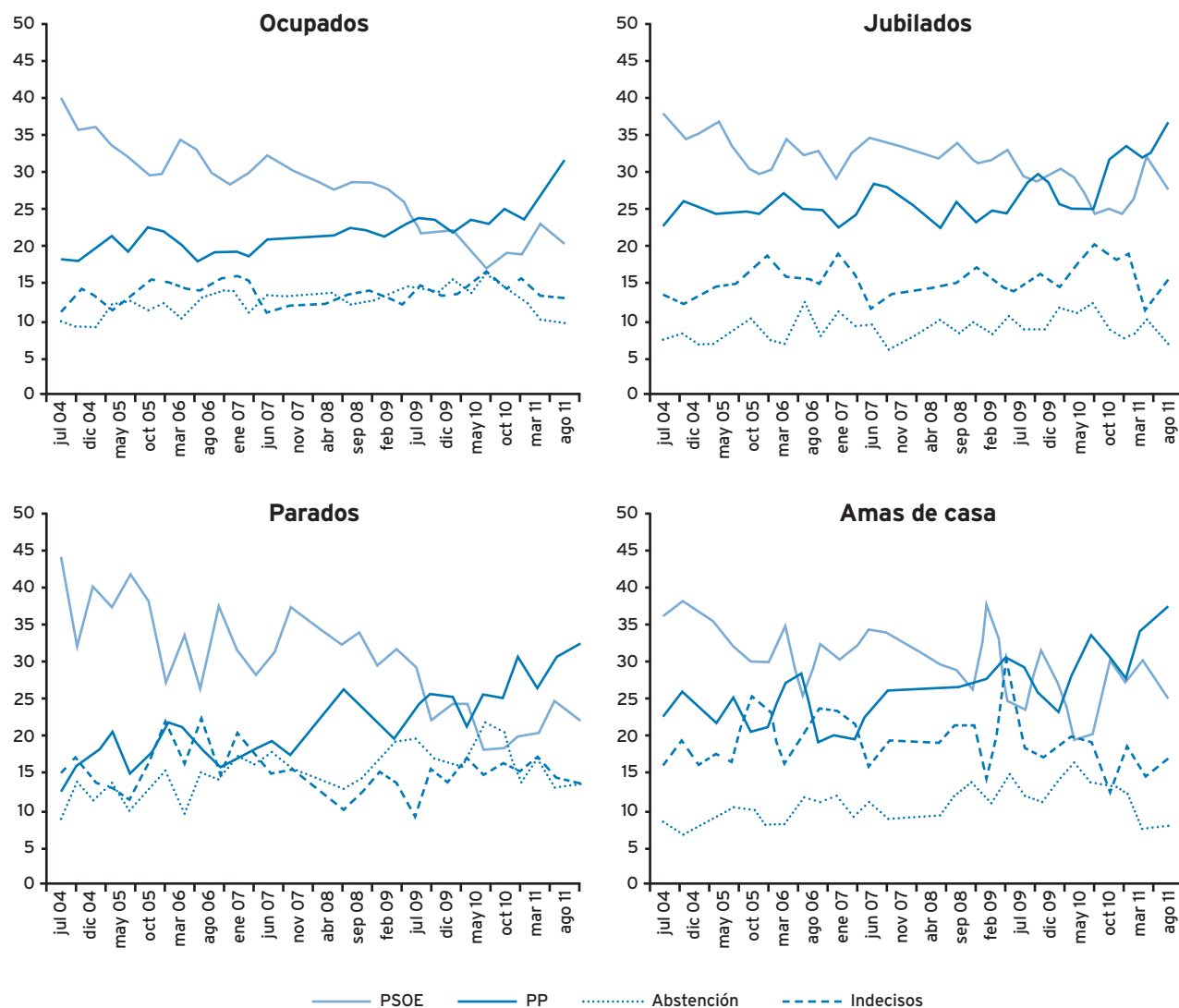
más, pudo influir en que los desempleados dejasen de ser un grupo relevante dentro los apoyos del PSOE.

Además de la ideología y el estatus socioeconómico, otra variable relevante para analizar los apoyos de los gobiernos es la edad. A lo largo de 2011, este factor ha cobrado, además, una gran importancia gracias al movimiento 15-M. Esta movilización ciudadana está muy relacionada con una nueva generación de jóvenes. A través de internet y las redes sociales, miles de ciudadanos, especialmente jóvenes, se han estado movilizan-do durante el último año. Sus demandas eran una crítica a los sistemas político y económico. Seguramente, en el surgimiento del 15-M ha influido la situación económica, donde el paro juvenil es especialmente elevado, como en anteriores crisis económicas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Al igual que las crisis de los ochenta y noventa, el paro entre los menores de 25 años se encuentra por encima del 45%.

## Gráfico 4

### Evolución de los apoyos según estatus socioeconómico



Fuente: CIS

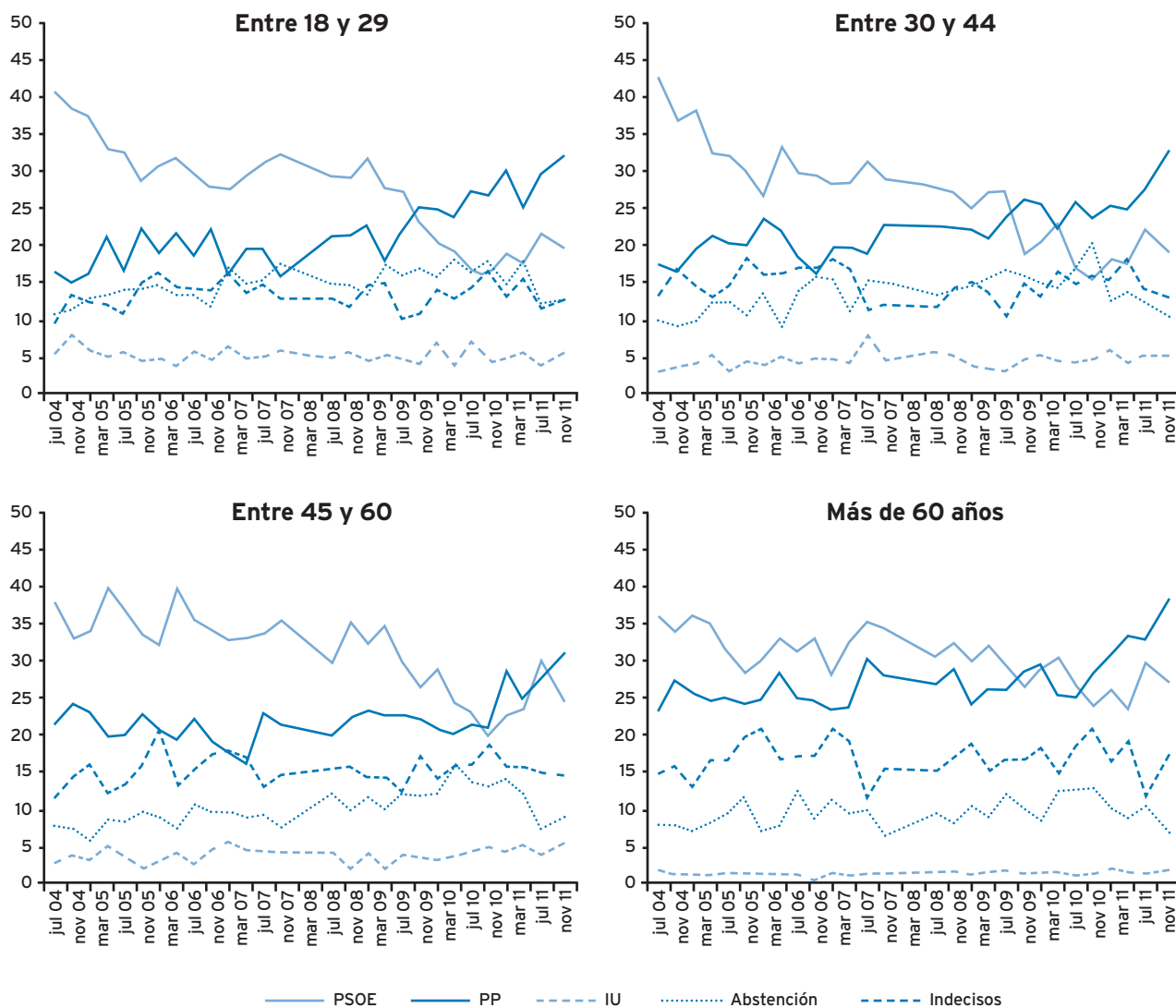
Los escasos estudios realizados nos muestran que este movimiento ciudadano se identifica ideológicamente mucho más con los valores de la izquierda<sup>10</sup>. La alta presencia de jóvenes en él nos lleva-

ría a pensar que la nueva generación de españoles es claramente progresista. Sin embargo, los datos de opinión pública y su comportamiento electoral ponen en duda esta conclusión.

<sup>10</sup> Kerman Calvo Borobia, Teresa Gómez-Pastrana, Manuel Jiménez Sánchez y Luis Mena (2011), Especial 15-M, Fundación Alternativas, *Zoom Político* 4.

## Gráfico 5

### Evolución de los apoyos según grupos de edad



Fuente: CIS

Si analizamos la evolución de su intención directa de voto (Gráfico 5), veremos que es un grupo de edad muy importante para entender las victorias del PP en 2011. En 2004 y 2008, los más jóvenes fueron un grupo fundamental en los resultados electorales del PSOE. Pero, una vez comenzó la crisis, el voto socialista entre los que tenían entre 18 y 29 años y

entre 30 y 45 años cayó con la misma rapidez con la que aumentaba el del PP. De hecho, en la última legislatura, fueron los primeros grupos de edad donde el PP comenzó a situarse por delante.

Este comportamiento no es una novedad si lo comparamos con el pasado. A principios de los años noventa, los más jóvenes también comenzaron a apoyar al PP de for-

ma mayoritaria, como reacción a un gobierno que llevaba muchos años en el poder<sup>11</sup>. Un estudio de Maravall y Przeworski<sup>12</sup> confirma esta conclusión: en aquellos años, los más jóvenes eran un colectivo que comenzó a practicar de forma significativa lo que ellos denominan el voto de oposición<sup>13</sup>.

En definitiva, el derrumbe socialista que se produjo en 2011 se explica por la pérdida de apoyos en grupos de ciudadanos muy heterogéneos y muy importantes para la base electoral del PSOE: votantes progresistas, votantes moderados, desempleados y jóvenes. Gracias a este desplome, el PP pudo avanzar electoralmente en algunos de estos colectivos, alcanzando la mayoría absoluta y acumulando un gran poder institucional.

#### 4. Las debilidades estructurales del PSOE

Para poder comprender estos cambios en los apoyos electorales, es necesario analizar los factores que pudieron haber influido en el comportamiento electoral de los españoles. Resulta de interés centrarse en el caso del PSOE, puesto que su hundimiento electoral fue el que propició la mayoría absoluta del PP.

El PSOE se encontró con una serie de limitaciones para desarrollar sus es-

trategias. Algunas de estas restricciones no eran nuevas, sino que persistían en el tiempo y se venían observando desde hacia bastantes años.

El primero de sus problemas tiene que ver con su modelo de organización. Como toda formación política, el PSOE se ha caracterizado por conjugar la participación de sus afiliados en la toma de decisiones con la unidad interna. Ambos procesos no siempre caminan de la mano, y combinarlos tiene aspectos positivos y negativos. En muchas ocasiones, una mayor apertura de la organización puede promover comportamientos faccionales u ocasionar fracturas de difícil solución. Estos problemas son más frecuentes si el número de integrantes de una organización es reducido. En general, los partidos políticos en España cuentan con un número pequeño de militantes, especialmente si los comparamos con otras democracias (el PSOE tiene cerca de 216.000 afiliados, mientras que el PP supera ampliamente los 600.000). Sus estructuras siguen las divisiones territoriales de la Administración (comunidades autónomas y provincias), y es en estos lugares donde reside realmente el poder orgánico. Ello significa que los censos que se utilizan para elegir a los dirigentes del partido o para debatir sobre cuestiones programáticas son, en realidad, bastante

<sup>11</sup> Juan Jesús González (1996), Clases, ciudadanos y clases de ciudadanos, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 74, pp. 45-76.

<sup>12</sup> José María Maravall y Adam Przeworski (1999), Reacciones políticas a la economía, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 87: 11-52.

<sup>13</sup> Por voto de oposición entendemos apoyar a los principales partidos que no están en el poder, aunque los ciudadanos no tengan una mala opinión del gobierno.

pequeños. La presencia de pocos afiliados en los procesos de toma de decisiones permite que un número reducido de personas puedan constituir fácilmente una facción, cuyo máximo objetivo, casi siempre, es tener una cuota de poder.

Pero el fraccionamiento de la organización en pequeños grupos territoriales no solo contribuye a una imagen de división interna. Además, también fomenta la “selección adversa” dentro de los partidos<sup>14</sup>. Las pequeñas *tribus* suelen estar encabezadas por políticos profesionales que dedican mucho de su tiempo a la organización. De hecho, una de sus ventajas frente a posibles competidores es que han consagrado gran parte de su vida al partido, convirtiéndose en profesionales de la política. Así, si una persona decide tener una carrera profesional fuera de la actividad política, sus posibilidades de competir con los “burócratas” de la organización se reducen. Los profesionales de la política no solo conocen mejor la competición por el poder, sino que, además, acumulan muchos recursos dentro de la organización. Por ello, el denominado aparato del partido es el que tiene mayor capacidad de decisión y sus componentes quienes más participan en los órganos de dirección, donde apenas se encuentran personas con un perfil mucho más externo.

Este problema es evidente dentro del PSOE. Sus cuadros no han sido percibi-

dos por la ciudadanía como solventes y competentes, mermando la imagen del partido ante la opinión pública. Por ejemplo, en 2008, a pesar de ganar las elecciones el PSOE, solo un 12,1% de sus votantes declaraba haberle votado por ser el más capacitado, mientras que esta cifra se elevaba al 29,1% entre los votantes del PP. De hecho, esa era la principal motivación que tenían los ciudadanos para votar al PP<sup>15</sup>.

Que los dirigentes de una formación política no sean percibidos como eficaces y competentes lastra su imagen pública, especialmente en tiempos de fortísimas dificultades económicas. Las personas más ilustradas y las clases medias tendrán reticencias a apoyar a un partido donde no solo no se ven representados, sino que, además, no confían en su capacidad para gestionar las dificultades desde el Gobierno.

Una posibilidad para paliar estas deficiencias sería abrir más la organización del partido, y una tentación muy conocida es la de resistirse a ella. Generalmente, los dirigentes de una formación política justifican sus reticencias a más democracia interna en beneficio de la unidad de la formación política. Es cierto que si los ciudadanos perciben que un partido está dividido internamente, lo penalizan electoralmente<sup>16</sup>. Además, los votantes moderados, muy relevantes en las victorias electorales, son más sensibles que

<sup>14</sup> Véase Belén Barreiro, María Fernández, Sandra León e Ignacio Urquizu, La selección adversa en los partidos, *El País*, 4-7-2003.

<sup>15</sup> Véase CIS 2757.

<sup>16</sup> José María Maravall (2003), *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

el resto de ciudadanos a las divisiones internas<sup>17</sup>.

Pero no es este el único problema que arrastra el PSOE desde hace tiempo. Una segunda debilidad es la dificultad que tiene para desarrollar el mismo discurso en toda España. En la etapa de Rodríguez Zapatero fue muy evidente en asuntos como el Estatut de Cataluña o el proceso de negociación con ETA. La idea de la España plural trataba de dar cierta coherencia a las discrepancias que se producían entre los diferentes dirigentes socialistas. Pero la opinión pública era consciente de que el PSOE no decía lo mismo en todos los sitios, dando una imagen de inconsistencia y lastrando su capacidad de competición política.

Este no es un problema nuevo. En los años noventa, los barones territoriales de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura tenían tanto o más protagonismo en el debate que el propio secretario general del PSOE. De hecho, fijaban mucho más la posición política del PSOE que la dirección federal del partido. Gran parte del poder orgánico socialista ha residido en sus federaciones, lo que significa que los secretarios generales regionales acumulan un gran poder dentro de la organización. Por otro lado, a esta concentración de poder por parte de los territorios ha contribuido el estado de las autonomías. En las últimas décadas, las comunidades autónomas han aumentando enormemente sus competencias y sus recursos.

Los partidos políticos se han visto afectados por este cambio en el diseño institucional. Así, los líderes autonómicos no solo han incrementado su protagonismo público, sino que, además, disponen de todos los beneficios que implica gestionar enormes presupuestos.

Además, la descentralización también ha contribuido a que cada comunidad autónoma haya generado su propio espacio de competición política. Así, las reivindicaciones de cada territorio rivalizan en importancia con los problemas de índole nacional, primando en muchas ocasiones las primeras sobre los segundos.

Este problema se agudiza cuando el PSOE está en la oposición en España o la dirección federal ha sido recién elegida. Entonces, el secretario general y su equipo tienen enormes dificultades para hacer valer su autoridad entre los distintos territorios. Esta posición de debilidad incrementa la relevancia del discurso de los barones, quienes están más preocupados por defender los intereses que afectan a su región que por la coherencia del discurso nacional.

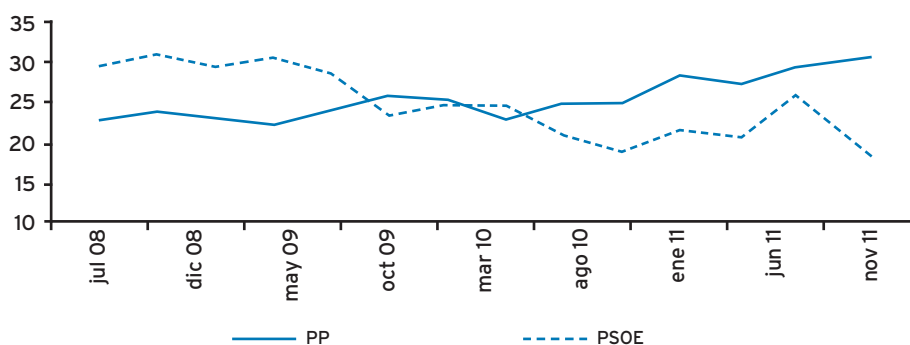
El PP no es ajeno a esta dificultad. Su derrota electoral de 2008 se tradujo en el cuestionamiento interno del liderazgo de Mariano Rajoy. Para consolidar su posición dentro del partido, necesitó del apoyo de varios líderes territoriales como Núñez Feijoo (Galicia), Javier Arenas (Andalucía) o Francisco Camps (Comunidad Valenciana). Gracias a ellos

<sup>17</sup> Ignacio Urquizu (2010), *Moderate voters and internal party factionalism*, Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 251.



## Gráfico 6

### Evolución de la intención directa de voto de PP y PSOE



Fuente: CIS

pudo superar el Congreso del PP que se celebró en 2008 en Valencia.

No obstante, el modelo de organización del PP es mucho más presidencialista y menos abierto que el del PSOE, lo que permite acumular un gran poder al líder nacional. Así, por ejemplo, la composición de las listas electorales es casi de su exclusiva elección. En cambio, entre los socialistas, el proceso de elaboración de candidaturas está mucho más descentralizado y los territorios tienen una mayor influencia en su confección.

En definitiva, algunos de los problemas que han podido afectar a las derrotas electorales del PSOE en 2011 no son nuevos. De hecho, se vienen observando desde hace mucho tiempo. El PSOE, por su modelo organizativo, muestra incapacidades profundas para la competición política: las divisiones internas emergen con mucha facilidad, sus cuadros dirigentes no son percibidos como capaces y tiene dificultades para construir un único discurso nacional.

## 5. Las limitaciones de la última legislatura

Junto con los problemas de largo plazo, el PP y PSOE se enfrentaron a dificultades distintas a lo largo de la legislatura. Por ello, cada uno siguió estrategias claramente diferenciadas, tratando de sacar ventaja a sus fortalezas.

El PSOE, como partido de Gobierno, tuvo que lidiar con una crisis económica de naturaleza más prolongada y profunda que ninguna de las anteriores desde la Gran Depresión de los años treinta. Una crisis, además, que pasó por distintas fases (hipotecaria, financiera, de la economía real, de la deuda soberana...), lo que obligó al Ejecutivo a adoptar medidas que, en ocasiones, parecieron acumulativas, contradictorias e improvisadas.

Al comienzo de la legislatura, el Gobierno se vio arrastrado a un debate sobre la propia existencia de la crisis. Su falta de reconocimiento hasta muchos meses después hizo que parte de sus apoyos descendieran poco a poco, pero incesante-

mente. El Gráfico 6 muestra la evolución de la intención directa del PSOE y del PP desde mediados de 2008. Se observa que, tras el verano de 2009, una vez que la gravedad de la situación económica era evidente dadas las cifras de desempleo, la intención directa del PSOE cayó más de cinco puntos.

El segundo momento crítico para el PSOE fue mayo de 2010. Para poder hacer frente al enorme aumento del déficit público, producto en buena parte de las medidas de estímulo implementadas para estimular la desfalleciente demanda interna, el Gobierno tuvo que adoptar una serie de medidas para contener el gasto, de modo abrupto y sin hacer la suficiente pedagogía para que los ciudadanos entendieran el giro copernicano de la política económica. Al Ejecutivo, se le reprochó además, que no se hubiesen completado los recortes con otras decisiones con un mayor contenido progresista (menos reducción del gasto y más ingresos mediante una política fiscal más agresiva y proporcional).

Las medidas de ajuste de mayo de 2010 significaron el segundo descenso en la intención de voto socialista. Si en abril de ese año la intención directa del PSOE era próxima al 25%, tras el verano estaba por debajo del 20%. A partir de ese mo-

mento, excepto en julio de 2011, cuando se produjo el “efecto Rubalcaba”<sup>18</sup>, la intención de voto socialista siempre se movió en torno al 20%. Esta cifra es la que finalmente obtuvo el PSOE el 20-N<sup>19</sup>.

Estas dos fases de la legislatura crearon un doble problema para el Gobierno de Rodríguez Zapatero. En la primera fase se reforzó la idea de que el PSOE no era el partido más capacitado para gestionar la economía. Prevaleció la imagen de un Gobierno dubitativo, que llegó tarde a la crisis y que no fue capaz de reconocer la situación económica en la que estaba España, y actuar en tiempo y consecuentemente.

La segunda fase generó un problema de incoherencia ideológica: los socialistas tuvieron que aplicar uno de los planes de ajuste más severos de nuestra democracia. La falta de medidas de mayor contenido progresista para combatir los problemas económicos mermaron la imagen de izquierdas que se había construido a lo largo de la legislatura 2004-2008.

Ante este doble problema, el Ejecutivo acabó abrazando la estrategia del “cueste lo que cueste y me cueste lo que me cueste”<sup>20</sup>, asumiendo que sus decisiones iban a tener costes electorales entre su propio electorado. Además, esta reacción reforzó una crítica que recibió el PSOE de

<sup>18</sup> En julio de 2011 se produjo la proclamación de Alfredo Pérez Rubalcaba como candidato socialista. A lo largo de la legislatura siempre había sido el ministro mejor valorado. Esta alta valoración pudo explicar el significativo aumento de la intención de voto socialista. Semanas después volvió a descender.

<sup>19</sup> En las elecciones generales de noviembre, el Partido Socialista obtuvo el 19,6% de votos sobre censo, ligeramente inferior al que obtuvo Alianza Popular en 1982, el 20,7%.

<sup>20</sup> Palabras pronunciadas por José Luis Rodríguez Zapatero en su quinto debate del estado de la nación, el 15 de julio de 2010.

Zapatero desde que este asumió la Secretaría General del partido: la ausencia de un proyecto político claramente definido. Lo que algunos han denominado la carencia de un relato.

