

# INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2016

# INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2016

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:978-84-15860-64-8

Depósito Legal: M43300-2016

IBIC: JPHV

Maquetación e impresión: Lúa Ediciones 3.0, S. L.

[www.luaediciones.com](http://www.luaediciones.com)

EDITA: Fundación Alternativas

Calle Zurbano 29, 3.º izq. 28010 Madrid. España.

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

# Equipo del Informe sobre la Democracia en España, 2016

---

Para la realización del Informe sobre la Democracia en España 2016 (IDE 2016), 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 a la dirección del mismo.

## CONSEJO ASESOR

---

Rubén Ruiz-Rufino  
Director del Informe

Marian Ahumada Ruiz

Joaquín Arango Vila-Belda

Belén Barreiro Pérez-Pardo

Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo

Juan Manuel Eguiagaray Ucelay

Joaquín Estefanía Moreira

José Fernández Albertos

Sandra León Alfonso

Cayetano López Martínez

José María Maravall Herrero

Emilio Ontiveros Baeza

Julián Santamaría Osorio

Elisa Díaz

Directora del Laboratorio de Alternativas

Berta Barbet

Subdirectora del Laboratorio de Alternativas

## INVESTIGADORES

---

### Eva Anduiza

Profesora de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde dirige el grupo de investigación en Democracia, Elecciones y Ciudadanía y coordina el Máster en Ciencia Política. Su línea de investigación más reciente se centra en las consecuencias políticas de la crisis económica.

### Berta Barbet

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración Pública por la Universidad Pompeu Fabra, máster en comportamiento político y opinión pública por la Universidad de Essex y doctora en Ciencias Políticas y relaciones internacionales por la Universidad de Leicester. Es coordinadora de la serie Zoom político de la Fundación Alternativas. Ha sido analista política en distintos medios digitales y escribe periódicamente en el blog de análisis político y social [politikon.es](http://politikon.es)

### Beatriz Elías Valverde

Responsable del Área de Encuestas, Estudios y Trabajos del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO-Generalitat de Catalunya). Su trayectoria profesional siempre ha estado vinculada a la realización de estudios demoscópicos, durante 15 años en el sector privado y en los últimos 10 años en el sector público. Profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona.

### Modesto Escobar Mercado

Catedrático de Sociología de la Universidad de Salamanca y doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Especializado en técnicas de investigación social, dirige en la actualidad el Grupo de Análisis Sociológicos de la Universidad de Salamanca.

### Javier Gómez de Agüero López

Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha desempeñado tareas de asesoramiento y gestión en los ministerios de Justicia, Presidencia, Defensa, en el gabinete de la Presidencia del Gobierno y en el CIS. También ha sido profesor asociado en la Universidad Carlos III y en la UCM. Actualmente trabaja en el Consejo de Europa.

### Ignacio Jurado

Doctor por la Universidad de Oxford y profesor en el Departamento de Políticas de la Universidad de York. Es el investigador principal del proyecto del ESRC británico “Democratic Dissatisfaction in Southern Europe” y sus áreas de investigación son el comportamiento electoral y la economía política comparada.

---

### Sebastián Lavezzolo

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Nueva York. Ha sido investigador posdoctoral en el Institute of Political Economy and Governance (IPEG-Barcelona). Actualmente es profesor visitante en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid y miembro del Instituto Carlos III-Juan March (IC3JM).

### José Moisés Martín Carretero

Economista por la Universidad Autónoma de Madrid, cursó estudios de posgrado y ejecutivos en el Instituto de Empresa y la Harvard Kennedy School of Government, entre otros. Consultor Internacional y director de Red2Red Consultores. Profesor Asociado en la Universidad Camilo José Cela. Miembro de Economistas Frente a la Crisis. Ha publicado *España 2030: gobernar el futuro* (Deusto).

### Ferrán Martínez i Coma

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor Miembro del Instituto Juan March. Trabaja en la Universidad de Griffith, Australia, como investigador. Ha publicado diversos artículos en *Electoral Studies*, *Party Politics* y *European Journal of Political Research*, entre otros. Es coautor de *Aragón es nuestro Ohio*.

### Lluís Orriols

Doctor por la Universidad de Oxford. Actualmente es profesor de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid. Su interés académico se centra en el campo de la opinión pública y el comportamiento electoral. Escribe de forma habitual en *El País* y en el blog *Piedras de Papel* de eldiario.es.

### Marta Romero

Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado como investigadora predoctoral en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y como analista política en el Departamento de Análisis y Estudios de la Presidencia del Gobierno. Escribe de forma habitual en el blog *Piedras de Papel* (eldiario.es).

### Rubén Ruiz-Rufino

*Lecturer* en Comparative Politics en la Universidad King's College de Londres. Sus trabajos exploran la relación entre la representación política y la estabilidad institucional y han sido publicadas en revistas internacionales. También ha publicado trabajos sobre la reforma del sistema electoral español en la Fundación Alternativas.



## Prólogo. IDE 2016

---

Este es el décimo Informe sobre la Democracia en España (IDE). Este Informe, que la Fundación Alternativas concibió en 2007 como una herramienta que examinara con rigor las fortalezas y debilidades de nuestra democracia, se ha consolidado como un referente para los lectores interesados en comprender qué está sucediendo en nuestro país, cómo será el futuro inmediato de la vida política y qué rasgos esenciales caracterizan a una sociedad en constante evolución. Esta edición recoge el análisis de 2016, año marcado por el surgimiento de nuevos partidos, claves para la gobernabilidad del país, y las dificultades para formar gobierno.