Quizá esta crítica haya sido algo injusta. En muchas ocasiones, los proyectos políticos no dejan de ser construcciones *a posteriori* de la acción de un Gobierno. El PSOE de Felipe González tenía una serie de objetivos más o menos definidos, pero el relato definitivo de su acción se elaboró cuando ya había pasado un tiempo desde su primera victoria electoral en 1982. Estudios posteriores arrojaron luz sobre muchas de sus políticas y solo entonces se pudo construir una idea de conjunto sobre su acción de Gobierno.

Los primeros años de Zapatero como líder socialista y su primera legislatura en el poder se pueden resumir en la extensión de derechos civiles y políticos, así como en la mejora de la democracia española. Su estilo de oposición huyó de las estridencias, ejerciendo lo que él llamó oposición útil, y muchas de sus decisiones como presidente del Gobierno afectaron a colectivos que no ejercían plenamente sus derechos, como, por ejemplo, las mujeres o los homosexuales. También es cierto que la política social tuvo un lugar destacado, creando los servicios de dependencia o aumentando las pensiones mínimas<sup>21</sup>.

Pero ese proyecto socialista tenía fuertes carencias en materia económica (el propio modelo de crecimiento basado en el ladrillo y en el turismo de baja calidad) y respecto al diseño del Estado del

Bienestar (una sociedad más envejecida, con un elevado número de inmigrantes). Una vez en el gobierno, no se hizo esfuerzo alguno por modificar el modelo productivo, el mercado laboral o las políticas de bienestar, lo que repercutió cuando la crisis económica, a partir del año 2008, estranguló el crecimiento. En muchas ocasiones, el Gobierno Zapatero se dejó llevar por las circunstancias, de forma errática, cambiando sus decisiones en breves espacios de tiempo, y aprobando medidas que poco antes se habían rechazado con rotundidad. Junto con ello, un exceso de optimismo en muchas de las declaraciones acabó reforzando la idea de improvisación y falta de proyecto.

Una segunda dificultad para el PSOE en los últimos años fue la propia fortaleza del PP, con un electorado muy fiel e inasequible a los cambios. Desde el año 2000, se ha movido entre los 9,7 millones de votantes de 2004 a los 10,8 millones de 2011. Por el contrario, los apoyos del PSOE han sido mucho más volátiles, pasando de los 11,3 millones de electores de 2008 a los 7 millones de 2011. Mientras que el PP se ha movido en una franja de poco más de un millón de votantes, la volatilidad del PSOE ha sido de más de cuatro millones de electores.

Otra de las ventajas del actual PP es la evaluación que hacen los ciudadanos de su capacidad para gestionar la economía. Los datos de encuesta revelan que en “aquellas [políticas] que son susceptibles de un alto debate ideológico, como pueden ser la sanidad, la educación o las po-

21 Véase el capítulo “Cuatro años de gobierno socialista” en el IDE 2008.

líticas sociales, el Partido Socialista muestra mayor fortaleza. Así, cuando está en el Gobierno, sus mayores ventajas las obtiene en este tipo de políticas y, cuando está en la oposición, las menores desventajas. En cambio, el Partido Popular tiene su mayor fortaleza en políticas como la economía y el empleo. Al igual que observamos en el PSOE, en este tipo de políticas tiene sus mayores diferencias cuando está en el Gobierno y las menores cuando está en la oposición”<sup>22</sup>.

En un contexto de crisis económica esta ventaja es muy significativa. Es determinante para diseñar la estrategia política. Si a esto se le añade la incapacidad del PSOE como organización para generar cuadros formados y competentes, ya aludida, se puede entender el hundimiento electoral de los socialistas a lo largo de 2011.

En definitiva, la oposición a la que se enfrentó el Gobierno de Rodríguez Zapatero no tenía nada que ver con la que existía en los años ochenta. Hasta la refundación de la derecha por parte de José María Aznar, Alianza Popular era un partido con muy escasos apoyos y sin apenas fortalezas. Hoy por hoy, los ciudadanos tienen una alta valoración de la capacidad del PP para gestionar la economía.

Esto no quiere decir que los populares no pasaran por dificultades en los últimos años. Como se ha señalado anteriormente, el liderazgo de Mariano Rajoy fue cuestionado en sus propias filas tras la

derrota de 2008. Sobrevivió dentro de la organización gracias al apoyo de importantes barones territoriales. Pero Rajoy también fue cuestionado por los ciudadanos; en las encuestas del CIS, solo logró superar en valoración media al presidente del Gobierno en el tramo final de la legislatura, y siempre estuvo peor valorado que el candidato socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba.

Junto con el problema del liderazgo, la corrupción también debilitó al PP, muy especialmente la trama Gürtel. Este caso no solo afectaba a dos de sus importantes bastiones electorales, Madrid y Valencia, sino que, además, cuestionaba la legalidad de la financiación del Partido Popular. De hecho, una de las consecuencias de esta trama fue la dimisión del presidente de la Comunidad Valenciana, Francisco Camps, aunque lo hizo tras ganar las elecciones autonómicas y enormemente presionado desde dentro de su formación.

No obstante, se sabe que la corrupción, pese a castigarse en las urnas, no suele derrostrar gobiernos<sup>23, 24</sup>. Por ello, una vez se superó el cuestionamiento interno del liderazgo de Mariano Rajoy, la estrategia del PP fue el silencio. No era necesario que los dirigentes conservadores hicieran propuestas. Se esperaba que la situación económica acabaría con el Gobierno y le entregaría el poder al PP. El Ejecutivo se desgastaría y los españoles acabarían votando al partido que tiene una alta reputación como gestor.

<sup>22</sup> Véase Ignacio Urquizu (2011), 20-N: ¿ideología o economía?, Fundación Rafael Campalans, *Revista fer* N. 27.

<sup>23</sup> Véase el capítulo “Los electores ante la corrupción” en este mismo informe.

<sup>24</sup> Gonzalo Rivero y Pablo Fernández (2011), Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007, Fundación Alternativas, *Estudios de Progreso* 59.

# Conclusiones

**1** En 2011, el PSOE ha cosechado los peores resultados electorales de la democracia. La debacle socialista no se ha traducido en un avance sustancial de votos al PP. De hecho, la derecha ha ganado muy pocos apoyos respecto a 2008. Pero el hundimiento socialista ha permitido que la formación conservadora acumule el mayor poder institucional que ha tenido en democracia.

**2** Para explicar estos resultados, hay que considerar los factores a los que se ha enfrentado cada partido político. El PSOE, como partido del Gobierno, ha tenido que gestionar una crisis de enorme profundidad y duración, desconocida para varias generaciones de ciudadanos, acostumbradas a un ciclo largo de crecimiento económico. Puesto que la recesión ha pasado por distintas fases, el Ejecutivo hubo de reaccionar de modos distintos, con medidas de diferente graduación y sentido, lo que generó el desconcierto en sus bases electorales. La carencia de un relato que haya dado coherencia a su práctica política y la percepción de inconsistencia profesional (los socialistas no son buenos gestores) e ideológica por parte de la opinión pública, influyeron en su derrumbe.

**3** El PP, una vez superó el cuestionamiento de su liderazgo interno, decidió entregarse al silencio. Su estrategia fue no decir nada, no apoyar nada, no producir alternativas que asustasen a la po-

blación, y esperar que el Gobierno fuese desgastándose por sí mismo. Confía que la crisis le llevaría al poder. No se equivocó.

**4** Los dos principales partidos tienen distintos retos por delante. Por su parte, el PSOE debe cambiar su modelo de organización para poder corregir algunos de sus problemas. Su incapacidad para generar cuadros competentes lastra enormemente sus posibilidades de competición con el PP, quien además es percibido por los ciudadanos como un partido más capacitado para afrontar determinados problemas, como los económicos. El nuevo secretario general del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, ya ha anunciado una conferencia de organización antes que finalice el primer semestre de 2012. De no corregir este, entre otros errores (la percepción de que no tiene un mismo discurso en todas las comunidades autónomas, la actualización de su política de ingresos fiscales y de las reformas que una nueva situación demográfica requiere en el Estado del Bienestar...), el PSOE puede pasar una larga temporada en la oposición, so pena de que la crisis sea tan larga que tenga una segunda vuelta en cuanto a resultados electorales (mandar a la oposición a los gobiernos incapaces de dominarla y gestionarla con proporcionalidad). Dentro de su organización existen abundantes ejemplos, como los de Madrid, Valencia, Murcia o La Rioja. En estos territorios, el PSOE se muestra in-

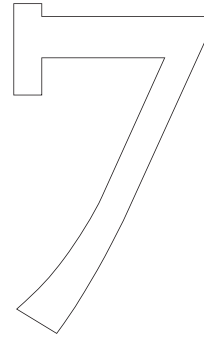
capaz de arrebatarle la mayoría al PP y cada nueva elección es un incremento de la ventaja del PP respecto al PSOE. Si no rectifica los errores que se constatan en los últimos tiempos, el PSOE de los próximos años puede semejarse a la AP de los ochenta.

**5** El PSOE, además, está compitiendo ahora por parte de su electorado con formaciones como IU y UPyD. En las elecciones del 20-N, una parte significativa de los antiguos votantes del PSOE se han marchado a estas formaciones<sup>25</sup>. Por ello, la exigencia es mucho mayor.

**6** El principal reto del PP es mantener su prestigio de buen gestor y evitar que su durísimo plan de ajuste (evidenciado después de las elecciones, ya que en el programa electoral procuró obviar toda alusión a los sacrificios de los ciudadanos) cause estragos en las filas de sus votantes, a los que se dijo, por ejemplo, que no se les subirían los impuestos o no se abarataría el despido. En el año 1996, cuando llegaron por primera vez al poder, las bases del crecimiento ya estaban asentadas por el último Ejecutivo de Felipe González. Ahora, la crisis es más larga, multidisciplinar e incierta, y se está llevando por delante a todos los Gobiernos que la gestionan, sean del signo ideológico que sean.

<sup>25</sup> En la medida que no existen todavía datos postelectorales, no podemos cuantificar las transferencias de votos entre partidos.





# Quinta medición de la democracia

---

## I. Introducción

La valoración de la democracia en España en 2011 es de 5,8 puntos sobre 10, de acuerdo con la evaluación que desde 2008 realizan los expertos consultados por el Informe sobre la Democracia en España (IDE). Esta puntuación es una décima menos que la nota obtenida en 2010 y consolida la tendencia negativa que se observaba desde 2007. Durante 2011, la política económica fue objeto de fuertes injerencias por parte de organismos e instituciones internacionales ajenas al escrutinio de la ciudadanía. Para los expertos consultados, el control de una parte importante de la agenda política por parte de instituciones supracionales como la Unión Europea, el Banco Central Europeo o el Fondo Monetario Internacional devino en el principal déficit democrático en nuestro país.



Estas injerencias repercutieron de forma significativa en el comportamiento político de los ciudadanos así como en sus condiciones de vida. En la segunda mitad de 2011 apareció el movimiento 15-M que, de forma espontánea, reunió y aglutinó el malestar de una parte significativa de la ciudadanía respecto al funcionamiento de la democracia. El movimiento 15-M explicitó el distanciamiento de los representantes políticos con sus votantes a través de la denuncia del carácter poco proporcional del sistema electoral o de los importantes casos de corrupción aparecidos durante 2011. Para los expertos, la aparición de este movimiento explicaría el aumento de la valoración de la participación política. Además de los efectos en la participación, las injerencias internacionales en la agenda económica del Gobierno podrían explicar, según los expertos, el deterioro de los derechos sociales y laborales de los ciudadanos.

La medición de la calidad de la democracia que realiza el equipo investigador de la Fundación Alternativas es la más antigua que se efectúa en España. Desde un inicio este proyecto pretende impulsar las buenas prácticas democráticas, localizar los problemas más graves que aquejan a nuestra democracia y servir de guía a los distintos Gobiernos para tomar medidas sobre las deficien-

cias detectadas en nuestra evaluación. Al repetir el mismo cuestionario cada año, se puede hacer el seguimiento y medir el impacto de las medidas políticas adoptadas sobre los puntos que son objeto de análisis. Si contemplamos la serie histórica, puede comprobarse cómo las denuncias ciudadanas, que se han multiplicado en el último año (corrupción, sumisión de la política a los mercados, partidos políticos alejados de los ciudadanos...), convergen en muchos puntos con el diagnóstico de los expertos.

En Europa, la satisfacción con la democracia ha caído considerablemente en los últimos años. Índices comparativos de la democracia, como el *Democracy Index* (Economist Intelligence Unit, 2011), han rebajado la calificación de la calidad de la democracia a países como Francia, Italia o Grecia en el último año. En Francia, el apoyo a la democracia es el más bajo de Europa. La falta de respeto a las minorías, sobre todo a las de origen árabe o el hiperpresidencialismo desarrollado por Sarkozy, podrían haber originado este descenso en la calificación<sup>1</sup>. Por su lado, Italia y Grecia se perciben como países con un alto grado de corrupción<sup>2</sup>.

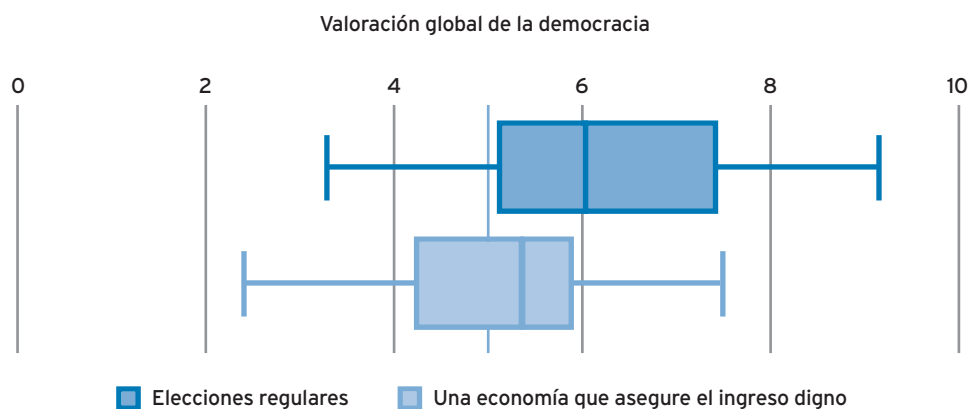
Los últimos años han estado marcados por el impacto de la peor crisis económica que ha padecido la España democrática. Los resultados económicos son malos y ello tiene impacto en la po-

<sup>1</sup> Según los datos recogidos de la *Economist Intelligence Unit* (2011).

<sup>2</sup> De acuerdo con la organización *Transparency International*, Italia ocupa el puesto 24 en el *ranking* de los países más corruptos de la UE; Grecia se sitúa en el penúltimo lugar. Si, no obstante, se observa su ubicación en el *ranking* mundial, Italia ocupa el lugar 69 y Grecia se sitúa en el puesto 80 de un total de 182 países. Los resultados se pueden consultar en <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>.

## Gráfico 1

### Distribución de la evaluación de la democracia española en 2012 (según característica esencial que le atribuyen los expertos)



Fuente: elaboración propia

lítica. Los países con menos problemas económicos como Dinamarca, Noruega, Alemania o Suecia apenas han visto deteriorada la satisfacción ciudadana con el funcionamiento de su democracia. En cambio, en países afectados profundamente por la crisis como Italia, Portugal, Irlanda, Grecia, España, incluso Francia y el Reino Unido, la satisfacción con la democracia ha bajado más de 15 puntos en menos de dos años. Esta relación entre crisis económica y mala valoración del funcionamiento de la democracia es lógica si se tiene en cuenta la definición pragmática de democracia que tienen los ciudadanos.

Del mismo modo que para los ciudadanos la certidumbre de contar con un ingreso digno es la característica más importante de la democracia<sup>3</sup>, para la mayoría de los expertos de nuestro estu-

dio los procesos electorales limpios y libres definen sustancialmente un régimen democrático. No hay consenso entre los politólogos sobre cuál es la característica esencial de nuestra democracia. Los expertos que participan en esta medición reflejan esa falta de consenso y, consecuentemente, otorgan distintas valoraciones al funcionamiento de la democracia. Mientras que los expertos que priman la celebración de elecciones limpias y competitivas otorgan a la democracia española un 6,1; los que consideran que la democracia tiene que garantizar unas mínimas condiciones económicas al individuo dan a la democracia española un aprobado raspado (5,1). De ahí que no resulte sorprendente que las percepciones ciudadanas sobre la democracia española suelen ser más pesimistas que las que emiten los expertos.

<sup>3</sup> Según la encuesta de la calidad de la democracia del CIS (2007 y 2009).

Tabla 1

## Esferas y áreas de la evaluación democrática

Esferas	Áreas
A. Ciudadanía, leyes y derecho	A.1 Ciudadanía A.2 Estado de derecho A.3 Derechos civiles y políticos A.4 Derechos económicos y sociales
B. Representación política	B.1 Elecciones libres y limpias B.2 Papel democrático de los partidos
C. Gobernabilidad y rendición de cuentas	C.1 Control del Gobierno C.2 Acción del Gobierno C.3 Ausencia de corrupción
D. Sociedad civil y participación	D.1 Medios de comunicación D.2 Participación política
E. Internacional	E.1 Relaciones internacionales democráticas

Fuente: elaboración propia

## 2. ¿Qué evaluamos? ¿Quién evalúa? Resumen de resultados

Desde 2008, casi coincidiendo con el inicio de la crisis económica y de la segunda legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, expertos de nuestro país evalúan la calidad de la democracia española a partir de una metodología propia, inspirada en la del *Human Rights Center* de la Universidad de Essex<sup>4</sup>. Con esta medición se persigue comprobar hasta qué punto las instituciones responden a los ideales de la democracia representativa.

Los principios democráticos en los que se basa este programa de evaluación son dos: 1) el control ciudadano sobre los políticos y sobre las decisiones políticas; y 2) la igualdad en el acceso a la esfera política de todos los ciudadanos para ejercer ese control. Es decir, el punto de partida de esta evaluación tiene más en cuenta los procesos que los resultados. Aunque no se miden las desigualdades económicas o el número de parados, sí se consideran las desigualdades sociales, los derechos laborales o las barreras de acceso a los servicios públicos.

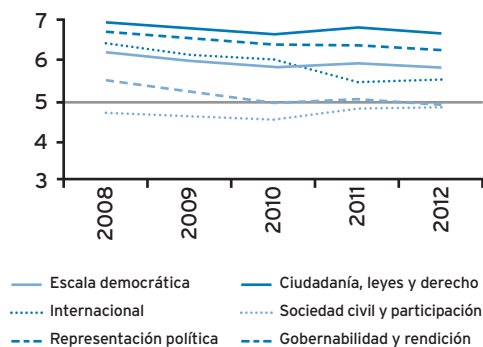
<sup>4</sup> Human Rights Centre (2008): *Democratic Audit*, obtenido el 2 de febrero de 2008, en <http://www.democraticaudit.com>.

La evaluación la realizan expertos, fundamentalmente académicos, puntuando en una escala de 0 a 10 el grado de cumplimiento de indicadores que miden diferentes componentes del marco democrático. Los indicadores, 57 en total, se agrupan en 5 esferas (Tabla 1): a) ciudadanía, leyes y derechos; b) representación política y elecciones; c) gobernabilidad y rendición de cuentas; d) sociedad civil y participación; y e) política exterior. La descomposición del sistema democrático en 5 esferas, 11 áreas y 57 indicadores permite tener una visión completa y detallada del funcionamiento de la democracia en España. Al medir de forma individualizada cada uno de los componentes del sistema democrático es posible detectar y localizar las debilidades y comprobar dónde están las fortalezas del sistema.

La valoración media de la calidad de la democracia española en el 2011, teniendo en cuenta los 57 indicadores, vuelve a estar por debajo del 6 por segundo año consecutivo, obteniendo una nota de 5,8. La tendencia que mantiene la mayoría (36) de los indicadores es, además, descendente. Las esferas peor valoradas continúan siendo las que miden, por una parte, la capacidad y las garantías que tiene la sociedad civil para participar y controlar la acción de los políticos (4,8) y, por otra, la esfera que mide la rendición de cuentas por parte de los gobernantes (5,0), que incluye la falta de transparencia y la corrupción política. Por encima de la valoración media, sobresale la alta puntuación que, sistemáticamente, se otorga a la esfera que mide la garantía de los derechos y libertades en el marco de un

## Gráfico 2

### Medias de las esferas por año



Fuente: elaboración propia

Estado de derecho (6,6). Hay que señalar, no obstante, que esta esfera ha visto reducida su valoración en dos décimas con respecto al año pasado. También por encima de la media destaca la esfera que mide la calidad del proceso electoral y de la representación política (6,2). Al interpretar esta puntuación hay que tener en cuenta, sin embargo, el hecho de que esta esfera incluye dos dimensiones que alcanzan notas muy desiguales: por un lado, la que mide la limpieza y libertad con que se celebran las elecciones en España, con notas muy altas; por otro lado, la dimensión que mide la calidad de los partidos políticos como los principales instrumentos en torno a los cuales se articula la representación política. Esta segunda dimensión recibe puntuaciones muy bajas. Por último, la esfera que mide el impacto de las relaciones internacionales en la calidad de la democracia nacional (5,5) acumula una pérdida de un punto desde que se inició la crisis económica en 2008.

En las siguientes páginas presentamos los resultados generales y los de cada una de

Tabla 2

Principales deficiencias de la democracia española en 2012

	Nota 2012	Ranking 2008
Interferencias internacionales en la política nacional	2,5	1º
Dependencia económica del poder político	2,8	3º
Corrupción	3,3	2º
Inaccesibilidad de los representantes	3,6	4º
Acceso desigual al poder	3,8	5º
Principio de cooperación internacional	3,9	6º
Falta de mecanismos para perseguir la corrupción	4,2	8º
Lejanía de los partidos	4,2	10º
Falta de cooperación entre niveles de Gobierno	4,4	9º
Baja participación ciudadana	4,5	7º
Medios de comunicación no respetuosos	4,5	11º
Dependencia de partidos frente a intereses económicos	4,5	12º

Fuente: elaboración propia

las esferas y áreas, llamando la atención sobre los cambios más significativos que se han producido en los últimos cuatro años.

### 3. Los principales puntos negros de la democracia española

A pesar de que la nota media de la calidad de la democracia española está por encima del aprobado, los expertos detectan aspectos deficitarios, que podemos dividir en tres bloques, según se muestra en la Tabla 2. El primer bloque hace referencia a la distorsión en la representación política que surge como consecuencia de la crisis económica.

En la lista de las principales deficiencias, se encuentran las interferencias internacionales en la política nacional y la falta de autonomía del poder político frente a los poderes económicos, que ocupan, respectivamente, el primer y tercer pue-

to del *ranking* incluido en la Tabla 2. A lo largo de 2011, varios países de Europa fueron intervenidos, como Grecia, Portugal e Irlanda, y otros, como España, han tenido que cambiar su Constitución y su política económica para satisfacer las exigencias de instituciones ajenas a su soberanía nacional. Los expertos no juzgan la eficacia de las medidas, pero sí muestran, con su baja valoración, la pérdida de soberanía de la política nacional.

El segundo bloque de déficit está relacionado con la incapacidad de las instituciones democráticas españolas en su lucha contra la corrupción política, asunto que ocupa la tercera posición en el *ranking*. Como se ha venido explicando en los números anteriores del IDE, la corrupción es uno de los problemas recurrentes de nuestra democracia. Este año los escándalos de corrupción no solo han salpicado a la clase política, sino a banqueros, a empresarios e incluso a la Casa Real. La

corrupción es un problema cuya percepción empeora año a año. Según el índice de *Transparency International*<sup>5</sup>, España ha retrocedido diez puestos y ha bajado su nota un punto, sobre un total de diez, en los últimos diez años. A pesar de este descenso, su puntuación todavía no es comparable a la de las democracias más corruptas de Europa, como la de Italia y Grecia. Sin embargo, no se ha mejorado en la persecución del fraude y de la corrupción, según los expertos, aunque hay que reconocer, en beneficio del Gobierno central, que la mayoría de los escándalos de corrupción política que se han detectado en los últimos años han estado relacionados con los niveles subnacionales de la Administración pública, ayuntamientos, diputaciones y gobiernos regionales. A pesar de que la descentralización favorece el acercamiento de los representantes a sus representados, parece que nuestros representantes subnacionales están menos vigilados que los de nivel nacional.

Por último, el tercer bloque de deficiencias de la democracia española se refiere a los partidos y a la representación política. Los expertos dan cuenta de un problema antiguo de la democracia española: la mala imagen de los partidos, que se ha agudizado de forma extraordinaria en el último año, hasta convertir a la clase política en uno de los tres principales problemas de España<sup>6</sup>. Los expertos

consideran que los partidos políticos se pliegan a los intereses económicos. Las encuestas ciudadanas coinciden con la visión de los expertos sobre los partidos políticos españoles. Se les ve incapaces, insensibles, corruptos y egoístas, más preocupados por su funcionamiento interno que por los problemas de la sociedad<sup>7</sup>. Este año, tampoco ha ayudado a mejorar la imagen de los partidos el método de sucesión elegido por el PSOE para elegir a su candidato a presidente de Gobierno, un proceso cerrado con un único aspirante, en el que no intervino la militancia.

#### **4. Las principales fortalezas de la democracia española**

A menudo, cuando se discute la calidad de la democracia en España, nos olvidamos de sus fortalezas, centrándonos en denunciar sus problemas. Llamamos fortalezas a aquellos indicadores que alcanzan un notable en la valoración de los expertos. Aunque parezcan indicadores inmutables e irreversibles, conquistas democráticas que compartimos todas las democracias occidentales, no se puede olvidar la vigilancia de su cumplimiento efectivo.

España puede presumir, según los expertos y según todos los informes internacionales, de celebrar elecciones

<sup>5</sup> El índice es denominado *Corruption Perceptions Index* y puede encontrarse en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>6</sup> La serie completa de la percepción de los problemas económicos por parte de los ciudadanos españoles puede consultarse en [http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html).

<sup>7</sup> Encuesta CIS 2859 (2011).

Tabla 3

Principales fortalezas de la democracia española en 2012

	Nota 2012	Ranking 2008
Elecciones limpias	8,7	1º
Voto libre	8,6	2º
Libertad de asociación protegida	7,9	4º
Libertad de expresión protegida	7,6	5º
Gobiernos estables	7,6	10º
Derecho a vivir como uno quiera	7,6	7º
Cumplimiento de las obligaciones europeas	7,5	3º
Libertad religiosa protegida	7,5	10º
Libertad sindical	7,4	13º
Derecho de lengua	7,3	16º
Protección de la salud	7,2	15º
Convivencia de grupos sociales	7,2	12º
Ajuste de la legalidad de los funcionarios	7,2	9º
Respeto del derecho internacional	7,1	11º

Fuente: elaboración propia

en un contexto de libertad. También hay que resaltar dentro del *ranking* de las fortalezas (Tabla 3), que, a diferencia de otros países como Francia, el Reino Unido o las democracias modélicas del norte de Europa, como Suecia o Noruega, en España no se ha deteriorado la convivencia entre los grupos sociales, incluso a pesar de la grave crisis económica. La protección de la salud sigue puntuando alto, aunque este indicador se haya deteriorado significativamente en el último año y además, como reconocen también los estudios comparativos internacionales, nuestros funcionarios desarrollan su trabajo dentro de los márgenes de la legalidad. El derecho de uso de la lengua, aunque sea objeto de interesada disputa política por parte de algunos partidos, está garantizado y protegido en este país y alcanza a todas las lenguas oficiales. La libertad de expresión continúa en el lado

de las fortalezas de la democracia española. No ha habido ningún retroceso en este sentido.

**5. La calidad de la democracia: resultados por áreas**

**a) Ciudadanía y Estado de derecho**

Las valoraciones de la dimensión de la ciudadanía, además del mantenimiento de la convivencia de los distintos grupos sociales, se presentan como una de las fortalezas de la democracia española. Sin embargo, el derecho de las minorías ha caído por debajo del 7 por primera vez y acumula una pérdida de 6 décimas desde 2008. Quizás la minoría más vulnerable, como consecuencia de la crisis, ha sido la de los inmigrantes. En España, los derechos de la ciudadanía dependen de la comunidad autónoma donde se habita.

Tabla 4

**Ciudadanía, leyes y derechos. Ciudadanía**

<b>A) Ciudadanía, leyes y derechos</b>					
1. Ciudadanía	2008	2009	2010	2011	2012
A.1.1 Consenso sobre fronteras	5,3	5,7	5,4	5,8	5,6
A.1.2 Derechos de minorías	7,6	7,2	7,1	7,1	6,9
A.1.3 Derechos de ciudadanía	5,7	5,5	5,5	5,9	5,5
A.1.4 Convivencia de grupos sociales	7,5	7,3	7,2	7,2	7,2
A.1.5 Convivencia de territorios	6,4	6,2	6,1	6,5	6,4

Fuente: elaboración propia

Tabla 5

**Ciudadanía, leyes y derechos. Estado de derecho**

<b>A) Ciudadanía, leyes y derechos</b>					
1. Estado de derecho	2008	2009	2010	2011	2012
A.2.1 Cumplimiento de legalidad	6,6	6,6	6,5	6,9	6,6
A.2.2 Ajuste a legalidad de funcionarios	7,1	6,9	7,0	7,2	7,2
A.2.3 Independencia de jueces	5,9	5,8	5,4	5,7	5,5
A.2.4 Acceso igual a justicia	5,5	5,4	5,2	5,1	5,2
A.2.5 Legislación penal imparcial	6,3	6,0	5,8	5,8	5,8

Fuente: elaboración propia

En cuanto al Estado de derecho, su déficit más grande está relacionado con la desigualdad. Tanto los expertos como los ciudadanos perciben que la justicia trata peor a los ciudadanos con menos recursos económicos. Se puede ver en la Tabla 5 cómo es el indicador que recibe peor puntuación (5,2) en esta dimensión. En España, en los últimos años el debate público sobre el funcionamiento del Estado de derecho se ha centrado en la politización de la justicia, en la falta de independencia de los jueces o en el funcionamiento del Tribunal Constitucional, pero apenas se han hecho propuestas de mejora. El 80% de los ciudadanos piensa que los ricos son mejor tratados por la justicia que los ciudadanos pobres. Si

se percibe que hay una exclusión judicial de los ciudadanos con menos recursos, si se cree que los poderosos obtienen mejor trato judicial que el resto de los ciudadanos, se resquebraja la confianza en uno de los pilares del Estado de derecho, la igualdad efectiva ante la ley.

**b) Derechos civiles y políticos más saludables que los derechos sociales y económicos**

Los derechos económicos y sociales de este país han dejado de ser una de sus fortalezas y su valoración media ha caído a la nota más baja desde que se realiza este informe. Es uno de los cambios más notables y que más relación tiene con la respuesta de los Gobiernos occidentales a la



Tabla 6

Ciudadanía, leyes y derechos. Derechos civiles y políticos

<b>A) Ciudadanía, leyes y derechos</b>					
1. Derechos civiles y políticos	2008	2009	2010	2011	2012
A.3.1 Libertad de expresión protegida	7,7	7,5	7,4	7,8	7,6
A.3.2 Libertad de asociación protegida	8,2	8,0	7,8	7,9	7,9
A.3.3 Libertad religiosa protegida	8,1	7,8	7,6	7,9	7,5
A.3.4 Derecho de lengua	7,3	7,0	7,1	7,3	7,3
A.3.5 Derecho a vivir	7,7	7,5	7,3	7,9	7,6

Fuente: elaboración propia

Tabla 7

Ciudadanía, leyes y derechos. Derechos económicos y sociales

<b>A) Ciudadanía, leyes y derechos</b>					
1. Derechos económicos y sociales	2008	2009	2010	2011	2012
A.4.1 Protección de la salud	7,6	7,5	7,5	7,5	7,2
A.4.2 Garantía de educación	6,6	6,4	6,4	6,5	6,3
A.4.3 Respeto al derecho de los trabajadores	6,3	5,9	5,8	5,7	5,6
A.4.4 Libertad sindical	8,3	7,9	7,7	7,7	7,4

Fuente: elaboración propia

crisis económica. A diferencia de los derechos civiles y políticos donde se mantienen las notas por encima del notable (Tabla 6), los derechos de los ciudadanos han dejado de estar igual de protegidos en el ámbito del trabajo, de la salud y de la educación, según los expertos (Gráfico 3).

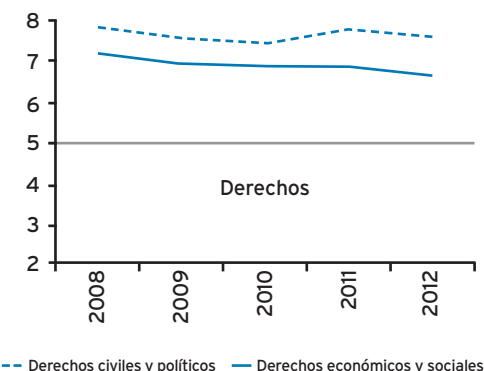
Los derechos sociales podrían estar condicionados por los resultados económicos (Tabla 7). Los expertos perciben que la crisis ha mermado derechos tan importantes como el de recibir una educación pública de calidad. Hay que recordar que el principal responsable de la gestión de las políticas educativas son los gobiernos autonómicos. En varias comunidades autónomas (Madrid, Galicia, Navarra o Castilla-

La Mancha) se han desarrollado huelgas del profesorado durante el último año por los recortes en educación. Los recortes también llegaron este año a la sanidad, alcanzando notoriedad por primera vez en España el debate sobre la viabilidad de una sanidad gratuita y universal. En Cataluña, por ejemplo, ya se ha puesto en marcha un plan de choque para reducir los gastos sanitarios. Nuestros expertos consideran que hemos retrocedido significativamente en los últimos tres años.

Por último, la valoración de cuestiones referidas al ámbito laboral registra la mayor bajada desde 2008. La reforma laboral de 2010 no ha permitido la entrada de más trabajadores al mercado de

### Gráfico 3

#### Evolución de la opinión de los expertos sobre la democracia española



Fuente: elaboración propia

trabajo, a pesar de la pérdida de derechos de los ciudadanos que estaban ya trabajando en cuanto a la protección frente al desempleo, la caída de poder adquisitivo y la merma de derechos de jubilación.

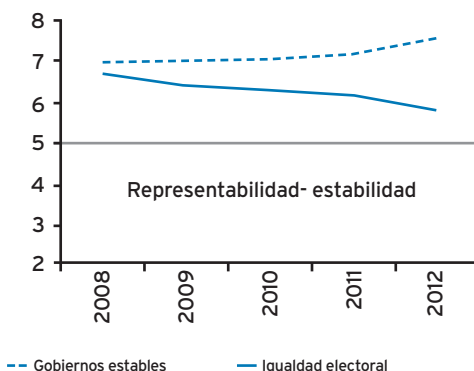
### c) La estabilidad de los Gobiernos frente a la escasa proporcionalidad

Los expertos valoran como una de las fortalezas de nuestra democracia la existencia de gobiernos estables, pero al mismo tiempo son cada año más críticos con el sistema electoral y sus limitaciones a la hora de generar parlamentos que reflejen lo más fielmente posible los apoyos electorales de algunos partidos (Gráfico 4).

En los últimos tiempos, se ha discutido mucho en España sobre la falta de proporcionalidad de nuestro sistema electoral, que provocaría la distorsión del principio de una persona, un voto. Pero se ha insistido menos en la estabilidad de los gobiernos españoles que están a la cabeza de las democracias europeas por su duración.

### Gráfico 4

#### Evolución de la opinión de los expertos sobre la democracia española



Fuente: elaboración propia

Este año, el Gobierno en minoría de Rodríguez Zapatero, como todos los Ejecutivos anteriores, ha podido decidir la fecha de su disolución. El movimiento del 15-M condenaba nuestro sistema electoral, pero los expertos, a pesar de que cada año se muestran más críticos con el mismo, lo aprueban con una calificación similar a la que recibe la democracia española.

A pesar de que cada año los expertos se han ido mostrando más críticos con la escasa proporcionalidad del sistema electoral, las elecciones del 20 de noviembre son, de todas las celebradas, las que han producido más pluralismo político en el Parlamento. Los partidos pequeños de ámbito nacional, Izquierda Unida (IU) y Unión Progreso y Democracia (UPyD) han multiplicado por cinco su representación. No obstante, ha de insistirse en que, según los expertos que realizan esta auditoría, no es esta la dimensión donde se concentran los principales problemas de nuestra democracia.

Tabla 8

Representación política. Elecciones libres y limpias

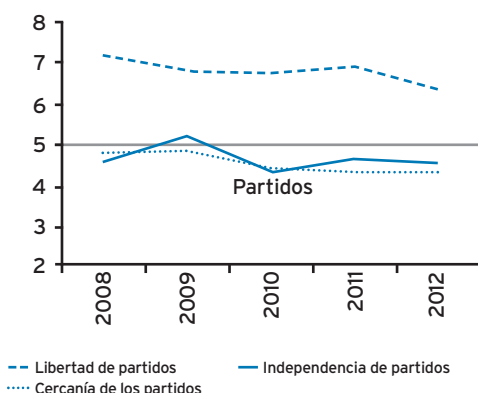
B) Representación política

1. Elecciones libres y limpias	2008	2009	2010	2011	2012
B.1.1 Voto libre	8,4	8,2	8,4	8,6	8,6
B.1.2 Elecciones limpias	8,9	8,8	8,8	8,8	8,7
B.1.3 Igualdad electoral	6,7	6,4	6,3	6,2	5,9
B.1.4 Acceso a medios asegurado	6,7	6,3	6,1	6,1	5,9
B.1.5 Voto igualitario	7,0	6,5	6,1	5,9	5,5
B.1.6 Parlamento representativo	6,6	6,0	5,8	5,7	5,1
B.1.7 Participación alta en elecciones	6,0	6,4	6,2	5,8	6,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico 5

Evolución de la opinión de los expertos sobre la democracia española



Fuente: elaboración propia

d) Más dificultades para crear un partido y partidos cada vez más lejanos de los ciudadanos

Otra de las fortalezas de la democracia española se refiere a las facilidades que ofrece para que se puedan crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos institucionales. Esta dimensión se ha deteriorado significativamente el último año (Gráfico 5). En 2011, el PSOE y el PP acordaron esta-

blecer una nueva barrera institucional a los partidos sin representación parlamentaria que aspirasen a presentarse a las elecciones. Es posible que los expertos hayan valorado negativamente esta medida, bajando más de medio punto en un solo año el indicador que mide la libertad para crear y, sobre todo, mantener partidos políticos. En las últimas elecciones, cualquier fuerza política que decidiera concurrir a las elecciones necesitaba el 0,1% de avales en cada circunscripción que se presentara, lo que implicaba reunir por lo menos 35.000 firmas para presentarse en todo el territorio español.

Además, los problemas de representación política en España están relacionados con la baja calidad de los partidos (Tabla 9). Según los expertos, la distancia que media entre los ciudadanos y los partidos políticos constituye una de las diez debilidades de nuestra democracia. Igualmente, los partidos están mal valorados por la ciudadanía. La mayoría de los ciudadanos piensa que los partidos no se interesan por sus problemas y que actúan en su pro-

Tabla 9

**Representación política. Papel democrático de los partidos**

<b>B) Representación política</b>					
<b>2. Papel democrático de los partidos</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
B.2.1 Libertad de partidos	7,2	6,9	6,8	7,0	6,4
B.2.2 Gobiernos estables	7,0	7,1	7,1	7,2	7,6
B.2.3 Efectividad de la oposición	6,4	6,3	5,9	6,0	6,3
B.2.4 Independencia de partidos	4,6	5,2	4,3	4,6	4,5
B.2.5 Cercanía de los partidos	4,8	4,9	4,4	4,3	4,3

Fuente: elaboración propia

Tabla 10

**Gobernabilidad y rendición de cuentas. Control del Gobierno**

<b>C) Gobernabilidad y rendición de cuentas</b>					
<b>1. Control del Gobierno</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
C.1.1 Poderes del parlamento	6,1	5,6	5,2	5,8	5,7
C.1.2 Transparencia informativa	6,1	5,4	5,4	5,7	5,4
C.1.3 Presupuestos transparentes	6,7	6,0	6,0	6,4	5,7
C.1.4 Rendimiento de cuentas del Gobierno	6,8	6,7	6,4	6,6	6,4

Fuente: elaboración propia

pio beneficio, olvidándose de los deseos y las preferencias de sus representados<sup>8</sup>. Se ha roto completamente la creencia o la confianza de que los partidos actúan por el interés general, en lugar de por el interés partidista. Llama la atención que durante los años en los que el Gobierno socialista tomó más medidas impopulares, opuestas a sus intereses electorales, no haya mejorado la percepción de que los partidos actúan movidos principalmente por el interés general.

**e) Deterioro en la rendición de cuentas y en la transparencia**

Hace cuatro años, los cuatro indica-

dores que miden la rendición de cuentas y la transparencia puntuaban por encima del 6; en 2012 solo uno sobrepasa esa barrera de calidad: el rendimiento de cuentas por parte del Gobierno. Tanto el poder del Parlamento, la transparencia informativa como la transparencia en los Presupuestos reciben ahora calificaciones por debajo del 6 (Tabla 10).

España no cuenta con una ley de transparencia que garantice el derecho de acceso a la información pública. Las expectativas abiertas en esta legislatura se vieron truncadas por los cambios en las

<sup>8</sup> Encuesta CIS 2859 (2011).

Tabla 11

Gobernabilidad y rendición de cuentas. Acción del Gobierno

<b>C) Gobernabilidad y rendición de cuentas</b>					
<b>2. Acción del Gobierno</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
C.2.1 Capacidad del Gobierno	6,4	6,2	5,7	5,4	5,3
C.2.2 Servicios públicos eficaces	5,8	5,6	5,7	5,6	5,5
C.2.3 Efectividad de poderes autonómicos y locales	6,4	5,7	5,8	5,7	5,7
C.2.4 Responsabilidad de poderes autonómicos y locales	5,5	5,3	5,0	5,2	5,1
C.2.5 Cooperación entre niveles de gobierno	4,5	4,4	4,2	4,3	4,4

Fuente: elaboración propia

prioridades gubernamentales. España es de los países de Europa menos abiertos al escrutinio y al debate público. Este problema ha sido detectado por otras auditorías de la democracia española y no se ha arreglado en los últimos años. La prometida Ley para la Transparencia no se aprobó finalmente en la legislatura pasada. Con esta Ley se debía regular y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información sobre las cuentas o los servicios públicos, como en los países más avanzados de nuestro entorno. La falta de debate con la que se ha producido la reforma de la Constitución Española también es un buen ejemplo de las carencias democráticas.

**f) El Gobierno central, cada vez con menos poderes y sin coordinación con el resto de niveles del Estado**

Los indicadores que miden la acción del Gobierno apenas han variado en el último año, pero si echamos la vista atrás, al inicio de la crisis en 2008, observamos que sí han descendido. Lo más

significativo es que en solo cuatro años ha bajado más de un punto la capacidad que tiene el Gobierno para solucionar los problemas fundamentales de nuestra sociedad (Tabla 11). Este descenso podría estar relacionado con la creencia extendida de que todas las medidas que ha aplicado el Gobierno nacional en materia económica no han servido ni para solucionar el problema del paro, ni para activar el crecimiento económico, ni para rebajar la presión sobre nuestra deuda. Es uno de los diez indicadores que más ha bajado desde que se realiza el Informe sobre la democracia. Por otro lado, la cooperación efectiva entre niveles de Gobierno sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la democracia española y sigue suspendiendo (4,4) como todos los años desde que se realiza este informe. El proceso de descentralización en España no ha ido acompañado de los instrumentos necesarios que eliminen el solapamiento entre las distintas Administraciones, a la vez que mejoren la coordinación.

Tabla 12

## Gobernabilidad y rendición de cuentas. Corrupción

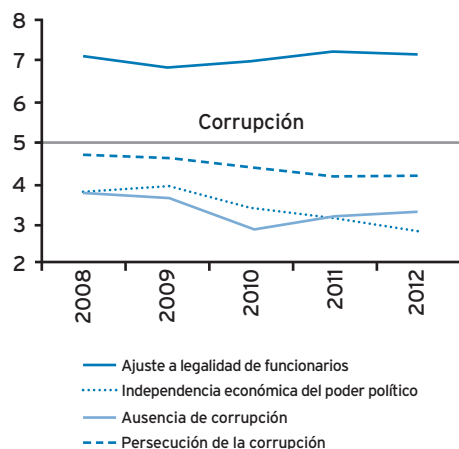
### C) Gobernabilidad y rendición de cuentas

3. Corrupción	2008	2009	2010	2011	2012
C.3.1 Ausencia de corrupción	3,8	3,6	2,9	3,2	3,3
C.3.2 Independencia económica del poder político	3,8	3,9	3,4	3,2	2,8
C.3.3 Persecución de la corrupción	4,7	4,6	4,4	4,2	4,2

Fuente: elaboración propia

Gráfico 6

### Evolución de la opinión de los expertos sobre la democracia española



Fuente: elaboración propia

#### g) La corrupción política sigue siendo uno de los principales problemas de la democracia española

En opinión de los expertos, la corrupción no ha empeorado en el último año. Sin embargo, su calificación sigue siendo muy baja (3,3), situando este problema entre las tres principales deficiencias de nuestro sistema político (Gráfico 6). De hecho, de los países de nuestro entorno, solo Grecia e Italia suelen puntuar más bajo en los índices de *Trans-*

*parency International*. Hay que resaltar que los expertos valoran de forma notable el ajuste de los funcionarios a la ley en el ejercicio de sus funciones. La crisis económica y la pérdida de poder adquisitivo de la mayoría de los funcionarios en España no ha afectado la buena salud de este indicador. No puede dejarse de destacar que, aunque la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas de la democracia española, en los dos últimos años mantiene una levísima tendencia de mejora, según los expertos (Tabla 12).

#### h) La participación mejora pero las instituciones siguen sin promoverla

La participación constituye la esfera peor valorada en el conjunto de la democracia española. Tres de los cinco indicadores no alcanzan el aprobado: la participación ciudadana, el acceso igualitario al poder y la accesibilidad de los representantes. Únicamente el asociacionismo independiente y la participación de la mujer logran calificaciones por encima del cinco (Tabla 12).

Aun así, todos los indicadores aumentan sus notas medias, con la única excepción del acceso igualitario al poder,

Tabla 12

Sociedad civil y participación. Participación

D) Sociedad civil y participación

1. Participación	2008	2009	2010	2011	2012
D.2.1 Asociacionismo independiente	5,7	5,3	5,4	5,6	5,8
D.2.2 Participación ciudadana	4,1	4,0	4,0	4,1	4,5
D.2.3 Participación de la mujer	4,6	4,8	5,0	5,0	5,2
D.2.4 Acceso igualitario al poder	3,5	3,6	3,6	3,8	3,8
D.2.5 Accesibilidad de los representantes	3,7	3,4	3,6	3,5	3,6

Fuente: elaboración propia

Tabla 13

Sociedad civil y participación. Medios de comunicación

D) Sociedad civil y participación

1. Medios de comunicación	2008	2009	2010	2011	2012
D.1.1 Independencia de la prensa	4,8	4,7	4,5	5,0	4,7
D.1.2 Pluralidad informativa	5,2	5,1	4,9	5,3	5,0
D.1.3 Libertad de prensa	6,8	6,4	6,1	6,3	6,0
D.1.4 Medios respetuosos	4,0	4,1	3,7	4,6	4,5

Fuente: elaboración propia

que se mantiene estable. Entre las mejoras, cabe destacar la participación ciudadana, cuyo incremento es de cuatro décimas. Es probable que la aparición del Movimiento 15-M dé cuenta de este ascenso.