Si el IDE 2015 exploraba el descontento con el funcionamiento de la democracia respondiendo a la pregunta de si los españoles se sentían más o menos desafectos que los ciudadanos de otras democracias avanzadas, el IDE 2016 examina en profundidad el nuevo ciclo político abierto en nuestro país, que se caracteriza por la fragmentación electoral y la necesidad de las formaciones políticas de llegar a pactos para gobernar.

El año 2016 ha sido testigo de la legislatura más corta de nuestra democracia y de dos intentos de investidura fallidos. La dificultad para formar gobierno, la llegada con fuerza de nuevos partidos políticos y la percepción ciudadana de la incierta situación política centran buena parte del análisis del IDE. En este sentido, el informe se pregunta por el aumento del interés que tienen los ciudadanos en la política y por la posible relación con actitudes populistas. También se presenta un balance de la gestión del Gobierno, con un especial énfasis en la gestión de la crisis económica, enmarcado en un balance de la legislatura del PP, que pone de manifiesto la dificultad que ha habido para controlar un gobierno en funciones. El papel de la oposición, que puede estar cambiando hacia un modelo donde la interacción entre gobierno y partidos en la oposición es mayor, ocupa también parte del Informe.

El IDE, gracias al análisis en profundidad que contiene de las diferentes dimensiones de la vida política española, es una herramienta que permite la identificación de fenómenos que pueden convertirse en un punto de inflexión en el funcionamiento del sistema político. En este sentido, el IDE 2016 se interroga por



la posibilidad de que el multipartidismo acabe o no siendo duradero y pone un foco de atención sobre los apoyos y las estrategias de las fuerzas políticas, haciendo un especial hincapié en Ciudadanos.

El análisis realizado en este Informe pretende contribuir al amplio y profundo debate social que está viviendo nuestro país sobre qué modelo de democracia queremos y qué instituciones y cambios en las mismas son necesarias para conseguirlo. Los detallados capítulos del IDE, incluido el capítulo sobre medición de la democracia, aportan una valiosa información al lector interesado. La nueva evaluación de la democracia, realizada por un conjunto de expertos que valoran la calidad de la misma de acuerdo a una serie de dimensiones, le da una nota media de 5,5 puntos sobre 10. Esta valoración es similar a la obtenida en los últimos años y sigue poniendo de manifiesto la caída de la calidad de la democracia relacionada con las políticas frente a la crisis, los recortes en políticas sociales y la corrupción. Las agendas del nuevo gobierno y de las diferentes formaciones políticas podrían hacerse eco de la necesidad que los expertos ponen en la necesidad de regenerar profundamente la vida democrática facilitando una mayor participación ciudadana en la esfera política y una mayor rendición de cuentas.

Quiero expresar mi gratitud al equipo de investigadores que ha hecho posible esta nueva edición del Informe sobre la Democracia en España. Su investigación y dedicación al proyecto es lo que ha permitido, en mi opinión, un análisis riguroso de los procesos novedosos que nuestro sistema político ha vivido durante 2015 y 2016. También quiero agradecer la labor del Consejo Asesor cuyo análisis y orientación han sido esenciales para la configuración final del Informe. Asimismo, quiero hacer extensivo mi reconocimiento en nombre del Laboratorio de la Fundación Alternativas, a la dedicación y al compromiso con el proyecto, en todas las fases del mismo, del director del Informe, Rubén Ruiz-Rufino. Sin su trabajo y entrega, esta nueva fotografía de nuestra democracia no hubiera sido posible.

**Elisa Díaz Martínez**

Directora del Laboratorio de la Fundación Alternativas

## Prólogo. Diez años de IDE

---

Hace diez años que en la Fundación Alternativas decidimos hacer, todos los años, un Informe sobre la salud de nuestra democracia. Es lo más valioso que tenemos como país, aunque solo fuese por los sacrificios que costó traerla y valía la pena dedicar una parte esencial de nuestra reflexión a diagnosticar sus carencias y contribuir a ponerles remedio. A veces no nos percatamos de que la democracia en España solo ha florecido tardíamente, pues si descontamos los cuatro años en la II República (1932-1936), solo se ha disfrutado de ella desde la aprobación de la Constitución de 1978, es decir, 42 años en total. Y señalo el año 1932 porque es el año en el que, por primera vez, pudieron votar las mujeres y, en mi opinión, no se puede hablar de democracia si se deja al margen a la mitad de la población.

La experiencia enseña que la democracia es planta delicada y necesita de cuidados permanentes. Cuesta mucho construirla y se puede perder o deteriorar con rapidez. Por eso es tan útil auscultarla, como se ha hecho en estos diez años, y detectar a tiempo sus debilidades y procurar las reformas que la fortalezcan. Si para la salud de los humanos la prevención de la enfermedad puede conservar la vida, en este caso la alerta temprana puede ser decisiva para conservar la libertad, el bien máspreciado, como dijera Don Quijote de la Mancha. Hoy, inmersos en una mundialización acelerada, esta alerta es más necesaria que nunca, pues pueden ir vaciándola de contenido si no conseguimos que la democracia regule y/o controle los poderes económicos.

En estos últimos diez años, la democracia española ha estado sometida a recios embates que han puesto a prueba la resistencia de sus materiales: la dura crisis económica, el deterioro social, las políticas de austeridad, la corrupción rampante, las derivas independentistas, el descrédito de sus instituciones. Todos ellos han sido detectados y analizados en estos valiosos Informes, que han ido calificando a nuestra democracia de manera cada vez más severa. Ahora se nota la urgencia de reformar nuestro sistema, empezando por poner al día la Carta Magna del 78, que no es para nada la expresión de un “régimen”, sino una democracia que necesita reformas y no ponerla patas arriba.

A los diez años del primer IDE y veinte de la Fundación Alternativas, quizá sea el momento de recapitular, echar la vista atrás y concluir que el esfuerzo ha valido la pena, pues nada hay más gratificante que contribuir, aunque sea modestamente, a la salud de la democracia. Solo me queda felicitar y agradecer a todos los que han hecho posible esta importante contribución a la reflexión colectiva sobre la democracia española.

**Nicolás Sartorius**

Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas

## Prólogo. Primer decenio

---

Al cumplirse el primer decenio del Informe sobre la Democracia en España, siento la satisfacción de una efeméride irrepetible que acredita el buen sentido de la publicación que me cupo el honor de concebir e impulsar desde su origen.

La tarea habitual del Laboratorio de Alternativas en sus primeros años había consistido principalmente en la discusión y propuesta de políticas públicas solventes en los diferentes ámbitos de la acción de gobierno. Al igual que los *think tanks* progresistas de otros países, habíamos querido poner a disposición de los agentes públicos y privados textos asequibles pero rigurosos, que permitieran evaluar lo que se hacía realmente en nuestro país y el modo de mejorarlo. El fundamento era tan simple como obvio. Si los diseños de las políticas públicas no fueran el mero resultado de las preferencias ideológicas de los actores, sino fruto también del conocimiento experto y de la experiencia acreditada, podía asegurarse que existía un amplio campo de mejora en la acción de los poderes públicos, que debía ser transitado por nuestra, por entonces, todavía joven democracia. Nos dirigíamos, por tanto, a los partidos y a los gobiernos, a los medios de comunicación, a los expertos y, en general, a todos los creadores de opinión pública, con el sincero deseo de hacerles llegar el resultado de nuestra reflexión y de invitar a todos ellos a tomarla en consideración. Un importante elenco de especialistas académicos en distintas disciplinas, junto a otros profesionales con experiencia en los ámbitos públicos y privados de la vida social, redactaron de este modo los casi doscientos Documentos de Trabajo aparecidos hasta la fecha, con la orientación arriba referida. Prácticamente no había ámbito de preocupación pública sobre el que no hubiera recaído la reflexión, el diagnóstico y la propuesta de mejora del Laboratorio de Alternativas: desde el sistema electoral a las nuevas tecnologías; desde la política monetaria al mercado laboral; sin olvidar la financiación autonómica, la organización de los servicios de salud, la educación en sus diversos niveles y perspectivas, los derechos y su tutela jurídica, los medios de comunicación, la promoción de la cultura... Y tantos más...

Sin embargo, como suele ocurrir cuando los árboles no dejan ver el bosque, existía el riesgo de perderse en la espesura del detalle sin prestar atención al conjunto. Y en los primeros años del siglo XXI, la necesidad de una reflexión más global sobre el sistema democrático, sin detrimento de la atención a las políticas específicas, pronto me pareció que formaba parte de mi responsabilidad al frente del Laboratorio de Alternativas. Al fin y al cabo, el sistema democrático podía coexistir con distintas políticas provenientes de distintos gobiernos y orientadas por ideologías y preferencias diversas. Ya habíamos tenido la experiencia de gobiernos socialdemócratas y de gobiernos conservadores, pero los había también nacionalistas y no podían excluirse distintas combinaciones de unos y otros. Más aún, la admisión de una variedad de políticas compatibles con el sistema –tantas como opciones democráticas posibles–, no debía ser obstáculo para proseguir en el empeño de fortalecer el andamiaje de valores, reglas e instituciones sobre los que se asienta la democracia. La alternancia en el Gobierno era ya una realidad en España. Por tanto, resultaba imperioso que la opinión pública pudiera separar los efectos sociales derivados de las legítimas opciones aplicadas por los gobiernos electos de aquellos estándares compartidos que, en todo caso, resultaban exigibles a cada uno de ellos, en nombre de una cierta “calidad democrática”. Cabían, claro está, políticas liberales, conservadoras, socialdemócratas u otras, pero ninguna de ellas debía alterar las garantías establecidas por el sistema o cercenar sus posibilidades de progreso y mejora.

Un único ejemplo puede sustituir muchas explicaciones. La reciente crisis económica ha generado malestar en la ciudadanía y, sin duda, no ha afectado por igual a todos. Pero estos efectos dan cuenta de un impacto externo de difícil neutralización, no necesariamente de un problema de calidad democrática. Cosa bien distinta son los remedios aplicados: las políticas que reducen derechos laborales, sanitarios o sociales, o las que restringen libertades como remedio o con ocasión de la crisis, bien pueden ser clasificadas entre las que disminuyen la calidad democrática, incluso si no reducen los mínimos comúnmente aceptados.