Los medios de comunicación componen la cuarta dimensión de la sociedad y civil y la participación. Según se observa en la Tabla 13, de los cuatro indicadores incluidos, dos de ellos logran el aprobado, la pluralidad informativa y la libertad de prensa, mientras que los otros dos, la independencia y la capacidad de ser respetuosos, suspenden. Además, las notas medias de los cuatro indicadores descienden. Los expertos creen que, en el último año, los

medios de comunicación han sido menos respetuosos, se ha perdido pluralidad informativa, hay menos libertad de prensa y, sobre todo, hay menos independencia respecto del poder político y económico.

**i) Cumplimos con Europa, pero pierde la calidad de nuestra democracia**

El Gráfico 7 muestra cómo el nivel de cumplimiento con nuestras obligaciones con Europa se mantiene por encima del notable desde el año que empezó la crisis, y cómo las interferencias políticas y económicas en las decisiones que toma el Gobierno español cada vez hacen más daño a la calidad de nuestra democracia. A la hora de elaborar los

Tabla 14

## Dimensión internacional de la democracia

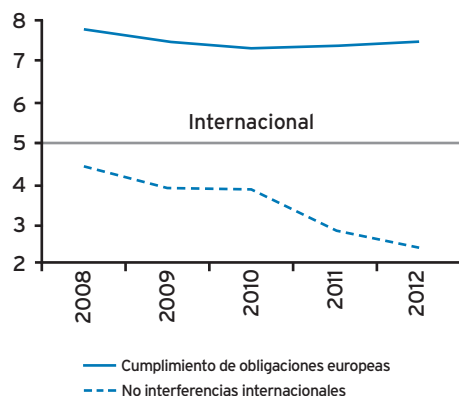
### E) Dimensión internacional de la democracia

	2008	2009	2010	2011	2012
E.1.1 No interferencias internacionales	4,5	4,0	3,9	2,9	2,5
E.1.2 Principio de cooperación internacional	5,1	4,8	4,9	4,1	3,9
E.1.3 Respeto del derecho internacional	7,6	7,3	7,1	7,0	7,1
E.1.4 Cumplimiento de obligaciones europeas	7,8	7,5	7,3	7,4	7,5
E.1.5 Promoción exterior de los derechos	6,9	6,8	6,7	5,8	6,5

Fuente: elaboración propia

### Gráfico 7

#### Evolución de la opinión de los expertos sobre la democracia española



Fuente: elaboración propia

indicadores de este estudio, se daba por hecho que había una relación directa entre más Europa y más calidad de la democracia. Se partía de la premisa de que la Unión Europea era la depositaria de las esencias del régimen democrático, y que los países con menos trayectoria democrática siempre se beneficiarían de la inclusión en su ordenamiento jurídico de las preferencias de sus socios más ex-

perimentados en el ejercicio de un sistema democrático. Pero según los expertos, el cumplimiento de nuestras obligaciones con la Unión Europea no ha mejorado el rendimiento del régimen democrático en España.

Aparte del déficit democrático que suponen las injerencias externas en las decisiones políticas más importantes para la calidad de vida de los ciudadanos, hay otras novedades dentro de la dimensión internacional de la democracia. Este año, los expertos vuelven a valorar muy positivamente la promoción que ha hecho nuestro Gobierno de los derechos humanos y de la democracia más allá de nuestras fronteras. En buena medida, la acción decidida del Gobierno español apoyando desde un inicio la primavera árabe y la lucha por la libertad de los ciudadanos que vivían bajo dictaduras consideradas amigas puede haber hecho subir significativamente la valoración de la promoción exterior de los derechos humanos desarrollada por el Gobierno español en 2011 (Tabla 14).



# Conclusiones

**1** En 2011 se han visto afectados, por primera vez desde que se mide la calidad de la democracia española, algunos de los derechos sociales y laborales de los ciudadanos. No han demostrado la misma fortaleza que los derechos civiles y políticos ante el empeoramiento de la crisis económica. Todavía no hay ningún indicador que llegue al suspenso dentro de estos derechos consustanciales a nuestro Estado del bienestar, pero se han encendido las luces rojas en algunos indicadores tan relevantes como la protección de la salud o los derechos de los trabajadores.

**2** Los expertos mejoran la calificación de la participación ciudadana en España que, aunque aún no alcanza el aprobado, es la dimensión que más aumenta. Detrás de esta nota, se encuentra, sin duda, el surgimiento del movimiento 15-M.

**3** Al hilo de las demandas de este movimiento, los expertos señalan más incomodidad que nunca con nuestra ley electoral, penalizan la falta de proporcionalidad del sistema electoral español y se muestran más sensibles con los derechos de los partidos medianos y pequeños, que han sufrido el aumento de las barreras para entrar en la competición electoral.

**4** Los problemas más graves de nuestra democracia siguen siendo los mismos que los que se señalaron en el IDE del año pasado. Por un lado, las interfe-

rencias internacionales en la política nacional y la dependencia al poder económico del poder político. Los expertos, al igual que los ciudadanos, creen que el poder representativo pierde peso frente a los poderes no representativos, como los mercados, y que el Gobierno nacional pierde capacidad de decisión frente a las instituciones supranacionales. Por otro lado, los expertos, coincidiendo de nuevo con la ciudadanía, incluyen entre las principales deficiencias de nuestra democracia la corrupción y la poca calidad de los partidos y de la clase política.

# Bibliografía

CIS (2007 y 2009), Encuesta de la calidad de la democracia.

Economist Intelligence Unit (2011), Democracy index 2010. Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit, en [www.eiu.com](http://www.eiu.com).

Fundación Alternativas (2008), Informe sobre la democracia en España (IDE), 2008.

Fundación Alternativas (2009), Informe sobre la democracia en España (IDE), 2009.

Fundación Alternativas (2010), Informe sobre la democracia en España (IDE), 2010.

Fundación Alternativas (2011), Informe sobre la democracia en España (IDE), 2011.

Human Rights Centre (2008), Democratic Audit, obtenido el 2 de febrero de 2008, en <http://www.democraticaudit.com>.

## Apéndice I. Nota metodológica

Una descripción detallada de este estudio puede encontrarse en IDE 2008 (pág. 300). Allí se explica el origen del proyecto, su metodología y la elaboración de la muestra. El cuestionario, enviado y cumplimentado por Internet, es idéntico al que se aplicó en los tres últimos años, IDE 2009 (pág. 312), IDE 2010 (pág. 263) e IDE 2011 (pág. 318), que eliminaban las escalas en las que se pedía al entrevistado que diera una valoración global de las cinco esferas y se planteaban cinco nuevas preguntas extraídas del Estudio 2701 del CIS sobre calidad de la democracia, para poder efectuar una comparación entre la opinión de los expertos y la de los ciudadanos. En el Apéndice II se reproduce el cuestionario completo.

Para seleccionar la muestra, este año se han incorporado más de 150 expertos a partir de repertorios públicos de publicaciones en revistas nacionales e internacionales. Por tanto, se cuenta con un listado compuesto por 475 personas procedentes de los campos de la ciencia política y la sociología y, en menor medida, de otras áreas como la economía, el derecho, la historia y el periodismo. De este conjunto, en el presente año han contestado el cuestionario 160 personas, lo que implica una tasa de respuesta del 34%, dos puntos más baja que la del año anterior, pese al incremento de más del 45% de personas a las que se solicitó la participación. Los expertos que han repetido su participación en alguno de los cuatro años han sido

266, y los que han contestado en las cuatro ocasiones, 40; lo que supone, en consecuencia, un 24% del total de respuestas registradas para el informe del 2012. La muestra, como la población que se pretende reflejar, presenta cierto sesgo de género: en 2008 el 35% de las personas que contestaron fueron mujeres; en la actual ola, el porcentaje descendió al 29%. En cuanto a la distribución de edad, sucede algo parecido con las edades mayores. Sin embargo, cada año aumenta la proporción de jóvenes que responden. Si en 2008 solo el 12% tenía menos de cuarenta años, en 2012 ese porcentaje sube al 32%. En cambio, la proporción de los nacidos antes de 1960 bajó del 64% en 2008 al 38% en esta aplicación, si bien esta transformación se produjo principalmente en 2009, fecha en la que se amplió la muestra invitando a participar en este estudio en los boletines de la Federación Española de Sociología (FES) y de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), aunque también en la última ampliación de la base muestral ha bajado en diez puntos el porcentaje de los evaluadores mayores de cincuenta años.

Del mismo modo, se advierte cierta descompensación territorial e ideológica con respecto a lo que sería el conjunto de ciudadanos. La mayoría de los entrevistados nacieron en Madrid (24%) o Cataluña (24%). Los andaluces representan el 15% y los vascos solo el 2%. Los porcentajes no son muy diferentes si se

toma la comunidad de residencia en lugar de la de nacimiento. Madrid presenta una proporción algo mayor (30%), seguida por Cataluña (24%), Andalucía (14%) y País Vasco (5%). Por otro lado, solo un 12% de los que respondieron se ubicaron por encima del 4 en la escala ideológica del 1 al 10 (en la que el 1 significa izquierda y el 10 derecha), es decir, se posicionaron en el centro o en la derecha, mientras que un 47% de los participantes en esta auditoría declararon haber votado al PSOE en las elecciones del 2008 y un 13% lo hicieron por IU.

Al igual que en años anteriores, el proceso de recogida de información lo realizó el Laboratorio de encuestas de la Universidad de Salamanca (LETTI, <http://letti.usal.es>).

## Apéndice II. El cuestionario

### Presentación

En el marco del Informe sobre la Democracia en España 2011 realizado por la Fundación Alternativas, se está elaborando por la Universidad de Salamanca una investigación cuantitativa utilizando la metodología del Democratic Audit, desarrollada por la Universidad de Essex. Ud. ha sido seleccionado como experto para dar su opinión sobre el funcionamiento de la democracia en España. Le agradeceríamos muchísimo su participación. Si cumplimenta este cuestionario y lo tiene a bien, su nombre se incluirá entre los participantes del estudio. Independientemente de ello, también le haremos llegar un obsequio por su esfuerzo y colaboración, si así lo desea. Además, en el más estricto cumplimiento de las leyes sobre secreto estadístico y protección de datos personales, le garantizamos el absoluto anonimato y secreto de sus respuestas. Una vez grabada la información de forma anónima, las identificaciones individuales serán destruidas inmediatamente.

### Cuestionario sobre el funcionamiento de la democracia

A continuación le presentaremos un conjunto de frases relacionadas con el funcionamiento de la democracia, agrupadas en cinco grandes apartados inspirados en los criterios del Human Rights Centre de la Universidad de Essex: a) los derechos de los ciudadanos y el Estado de derecho, b) la representación política, c) la gobernabilidad y responsabilidad políticas, d) la participación de la sociedad civil, y e) la dimensión internacional de la democracia. Sobre cada una de las frases, le vamos a pedir que valore según su criterio en una escala de 0 a 10 la medida en que la sociedad y política españolas se ajustan a estas características ideales de la democracia. Un cero indicaría que nuestro país está muy lejos de cumplir con la condición en cuestión, y un diez, por el contrario, reflejaría que el cumplimiento es óptimo.

## Ciudadanía, leyes y derecho

### Ciudadanía

**A.1.1** Hay consenso sobre la configuración de las fronteras del Estado, tal y como son reconocidas por la Constitución.

**A.1.2** Los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de orientación sexual están protegidos.

**A.1.3** Se reconocen los derechos de ciudadanía a todas las personas que viven en España con independencia de su nacionalidad.

**A.1.4** El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos grupos sociales.

**A.1.5** El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos territorios.

### Estado de derecho

**A.2.1** El cumplimiento de la legalidad es efectivo en todo el territorio nacional.

**A.2.2** Los funcionarios se ajustan a la ley en el ejercicio de sus funciones.

**A.2.3** Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones.

**A.2.4** La igualdad en el acceso de los ciudadanos a la justicia está garantizada.

**A.2.5** La legislación penal se aplica imparcialmente.

### Derechos civiles y políticos

**A.3.1** La libertad de expresión está adecuadamente protegida.

**A.3.2** La libertad de asociación y

reunión está adecuadamente protegida.

**A.3.3** La libertad de práctica religiosa está adecuadamente protegida.

**A.3.4** Se protege el derecho de las personas a hablar su propia lengua.

**A.3.5** Se respeta el derecho a que la gente viva como quiera.

### Derechos económicos y sociales

**A.4.1** La salud de los ciudadanos se encuentra protegida por los poderes públicos.

**A.4.2** El derecho a una buena educación está garantizado por los poderes públicos.

**A.4.3** Los derechos de los trabajadores se respetan en las empresas.

**A.4.4** Sindicatos, patronales y asociaciones profesionales tienen libertad para organizar y representar los intereses de sus miembros.

## Representación política

### Elecciones libres y limpias

**B.1.1** Los ciudadanos ejercen el derecho al voto con libertad sin coacciones o intimidaciones.

**B.1.2** El proceso electoral es limpio.

**B.1.3** Los partidos políticos pueden concurrir a las elecciones en igualdad de condiciones.

**B.1.4** Está asegurado el acceso de los candidatos y partidos políticos a los medios de comunicación.

**B.1.5** El voto de cada ciudadano cuenta por igual.

**B.1.6** El Parlamento refleja la diversidad del electorado.

**B.1.7** Existe un alto nivel de participación en las elecciones.

### **Papel democrático de los partidos políticos**

**B.2.1** Los ciudadanos pueden crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos legales o institucionales.

**B.2.2** El sistema de partidos facilita la formación de Gobiernos estables.

**B.2.3** Los partidos de la oposición contribuyen a la rendición de cuentas por parte del Gobierno.

**B.2.4** El sistema de financiación de los partidos asegura su independencia frente a intereses particulares.

**B.2.5** Los partidos políticos se hacen eco de los problemas e intereses de la gente.

### **Gobernabilidad y rendición de cuentas**

---

#### **Control del Gobierno**

**C.1.1** Los poderes del Parlamento son amplios y efectivos para investigar las actuaciones del Gobierno y hacerle rendir cuentas.

**C.1.2** La transparencia informativa está garantizada por medio de datos y estadísticas fiables de acceso público.

**C.1.3** Los procedimientos de aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado son transparentes y democráticos.

**C.1.4** El Gobierno está obligado a dar explicaciones sobre la gestión que lleva a cabo.

#### **Acción del Gobierno**

**C.2.1** El Gobierno tiene capacidad para resolver los problemas fundamentales de la sociedad.

**C.2.2** Los servicios públicos se ajustan a las necesidades de los usuarios.

**C.2.3** Los poderes autonómicos y locales cuentan con las competencias y los medios adecuados para cumplir con sus responsabilidades.

**C.2.4** Autonomías y ayuntamientos están sujetos a criterios democráticos de transparencia y responsabilidad.

**C.2.5** Existe cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

#### **Corrupción**

**C.3.1** Los cargos públicos son desempeñados con objetividad, sin sometimiento al dictado de los partidos.

**C.3.2** El poder político se encuentra protegido de las presiones del poder económico.

**C.3.3** El sistema institucional español descubre y castiga los casos de corrupción política.

### **Sociedad civil y participación**

---

#### **Los medios de comunicación**

**D.1.1** La independencia de los medios de comunicación con respecto al poder político está garantizada.

**D.1.2** Los medios de comunicación reflejan la pluralidad de opiniones que hay en la sociedad.

**D.1.3** Los medios de comunicación tienen libertad y capacidad para

denunciar los excesos del poder político o económico.

**D.1.4** Los ciudadanos se encuentran a salvo del acoso de los medios de comunicación.

### **Participación política**

**D.2.1** Las asociaciones voluntarias, las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales son independientes del poder político.

**D.2.2** Los ciudadanos participan activamente en asociaciones voluntarias y movimientos sociales.

**D.2.3** La participación de las mujeres en la vida política está extendida en todos los niveles.

**D.2.4** El acceso de los distintos grupos sociales al poder político es igualitario.

**D.2.5** Los representantes políticos son accesibles a los ciudadanos.

### **Dimensión internacional de la democracia**

**E.1.1** El poder político está libre de interferencias internacionales, ya sean económicas o políticas.

**E.1.2** Las relaciones del poder político con las organizaciones internacionales se basan en principios de cooperación y transparencia.

**E.1.3** El Gobierno respeta el derecho internacional.

**E.1.4** El Gobierno cumple con sus obligaciones en el seno de la Unión Europea.

**E.1.5** El Gobierno promueve los derechos humanos y la democracia más allá de sus fronteras.

### **Preguntas generales (Estudio CIS 2701)**

**G.1** La gente a menudo difiere en sus puntos de vista sobre las características más importantes de la democracia. De esta lista, elija la característica que para Ud. sea más esencial en una democracia (UNA SOLA RESPUESTA).

- a) Elecciones regulares
- b) Una economía que asegure el ingreso digno
- c) Un sistema judicial que trate a todos por igual
- d) Respeto a las minorías
- e) Libertad de expresión para criticar abiertamente
- f) Ninguna

**G.2** En general, ¿se siente Ud. muy satisfecho, bastante, algo, poco o nada satisfecho con la manera en que funciona la democracia en España?

- a) Muy satisfecho
- b) Bastante satisfecho
- c) Algo satisfecho
- d) Poco satisfecho
- e) Nada satisfecho

**G.3** ¿Piensa Ud. que en los casi treinta años de democracia en España, las desigualdades sociales se han reducido...?

- a) Mucho
- b) Bastante
- c) Algo
- d) Poco
- e) Nada



- G.4** Más abajo se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema democrático. Nos gustaría que nos dijera su grado de acuerdo utilizando una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo).
- a) La Justicia trata igual a ricos que a pobres
  - b) El sistema electoral beneficia a los partidos nacionalistas y regionalistas
  - c) El sistema electoral español perjudica a los partidos pequeños
  - d) Las listas cerradas son antidemocráticas
  - e) Los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos
  - f) Hay suficientes partidos a los que votar en las elecciones
  - g) Los gobernantes toman sus decisiones en función de la demanda de la mayoría de los ciudadanos

1920  
1930  
1940  
1950  
1960  
1970  
1980

**G.5** De cada 100 ciudadanos ¿cuántos diría usted que se comportan en su vida cotidiana respetando todas las leyes?

### Preguntas finales

Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle cinco cuestiones adicionales.

**F.1** ¿Es Ud.  
Hombre  
Mujer

**F.2** ¿Cuál es la década de su año de nacimiento?

**F.3** ¿En qué comunidad autónoma nació?

**F.4** ¿Y en qué provincia reside actualmente?

**F.5** Como Ud. muy bien sabe, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha, ¿en qué casilla de las mostradas más abajo se colocaría Ud.?

Izquierda 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Derecha  
No desea contestar

**F.6** ¿Me podría decir si en las elecciones generales del 9 de marzo de 2008...?

Votó

No votó

No recuerda

No desea contestar

**F.7** ¿Y podría indicar a qué partido o coalición votó?

**Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle tres cuestiones adicionales.**

En primer lugar, ¿añadiría Ud. algún criterio, a su juicio, importante en la

evaluación del funcionamiento de un país democrático?

En segundo lugar, ¿me podría indicar personas de reconocido prestigio cuya opinión debería ser tomada en cuenta en un estudio de esta naturaleza?

Finalmente, ¿acepta que su nombre sea incluido en la lista de personas que han contribuido a este estudio o prefiere quedar en el anonimato?

Para terminar, si desea recibir un obsequio por colaborar en este estudio, sea tan amable de enviar un correo electrónico con la dirección donde desea recibirlo a la siguiente dirección [letti@usal.es](mailto:letti@usal.es). Le recordamos que, sea cual sea sus dos últimas contestaciones, su opinión individual será anónima y publicada solo en términos estadísticos colectivos.

## Apéndice III.

### Listado de participantes que aceptan que su nombre sea publicado

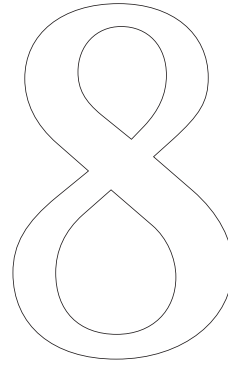
Participante	2008	2009	2010	2011	2012
Lola Abelló Planas		•	•	•	•
Ramón Adell Argiles	•	•	•	•	•
Fernando Aguiar	•	•	•	•	•
Miguel Ángel Aguilar		•	•	•	
Paloma Aguilar Fernández	•	•	•		
Susana Aguilar Fernández		•		•	•
Inés Alberdi Alonso	•				
Manuel Alcántara Sáez			•		•
Francisco Aldecoa Luzárraga				•	
Francisco Alvira Martín			•	•	•
Eva Anduiza Perea		•	•	•	•
Xosé Carlos Arias	•	•	•	•	•
Javier Astudillo Ruiz					•
Gonzalo Banjul	•		•	•	
Roberto Barbeito		•	•	•	•
Lluís Bassets	•				
M <sup>a</sup> Teresa Bazo	•				
Germá Bel i Queralt	•	•	•	•	•
Jorge Benedicto		•			
Juana Bengoa	•	•	•	•	•
Justo Beramendi	•	•			•
Eduardo Bericat Alastuey	•	•			
Cristina Blanco	•				
Roberto Blanco Valdés	•	•			
Anselm Bodoque		•	•	•	•
Carles Boix	•		•		
Joan Botella Corral	•		•	•	•
Fermín Bouza Álvarez	•		•	•	•
Quim Brugué					•
Cristina Brullet Tenas		•		•	•
Ignasi Brunet Icart	•	•	•		•
María Bustelo Ruesta	•	•	•	•	
Antonio Bustos Gisbert	•	•			
Rafael Bustos Gisbert			•	•	•
Miguel Caínzos López	•			•	•
Luis A. Camarero Rioja				•	•
Miquel Caminal Bada					•
Victoria Camps	•	•		•	
Rafael Caparrós		•	•	•	•
Alexandre Casademunt					•
José Luis Cascajo Castro			•		

Participante	2008	2009	2010	2011	2012
Antonio J. Castillo			•	•	
Rafael Chaves		•	•	•	
Elisa Chuliá Rodrigo	•	•	•	•	
César Colino		•	•	•	•
Xavier Coller Porta	•	•			
Gabriel Colomé i Garca	•	•			•
Rafael Conde			•	•	•
Pilar Contreras		•		•	
Ana Corral			•	•	•
Antón Costas		•	•		
Henar Criado Olmos	•	•	•		
Camilo Cristancho					•
Andrés de Blas Guerrero	•	•			•
Isabel de la Torre	•	•			
Margarita de Luxán	•	•	•		
Eloísa del Pino Matute					•
Santiago Delgado Fernández					•
Irene Delgado Sotillos		•	•	•	•
Mar Díaz Varela		•	•		
Federico Durán	•	•	•	•	•
Rafael Durán Muñoz		•	•	•	•
Javier Elzo Imaz					•
Marcos Engelken					•
Sebastián Escámez				•	•
Mariano Fernández Enguita			•	•	•
Carlos Fernández Rodríguez					•
Pablo Fernández Vázquez		•	•	•	
Mariona Ferrer Fons					•
Jaime Ferrí Durá					•
Mónica Ferrín				•	•
Robert Fishman	•				
Joan Font Fabregas		•	•	•	•
Flavia Freidenberg	•	•	•		
Carolina Galais					•
Carmen Gallástegui		•	•		
Aina Gallego					•
Celima Gallego	•				
Gema García Albacete		•	•	•	
Fernando García Benavides	•				
Fátima García Díez					•
Elena García Guitián					•