Esta distinción entre el funcionamiento efectivo, las políticas llevadas a cabo como resultado de la acción pública y los fundamentos, valores e instituciones de la democracia, distaba de ser diáfana. No lo era, en primer lugar, para la opinión pública que, a menudo, confundía sus preferencias ideológicas por tal o cual política con la sublimación o –alternativamente– la degradación del sistema, en función de la autoría del Gobierno en ejercicio. Y aunque es una obviedad que el funcionamiento real y las instituciones son cosas distintas, no es menos cierto que no son independientes. En algunos casos, un mal diseño institucional origina pésimos resultados sociales, lo que resulta frecuente. En otros, con instituciones mediocres se obtienen, sin embargo, aceptables resultados, gracias a políticas públicas y esfuerzos que compensan las deficiencias de diseño. No es sencillo el diagnóstico, desde luego, pero conviene separar las causas de los efectos. Sobre todo, cuando la variedad de opciones, la igualdad de oportunidades y la alternancia en el ejercicio en el poder constituyen valores reconocidos del sistema y condiciones reales de su existencia

efectiva. Claro que todo esto, para ser plasmado de una manera analíticamente útil requería una cierta conceptualización. De modo singular, era imprescindible disponer de algo parecido a una plantilla del sistema democrático sobre la que proyectar la realidad política de España, con el fin de extraer conclusiones dirigidas a su mejora.

La tentación del economista que soy me inclinaba en este terreno, por analogía con otros más propios de mi disciplina, al diseño de una batería de indicadores cuantitativos y cualitativos de lo que podía entenderse por una “buena democracia” o una democracia de calidad. La discusión con especialistas en Ciencias Políticas y Sociología pronto me llevó a aceptar que la estimulante idea de construir indicadores de calidad democrática no podía hacerse al margen de un cuidadoso análisis de las condiciones reales del funcionamiento político y, en consecuencia, del estudio monográfico de las principales áreas de la vida social y de sus principales agentes. Con ello estuvo casi conformada la estructura habitual del informe que, en sus diversas ediciones anuales, ha ido conjugando los análisis más coyunturales y la disección de las políticas concretas, con la permanente atención a los problemas de diseño institucional y las consecuencias que de ello se derivan. Su invariable propósito ha ido dirigido a acreditar que –aunque de un modo difícil de precisar con regla y cartabón– hay indiscutibles mínimos en un sistema democrático de los que no puede prescindirse sin grave desnaturalización del mismo. Y, de modo simétrico, hay avances en derechos individuales o colectivos que, al igual que la equidad, el acceso a bienes públicos o las garantías del funcionamiento institucional, permiten definir la calidad democrática de un país a partir de unos parámetros generalmente aceptados.

Tengo una deuda impagable con José María Maravall por el estímulo y consejo que me brindó en la primera hora, cuyas contribuciones salvaron a esta publicación de muchos errores y orientaciones equivocadas. Su colaboración, junto a las de Joaquín Arango, Javier Pradera, Julián Santamaría, Emilio Ontiveros, Jesús Leguina y Belén Barreiro, entre otros, hicieron posible el mantenimiento de una línea de rigor académico, sin por ello perder contacto con la realidad. Sin duda, Ignacio Sánchez Cuenca tuvo mucho que ver con la conceptualización operativa del concepto de democracia y con la selección de los principales indicadores de su estado y evolución. Una indagación en la que la aportación permanente de Modesto Escobar durante estos años ha acreditado una línea de estudio que tiene sus antecedentes y similitudes en auditorías democráticas llevadas a cabo en otros países. Y, naturalmente, no podría olvidar el insustituible trabajo llevado a cabo por Joaquín Estefanía como primer y brillante director de la publicación, con el que las horas de trabajo siempre se hacían cortas y durante las que brotaba la tentación de prolongar las discusiones por el simple placer del intercambio de ideas y la buena compañía. A todos ellos muchas gracias.

Visto ahora con luces largas, quizás el mejor resumen de lo que ha ocurrido en España en términos de nuestro sistema democrático se pueda encontrar en el balance de nueve años de indicadores contenido en esta nueva entrega del Informe. A las indudables fortalezas del sistema, ampliamente reconocidas por los expertos

que participan en el estudio, relativas a la representación política y las garantías de derechos básicos, hay que unir el constante deterioro en casi todos los indicadores que delimitan el sistema democrático, desde que este estudio se puso en marcha. Una evolución que, contra lo que pudiera pensarse, no deriva tanto del peso de las situaciones económicas adversas por las que hemos atravesado en los años anteriores sino, en general, de la existencia de elevadas dosis de corrupción en el sistema y de una baja independencia del poder político frente a los poderes económicos o la influencia internacional. Sin duda, un permanente espacio para el debate y la mejora de la calidad democrática, al que los partidos políticos y los creadores de opinión deberían prestar la mejor de sus atenciones.

**Juan Manuel Eguiagaray**

Primer director del Laboratorio de la Fundación Alternativas

# Índice

---

<b>I</b>	<b>Introducción</b>	<b>19</b>
	1. Grandes preguntas, inciertas respuestas	20
	2. El contexto político de 2016	24
	3. Planteamiento del Informe sobre la Democracia en España 2016	27
<b>2</b>	<b>Un nuevo paisaje político de gobernabilidad: de la mayoría absoluta del PP a la dificultad para formar gobierno</b>	<b>31</b>
	1. Introducción	31
	2. El legado del gobierno de Rajoy (2011-2015)	33
	3. 2016 o el año sin gobierno	43
	Conclusiones	52
<b>3</b>	<b>¿Una oposición que puede gobernar?</b>	<b>53</b>
	1. Introducción	53
	2. ¿De dónde venimos? 2011-2015: la desnaturalización de la oposición	54
	3. La transformación de la oposición parlamentaria	57
	4. De Westminster a Borgen: guía para la nueva oposición	60
	5. España: <i>Lost in translation</i>	64
	6. ¿Qué otras cosas pueden cambiar a partir de ahora?	71
	Conclusiones	75



<b>4</b>	<b>Insatisfacción, populismo y cambio político en España (2011-2016)</b>	<b>77</b>
	1. Introducción	77
	2. Insatisfacción, interés y protesta	78
	3. Actitudes populistas: magnitud, causas y consecuencias electorales	87
	Conclusiones	98
	Apéndice. Gráficos complementarios	99
<b>5</b>	<b>El fin del bipartidismo y la revolución que solo fue cambio</b>	<b>107</b>
	1. Introducción	107
	2. La revolución del sistema de partidos: la magnitud del cambio electoral	108
	3. La lógica del cambio electoral y las dinámicas que puede esconder	116
	4. La estabilidad del cambio electoral	124
	Conclusiones	132
<b>6</b>	<b>Un ajuste sin completar: ¿una década perdida para la economía española?</b>	<b>133</b>
	1. Introducción	133
	2. Un balance del legado económico del Partido Popular entre 2012 y 2016	134
	3. Los retos de la economía en el nuevo periodo	151
	Conclusiones	162
<b>7</b>	<b>El auge del independentismo en Cataluña. Un análisis demoscópico</b>	<b>163</b>
	1. Introducción	163
	2. El independentismo antes de 2012	164
	3. El seísmo soberanista	170
	4. ¿Existe una mayoría independentista en Cataluña?	173
	Conclusiones	180



## **“Y entonces llegó Ciudadanos...”**

**181**

1. De Ciutadans a Ciudadanos	181
2. En busca de un espacio político	184
3. Radiografía del voto de Ciudadanos	193
4. <i>Excursus</i> : 2015, el largo año electoral	198
Conclusiones	201



## **Balance de la medición de la democracia**

**203**

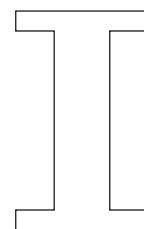
1. Introducción	203
2. El índice de calidad democrática	204
3. Las áreas de evaluación	207
4. Evolución de las evaluaciones de la democracia	210
5. Otras opiniones de los expertos	217
Conclusiones	220
Apéndice I. Nota metodológica	222
Apéndice II. El cuestionario	223



## **Acrónimos**

**229**





# Introducción

---

Los años 2015 y 2016 han representado tiempos anómalos en la reciente historia política de España. Por primera vez hemos visto la incapacidad del Congreso para encontrar un candidato viable a la Presidencia del Gobierno y como resultado de la misma, los ciudadanos españoles han sido llamados a las urnas dos veces en un periodo inferior a un año. Durante más de 300 días, el país ha vivido con un gobierno interino y provisional cuyo funcionamiento está poco regulado y que, sin embargo, ha seguido tomando decisiones que han sido difícilmente controladas. Junto a esto, hemos visto la alteración más importante de la vida parlamentaria desde el comienzo de nuestra democracia. Tras las elecciones de 2015, el Congreso de los Diputados ha dejado de estar dominado por los dos partidos que han protagonizado la vida política del país desde 1982 para convertirse en una Cámara bastante más fragmentada y donde nuevos equilibrios institucionales son necesarios. La explicación de todos estos procesos novedosos en nuestro sistema político es el objetivo fundamental de este nuevo Informe sobre la Democracia en España (IDE).

Una manera de entender el carácter idiosincrático de este año político es mirando el índice de la calidad de la democracia que, anualmente, publica el IDE. Según los expertos consultados para la elaboración de la encuesta de este año, la calidad de la democracia en España en 2016 es de 5,5 puntos en una escala que oscila entre el 0 y el 10. La valoración es similar a la obtenida en años anteriores y mantiene el deterioro observado sobre todo a partir de 2012 cuando más se empezaron a notar los efectos de la crisis económica. La foto que ofrece esta valoración nos permite identificar, además, fortalezas y debilidades de nuestra democracia. Sin duda, las principales fortalezas de nuestro sistema político residen en la calidad del proceso electoral y en el respeto de los derechos y libertades civiles. Por otro lado, las principales debilidades tienen que ver con áreas relacionadas con el grado de interferencia internacional en el proceso de toma de decisión política, la corrupción y el papel de los representantes políticos. Pero ¿qué nos dicen estos datos de lo ocurrido en 2016? El análisis individual de los indicadores de este índice arroja pistas interesantes. Por ejemplo, de todos los indicadores, los que peor puntuación reciben son la independencia económica de los partidos, las no interferencias internacionales, la ausencia de corrupción y el acceso a los representantes políticos.