Participante	2008	2009	2010	2011	2012
Jonatan García Rabadán					•
José Adrián García Rojas					•
Ester García Sánchez		•	•	•	•
Antonio Garrigues Walker	•	•	•	•	
Mónica Gelambi		•	•	•	
Javier Gil		•			
Enrique Gil Calvo	•				
Juan Gimeno Ullastres	•		•	•	•
Carlos Gómez Bahillo	•	•	•	•	•
Cristóbal Gómez Benito	•	•	•	•	•
Marga Gómez-Reino		•			
José Vicente Gómez Rivas	•		•	•	
María Teresa Glez. de la Fe	•	•		•	•
Mauro Guillén	•				
Ander Gurrutxaga			•	•	•
Rodolfo Gutiérrez Palacios	•	•	•		•
Juan Miguel Hernández León				•	
Diego Hidalgo	•				
Angel Iglesias Alonso		•			
Alberto Jiménez		•	•		
José Francisco Jiménez Díaz					•
Manuel Jiménez de Parga	•				
Fernando Jiménez Sánchez	•	•	•	•	•
Jacint Jordana Casajuana					•
Santos Juliá	•	•	•	•	•
Ignacio Lago Peñas	•	•	•	•	•
Consuelo Laiz Castro					•
Emilio Lamo de Espinosa	•	•	•	•	
Sebastián Lavezzolo			•	•	•
Sandra León Alfonso	•				
Rafael Leonisio Calvo					•
Arturo Leyte Coello				•	•
Antonia Linde Garca					•
Jesús Lizcano	•	•	•	•	
Iván Llamazares			•		
Francisco J. Llera		•			
Eduardo López Aranguren		•	•	•	•
Mario López Guerrero		•			
Jaume López Hernández					•
Abel Losada	•				
Jorge Lozano Miralles		•	•	•	•

Participante	2008	2009	2010	2011	2012
Joan Marcet Morera	•	•	•	•	•
Salvador Martí Puig		•		•	•
Joaquín Martín Cubas					•
Ignacio Martín Granados		•			
Magdalena M. Martín					•
Guadalupe Martínez Fuentes					•
Ángel Martínez Glez. Tablas	•				
Ferrán Martínez i Coma					•
Enric Martínez-Herrera		•			
Álvaro Martínez Pérez					•
Óscar Martínez Tapia		•	•	•	•
Araceli Mateos Díez				•	
Luca Medina Lindo					•
Josu Mezo Aranzibia		•	•	•	•
Santiago Míguez González					•
Beatriz Moncó	•	•			
Juan Carlos Monedero					•
Juan Montabes Pereira	•		•		
José Ramón Montero Gibert				•	
Ricardo Montoro Romero					•
Laura Morales D. de Ulzurrun	•	•	•	•	•
Javier Morales Hernández		•	•	•	•
M. Luz Morán Calvo Sotelo		•	•		•
Luis Moreno Fernández	•	•	•	•	
Eduardo Moyano Estrada	•	•	•		
Alonso Muñoz Pérez		•	•	•	•
Soledad Murillo de la Vega		•	•	•	•
Andrea Noferini					•
Blanca Olías de Lima Gete	•	•	•		
Pablo Olmos		•			•
Pablo Oñate Rubalcaba	•	•	•	•	•
Lluís Orriols i Galve					•
Félix Ortega Gutiérrez		•	•	•	•
Jesús M <sup>a</sup> Oses Gorraiz					•
Irene Palacios Brihuega				•	•
Ludolfo Paramio Rodrigo				•	
Jaime Pastor Verdú	•	•	•	•	•
Alfonso Pérez Agote	•	•	•	•	•
Manuel Pérez Yruela	•	•			•
M <sup>a</sup> del Mar Prieto Martínez		•	•	•	•
Ramón Ramos			•		

Participante	2008	2009	2010	2011	2012
Irene Ramos Vielba					•
José Real Dato					•
Eduardo Rego Rodríguez					•
Josep María Reniu					•
Ferrán Requejo Coll				•	
Félix Requena Santos	•				
Javier Rey del Castillo	•				
Clara Riba i Romeva					•
Guillem Rico Camps					•
Adela Ros	•				
M. Antonia Ruiz Jiménez			•	•	
Rubén Ruiz-Rufino		•	•	•	•
Carmen Sáez Lara	•	•	•	•	
Vicente Salas	•				
Leire Salazar			•		
Octavio Salazar Benítez					•
Olga Salido Cortés	•				
Eduardo San Martín	•	•			
M. Jesús Sansegundo	•				
Miguel Satrústegui	•	•			
Julio Segura Sánchez	•	•	•		•
Felipe Serrano Pérez		•	•	•	
Carlota Solé Puig	•				
Joan Subirats i Humet		•			
José Juan Toharia Cortés	•		•	•	
Mariano Torcal Lorient	•	•		•	•
Teresa Torns Martín	•	•	•	•	
René Torres-Ruiz		•	•		
Javier Torres Vela					•
Ignacio Urquizu Sancho					•
Víctor Urrutia Abaigar		•			•
Elisa Usategui Basozabal				•	
Ángel Valencia Saiz		•	•	•	•
Francisco J. Vanaclocha			•		
R. Vargas-Machuca Ortega	•	•	•		•
Rafael Vázquez García					•
Tania Verge Mestre	•	•	•	•	•
Jorge Verstryngge Rojas	•		•		
Manuel Villoria Mendieta		•	•	•	•



# Balance de las dos legislaturas de Zapatero

---

## 1. Introducción

Los casi ocho años de Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se iniciaron con la retirada de las tropas de Iraq y terminaron con el abandono del terrorismo por parte de ETA y más de cinco millones de parados. El día de las primeras elecciones, el 14 de marzo de 2004, Zapatero fue aclamado al grito de “¡No nos falles!”: había conseguido movilizar a un número muy elevado de ciudadanos, muchos de ellos jóvenes, que se revolviéron contra los abusos del Gobierno de la mayoría absoluta de José María Aznar y, sobre todo, contra la manipulación escandalosa de la información sobre la autoría del atentado del 11-M. Siete años y medio después, sin embargo, el presidente socialista tuvo enfrente las movilizaciones de los indignados, que gritaban “¡Lo llaman democracia y no lo es!” y “¡No nos representan!”.

Ha sido este un periodo turbulento, con dos legislaturas muy diferentes que impiden proporcionar una narración fluida con planteamiento, nudo y desenlace. La primera legislatura estuvo centrada en grandes debates políticos, en torno a los derechos civiles y sociales, el modelo territorial, la negociación con ETA y la memoria histórica; la segunda, en cambio, quedó marcada por la crisis económica, que se llevó por delante todos los proyectos del Gobierno.

La actuación de Zapatero fue también muy diferente en cada caso. En la primera legislatura asumió enormes riesgos políticos, fue audaz y original en muchas de sus iniciativas y consiguió un respaldo abrumador entre los ciudadanos de izquierdas en 2008, mientras sus críticos le echaban en cara que se metiera en problemas políticos sin tener un plan bien definido (con el Estatut o el proceso de paz) y que tensara la vida política con propuestas que para muchos eran radicales y más simbólicas que sustantivas. En la segunda legislatura, en cambio, Zapatero fue a remolque de los acontecimientos. Comenzó adoptando una posición defensiva con la crisis y se vio sobrepasado por esta; perdió la sintonía con la opinión pública por resistirse a reconocer la profundidad de los problemas y por hacer con frecuencia predicciones sobre la marcha de la economía que se vieron refutadas por los hechos. Cuando comenzó el aumento de la prima de riesgo de la deuda soberana y, a continuación, llegaron las presiones externas para introducir un programa de ajuste, Zapatero se adaptó a las

nuevas circunstancias y trató de reinventarse a sí mismo como un presidente reformista, partidario de la más estricta disciplina presupuestaria y de reformas estructurales que ponían en cuestión las políticas desarrolladas en el periodo anterior.

El flanco más débil de los Gobiernos de Zapatero a lo largo de sus dos legislaturas fue el económico. En la primera legislatura, cuando las condiciones eran buenas, no se puso el suficiente empeño en desinflar la burbuja inmobiliaria y no se llevó a cabo la prometida reforma fiscal. En comparación con las iniciativas que hubo en otros ámbitos de gobierno, la gestión de la economía fue gris y poco combativa con el *boom* que se estaba viviendo. En la segunda legislatura, el Gobierno realizó recortes importantes sin apenas incidir en los ingresos, sin luchar contra el fraude fiscal y los privilegios económicos y sin adoptar una posición activa en la Unión Europea que permitiera ofrecer alternativas a las exigencias de Alemania, el Banco Central Europeo y la Comisión y que propiciara alianzas con otros países y otros actores. Debe reconocerse, con todo, que, a diferencia de Grecia, Portugal e Irlanda, el Gobierno consiguió evitar la intervención de las instituciones europeas y su gestión de la crisis hizo posible un traspaso democrático del poder, en contraste con las soluciones extraordinarias de gobiernos técnicos en Italia y Grecia.

Quizá el elemento que estuvo presente en todo el periodo 2004-2011 fue la campaña brutal de la derecha política,

mediática y judicial contra el Gobierno y especialmente contra su presidente. El Partido Popular (PP) hizo mucho para que fracasara el proceso de paz ensayado por el Gobierno, recurrió ante el Tribunal Constitucional muchas de las leyes de derechos civiles, así como el Estatut, protestó por la asignatura de Educación para la ciudadanía, puso el grito en el cielo por la memoria histórica y votó en contra del plan de ajuste de mayo de 2010, aun a riesgo de que España fuera intervenida. Además, utilizó desde el primer día el insulto y el epíteto zafio para desgastar a Zapatero y sus Gobiernos.

Si se quiere realizar un balance equilibrado de las dos legislaturas de Zapatero, es preciso dejar de lado el ruido y la furia que le han acompañado durante todo este tiempo. El contraste entre ciertos prejuicios muy enraizados sobre los logros y fallos del Gobierno y los hechos es bastante espectacular. Por eso precisamente es tan importante que, más allá de las valoraciones políticas que cada uno pueda tener, los hechos queden claros. Resulta imposible cubrir todo lo acontecido en los ocho años de Gobierno. En este trabajo no se dice nada sobre la Ley antitabaco, sobre la reducción de víctimas mortales en accidentes de carretera, sobre las inversiones en obras públicas, sobre la regularización de los inmigrantes, ni sobre otros muchos asuntos importantes para el desarrollo del país que, sin embargo, tuvieron una carga política menor. El núcleo del análisis está constituido por los grandes temas políticos y económicos que fueron el centro de la atención durante las dos legislaturas.

## **2. El proyecto del PSOE de Zapatero y la primera victoria**

Cuando el grupo de Zapatero, Nueva Vía, se hizo con el control del partido, la Tercera vía (Giddens, 1998) era aún el paradigma dominante en la socialdemocracia, si bien mostraba signos de agotamiento y recibía importantes críticas por diluir demasiado los objetivos clásicos de redistribución e igualdad. No es de extrañar que los componentes de Nueva Vía trataran de encontrar una postura propia ante los proyectos de Tony Blair en Gran Bretaña, de Gerhard Schröder en Alemania y de Bill Clinton en Estados Unidos. Frente a la extraña amalgama de comunitarismo y liberalismo de la Tercera vía, Zapatero y los suyos buscaron un fundamento republicano a su idea de socialdemocracia. En la introducción de la teoría política republicana desempeñó un papel importante José Andrés Torres Mora, estrecho colaborador de Zapatero y jefe de gabinete del secretario general hasta las elecciones de 2004. Los trabajos más influyentes fueron los del filósofo republicano Philip Pettit, quien se mostró interesado por el eco de sus propuestas y acabó escribiendo sobre Zapatero y España (véase Pettit, 2008; y Martí y Pettit, 2010). El republicanismo contiene varios elementos, muchos de los cuales no guardan relación alguna con la tradición socialdemócrata, como, por ejemplo, la insistencia en una constitución mixta en la que el poder político esté severamente limitado, o la idea de que es necesario para el buen fun-



cionamiento de la sociedad promover la virtud cívica. El engarce con la socialdemocracia se produce fundamentalmente en torno a la idea de libertad.

Los teóricos del republicanismo defienden la idea de que la libertad significa ante todo la no dominación. Hay dominación cuando una persona actúa bajo la necesidad o la coacción que surge de una relación de dependencia. Sobre esta base se apoyó el equipo de Nueva Vía para construir su programa de derechos civiles y sociales, orientado a crear una noción potente de ciudadanía. Asimismo, esta concepción de la libertad tenía consecuencias también para el funcionamiento del Estado, pues este puede tener la tentación de utilizar el poder para “dominar” o sojuzgar ciudadanos. De ahí que desde el comienzo se pensara en reformas políticas e institucionales que impidieran la dominación estatal.

Estas ideas germinaron fácilmente en el contexto político de la segunda legislatura de Aznar, caracterizada por un estilo de gobierno autoritario. Las reacciones iracundas contra los ciudadanos que se manifestaron en la calle por la mala gestión del Prestige y por la guerra de Iraq, el empecinamiento en la aventura iraquí a pesar de la oposición de la abrumadora mayoría del pueblo español, la confrontación constante con los nacionalismos periféricos, incluyendo leyes especiales para penar con cárcel la convocatoria de un referéndum de ámbito autonómico, más una manipulación escandalosa de los medios de comunicación públicos y lo que en aquellos momentos se llamó el “apagón estadístico” (ausencia de datos so-

bre diversas actividades del Estado), crearon un clima en el que las propuestas del nuevo PSOE constituían un aporte de esperanza y frescura democrática.

Zapatero, además, se propuso poner en práctica una “oposición útil”, ofreciendo diversos pactos que contribuyeran a la gobernabilidad del país. A pesar de la reacción desdeñosa del Gobierno, Aznar acabó aceptando el Pacto por las libertades y contra el terrorismo, así como el Pacto por la justicia. El estilo constructivo de Zapatero, lo que luego se llamó su “talante”, generó cierto nerviosismo en las filas de su propio partido, en las cuales se pensaba que la estrategia era un suicidio electoral.

El choque del nacionalismo español del PP con los nacionalismos vasco y catalán le permitió también al PSOE presentar un perfil propio, coherente con la línea dialogante que estaba construyendo. Frente a la demonización del nacionalismo, Zapatero ofreció la idea, sin duda vaga pero en cualquier caso muy diferente de la del PP, de la “España plural”. De acuerdo con la declaración de Santillana del Mar de 30 de agosto de 2003, el PSOE se comprometía a promover diversas reformas institucionales orientadas a rebajar la tensión y construir un equilibrio entre centro y periferia mediante una reforma constitucional del Senado, la celebración periódica de una conferencia de presidentes autonómicos, la reforma de los estatutos de autonomía, la implicación de las comunidades autónomas en asuntos europeos y el fomento de infraestructuras para una España construida en red y no radialmente.

La inspiración republicana no llegaba, sin embargo, hasta el ámbito económico, en el que Zapatero no tenía mucho que ofrecer de novedoso. En este terreno los parecidos con la Tercera vía eran mayores, toda vez que se pretendía una política económica ortodoxa y liberal, que conectara con las clases medias urbanas y el empresariado. De ahí, por ejemplo, el compromiso con la estabilidad presupuestaria y la polémica afirmación de Zapatero, en una entrevista publicada en *El País* el 10 de septiembre de 2000, de que “bajar impuestos es de izquierdas”. Con un fuerte influjo de un grupo externo al partido conocido como “Economistas 2004”, capitaneado por Miguel Sebastián, el PSOE encontró la diferencia con respecto al PP en la productividad, la principal debilidad de la economía española durante aquellos años. El énfasis en la productividad permitía además conectar con políticas activas socialdemócratas como el impulso de la I+D.

El proyecto, en suma, se basaba en una política económica ortodoxa combinada con un fuerte componente de revitalización democrática, que afectaba de forma destacada a la cuestión territorial y a la política exterior, y un nuevo impulso a los derechos civiles y sociales de inspiración republicana.

Pocos creían que aquel programa fuera suficiente para vencer a un PP bien asentado en el poder, con mayoría ab-

soluta y con la economía en plena expansión. Pero los errores y mentiras en la gestión de Aznar, a propósito del Prestige y de la guerra de Iraq, fueron creando un creciente descontento entre diversos grupos sociales, que se aceleró exponencialmente en los días dramáticos que transcurrieron entre el atentado del 11-M y la jornada electoral del día 14. El Gobierno trató por todos los medios de ocultar la autoría de la masacre, por miedo a un castigo electoral si se descubría que los autores eran islamistas y los ciudadanos establecían una conexión entre el apoyo a la guerra de Iraq y el ataque<sup>1</sup>. Sin embargo, Aznar y su equipo se vieron desbordados y sus mentiras fueron haciéndose evidentes a medida que transcurrían las horas y se hundía la tesis de que ETA fuera la responsable de las bombas. Se despertó entonces una corriente muy profunda de rechazo al PP que culminó con una movilización inesperada de ciudadanos favorables al PSOE. Las encuestas previas al 11-M daban un resultado muy igualado, detectándose un claro incremento del voto socialista durante la campaña. Las mentiras del PP acabaron rompiendo el empate. El 14-M, con una participación del 75,7%, el PSOE se alzó con la victoria obteniendo un 42,6% del voto frente al 39,9% del PP, que pasaba de la mayoría absoluta a la oposición. Se iniciaba así un periodo de siete años y medio de Gobierno socialista.

<sup>1</sup> Cuando tuvo lugar el atentado en Casablanca contra intereses españoles en mayo de 2003, la reacción del Gobierno y de la gran mayoría de medios de comunicación y analistas fue negar cualquier relación con el apoyo de España a la guerra de Iraq.

### 3. Los Gobiernos del PSOE y sus alianzas

El PSOE obtuvo 164 escaños en las elecciones de 2004; el PP, 148. En la votación de investidura, el día 16 de abril, Zapatero consiguió el apoyo de 183 diputados: 164 del PSOE, más 8 de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), 5 de Izquierda Unida (IU), 3 de Coalición Canaria (CC), 2 del Bloque Nacionalista Gallego (BNG) y 1 de la Chunta Aragonesista. El resto de grupos nacionalistas, Convergencia i Unió (CiU), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Eusko Arkatasuna (EA) y Nafarroa (BAI) se abstuvieron. Solo el PP votó en contra.

Este patrón se repetiría a lo largo de la primera legislatura. El PSOE sacó adelante muchas de sus propuestas con el voto favorable de ERC e IU, al igual que sucedía con el PSC en Cataluña, si bien allí se fue más lejos, forjándose en 2003 un Gobierno de coalición tripartito con los socialistas, Esquerra e Iniciativa per Catalunya. Esta política de alianzas entre fuerzas de izquierda era inédita en la política nacional y fue objeto de críticas desde el primer momento por su “radicalismo”. Los críticos se cargaron de razón por el comportamiento errático de ERC, que tuvo un coste de imagen bastante considerable para el PSOE.

Con todo, el entendimiento con IU y ERC permitió al Gobierno llevar a cabo políticas izquierdistas que se vieron ampliamente recompensadas en las elec-

ciones de 2008. El PSOE obtuvo entonces 169 diputados, cuatro más que en 2004, si bien el PP pasó de 148 a 154. En 2008 se produjo la mayor concentración de voto y escaños entre PSOE y PP de la historia de la democracia.

La segunda votación de investidura fue muy distinta. El pacto con ERC estaba roto a causa de las desavenencias sobre el Estatut e Izquierda Unida se había hundido electoralmente, consiguiendo tan solo dos escaños. En 2008 el PSOE no obtuvo el apoyo de ningún grupo parlamentario, siendo elegido Zapatero por minoría en segunda votación. Votaron en contra PP, Esquerra y UPyD, absteniéndose el resto de grupos. Durante la segunda legislatura los principales apoyos en el Parlamento procedieron de CiU y del PNV.

A lo largo de sus dos legislaturas, Zapatero formó dos Gobiernos (el 17 de abril de 2004 y el 12 de abril de 2008) y realizó seis remodelaciones ministeriales. Estos datos contrastan con los del periodo de José María Aznar, que en sus ocho años de Gobierno solo realizó tres remodelaciones<sup>2</sup>. Aznar llevaba a gala tener Gobiernos estables que finalizaran la legislatura. Zapatero, en cambio, prefirió jugar políticamente con las remodelaciones y, dado el fuerte desgaste causado por la crisis y la extraña manera en que se designó al candidato socialista, decidió adelantar las elecciones de 2012 cuatro meses.

La Tabla 1 proporciona información exhaustiva sobre la composición y estruc-

<sup>2</sup> El 19 de enero de 1999, el 9 de julio de 2002 y el 3 de septiembre de 2003. Hubo, además, algunos ajustes menores en otros momentos para sustituciones puntuales de algún ministro que abandonaba el Gobierno para presentarse candidato en elecciones autonómicas o europeas.

tura de los sucesivos Gobiernos de Zapatero. Como puede verse, ha habido variaciones considerables tanto en los ministros como en la propia organización ministerial. Las frecuentes crisis de Gobierno se vieron acompañadas por vaivenes caprichosos y frívolos en las competencias de los ministerios que tienen poca justificación en términos de eficiencia administrativa y deben entenderse más bien en clave política.

El primer Gobierno tenía dos vicepresidencias, la primera política, encabezada por María Teresa Fernández de la Vega, y la segunda económica, con Pedro Solbes al frente. En la remodelación del 7 de abril de 2009, Solbes fue relevado por Elena Salgado y se creó una tercera vicepresidencia, de política territorial, hecha a medida de Manuel Chaves, quien salió de la presidencia de la Junta de Andalucía para propiciar la renovación de un PSOE que llevaba gobernando desde 1982 en aquella región. Esta vicepresidencia no tuvo apenas actividad real.

Con la salida de Fernández de la Vega el 20 de octubre de 2010 se desgaja el Ministerio de la Presidencia de la Vicepresidencia Primera. El ministerio quedó en manos de Ramón Jáuregui, mientras que Alfredo Pérez Rubalcaba pasó a ser nuevo vicepresidente primero. Cuando este abandona el Gobierno el 11 de julio de 2011 para centrarse en su actividad política como candidato del PSOE, el Gobierno vuelve a tener solo dos vicepresidencias.

Los cambios más disfuncionales se producen en los ministerios de Educación y Sanidad. El año 2004 comenzó con un Ministerio de Educación y Ciencia. Pero

al inicio de la segunda legislatura las competencias sobre Ciencia pasan a un ministerio de nueva creación, el de Ciencia e Innovación; el Ministerio de Educación, por lo demás, se expande y pasa a ser de Educación, Política Social y Deporte. La política social estaba anteriormente en Trabajo. Sorprendentemente, esta política sale otra vez de Educación en 2009 y recalca en el Ministerio de Sanidad, que también recibe las competencias de igualdad que pertenecían al Ministerio de Igualdad creado al comienzo de la segunda legislatura. Esta volatilidad de la política social, que pasa por tres ministerios a lo largo de los ocho años, es especialmente desconcertante dada su importancia en un proyecto socialdemócrata.

Durante las legislaturas octava y novena hubo 40 ministros en total, en comparación con los 36 de la época de Aznar. Un cambio importante con respecto a todos los Gobiernos anteriores de la democracia fue el criterio de paridad seguido a rajatabla por Zapatero. Como puede verse en la Tabla 1, el porcentaje de ministras en el Gobierno siempre ha estado por encima del 40%, con mucha diferencia el porcentaje más alto de la democracia, y en algunos momentos (entre abril de 2008 y octubre de 2010) fue exactamente el 50%.