Esta valoración cuantitativa es valiosa para contextualizar el momento político, sin embargo, es limitada al no permitir profundizar en los mecanismos que explican los principales eventos del año. La identificación de dichas explicaciones es el objetivo fundamental del IDE 2016. En las siguientes secciones de esta introducción se ofrecen los elementos necesarios para contextualizar las explicaciones que serán más extensamente desarrolladas en los correspondientes capítulos. En primer lugar, se ofrece una perspectiva analítica de lo ocurrido en 2016 y de cuáles son las incógnitas pendientes de resolver. En segundo lugar, el énfasis recae en el contexto internacional como una herramienta adicional con la que enmarcar los acontecimientos políticos de este año. Finalmente, se ofrece una perspectiva global del informe.

## **1. Grandes preguntas, inciertas respuestas**

¿Estamos ante un cambio de paradigma político en España o, por el contrario, los recientes acontecimientos solo reflejan un periodo de incertidumbre momentáneo? ¿Anticipan los actuales vaivenes electorales profundos cambios institucionales en nuestro sistema político o son dichos movimientos el resultado de una particular coyuntura que no busca alterar el *statu quo*? Salvo las excepciones de los primeros gobiernos de Adolfo Suárez, entre 1982 y 2015, la gestión política de España ha estado liderada en exclusiva por dos grandes partidos: el PSOE y el PP. Ambas plataformas políticas han representado los modelos ideológicos dominantes en Europa desde 1945 y se han alternado en el poder tres veces desde 1982.

Los gobiernos que han resultado de las distintas convocatorias electorales han sido de mayoría absoluta en 19 de los últimos 34 años y en los restantes 15 años tanto el PP como el PSOE se han bastado de apoyos parlamentarios de partidos pequeños, fundamentalmente de los partidos nacionalistas vascos, catalanes y canarios y, en menor medida, de Izquierda Unida, para poder formar gobierno. Incluso en periodos de gobiernos en minoría, el control de la vida pública por parte del Partido Popular y del Partido Socialista ha sido hegemónico. En las nueve legislaturas que han transcurrido desde 1982, el porcentaje de escaños en el Parlamento ocupados por diputados de estos partidos ha oscilado entre el 80% (1993) y el 90% (2008) aproximadamente. Para entender bien la dimensión de este dominio, en promedio casi nueve de cada diez diputados en el Congreso entre 1982 y 2015 pertenecían a los dos grandes partidos. Este monopolio del poder político en el Congreso de los Diputados y en el Gobierno de España también se ha reflejado en los gobiernos autonómicos y municipales. Entre 1983 y 2015, la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como las principales urbes del país, han estado gobernadas, en solitario o en coalición, por representantes socialistas o populares. Esta foto cambió radicalmente en 2015.

Desde 2011, los distintos Informes de la Democracia han puesto gran atención en analizar el impacto político de la mayor crisis económica sufrida por España desde el inicio de la democracia. Las conclusiones han sido varias. En primer lugar, el

cambio de gobierno que se produjo en 2011 tras ocho años de gobierno socialista se interpretó como una fortaleza de la democracia y además, a diferencia de otros países, no se generó un alto nivel de incertidumbre política al mantener los partidos existentes parte de su apoyo electoral. La victoria abrumadora del Partido Popular en noviembre de 2011 reflejó la versatilidad de las instituciones para reflejar el estado de ánimo de la ciudadanía: los votantes dejaron de confiar en el gobierno socialista por su mala gestión de la crisis económica y el resultado fue un cambio de gobierno. En este sentido, los mecanismos a disposición de los ciudadanos para premiar o castigar a sus representantes políticos funcionaron como uno podría esperar. Esto es, castigando a los gobernantes por su mala gestión y ofreciendo la confianza a una alternativa política distinta (IDE 2012). En segundo lugar, y como contraposición a lo anterior, también se concluyó que la creciente frustración ciudadana, reflejada en distintos indicadores sociológicos y en el auge de movimientos sociales como el 15M o las llamadas Mareas, se podía entender como la falta de respuestas políticas diferenciadas para resolver la crisis económica (IDE 2013, 2014). Finalmente, estos análisis previos sirven hoy para explicar cómo a partir de las elecciones europeas de 2014 se empieza a apreciar un cambio de tendencia política que encuentra un mayor eco en las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2015. Para los dos grandes partidos, las pérdidas electorales en términos de voto no fueron excesivamente altas en ese momento. Si en mayo de 2011, el PP y el PSOE sumaron casi el 62% del voto, en las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2015 el apoyo supuso el 52% del voto total. El cambio, sin embargo, fue más profundo, pues aparecieron nuevos actores políticos que, de forma exitosa, conectaron con electorados muy insatisfechos. Este éxito electoral de las nuevas fuerzas políticas se tradujo en el acceso a puestos de responsabilidad política, como alcaldías significativas, que hasta la fecha habían estado en manos socialistas o populares (IDE 2015).