En cuanto al aspecto generacional del Gobierno, que fue motivo de disputas, los datos no dejan lugar a dudas. Zapatero tenía 44 años cuando llega al poder. Una edad similar a las de Suárez (44), González (40) y Aznar (43) en el momento de formar gobierno. Curiosamente, los Gobiernos de Zapatero han sido los de edad me-

## Los gobiernos de Zapatero

	17/4/04	7/6/06	1/6/07	6/7/07	12/4/08	7/4/09	20/10/10	11/7/11
Presidencia Gobierno	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero	J.L.R. Zapatero
Vicepresidencia 1ª	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	Alfredo Pérez Rubalcaba	
Vicepresidencia 2ª y Ministerio de Economía y Hacienda	Pedro Solbes	Pedro Solbes	Pedro Solbes	Pedro Solbes	Pedro Solbes	Elena Salgado	Elena Salgado	Elena Salgado
Vicepresidencia 3ª y Política Territorial						<b>Manuel Chaves</b>	Manuel Chaves	Manuel Chaves
Ministerio de la Presidencia	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	María Teresa Fernández de la Vega	<b>Ramón Jáuregui</b>	Ramón Jáuregui
Ministerio de Asuntos Exteriores	Miguel Angel Moratinos	Miguel Angel Moratinos	Miguel Angel Moratinos	Miguel Angel Moratinos	Miguel Angel Moratinos	Miguel Angel Moratinos	Trinidad Jiménez	Trinidad Jiménez
Ministerio de Justicia	Juan Fernando López Aguilar	Juan Fernando López Aguilar	<b>Mariano Fernández Bermejo</b>	Mariano Fernández Bermejo	Mariano Fernández Bermejo	<b>Francisco Caamaño</b>	Francisco Caamaño	Francisco Caamaño
Ministerio de Defensa	José Bono	José Antonio Alonso	José Antonio Alonso	José Antonio Alonso	Carme Chacón	Carme Chacón	Carme Chacón	Carme Chacón
Ministerio de Interior	José Antonio Alonso	<b>Alfredo Pérez Rubalcaba</b>	Alfredo Pérez Rubalcaba	Alfredo Pérez Rubalcaba	Alfredo Pérez Rubalcaba	Alfredo Pérez Rubalcaba	Alfredo Pérez Rubalcaba	<b>Antonio Camacho</b>
Ministerio de Fomento	Magdalena Álvarez	Magdalena Álvarez	Magdalena Álvarez	Magdalena Álvarez	Magdalena Álvarez	<b>José Blanco</b>	José Blanco	José Blanco
Ministerio de Educación y Ciencia	María José San Segundo	<b>Mercedes Cabrera</b>	Mercedes Cabrera	Mercedes Cabrera	Mercedes Cabrera (1)	<b>Ángel Gabilondo (4)</b>	Ángel Gabilondo	Ángel Gabilondo
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Jesús Caldera	Jesús Caldera	Jesús Caldera	Jesús Caldera	<b>Celestino Corbacho (2)</b>	Celestino Corbacho	<b>Valeriano Gómez</b>	Valeriano Gómez

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	José Montilla	José Montilla	Joan Clos	Joan Clos	Miguel Sebastián	Miguel Sebastián	Miguel Sebastián	Miguel Sebastián	Miguel Sebastián
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Elena Espinosa	Elena Espinosa	Elena Espinosa	Elena Espinosa	Elena Espinosa (3)	Elena Espinosa	Elena Espinosa	Elena Espinosa	Rosa Aguilar
Ministerio de Administraciones Públicas	Jordi Sevilla	Jordi Sevilla	Jordi Sevilla	Elena Salgado	Elena Salgado	Elena Salgado	Elena Salgado	Elena Salgado	
Ministerio de Cultura	Carmen Calvo	Carmen Calvo	Carmen Calvo	César Antonio Molina	César Antonio Molina	Ángeles González Sinde	Ángeles González Sinde	Ángeles González Sinde	Ángeles González Sinde
Ministerio de Sanidad y Consumo	Elena Salgado	Elena Salgado	Elena Salgado	Bernat Soria	Bernat Soria	Trinidad Jiménez (5)	Leire Pajín (6)	Leire Pajín	
Ministerio de Medio Ambiente	Cristina Narbona	Cristina Narbona	Cristina Narbona	Cristina Narbona	Cristina Narbona				
Ministerio de Vivienda	María Antonia Trujillo	María Antonia Trujillo	María Antonia Trujillo	Carme Chacón	Beatriz Corredor	Beatriz Corredor	Beatriz Corredor	Beatriz Corredor	
Ministerio de Ciencia e Innovación					Cristina Garmendia	Cristina Garmendia	Cristina Garmendia	Cristina Garmendia	Cristina Garmendia
Ministerio de Igualdad					Bibiana Aído	Bibiana Aído	Bibiana Aído	Bibiana Aído	
Proporción de mujeres	8/17	8/17	8/17	7/17	9/18	9/18	7/17	7/16	
Proporción de miembros de Nueva Vía (incluyendo Zapatero)	4/17	4/17	3/17	3/17	2/17	4/18	5/17	5/16	
Proporción de altos cargos de los Gobiernos de F. González	4/17	5/17	5/17	6/17	4/17	4/18	3/17	2/16	

(1) Pasa a ser Ministerio de Educación, Política Social y Deporte  
(2) Pasa a ser Ministerio de Trabajo e Inmigración  
(3) Pasa a ser MŞ de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino  
(4) Pasa a ser Ministerio de Educación  
(5) Pasa a ser Ministerio de Sanidad y Política Social  
(6) Pasa a ser Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

■ primera entrada en el Gobierno  
■ permanencia en el Gobierno  
■ cambio de Ministerio en el Gobierno

dia más elevada de toda la democracia, lo que casa mal con los reproches de utilización de la edad como criterio político para elegir a sus colaboradores<sup>3</sup>.

La Tabla 1 contiene información sobre la composición generacional del Gobierno: se ha calculado la proporción de ministros en los Gobiernos de Zapatero que pertenecían a Nueva Vía y la proporción correspondiente a aquellos otros que habían tenido cargos de alta responsabilidad en los Gobiernos de Felipe González (secretarios de Estado o ministros). Pues bien, los datos indican sin ambigüedad que el peso de los altos cargos de la época de González es superior o igual al de los miembros de Nueva Vía (entre los que se incluye al propio Zapatero). Tan solo al final del periodo, a partir de 2010, se invierte la situación.

Desde un punto de vista más cualitativo, el contraste entre los reproches generacionales y la realidad es instructivo: los cinco vicepresidentes del periodo 2004-2010 (Fernández de la Vega, Solbes, Salgado, Chaves y Rubalcaba) eran todos experimentados políticos de la época anterior. El jefe de Gabinete de Zapatero, José Enrique Serrano, ocupó el mismo puesto en los últimos dos años de la

etapa de Felipe González, y Serrano llevó a partir de 2004 a gente de su equipo anterior a la Moncloa (como Enrique Guerrero y Andrés Ortega). Joaquín Almunia fue promocionado a comisario europeo y Miguel Ángel Fernández Ordóñez a gobernador del Banco de España.

A la vista de estos datos, no parece que pueda concluirse que hubo una marginación de los políticos que gobernaron entre 1982 y 1996. Más bien, podría argumentarse que en realidad sucedió lo contrario y que Zapatero no consiguió forjar un grupo generacional compacto para la tarea de Gobierno, como sí hizo Felipe González en su día<sup>4</sup>. De sus colegas de Nueva Vía, algunos, como Torres Mora, no llegaron al Gobierno y otros que sí lo hicieron lo abandonaron al cabo de un tiempo (Jordi Sevilla, Jesús Caldera, Juan Fernando López Aguilar). El resquebrajamiento del grupo de Nueva Vía dejó un espacio enorme a los políticos de la generación de González, que adquirieron un poder creciente en el seno del Gobierno que culminó en la designación de Alfredo Pérez Rubalcaba, primero como vicepresidente, luego como candidato electoral sin pasar por unas elecciones primarias y, finalmente, como nuevo secretario general del PSOE.

<sup>3</sup> Los primeros cálculos (15 de abril de 2008) corresponden a los autores del blog La moqueta verde (<http://lamoqueta.blogspot.com/>). El diario *El País* hizo sus propios cálculos en su edición del 22 de mayo de 2008. De acuerdo con los mismos, la edad media del primer Gobierno de Zapatero fue de 50 años y de 52 en el segundo. La media más baja corresponde al primer Gobierno de Felipe González, tan solo 41 años.

<sup>4</sup> González: “A la hora de formar mi primer Gobierno busqué, en todos los casos, a las personas que podían identificarse mejor con el proyecto (...). Cuando trabajaba en la formación del equipo, yo notaba, desde el principio, que había una limitación, la limitación que siempre representa el horizonte generacional (...). Yo no veía fuera de mi horizonte generacional, ni hacia arriba ni hacia abajo (...). Mis vínculos, como es natural, eran generacionales. Yo tenía 40 años, y la media de edad del primer Gobierno era aproximadamente de un año menos” (Iglesias 2003: 807).

## 4. La primera legislatura

Los cuatro primeros años de Gobierno fueron vertiginosos. El clima político resultó muy tenso, pues desde el primer instante tanto el PP como los medios de la derecha se emplearon a fondo en una estrategia de deslegitimación brutal del Gobierno, la llamada “estrategia de la crispación”, que fue analizada exhaustivamente en los dos primeros Informes sobre la Democracia en España (IDE, 2007 e IDE, 2008). El PP, resentido por la derrota electoral de 2004, mantuvo una ambigüedad constante sobre la autoría del 11-M, alegando que no se conocía la verdad de lo ocurrido y dando cobertura a la tesis conspirativa que defendieron con gran beligerancia la COPE, Telemadrid y el diario *El Mundo*, así como algunos medios menores de extrema derecha<sup>5</sup>. En las diferentes versiones de esta tesis, el Gobierno siempre salía malparado, ya fuera porque ocultaba datos y destruía pruebas, ya fuera porque, en la versión más delirante, estaba implicado en la propia comisión del atentado.

El tono de la crítica al Ejecutivo fue inaceptable desde un punto de vista democrático. En el Parlamento se insultó gravemente al presidente y al Gobierno

y se lanzaron acusaciones truculentas, de connivencia entre el Gobierno y ETA, de violación del orden constitucional y de ruptura de España. Asimismo, se intentó presentar las reformas e iniciativas legislativas del Gobierno como un programa radical, de extrema izquierda, que buscaba la voladura de unos supuestos “consensos democráticos” de larga andadura. Al margen de que nunca se precisara el origen y alcance de dichos consensos, lo que se pretendía en última instancia era transmitir la idea de que el Gobierno tenía intención de poner el país patas arriba sin contar con el apoyo del primer partido de la oposición. Hubo bastantes analistas en la prensa moderada que adoptaron una postura equidistante al respecto, según la cual si bien era verdad que el PP se excedía en su tono, era el PSOE el que con sus propuestas arrinconaba a la derecha y forzaba su radicalización<sup>6</sup>.

La estrategia de la crispación tuvo su continuación en el plano institucional: el PP se negó a renovar en plazo tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Tribunal Constitucional para poder mantener así el control de estos dos organismos y utilizarlos para bloquear o retrasar las reformas del Gobierno (véase el capítulo Los retrasos y los sesgos de la

<sup>5</sup> Algunos miembros del PP, como José María Aznar y Jaime Ignacio del Burgo, sí defendieron explícitamente la teoría de la conspiración.

<sup>6</sup> Dio mucho juego, en este sentido, una cláusula del Pacto del Tinell del 14 de diciembre de 2003, firmado por los socios del tripartito catalán, que establecía un compromiso de no apoyar en ninguna circunstancia la llegada del PP al poder. Haciendo una analogía espuria con el Pacto de Estella, que excluía al PSOE y al PP del frente nacionalista, parecía a algunos que el PP sufría el mismo sino en Cataluña con el Pacto del Tinell. Pero evidentemente la ausencia del terrorismo en Cataluña hace que la situación no sea comparable y que no haya nada especialmente antidemocrático en que unos partidos se pongan de acuerdo en no pactar con un tercero.



Tabla 2

La estructura de los programas electorales de 2004 y 2008

Programa 2004	Programa 2008
1. España en el mundo	1. Empleo y bienestar social 1.1 Hacia el pleno empleo 1.2 Fortalecer el sistema de bienestar 1.3 Dinamizar nuestro modelo social 1.4 Financiar las políticas públicas manteniendo la estabilidad presupuestaria
2. La democracia de los ciudadanos y ciudadanas. La España plural. La España constitucional	2. Innovación, conocimiento y progreso sostenible 2.1 Los motores de la modernización: capitalización de la economía, más competencia y mercados más eficientes 2.2 Progreso sostenible: el cambio climático, una oportunidad de futuro
3. Un nuevo impulso a la sociedad del bienestar	3. Libertad, convivencia y derechos en un mundo globalizado 3.1 Más democracia, más ciudadanía 3.2 Una España más fuerte en un mundo más justo
4. Hacia una economía más productiva	
5. La educación, nuestra prioridad básica	
6. Cultura con los ciudadanos	

composición del Tribunal Constitucional en el IDE, 2011). La politización del Consejo General del Poder Judicial llegó a ser extrema, lanzando opiniones políticas, que iban más allá de sus competencias institucionales, contra proyectos del Gobierno.

A pesar de un contexto tan desfavorable, el Gobierno se metió de lleno en asuntos de gran calado político en línea con lo prometido en su programa electoral. En la Tabla 2 se reproduce el índice de los programas electorales de 2004 y 2008. El contraste entre las dos legisla-

turas es bastante llamativo: si en 2004 el énfasis principal se pone sobre política exterior, derechos civiles y sociales, reformas democráticas y política territorial, en 2008 se da un énfasis mucho mayor a las cuestiones económicas. De hecho, parece como si el orden de las dos columnas de la tabla se hubiera invertido.

Ante la imposibilidad de hacer un seguimiento exhaustivo del desarrollo del programa de 2004, en la Tabla 3 se han incluido aquellas promesas cuyo cumplimiento puede ser verificado, así como el grado en que fueron llevadas a la práctica. Con algunas excepciones que se comentan a continuación, el grado de cumplimiento tiende a ser elevado.

En coherencia con el orden de importancia de los ejes de actuación anunciados en el programa electoral, la primera decisión del presidente del Gobierno consistió en el anuncio de la retirada de las tropas de Iraq, antes incluso de que se hubiera reunido el primer Consejo de Ministros. Se trataba de rectificar urgentemente el rumbo de la política exterior seguido por el Gobierno de Aznar. Curiosamente, la retirada de las tropas no figuraba explícitamente en el programa electoral ni en el discurso de investidura de 2004, aunque Zapatero lo había prometido en diversos actos públicos después de marzo de 2003, fecha del inicio de la guerra. De ahí que la retirada como tal no figure en la Tabla 3. Otra promesa importante y comprobable en política exterior, que sí se cumplió, fue la elevación sustancial del gasto en cooperación hasta llegar al 0,5%<sup>7</sup>.

El impulso más fuerte se produjo en materia de derechos civiles y sociales, donde la impronta del republicanismo cívico de Zapatero fue especialmente visible. Causó asombro en el mundo entero que España, un país con fuerte tradición católica, fuera sin embargo un Estado pionero en la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo. Lo cierto es que España había evolucionado mucho y la opinión pública estaba mayoritariamente a favor: unos meses antes de la Ley 13/2005, el Centro de Investigaciones Sociológicas publicó una encuesta en la que el apoyo a la legalización del matrimonio homosexual era del 66% (Calvo, 2009: 215). Como muestra la Tabla 3, hubo otras muchas iniciativas en este terreno: la Ley 15/2005 que agilizaba el divorcio, la Ley 14/2006 de reproducción asistida, la Ley 3/2007 que permite a los transexuales cambiar su género en el registro civil, la Ley orgánica 3/2007 de igualdad de trato (que regulaba, entre otras cosas, un permiso de paternidad de dos semanas, así como la exigencia de aumentar el porcentaje de mujeres en los consejos de administración de las empresas de más de 50 trabajadores) y la Ley orgánica 1/2004 sobre violencia de género, uno de los proyectos estrella del Gobierno, aprobado por unanimidad en el Parlamento, y que, lamentablemente, no ha sido del todo efectiva para reducir el número de asesinatos de mujeres.

El principal incumplimiento electoral en esta área se produjo con la promesa de aprobar una reforma de la Ley de supuestos

7 Para un análisis de la política exterior de los Gobiernos de Zapatero, véase IDE, 2010, Cap. 8.

Tabla 3

Promesas electorales en el programa de 2004 y su grado de cumplimiento

Promesa	Resultado	Comentario
<b>Política exterior</b>		
Ayuda oficial al desarrollo del 0,5%, como mínimo, al final de la legislatura	Cumplimiento	
<b>Derechos civiles y política social</b>		
Matrimonio homosexual	Cumplimiento	Ley 13/2005 de 1 de julio
Agilización de los procesos de separación y divorcio	Cumplimiento	Ley 15/2005 de 8 de julio
Ley de reproducción asistida	Cumplimiento	Ley 14/2006 de 26 mayo
Derecho de los transexuales al cambio de sexo en el registro	Cumplimiento	Ley 3/2007 de 15 de marzo
Ley de plazos del aborto	Incumplimiento	Cumplimiento en la segunda legislatura, Ley orgánica 2/2010 de 3 de marzo
Ley de dependencia y creación de red de servicios de atención	Cumplimiento	Ley 39/2006 de 14 de diciembre. Se aprueba con el apoyo del PP
300.000 familias con niños en guarderías públicas en 6 años	Incumplimiento	Entre el curso 2004/05 y el 2009/10 se crearon aproximadamente 110.000 nuevas plazas de guardería, habiendo ese año en torno a 195.000 niños en guarderías públicas (1)
Ley integral sobre violencia de género	Cumplimiento	Ley orgánica 1/2004 de 28 de diciembre. Con todo, no ha conseguido reducir significativamente los asesinatos de género
Ley de igualdad de trato	Cumplimiento	Ley orgánica 3/2007 de 22 de marzo. Incluye el permiso paternal de 2 semanas y un aumento anual del 10% de mujeres en los consejos de administración hasta llegar al 40% en 8 años
Aumento del salario mínimo (SMI) hasta 600 euros al final de la legislatura	Cumplimiento	El SMI crece un 22% durante la legislatura (frente al 8% en la primera legislatura de Aznar) (2)
Subida de las pensiones mínimas por encima del IPC	Cumplimiento	Aumento del 36% para personas con cónyuge a su cargo; del 28% para personas sin cónyuge; 19% para las no contributivas
180.000 viviendas protegidas (VPO) anuales	Incumplimiento	Según Ministerio de la Vivienda, se crean 337.000 en 2004-07, 84.000 anuales (3)
Carácter voluntario y no evaluable de la religión	Cumplimiento	Ley orgánica 2/2006, 3 de mayo: la religión es evaluable pero no computa para becas y selectividad
Objetivo del 50% de los estudiantes con beca en la enseñanza posobligatoria	Incumplimiento	Entre los universitarios no se alcanzó el objetivo, en FP y Bachillerato sí
Subida del 20% real de las becas universitarias	Incumplimiento	Subieron menos de un 10% nominal a lo largo del periodo (4)
<b>Reformas institucionales y democráticas</b>		
Creación del Consejo Superior de Medios Audiovisuales	Incumplimiento	
Elección del director general de RTVE por mayoría cualificada en el Congreso	Cumplimiento	Ley 17/2006 de 5 de julio
Elección del presidente de la Agencia EFE por mayoría cualificada en el Congreso	Incumplimiento	
Ley sobre el derecho al libre acceso a la información	Incumplimiento	Vuelve a prometerse en el programa de 2008 y vuelve a incumplirse

Promesa	Resultado	Comentario
Creación de una oficina presupuestaria	Incumplimiento	El Parlamento aprobó la creación de esta oficina, pero sin financiación
Obligación de hacer públicas las remuneraciones de consejeros y directivos de empresas cotizadas	Incumplimiento	Se cumple en la segunda legislatura, con la Ley de economía sostenible
Selección del profesorado universitario basado en el modelo de acreditación	Cumplimiento	Ley orgánica 4/2007 de 12 de abril
Implantación del carné por puntos	Cumplimiento	Ley 17/2005 de 19 de julio
<b>Política territorial</b>		
Creación de la Conferencia de Presidentes	Cumplimiento	Se celebra la primera el 28 de octubre de 2004
Inclusión de las comunidades autónomas en las delegaciones españolas en la Unión Europea	Cumplimiento	Se acuerda en la reunión de la CARUE (Conferencia de asuntos relacionados con la UE) de 9/12/2004
Reforma de la Constitución	Incumplimiento	El PP no aceptó la reforma
Nuevo sistema de financiación autonómica	Incumplimiento	Se cumple en la segunda legislatura, Ley 22/2009, 18 de diciembre
<b>Seguridad y justicia</b>		
Obtención de sentencia firme en un plazo máximo de 2 años	---	Inverificable, no hay datos al respecto
Aumento anual de 180 millones de euros en justicia	Incumplimiento	El aumento entre 2004 y 2008 es de 479,6 millones de euros, una medida de 119,9 anual (5)
1.000 nuevas plazas de jueces y fiscales	Incumplimiento	De acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial, entre 2004 y 2008 la plantilla judicial aumentó en 528 efectivos (6)
Creación del mando único de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	Cumplimiento	Orden INT/1251/2004
Incremento de 6.000 plazas anuales de policía y 3.000 de guardia civil	Incumplimiento	En 2008 se habían creado 23.562 plazas de policía y guardia civil frente a las 36.000 prometidas
60 días de plazo máximo para tramitar permisos de residencia	Incumplimiento	La propia ley establece un plazo de tres meses
<b>Economía</b>		
Alcanzar el 2% en I+D en 2010	Cumplimiento	
Reducción de tramos del IRPF y rebaja del impuesto de sociedades	Cumplimiento	Ley 35/2006, 28 de noviembre. Se pasa de 5 a 4 tramos pero aumenta mucho el mínimo exento. Se reduce el impuesto de sociedades del 35% al 30%
Reducción del IVA del 7% al 4% para alimentos básicos	Cumplimiento	
Pasar del 11% al 20% en el parque de viviendas de alquiler	Incumplimiento	En 2008 eran todavía el 14% (Wikipedia, Vivienda en España)
Creación de una agencia pública de alquiler	Cumplimiento	Se acuerda su creación en Consejo de Ministros de 8/4/2005

(1) Datos del Ministerio de Educación sobre matriculación de menores de tres años

(2) Bernardi y Sarasa (2009: 230)

(3) Ministerio de Vivienda

(4) Ministerio de Educación (2011), Datos y cifras. Curso escolar 2011-12

(5) Datos del Ministerio de Justicia (2011), Proyecto PGE 2011

(6) Datos del Consejo General del Poder Judicial (2008), Panorama General de la Justicia

del aborto de 1984, transformándola en una ley de plazos. El Gobierno debió considerar que un asunto tan sensible encresparía aún más los ánimos de la Iglesia, que ya había movilizado a sus fieles en la calle contra el matrimonio homosexual; y que los colectivos de mujeres no protestarían demasiado dados los importantes avances que se han señalado en el párrafo anterior. En cualquier caso, la ley de plazos se aprobó en la segunda legislatura.

La relación del Gobierno con la Iglesia fue muy tensa en la primera legislatura. Muchas de las iniciativas sobre derechos civiles irritaron sobremanera a la comunidad católica (y también en otros asuntos, como la reproducción asistida). No obstante, el Gobierno, en 2007, concedió a la Iglesia unas condiciones muy ventajosas de financiación y más que avanzar en la laicidad optó por un modelo de neutralidad en el que todas las religiones obtengan reconocimiento y ayuda del Estado (IDE, 2008, cap. 5).

Hubo también cumplimientos relevantes en materia de derechos sociales. El más importante fue, sin duda, la aprobación de la Ley 39/2006 de atención a las personas en situación de dependencia. Se trataba de construir el llamado cuarto pilar del Estado de bienestar (que completaba los otros tres, pensiones, sanidad y educación). El desarrollo de la ley ha sido muy complicado, pues su implementación está en manos de las comunidades autónomas, algunas de las cuales, con Gobiernos de la derecha, han hecho lo posible por retrasar o desvirtuar su puesta en práctica (especialmente en Madrid y Valencia). En un principio se

pensó que la creación de una red de asistencia a las personas dependientes tendría importantes repercusiones en cuanto a la generación de empleo, pero en la práctica se ha ido evolucionando no hacia este modelo, propio de los países escandinavos, sino hacia transferencias a las familias con miembros en situación de dependencia, siguiendo el modelo alemán (Bernardi y Sarasa, 2009).

Otras medidas sociales, de corte más clásico, fueron la subida sustancial del salario mínimo interprofesional y de las pensiones mínimas.

Una de las políticas de gasto más redistributivas y con un efecto multiplicador mayor sobre la actividad económica es la construcción de una red sólida de guarderías públicas para los menores de tres años. En el programa electoral figuraba el compromiso de que en seis años hubiera 300.000 familias con niños en guarderías públicas. Sin embargo, apenas se crearon 100.000 nuevos puestos; en el curso 2009/10 el número de niños en guarderías públicas no llegaba a los 200.000. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, al igual que sucede con la dependencia, se trata de servicios sociales que están transferidos a las comunidades autónomas, lo que dificulta enormemente la tarea del Gobierno nacional. No obstante, el problema principal radica en que, en lugar de invertir en guarderías, Zapatero decidió apostar por una ayuda de 2.500 euros por nacimiento de hijo (conocida popularmente como “cheque bebé”) que no estaba incluida en el programa electoral. Así lo anunció en el debate del Estado de la Nación el 3 de julio de 2007. Fue una medida

de corte más “democristiano” que “socialdemócrata”, con efectos muy dudosos sobre la natalidad. Tan es así que el propio Zapatero suprimió la ayuda en el ajuste de mayo de 2010.

También hubo incumplimientos con respecto a la construcción de viviendas de protección oficial y a las becas, si bien en el caso de las becas el objetivo era tan ambicioso que su incompleta realización oscurece el aumento muy notable del gasto del Ministerio de Educación.

En materia de cambios institucionales y reforzamiento del sistema democrático, se pusieron en práctica numerosas medidas de revitalización democrática, como sesiones de control del presidente del Gobierno en el Senado, renuncia del grupo parlamentario socialista a intervenir en las sesiones de control del Congreso, el sometimiento del envío de tropas a la aprobación del Parlamento y otras similares. Una de las reformas más importantes consistió en hacer efectiva la independencia de Radio Televisión Española (RTVE) con respecto al Gobierno de turno. Entre otras medidas, el presidente de RTVE pasó a ser elegido por mayoría cualificada en el Congreso. Teniendo en cuenta que la televisión pública había estado al servicio del Gobierno de turno desde el inicio de la democracia, este es uno de los aspectos en los que más se ha notado el compromiso republicano del Gobierno. El programa del PSOE, sin embargo, era todavía más ambicioso y algunas promesas adicionales no se llevaron a cabo: no se extendió la elección parlamentaria al presidente de la Agencia Efe, no se creó el Consejo Superior de Me-

dios Audiovisuales y, sobre todo, no se tramitó la Ley de transparencia. En el programa de 2008 volvió a figurar la promesa de aprobar esta ley y se volvió a incumplir (Guichot, 2011). Se trata de una renuncia extraña, pues es una ley meramente regulativa, sin coste económico; nuestro país es uno de los más atrasados en este terreno; hay un nivel de corrupción preocupante en las Administraciones locales y autonómicas; y, por último, la exigencia de transparencia tiene un fundamento republicano claro. A pesar de todas estas consideraciones, el Gobierno no llegó a aprobar la ley.

Hubo también incumplimientos importantes en seguridad y justicia, en buena medida por los objetivos poco realistas que se fijaron. Por ejemplo, aunque aumentó mucho la dotación de plazas en las fuerzas de seguridad (frente a la congelación o reducción de la época de Aznar), la cifra final, 23.500 plazas nuevas, quedó lejos de las 36.000 comprometidas. En Justicia se anunció un aumento anual de 180 millones de euros, pero la cifra real se quedó en 120.

En cuanto a los asuntos territoriales, la reforma constitucional que estaba incluida en la Declaración de Santillana se encontró con la oposición frontal del PP. Sin el apoyo de este partido, era imposible alcanzar la mayoría cualificada que este cambio requería. Con todo, sí se puso en marcha la Conferencia de presidentes autonómicos, que venía a cumplir las funciones de diálogo y cooperación que tendría que haber desempeñado una auténtica cámara de representación territorial.

Toda la cuestión territorial estuvo dominada por el polémico proceso de elaboración del Estatut catalán, que dio lugar a un enconado debate y abrió una nueva fase de reformas estatutarias en las comunidades autónomas. El proceso no culminó hasta 2009, con la aprobación de una nueva ley de financiación autonómica que unificaba los cambios previstos en los nuevos estatutos<sup>8</sup>. La historia política del Estatut se ha contado con detalle en muchos lugares<sup>9</sup>. Además, en la medida en que la responsabilidad directa del Gobierno fue menor, no es este el lugar para una narración pormenorizada. Como es bien sabido, Zapatero, el 13 de noviembre de 2003, en un mitin multitudinario con Pasqual Maragall durante la campaña electoral catalana, prometió apoyar el nuevo Estatuto que preparara el Parlamento de Cataluña. Zapatero no se imaginó que Maragall sería incapaz de controlar el proceso de elaboración del texto legal. Entre las tensiones internas del Gobierno tripartito y las presiones de CiU desde la oposición se generó una dinámica maximalista que llevó a acordar un texto que fue aprobado por todas las fuerzas políticas catalanas, salvo el PP, y que tenía difícil encaje constitucional. La rebaja sustancial del Estatut en las Cortes españolas provocó la ruptura con ERC. Zapatero, en una famosa reunión con Artur Mas en el Palacio de la Moncloa el 21 de enero de 2006, ofreció entonces un

pacto a CiU que recondujera la situación. La fase final del proceso estuvo marcada por la confusión, pues tras la aprobación en el Parlamento español, ERC hizo campaña en contra del Estatut en el referéndum de junio de 2006. El referéndum tuvo baja participación (49%). Finalmente, en julio de 2010, el Tribunal Constitucional hizo una interpretación restrictiva de algunos de los aspectos políticamente más sensibles, como la condición nacional de Cataluña.

A todo esto hay que añadir una campaña inmisericorde de la derecha en contra del Estatut, con gran eco mediático, al grito de “España se rompe” y con apelaciones incluso al boicot comercial a los productos catalanes. La erosión del Gobierno fue muy profunda. Quizá fuera este el asunto que más desgastara electoralmente al Ejecutivo, pues en la izquierda se produjo una fractura interna con respecto a la cuestión territorial que provocó numerosas fugas y que hizo posible el surgimiento de un nuevo partido como Unión Progreso y Democracia (UPyD).

El final de la crisis del Estatut coincidió en el tiempo con el otro gran asunto político que dominó la primera legislatura, el proceso de paz en el País Vasco, sobre el que existe ya una literatura considerable<sup>10</sup>. En este caso, no se trataba de una promesa electoral. El programa de 2004 no decía una palabra sobre final dialogado del terrorismo. Zapatero, sin em-

8 Dicha ley fue una promesa incumplida del programa de 2004. Sobre la reforma de la financiación, véase IDE, 2009, Cap. 5.

9 Jaén y Escudier (2007: 243-78), Papell (2008: 189-221). Véase también IDE, 2007, Cap. 3.

10 Eguiguren y Rodríguez Aizpeolea (2011), Jáuregui y Menéndez (2010), Murua (2010), Sánchez-Cuenca (2009a).

bargo, recibió una carta de ETA en el verano de 2004, fruto de las reuniones periódicas que habían mantenido Jesús Eguiguren y Arnaldo Otegi durante varios años, en la que se le instaba a explorar un final dialogado del conflicto. ETA había dejado de cometer atentados mortales en mayo de 2003. En septiembre de 2004 Batasuna realizó la propuesta de Anoeta, en la que se planteaba negociar el abandono de la violencia en dos vías, una entre el Estado y ETA sobre asuntos “técnicos” (presos y armas) y otra entre los grupos políticos vascos sobre el futuro del País Vasco. Se inició entonces la fase preparatoria del proceso de paz. En el debate sobre el estado de la nación de 2005, el Gobierno pidió una autorización al Parlamento, que le fue concedida con la férrea oposición del PP, para explorar el final dialogado de ETA basado en el principio de que “la política puede y debe contribuir al fin de la violencia”, si bien “la violencia no tiene precio político”. En marzo de 2006, tras casi tres años sin víctimas mortales, ETA anunció un “alto el fuego permanente”.

El desarrollo del proceso se enfrentó a graves dificultades desde el principio. Algunos jueces (principalmente, Fernando Grande-Marlaska) endurecieron sus posturas e iniciaron procesos contra miembros de Batasuna, incluyendo a Otegi. El PP, por su parte, adoptó una postura de confrontación absoluta que dejó al Gobierno sin apenas margen de manobra. El Gobierno, de hecho, no hizo concesión alguna. Ni siquiera acercó presos, como había hecho Aznar durante la tregua de 1998. Ante esa parálisis, los más

reticentes dentro de ETA al alto el fuego y al diálogo con el Gobierno fueron ganando poder frente a los más partidarios de acabar con la violencia, que no podían presentar resultado alguno para reforzar sus posiciones.

El Gobierno, viendo que el proceso de paz podía venirse abajo, aceptó iniciar conversaciones políticas con Batasuna y el PNV. Las reuniones se produjeron en Loyola durante el otoño. No era todavía la mesa de partidos que demandaba ETA, pero suponía para el Gobierno hablar de política antes de que se hubiera resuelto el problema de la paz (presos, armas, reparación a las víctimas). Se llegó a un principio de acuerdo, pero ETA lo vetó, para desesperación de los líderes de la izquierda abertzale.

En los encuentros entre ETA y los representantes del Gobierno se produjo un cambio en el equipo de los terroristas, siendo desplazado Josu Ternera, el histórico líder de ETA que creía en la necesidad de terminar con el terrorismo. Este cambio era una consecuencia de que acabaran imponiéndose quienes apoyaban la vía exclusivamente “militar”. Las conversaciones encallaron y ETA respondió con el coche bomba de la T-4 en Madrid el 30 de diciembre de 2006, justo 24 horas después de una conferencia de prensa en la que Zapatero anunció que en el plazo de un año la situación sobre terrorismo sería mejor. El atentado supuso un golpe muy fuerte a la credibilidad del presidente. La reacción del Gobierno fue muy prudente, pues tenía el máximo interés en mostrar ante la opinión pública, sobre todo ante la vasca, que era ETA



quien frustraba las expectativas de paz y no el Ejecutivo. De ahí que Zapatero autorizara alguna reunión adicional en la primavera de 2007. La decisión final de dar por roto el alto el fuego y el proceso correspondió a ETA.

Durante los primeros meses de 2007, el panorama se oscureció todavía más con la huelga de hambre realizada por Ignacio de Juana Chaos exigiendo su excarcelación. Este episodio fue explotado por el PP y la prensa de derechas para presentar a un Gobierno claudicante ante el terrorismo e insensible al dolor de las víctimas<sup>11</sup>. Esta crisis provocó durante la primera legislatura el mayor acercamiento en las encuestas entre el PP y el PSOE.

Pese a que no consiguiera sus objetivos, el proceso de paz tuvo algunas consecuencias importantes. Por un lado, reforzó considerablemente al PSE, que obtuvo un 30% del voto en las elecciones autonómicas de 2009, lo que le permitió formar gobierno con el apoyo del PP. La ciudadanía vasca premió la implicación de los socialistas en el intento de lograr una solución dialogada al terrorismo. Por otro, tanto el veto de ETA a los acuerdos de Loyola como el atentado de la T-4 convencieron a los líderes de la izquierda abertzale de la necesidad de romper con

ETA en el peor de los casos, o de imponer la vía política a la vía militar en el mejor.

Tras la ruptura del proceso de paz, la política antiterrorista regresó a los parámetros habituales de lucha policial con estrecha colaboración de Francia. El ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, obtuvo importantes éxitos con la desarticulación sucesiva de varias cúpulas de ETA. La combinación de presión policial y política (derivada de la Ley de partidos), más las disensiones entre Batasuna y ETA, tuvo efectos deletéreos sobre la organización terrorista, como se vio al final de la segunda legislatura con el anuncio el 20 de octubre de 2011 de cese definitivo de la violencia.

El tercer asunto de gran calado político, además del Estatut y el proceso de paz, fue el de la memoria histórica. El programa electoral del PSOE tampoco lo mencionaba. Sin embargo, la presión de los socios parlamentarios, IU y ERC, llevó al Gobierno a meterse a fondo en esta cuestión. El resultado más visible fue la aprobación de la Ley de reparación (o Ley de memoria histórica) 52/2007 de 26 de diciembre<sup>12</sup>. Como suele suceder en estos casos, el resultado final quedó alejado de los propósitos iniciales y dejó insatisfechos a casi todos. ERC, de hecho, fue el único

<sup>11</sup> La condena del terrorista acababa en 2005. Para evitar la supuesta alarma social de su salida de la cárcel, el ministro de Justicia, Juan Fernando López-Aguilar, trató por todos los medios de que fuera condenado de nuevo. Utilizando unos artículos de tono amenazante que había escrito De Juana durante su estancia en la cárcel, la Audiencia Nacional le condenó a 99 años, una desmesura desde cualquier punto de vista. El Tribunal Supremo rebajó la pena a tres años. Ante este despropósito judicial, de Juana aprovechó y puso al Gobierno en una situación muy complicada con su huelga de hambre. Para evitar su muerte, el Gobierno le aplicó un régimen de “prisión atenuada” que permitió desactivar el conflicto.

<sup>12</sup> Para un análisis exhaustivo de las políticas de la memoria en la primera legislatura, véase Aguilar (2009).

partido, aparte del PP, que votó en contra a pesar de haber presionado al inicio para que se legislara sobre esta cuestión<sup>13</sup>. La ley, entre otras cosas, ordenaba y unificaba la miríada de disposiciones dispersas sobre reparación a las víctimas de la guerra civil y del franquismo. La reparación se extendía a todas las víctimas, de uno u otro bando, si bien el impacto era mayor para las del bando republicano y la oposición antifranquista, que no habían recibido un tratamiento adecuado durante el periodo democrático.

La derecha acusó al Gobierno con gran virulencia de “guerracivilismo”, de reabrir heridas del pasado y de romper el consenso básico sobre el que se construyó la transición democrática. Fue este otro de los ámbitos en los que Zapatero y su Gobierno se atrevieron a abordar cuestiones sobre las que en España parecía haber una suerte de veto o regla de mordaza en el ámbito político. Durante la primera legislatura, el Gobierno socialista se metió en asuntos difíciles y sensibles que provocaron grandes debates en el país. Los resultados no siempre fueron los esperados. El Estatut tuvo un coste político innecesariamente alto. El proceso de paz no acabó con el terrorismo. La Ley de memoria histórica quedó bastante diluida con respecto a los propósitos iniciales. La Ley de dependencia no generó la red de asistencia que se había previsto. Los avances más firmes tuvieron lugar en materia de derechos civiles y sociales, así como en las reformas democráticas. Pero in-

cluso en este ámbito hubo algunos incumplimientos llamativos, como la Ley de transparencia.

No obstante, cabe decir que, en conjunto, el Gobierno puso en marcha una gran cantidad de iniciativas políticas novedosas y atrevidas, que obedecían a un proyecto ideológicamente coherente, un proyecto socialdemócrata con una fuerte carga republicanista. Muchas de esas iniciativas tuvieron una buena recepción en los electorados de izquierdas y nacionalista, y provocaron un intenso rechazo entre los votantes más conservadores y religiosos. En las elecciones de 2008, en las que el PSOE ganó menos de dos puntos porcentuales de voto, se produjo una activación considerable del voto de izquierdas, sobre todo en comparación con la época de Felipe González, en la que en cada elección se producía un alejamiento mayor del electorado izquierdista (Sánchez-Cuenca, 2009b).

## 5. La segunda legislatura

La segunda legislatura de Zapatero tuvo un desarrollo muy distinto al de la primera. Como se ha visto en la Tabla 2, el programa de 2008 se centró en cuestiones económicas y sociales sin la fuerte carga ideológica que tuvieron asuntos como el Estatut, el proceso de paz o la memoria histórica. Al planificar un segundo mandato, se quiso capitalizar los buenos resultados económicos de la prime-

<sup>13</sup> Los dirigentes de Esquerra exigieron sin éxito que la Ley declarara la nulidad de los juicios sumarios del franquismo.

ra legislatura. Dichos resultados formaban parte del prolongado ciclo expansivo que vivió la economía española desde mediados de los años noventa. No son, por tanto, directamente atribuibles a las políticas económicas que llevó a cabo el PSOE desde el poder. De hecho, se observa una continuidad importante entre los Gobiernos de Aznar y Zapatero en lo que respecta a la evolución de las principales magnitudes económicas: tasa de crecimiento, inflación, paro, deuda pública, productividad, etc. En algunos aspectos, los resultados fueron más brillantes en el primer Gobierno de Zapatero que en los anteriores de Aznar, pero se debe en lo esencial a la evolución del ciclo: el PP partía en 1996 de una situación que todavía era mala, mientras que el PSOE se encontró en 2004 con una economía en plena expansión.

El crecimiento económico se basó en buena medida en la expansión desaforada del sector de la construcción. Dicha expansión fue favorecida enormemente por la laxa política monetaria del Banco Central Europeo y por decisiones políticas de los Gobiernos de Aznar como la Ley del suelo de 1998 y las desgravaciones fiscales por la compra de vivienda. Es verdad que el Gobierno socialista cambió la Ley del suelo en 2007, pero no lo suficiente como para romper la burbuja inmobiliaria. Y no eliminó las ventajas fiscales de la compra de pisos. Es más, el Gobierno de Zapatero no abordó, tal y como había prometido en el programa electoral, una reforma profunda del sistema fiscal español. El compromiso de aumentar la productividad, que se había estancado en la época del PP,

se consiguió solo en parte, lo que significó un elemento más de continuidad con el periodo anterior. Quizá el principal logro fuera el aumento sostenido y muy notable de la inversión en I+D.

Dadas las buenas condiciones económicas, el PSOE, en la segunda legislatura, se proponía como principales metas alcanzar el pleno empleo (el paro había bajado al 8% en junio de 2007) y cambiar las bases del modelo productivo. Fue, sin duda, una irresponsabilidad política hablar en el programa electoral de pleno empleo: el paro venía aumentando desde el verano de 2007 y en Estados Unidos ya había comenzado la crisis de las hipotecas *subprime*. Es cierto que en aquellos momentos casi nadie preveía una recesión, pero sí había ya entonces un cierto consenso en que la situación económica internacional iba a atravesar dificultades.

La brusca llegada de la crisis en el otoño de 2008 alteró completamente los planes del Gobierno. De ahí que no tenga demasiado sentido en esta ocasión examinar el grado de cumplimiento del programa electoral. Un programa electoral es lo que en terminología económica se llama un “contrato incompleto”<sup>14</sup>. Es incompleto porque su cumplimiento está sujeto a multitud de factores que son imprevisibles, que van de los apoyos parlamentarios a la disponibilidad presupuestaria, pasando por la aparición de sucesos de gran trascendencia que desbaratan el plan inicial de actuaciones. El caso paradigmático es el ataque del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que desvirtuó el mandato inicial de Bush hijo. La gran crisis

iniciada en 2008 es también uno de esos sucesos de consecuencias enormes.

Zapatero y su Gobierno fueron engullidos por la crisis. La burbuja inmobiliaria estalló, la economía entró en recesión y el paro se disparó, volviendo a niveles por encima del 20% que se creían definitivamente superados. Dos terceras partes de la destrucción del empleo tuvo lugar en el sector de la construcción, lo que explica que el paro creciera mucho más entre hombres que mujeres y también entre los inmigrantes frente a los nacionales.

La reacción del presidente del Gobierno fue desconcertante, como él mismo ha reconocido de forma autocrítica. Al comienzo se negó a pronunciar la palabra “crisis”, prefiriendo términos técnicos como “desaceleración del crecimiento” o “crecimiento negativo”, posiblemente con la intención de insuflar cierto optimismo en una sociedad perpleja y alarmada ante la magnitud de la crisis. Sin embargo, la mayoría atribuyó este “negacionismo” al aislamiento y a la incapacidad para hacer un pronóstico realista de la situación que se estaba viviendo. A partir de ese momento, se produjo una ruptura entre Zapatero y una opinión pública que, por lo general, había apoyado su gestión. Di-

cha ruptura se ahondó con los numerosos vaticinios económicos optimistas que hizo Zapatero y que fueron refutados una y otra vez por hechos tozudos que anunciaban una crisis más profunda de lo que el Gobierno estaba dispuesto a admitir.

Esto no quiere decir que el lugar común, mil veces repetido, de que Zapatero perdió un tiempo precioso para abordar la crisis, sea cierto. Debe recordarse que, en la práctica, el Gobierno reaccionó ante la crisis con medidas expansivas keynesianas; es más, fue uno de los Gobiernos occidentales que mayor esfuerzo fiscal hizo para reactivar la economía, permitiendo el libre juego de los estabilizadores automáticos y diseñando un paquete contracíclico de cuatro puntos del PIB, dos en 2008 y dos en 2009 (Oficina económica del presidente del Gobierno, 2010: 41). Dentro de ese paquete destacó el Plan Español para el Estímulo de la Economía (Plan E), aprobado a finales de 2008 y ejecutado durante el año siguiente, con un gasto de más de 50.000 millones de euros. Según las estimaciones realizadas, sin el paquete fiscal de estímulo, en 2009 el crecimiento habría sido del -4,7% frente al -3,7% que finalmente se obtuvo.

14 Curiosamente, durante la primera legislatura de Zapatero hubo varias denuncias por incumplimiento del programa electoral. Un abogado murciano presentó una demanda judicial contra el PSOE por una reforma sobre la inviolabilidad de los miembros del Tribunal Constitucional que a su juicio chocaba con la promesa de tomar medidas para aumentar la exigencia de responsabilidad de los jueces. La plataforma “Leyes animales, ya” demandó al Gobierno por incumplir la promesa de ampliar los supuestos delictivos relacionados con maltrato animal en el Código Penal. El caso más interesante es el de otra plataforma local que denunció a Zapatero por incumplir la promesa de soterramiento del AVE a su paso por la comarca valenciana de l’Horta. En este caso, llegó a intervenir el Supremo, que tuvo que aclarar que las promesas electorales “no están sujetas al Derecho civil o administrativo”.

Zapatero intentó durante 2008 y 2009 reactivar la economía y buscar una salida “socialdemócrata” con la mayor protección posible a los parados y sin ceder a las intensas presiones para desregular el mercado de trabajo que procedían de empresarios y economistas y grupos de presión liberales<sup>15</sup>. Por otro lado, pretendía introducir medidas legales que contribuyeran a modificar el sistema productivo, demasiado orientado a la construcción. En este sentido, se planteó la aprobación de una Ley de economía sostenible que sería la propuesta estrella de la segunda legislatura.

El proyecto de Ley de economía sostenible lo aprobó el Consejo de Ministros en noviembre de 2009. Se trata de una ley ómnibus, que incluye una miríada de medidas en ámbitos muy diferentes orientadas a generar una estructura de incentivos favorable a un modelo económico sostenible, definido en el artículo 2 como “un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales”.