El momento en el que se produce el mayor cambio electoral en la historia de nuestra democracia, ocurrió, sin embargo, en las elecciones generales de diciembre de 2015. Usando la terminología del politólogo norteamericano V. O. Key Jr., estas fueron unas *elecciones críticas* al producir unos altos niveles de activación política y al generar unas expectativas de cambio profundas en el actual sistema de partidos. Las consecuencias políticas de estas elecciones ilustran esta idea con contundencia. El apoyo electoral de los dos grandes partidos cayó al 50% cuando en las elecciones anteriores había oscilado entre el 65% (1989) y el 84% (2008). Ambos partidos fueron castigados por los votantes por motivos e intensidades diferentes. El Partido Popular perdió la mayoría absoluta del Congreso y su apoyo electoral se redujo a casi el 30% de los votos, frente al casi 45% obtenido en 2011. El Partido Socialista obtuvo el apoyo del 22% del electorado, frente al 44% que había obtenido en 2008 cuando ganó las elecciones por última vez. Sin embargo, lo realmente significativo de esos comicios para los socialistas fue la fuerte pérdida de peso parlamentario: tras las elecciones de 2015, el porcentaje de escaños controlados por el PSOE fue de 90 mientras que, entre 2008 y 2011, había controlado un promedio de 140 escaños.

Esta pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales significó el éxito electoral de nuevas fuerzas políticas que surgieron, como consecuencia, de la activación política de una parte importante del electorado que, bien retiró su apoyo a los partidos ya existentes o, en menor medida, decidió cambiar su estatus abstencionista. En total, 109 escaños, casi un tercio del Congreso, fueron adjudicados a representantes de los nuevos partidos: Ciudadanos y Podemos (junto a sus confluencias). La implicación más relevante de este profundo cambio en el reparto de escaños fue la enorme dificultad para encontrar una coalición que pudiera gobernar. De hecho, la experiencia resultó en fracaso y, por primera vez en nuestra democracia, se observaron acontecimientos políticos inusuales. En primer lugar, el líder del partido más votado rechazó la invitación de la Jefatura del Estado para formar gobierno tal y como indica la Constitución de 1978. En segundo lugar, el líder del partido de la oposición se presentó de forma fallida al debate de investidura para formar un gobierno alternativo aun sin contar con apoyos parlamentarios suficientes. Y, en tercer lugar, el bloqueo institucional para formar gobierno condujo a una nueva convocatoria electoral que tuvo lugar el 26 de junio de 2016.

El resultado de las elecciones de junio arrojó un ganador más claro que la anterior convocatoria. El Partido Popular aumentó su ventaja electoral en casi un 5%, obteniendo el 33% de los votos, así como también aumentó su peso parlamentario al obtener 14 escaños más (pasando a lograr 137). El PSOE mantuvo el segundo puesto, pero reduciendo aún más su peso electoral y, sobre todo, parlamentario al conseguir 85 diputados. Las nuevas fuerzas políticas también se vieron castigadas. Podemos buscó convertirse en la principal fuerza de la izquierda por medio de una coalición con Izquierda Unida, pero se quedó por detrás del PSOE con el 21,1% de los votos y 71 escaños<sup>1</sup>. Por su parte, Ciudadanos redujo ligeramente su apoyo electoral y perdió 8 escaños en el Congreso. A pesar de estos cambios electorales, el bloqueo institucional siguió estando presente, aunque, finalmente, el 29 de octubre Mariano Rajoy fue elegido, una vez más, presidente del Gobierno.

¿Qué significan para el sistema político español estos acontecimientos? ¿Reflejan la nueva realidad política o, por el contrario, son el resultado de un momento particular y excepcional? Responder a estas preguntas implica pensar en los siguientes puntos de análisis.

Desde el punto de vista institucional, los acontecimientos políticos descritos reflejan la ineffectividad de algunos procedimientos constitucionales, tales como el procedimiento para constituir un gobierno mediante una sesión de investidura rígida; la regulación de las competencias de los gobiernos en funciones o el papel del jefe del Estado. Pero, sobre todo, lo que refleja es el cambio en la forma de gobernar. Es cierto, como se señalaba anteriormente, que entre 1982 y 2016 hubo gobiernos no apoyados por mayorías absolutas parlamentarias. Los gobiernos socialistas de 1993,

<sup>1</sup> Este cómputo incluye la coalición Podemos-IU-EQUO además de En Comú Podem, Podemos-Compromís-EUPV y Podemos-En Marea-ANOVA-EU. Véase <http://www.infoelectoral.interior.es/>

2004 y 2008, así como el gobierno popular de 1996, sobrevivieron gracias a apoyos parlamentarios. Durante este periodo, sin embargo, el Congreso de los Diputados era una cámara donde había claramente una fuerza en el gobierno y una fuerza política en la oposición. Es verdad que los partidos tuvieron que hacer concesiones para gobernar cuando no tuvieron mayorías suficientes y es verdad que, cuando los apoyos parlamentarios fallaron, se convocaron nuevas elecciones, pero también es cierto que el grado de incertidumbre política asociado a la formación de gobierno fue bastante menor comparado con la época reciente.