La Ley incluye disposiciones sobre: a) mejora del sistema regulatorio español; b) regulación más eficaz de los productos financieros<sup>16</sup>; c) medidas de aumento

de la productividad (simplificación administrativa, acortamiento de los plazos para la constitución de empresas, obligación de la Administración de pagar en un plazo de 60 días, ampliación del silencio administrativo); d) estímulo a la innovación<sup>17</sup>; y e) cambio del modelo energético y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La Ley era tan compleja y ambiciosa en sus postulados que apenas caló en la opinión pública. La ciudadanía, de hecho, retuvo sobre todo una de las muchas medidas de la Ley, la relativa al canon digital, que fue objeto de una controversia enorme (la llamada Ley Sinde). Su tramitación parlamentaria fue extraordinariamente lenta, no siendo aprobada hasta el 4 de marzo de 2011. Pero para entonces la situación económica había cambiado mucho y con ella los planes del Gobierno.

Como es bien sabido, a comienzos de 2010 se inició la crisis de la deuda pública en los países periféricos de la Unión Monetaria provocada por la insolvencia de Grecia. En el caso de España, no había un problema específico ni de déficit ni de deuda pública. Durante la etapa de expansión, tanto el PP como el PSOE aprovecharon para reducir los niveles de deuda pública, que llegó a estar por debajo del 40% en 2007 (una de las cifras más bajas de Europa). Igualmente, en la primera legislatura de Zapatero hubo superávit presupuestario durante los años

<sup>15</sup> Zapatero hizo declaraciones en este sentido el 8 de febrero y el 23 de junio de 2009.

<sup>16</sup> Entre otras cosas, se obliga a las empresas cotizadas a hacer públicas las retribuciones de los consejeros.

<sup>17</sup> Incluye una mejora de la fiscalidad para las inversiones en I+D+i, pasando la deducción del impuesto de sociedades del 8% al 12%.

2005-07. El aumento de la prima de riesgo de la deuda pública española a comienzos de 2010 estaba relacionado en mayor medida con las reglas mal diseñadas del gobierno del euro que con la capacidad fiscal del Estado<sup>18</sup>.

En la cumbre europea del 9 de mayo de 2010, el Gobierno español se vio obligado por las instituciones europeas, el Fondo Monetario Internacional y muy especialmente Alemania, a aceptar un severo paquete de ajuste destinado a reducir el déficit público, que se había disparado hasta llegar al 11,2% del PIB como consecuencia de una caída muy pronunciada de los ingresos: estos se redujeron en un 20,5% entre 2007 y 2010 (debiéndose el 70% de esa caída a la reducción de la recaudación en el impuesto de sociedades [GESTHA, 2011: 5]). A cambio, la Unión Europea creaba un fondo de rescate para blindar al euro de los ataques de los inversores especulativos.

Unos días después, el miércoles 12, Zapatero anunció los términos del ajuste en el Parlamento: reducción media del 5% en los ingresos de los funcionarios, congelación de las pensiones (salvo las no contributivas), eliminación del cheque-bebé,

un recorte de 6.000 millones en inversión pública, una reducción de 600 millones en ayuda al desarrollo y la eliminación de la retroactividad en los pagos de la dependencia<sup>19</sup>. En total, un recorte de 15.000 millones a lo largo de dos años. El objetivo consistía en bajar el déficit público hasta el 3% en 2014<sup>20</sup>. Una consolidación fiscal, en definitiva, brusca y muy rápida que amenazaba con estrangular la incipiente recuperación de la actividad económica. Para las instituciones europeas, los ajustes fiscales restablecerían la confianza de los mercados y, en última instancia, permitirían que los países crecieran de nuevo.

Zapatero, en su discurso ante las Cortes, hizo suya la tesis de que uno de los factores de la inestabilidad de los mercados era el abultado déficit público<sup>21</sup>, olvidando mencionar que con un nivel similar de déficit en Reino Unido, los mercados no atacaban la libra (justamente por no estar sometida a los incentivos perversos del área euro y por tener un banco central que respaldaba su moneda). También asumió que unas cuentas equilibradas eran necesarias para salir de la crisis, en abierta contra-

<sup>18</sup> Para una explicación convincente sobre el papel del mal diseño institucional en la crisis de la deuda, véase De Grauwe (2011).

<sup>19</sup> Hubo otras medidas secundarias, como endurecer las condiciones de la jubilación parcial y reducir el gasto farmacéutico.

<sup>20</sup> Posteriormente, se “acordó” con las instituciones europeas adelantar el plazo a 2013.

<sup>21</sup> Zapatero dijo: “Es obvio igualmente que la fragilidad e inestabilidad de los mercados se ha visto agravada por los desequilibrios acumulados como respuesta a la recesión. Hay que actuar, en consecuencia, con una mayor energía y rapidez sobre estos desequilibrios, y hay que hacerlo en todos los países que los padezcan. En nuestro caso –lo diré con claridad– esos desequilibrios se llaman 11,2% de déficit y 20% de desempleo”. *Diario de Sesiones*, 12 de mayo de 2010, núm. 162, p. 5.

dicción con lo que había sido la política expansiva seguida en 2008-09.

El cuadro resumen que preparó el Gobierno para explicar el ajuste se abrió con un titular que decía: “No se tocan los pilares del Estado del bienestar”. Esta fue la principal línea de defensa del ajuste frente a las numerosas críticas que sugerían que el Gobierno había abandonado sus principios socialdemócratas: no había recortes ni en sanidad ni en educación, en pensiones solo había una congelación temporal y el recorte en dependencia se aplicaba solo a los pagos atrasados.

Es cierto que el Gobierno, ante la crisis europea de la deuda, no tuvo margen para evitar el ajuste. Dicho ajuste era el precio que tenía que pagar España a cambio del programa de estabilización (que con el tiempo se demostraría que fue un fracaso, pues no logró evitar un recrudecimiento de la crisis en el verano de 2011). Dada la situación en la Unión Europea, cualquier otro partido en el poder se habría visto forzado a emprender medidas para atajar el déficit. Pero lo que mucha gente de izquierdas criticó no fue tanto que el Gobierno decidiera un recorte drástico del déficit, sino que lo hiciera de forma tan parcial, actuando sobre el gasto y dejando los ingresos sin tocar. En el gran sacrificio colectivo del que habló el presidente, muchos pensaron que las cargas no estaban bien distribuidas y que los recortes se tenían que haber acompañado de nuevos impuestos a la banca, a las grandes empresas con beneficios, a las grandes fortunas y a las rentas más altas.

El Gobierno, no obstante, se negó a considerar medidas impositivas que afectaran a los más poderosos. En septiembre de 2009, meses antes del ajuste, había anunciado una subida del tipo general del IVA del 16% al 18%, efectiva a partir de julio de 2010, pero no era esa la clase de actuaciones que demandaba el electorado de izquierdas. El Gobierno, yendo a remolque de las críticas, anunció en septiembre de 2010 una subida del tipo marginal máximo del IRPF del 43% al 45%, unos días antes de la huelga general del 29 de septiembre, convocada por los dos grandes sindicatos. La huelga general tuvo un seguimiento desigual, pero supuso en cualquier caso la ruptura de las buenas relaciones que UGT y CC OO venían manteniendo con el Gobierno.

Para mucha gente, el 12 de mayo de 2010 constituyó un giro del Gobierno con respecto a su política anterior. El Gobierno pareció abrazar postulados liberales que había estado rechazando hasta unas semanas antes. La conversión liberal se hizo aún más patente a propósito de las reformas estructurales que, junto con la reducción del déficit, se suponía que iban a permitir remontar la crisis. Las tres principales reformas afectaban al sistema de pensiones, al mercado de trabajo y a la negociación colectiva. Por otra parte, se procedió también a una reforma profunda del sector de las cajas de ahorro, especialmente expuesto a la deuda inmobiliaria.

En el caso de las pensiones, la propuesta inicial del Gobierno era muy severa, pero gracias a la negociación con

los sindicatos, fue suavizándose en aspectos menores (plazos de aplicación, excepciones para profesiones peligrosas o penosas, etc.). En lo esencial, la nueva Ley, aprobada en julio de 2011, establece que la edad de jubilación se retrasa de los 65 a los 67 años, el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión pasa de 15 a 25 años y el periodo de cotización necesario para cobrar la pensión máxima pasa de 35 años a 38 años y medio. En conjunto, estas medidas suponen que las pensiones se reducirán en torno al 15% de media.

Los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones no eran de coyuntura, sino de medio plazo, estimándose que el sistema podría entrar en dificultades en un horizonte de 20-30 años. No había, pues, urgencia en llevar a cabo la reforma. Y dicha reforma no guardaba relación de ningún orden con el tipo de interés de la deuda pública, la escasez de crédito, el aumento del paro o el déficit público. Es posible, sin embargo, que el Gobierno percibiese que las condiciones de debilidad de los trabajadores/cotizantes eran las adecuadas para aprobar una reforma que se creía necesaria, aunque no figurara en el programa electoral y no se intentara llevar a cabo en los anteriores seis años de gobierno.

La reforma del mercado de trabajo se aprobó en septiembre de 2010 con el rechazo tanto de los dos grandes sindicatos como de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. El Gobierno, una vez más, trató de situarse en un punto intermedio. Por un

lado, quería evitar un abaratamiento del despido; por otro, pretendía hacer más flexible la contratación. El resultado fue una reforma muy prolija y de difícil resumen. Algunos de sus aspectos más destacados son: a) la extensión del contrato para el fomento de la contratación indefinida con indemnización de 33 días por año trabajado; b) una regulación más estricta de los contratos por obra, con una duración máxima, puesto que en la práctica se estaban utilizando como indefinidos sin los derechos asociados a estos; c) extensión del despido procedente (con una indemnización de 20 días por año trabajado) a todos aquellos casos en los que la empresa tenga pérdidas “actuales o previstas”; y 4) mayor flexibilidad interna en la empresa (jornada laboral, turnos, etc.).

Uno de los objetivos de la reforma laboral de 2010 era rebajar la llamada dualización o segmentación del mercado de trabajo entre fijos y temporales, que a juicio de algunos economistas es una de las causas del alto nivel de desempleo que sufre nuestro país. Sin embargo, el aumento del paro fue tan intenso que en agosto de 2011 se anularon provisionalmente las restricciones establecidas al encadenamiento de contratos temporales. Y se aprobaron, además, algunas medidas adicionales, como facilitar el establecimiento de expedientes de regulación de empleo; asimismo, dada la falta de acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales, en junio el Gobierno aprobó un decreto-ley que introducía mayor flexibilidad en el sistema de negociación colectiva.



El listado de todas estas iniciativas legales pone de manifiesto que el Gobierno siguió al pie de la letra las recetas liberales que se han impuesto en Europa durante la crisis, basadas en la generación de confianza en los mercados a partir de políticas de austeridad y reformas estructurales. No obstante, como han mostrado algunos economistas progresistas, el problema radica más bien en una crisis de demanda típicamente keynesiana. La situación es tal que la política monetaria deja de tener efecto, pues incluso con tipos de interés próximos a cero, los agentes económicos utilizan el dinero para reducir su apalancamiento, sin generar actividad económica. A esta situación se le ha descrito de varias maneras y con varios términos: por ejemplo, como trampa de liquidez (Paul Krugman recordando a Keynes) y como recesión de balance (Richard Koo). Cuando así ocurre, la única salida consiste en una intervención pública masiva que reactive la demanda; dicha intervención tiene que ser lo suficientemente grande como para que los agentes económicos no se limiten a sanear sus endeudados balances.

Evidentemente, el Gobierno no podía unilateralmente, en medio de la crisis del área euro, optar por políticas expansivas, que hubiesen acabado forzando un rescate similar al sufrido por Irlanda y Portugal. Las exigencias de las instituciones europeas y, muy especialmente, de Alemania, más las presiones del Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales,

impedían cualquier política económica que no fuera la de la austeridad.

Llegó un punto, no obstante, a partir del cual pareció que Zapatero no actuaba simplemente presionado por las urgencias de la crisis del área euro, sino convencido de la necesidad de poner en práctica las reformas que los economistas liberales del Gobierno o próximos a este aconsejaban. De otra forma no se entiende que Zapatero no demandara nunca en los foros europeos una relajación del calendario de reducción del déficit, que España no lanzara propuestas económicas alternativas o que el Gobierno no buscara alianzas en la Unión Europea para tratar de frenar unas políticas que han encaminado a Europa occidental hacia una nueva recesión. La posición internacional de nuestro país, en este sentido, ha sido más bien plana, sin aportación original alguna a nivel europeo. El Gobierno parecía más interesado en aparecer como un alumno aplicado y obediente ante las exigencias de Alemania y el Banco Central Europeo que en llamar la atención sobre las verdaderas causas de la crisis de la deuda pública en los países periféricos y replantear las bases del sistema de gobernanza del euro.

La mejor prueba de este proceso de adaptación a la ortodoxia económica europea es el anuncio por sorpresa, el 25 de agosto de 2011, de una reforma urgente de la Constitución destinada a impedir por ley el déficit público en condiciones económicas normales (se admiten excepciones en caso de guerra, catástrofe natural, recesión profunda y

otras circunstancias similares) y a determinar que entre todas las obligaciones públicas, la primera es pagar el servicio de la deuda. La reforma, pactada con el PP, establece que el déficit estructural no podrá superar el 0,4% del PIB a partir de 2020; si bien hay diversas técnicas para medir el déficit estructural, los (pocos) cálculos que se han ofrecido permiten concluir que España nunca, ni siquiera en los años de superávit de la primera legislatura de Zapatero, cumplió una regla tan estricta<sup>22</sup>.

Durante décadas, una regla constitucional de limitación del gasto ha sido una de las aspiraciones fundamentales de los economistas ultraliberales. A las manos de los Gobiernos, reduce su capacidad de maniobra. Teniendo en cuenta que la política monetaria está bajo control de bancos centrales independientes, el Gobierno se queda prácticamente sin instrumentos de política económica. Y coloca bajo sospecha cualquier intento de aumento del gasto público, favoreciendo así el discurso liberal sobre el necesario adelgazamiento del Estado.

En cierto modo, Zapatero, mediante todas estas iniciativas económicas, trató de reinventarse a sí mismo, presentándose como un presidente reformista dispuesto a aprobar todas las leyes que fueran necesarias para salir de la crisis, por impopulares que resultasen, “cueste lo que cueste y me cueste lo que me cueste”, como dijo en el debate del estado de la nación de julio de 2010.

Por un lado, resulta extraño que si Zapatero tenía tan claro qué era lo que necesitaba el país para afrontar un futuro de prosperidad, no avanzara por esa vía reformista durante los primeros seis años de su mandato, cuando las condiciones económicas eran muy positivas y el margen de maniobra del Gobierno considerablemente amplio, al menos en comparación con la etapa de la crisis. Por otro lado, los resultados de la política de austeridad y las reformas estructurales no evitaron la recaída en la recesión (hay base para pensar que la causaron). El principal logro, que ni el Gobierno ni el candidato Pérez Rubalcaba apenas subrayaron en la campaña electoral, es que consiguió evitar la catástrofe de una intervención exterior. España, durante la segunda legislatura socialista, se salvó de los rescates que han sufrido Grecia, Irlanda y Portugal. Con todo, la economía no reaccionó como el Gobierno esperaba. El crecimiento ha desaparecido entrando en una nueva recesión, la tasa de paro ha subido al 22,8% de la población activa y los objetivos de déficit están en peligro porque los ingresos del Estado están cayendo de nuevo.

22 La reforma constitucional no menciona el límite máximo de déficit estructural. El 0,4% se fijará mediante Ley Orgánica. Sobre las estimaciones de déficit estructural, véase el reportaje de Ana Flores en *Público*, 4/9/2011.

# Conclusiones

La opinión pública ha responsabilizado al Gobierno, y especialmente a su presidente, por los malos resultados económicos. El castigo electoral al PSOE en las elecciones del 20-N ha sido muy severo: los socialistas han pasado de 169 a 110 diputados y han perdido 15 puntos porcentuales de voto, cosechando su peor resultado en la historia de la democracia. Nadie duda de que esta pérdida de apoyo al PSOE sea, en muy buena parte, consecuencia de la crisis económica y su gestión. Por eso mismo, porque la crisis ha pesado demasiado, es necesario tomar algo de perspectiva y presentar un balance en el que la economía no lo ocupe todo

**1** Zapatero nombró Gobiernos paritarios, con la edad media más alta de la historia de la democracia y con mayor proporción de ministros procedentes de la etapa de Felipe González que procedentes de Nueva Vía. En contra de lo que se ha dicho en innumerables ocasiones, no hubo una selección de ministros por criterios de edad. Al contrario, Zapatero no se preocupó por la formación de un núcleo generacional compacto que compartiera su proyecto político, algo que sí hizo en su día Felipe González.

**2** Zapatero renovó el discurso socialdemócrata español con la introducción del republicanismo y la idea de un socialismo basado en una noción fuerte de ciudadanía. Este esquema le permitió desarrollar una política que no consistía solamente en defender las conquistas en educación, sanidad y pensiones, sino que permitía desarrollar nuevas políticas de igualdad y no discriminación, así como reformas democráticas importantes. En su estilo de hacer política, Zapatero adoptó un talante dialogante y respetuoso con la oposición. El

Gobierno hizo reformas legales para dotar de nuevos contenidos al concepto de ciudadanía: matrimonio homosexual, agilización del divorcio, Ley de plazos del aborto, Ley sobre violencia de género, Ley de igualdad y otras. Todas estas iniciativas situaron a España en una posición destacada en materia de derechos civiles.

**3** Por lo que respecta a derechos sociales, el desarrollo más importante fue la Ley de dependencia o cuarto pilar del Estado del bienestar. Por desgracia, la implementación de la Ley ha consistido sobre todo en transferencias a las familias, con insuficiente desarrollo de una red de servicios públicos. No hubo avances significativos en la construcción de una red de guarderías públicas. Y se cometieron errores graves de planteamiento, como la ayuda de 2.500 euros por nacimiento de hijo.

**4** El Gobierno hizo alguna reforma democrática de gran calado, como la eliminación del control político de los medios públicos de comunicación.

Hubo mayor control parlamentario de los actos de gobierno, incluyendo el envío de tropas al extranjero. Sin embargo, no se aprobó la Ley de transparencia, prometida en los programas electorales de 2004 y 2008; no se avanzó mucho en laicidad (de hecho, se mejoró la financiación de la Iglesia católica); y no hubo reformas institucionales para combatir la corrupción.

**5** El Gobierno no pudo impulsar la reforma constitucional del Senado como cámara territorial por la oposición del PP. Zapatero, siguiendo los principios de la Declaración de Santillana condensados en el eslogan de la “España plural”, se embarcó en un proceso de revisión estatutaria y de reforma de la financiación autonómica. La gestión de la reforma del Estatut catalán fue especialmente tortuosa y supuso un grave desgaste para el Gobierno, que no se esperaba que Pasqual Maragall no controlara el proceso parlamentario de elaboración del texto legal. A pesar de las energías políticas invertidas en este asunto, es dudoso que se haya mejorado el acomodo de Cataluña en España.

**6** En la primera legislatura, la política económica fue continuista con respecto a la de la etapa anterior. El Gobierno se dejó arrastrar por el elevado crecimiento económico y no hizo suficientes esfuerzos para desinflar la burbuja inmobiliaria, ni llevó a cabo la re-

forma fiscal que había prometido, ni revisó la política de obras públicas. Se produjo, no obstante, un aumento muy importante de la inversión en I+D y hubo un impulso considerable a las energías renovables.

**7** El PSOE, inexplicablemente, se fijaba como meta en el programa electoral de 2008 el pleno empleo. La crisis pilló al Gobierno con el paso cambiado. Reaccionó primero con políticas expansivas, pero el inicio de la crisis de la deuda pública provocó un giro brusco en la política económica del Gobierno, que se apuntó a la tesis de que con recortes del gasto y reformas estructurales se recuperaría el crecimiento. Hubo reforma de las pensiones, del mercado de trabajo y de la negociación colectiva. La medida más sorprendente se produjo al final del periodo, cuando Zapatero acordó con Rajoy una reforma constitucional de limitación del déficit que tiene difícil justificación para un Gobierno socialdemócrata. La peor parte de la herencia de Zapatero está en las catastróficas cifras de desempleo que deja, con más de 5,27 millones de parados (el 22,8% de la población activa), tasa que se multiplica ampliamente por dos al considerar el paro de los menores de 25 años. Desde el año 2007 hasta final de 2011, el paro creció en 2,7 millones de personas, el 10% de todo lo que aumentó en el conjunto del planeta, en ese periodo.

**8** El Gobierno consiguió evitar el rescate de España que habían sufrido antes Grecia, Irlanda y Portugal. Y también evitó la solución tecnocrática que se ha impuesto en Italia y Grecia.

**9** El Gobierno de Zapatero acabó con el terrorismo de ETA. Este es uno de sus mayores logros y fue uno de sus principales empeños. El proceso de paz no dio los resultados esperados, pero generó las condiciones para que la izquierda abertzale decidiera distanciarse del terrorismo. Una ETA muy debilitada por el acoso policial no tuvo más remedio que seguir la apuesta por las vías pacíficas de su brazo político.

# Bibliografía

- Aguilar, P. (2009), "Las políticas de la memoria", en Bosco A., y Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*, pp. 153-78. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Bernardi, F. y Sarasa S. (2009), "Las nuevas políticas sociales del Gobierno de Zapatero", en Bosco A., y Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*, pp. 227-48. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Calvo, K. (2009), "Calidad de la democracia, derechos civiles y reforma de la política", en Bosco, A., y Sánchez-Cuenca I. (eds.) *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*, pp. 205-26. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- De Grauwe, P. (2011), "The Government of a Fragile Eurozone". *CEPS Working Document*, n.º 346, mayo.
- Eguiguren, J., y Rodríguez Aizpeolea, L. (2011), *ETA. Las claves de la paz. Confesiones del negociador*. Madrid: Aguilar.
- Flores, A. (2011), *Déficit con corsé, otro acto de fe en las calculadoras*, *Diario Público*, 4/9/2011.
- Fundación Alternativas (2007), *Informe sobre la democracia en España (IDE)*, 2007.
- Fundación Alternativas (2008), *Informe sobre la democracia en España (IDE)*, 2008.
- Fundación Alternativas (2009), *Informe sobre la democracia en España (IDE)*, 2009.
- Fundación Alternativas (2010), *Informe sobre la democracia en España (IDE)*, 2010.
- Fundación Alternativas (2011), *Informe sobre la democracia en España (IDE)*, 2011.
- GESTHA (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda) (2011), *Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida*. 15/11/2011, [www.gestha.es](http://www.gestha.es).
- Giddens, A. (1998), *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Consejo General del Poder Judicial (2008), *Panorama General de la Justicia*.
- Guichot, E. (2011), "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas". Documento de Trabajo 170/2011. Madrid: Fundación Alternativas.
- Iglesias, M.A. (2003), *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*. Madrid: Aguilar.
- Jaén, E. y Escudier, J.C. (2007) *Zapatero "el rojo"*. Madrid: Foca.
- Jáuregui, F., y Menéndez, M.A. (2010), *El Zapaterato. La negociación: el fin de ETA*. Barcelona: Península.
- Martí, J.L., y Pettit, P. (2010), *A Political Philosophy in Public Life. Civic Republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Educación (2011), *Datos y cifras. Curso escolar 2011-12*.

Ministerio de Justicia (2011), Proyecto PGE 2011.

Murua, I. (2010), *El triángulo de Loyola. Crónica de un proceso de negociación a tres bandas*. San Sebastián: Tartalo.

Oficina económica del presidente del Gobierno (2010), *Informe económico del presidente del Gobierno*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.

Papell, A. (2008), *Zapatero 2004-2008. La legislatura de la crispación*. Madrid: Foca.

Pettit, P. (2008), *Examen a Zapatero*. Madrid: Temas de Hoy.

Sánchez-Cuenca, I. (2009a), “ETA: del proceso de paz al regreso de la violencia”, en Bosco, A., y Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*, pp. 129-52. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Sánchez-Cuenca, I. (2009b), “Las elecciones de 2008: ideología, crispación y liderazgo”, en Bosco A., y Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*, pp. 25-48. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.





---

[ [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org) ]