Desde 2016, esta situación es distinta por varias razones. Por primera vez, el partido en el Gobierno ha sido investido con la abstención del principal partido de la oposición. Asimismo, el Gobierno recibió apoyos de un partido político que busca consolidarse en la arena política nacional y, por tanto, necesita estrategias y acciones que refuercen a su electorado. Para el presidente del Gobierno este es un escenario político completamente nuevo, donde el Congreso de los Diputados posiblemente juegue un papel relevante. También hay que destacar el nuevo papel de la oposición. Al contrario de lo que ocurría antes de 2015, la oposición no solamente está fragmentada, además está enfrentada. Por el lado centro-izquierda, el PSOE y Podemos buscan neutralizarse mutuamente y por el lado del centro-liberal, Ciudadanos compite con el electorado más insatisfecho del PSOE. En este contexto, es necesario analizar y pensar las estrategias que usará la oposición para controlar las acciones del gobierno.

Desde el punto de vista electoral, los interrogantes son también numerosos. Por el lado de los ciudadanos, se observa primero que, a pesar de existir un apoyo a las nuevas fuerzas políticas, en contextos de incertidumbre el partido en el poder termina incrementando su apoyo electoral. Tampoco está claro el papel que juega la ideología como mecanismo movilizador. Los datos demoscópicos indican que el PSOE siempre ha sido el partido más próximo a la ideología del votante mediano y, sin embargo, este es el partido que más castigo electoral ha recibido. En la misma línea, no está claro cuál es el verdadero apoyo de las nuevas fuerzas políticas en el medio y largo plazo. Si bien es posible intuir que tanto Ciudadanos como Podemos son partidos con capacidad para ocupar un espacio electoral y parlamentario, no resulta evidente con qué peso lo harán. De hecho, las pérdidas de apoyos electorales sufridas por Podemos y Ciudadanos entre las convocatorias de 2015 y 2016 pueden ser un indicador de que el escenario actual es uno donde existe un electorado indeciso.

Por el lado de los partidos, existen otro tipo de cuestiones. Así, encontramos que los partidos tradicionales, PP y PSOE, se enfrentan a un problema de renovación de liderazgos y de credibilidad. El Partido Popular y sus líderes son, según los datos de opinión, los peores valorados entre la ciudadanía. El análisis de los IDE de 2009 a 2015 muestra que la valoración de Mariano Rajoy, primero como líder de la oposición y posteriormente como presidente del Gobierno, ha sido siempre muy baja. Además, el PP es un partido que está asociado a recortes en prestaciones y derechos sociales y a una escasa empatía con las clases más castigadas por la crisis económica. El Partido Popular está, así mismo, muy vinculado a la corrupción y no parece claro cómo los casos recientes de corrupción pendientes de resolución judicial afectarán a sus votantes.



Por su parte, uno de los grandes retos del PSOE está en recuperar la credibilidad perdida. Tras liderar y defender durante décadas los avances en educación y sanidad públicas, la falta de pedagogía al implantar medidas de recorte de gasto en 2010 supuso un cisma en su electorado. De igual manera, el procedimiento por el que se decidió la abstención que facilitó la investidura de Mariano Rajoy es posible que haya molestado a muchos de sus votantes, y haya reforzado en su decisión a ciudadanos que dejaron de votar al PSOE en el pasado reciente. El PSOE también sufre una crisis ideológica común a todos los partidos socialdemócratas, como se explica en la sección siguiente.

Los problemas de los partidos nuevos son, fundamentalmente, de definición ideológica y de consolidación electoral. La ambigüedad ideológica y la incapacidad para presentar un proyecto político original que dé respuesta a los principales problemas de España es un rasgo común de Podemos y Ciudadanos. En el caso de Podemos, su calculada indefinición ideológica puede terminar por confundir a muchos votantes, al ser incapaz de posicionar claramente sus políticas. Lo mismo ocurre con Ciudadanos, que ha logrado parte de su éxito electoral con una agenda de regeneración institucional que es transversal a la ideología. El posicionamiento de estos partidos en la discusión parlamentaria a lo largo de la actual legislatura servirá de información a sus votantes, quienes actualizarán sus creencias iniciales con los comportamientos reales de estos partidos. Si la diferencia entre esas creencias iniciales y dicho comportamiento no es muy grande, la consolidación electoral ocurrirá; en caso contrario, los partidos seguirán expuestos a una considerable volatilidad.

Estos son algunos elementos que es preciso analizar para entender y dar respuestas a las preguntas que aquí se han planteado. Sin embargo, el contexto en el que se enmarca este Informe sobre la Democracia en España 2016 resulta incompleto si no se usa un elemento de comparación. Es tentador pensar que los acontecimientos políticos excepcionales observados en España son exclusivos de nuestro país y se explican por inercias del pasado. Seguramente cualquier explicación debe incorporar estos elementos, pero resultaría poco riguroso no incluir una reflexión sobre el contexto global en que estos acontecimientos suceden. En la siguiente sección se discuten algunos procesos y dinámicas internacionales que pueden ayudar a comprender mejor la realidad de España en 2016.

## **2. El contexto político de 2016**

El apoyo a los partidos tradicionales ha sufrido un considerable descenso en los últimos 15 años. Por partidos tradicionales se puede entender bien el partido que ha facilitado el primer ministro en el Gobierno o bien el partido que ha liderado la oposición parlamentaria. Si se analiza la fortuna electoral de estos partidos en los países de la zona euro desde 2001, se observan algunas cuestiones interesantes. Por ejemplo, antes de 2010 el apoyo a estos partidos en Grecia suponía en torno al 80% pero

entre las elecciones de 2012 y 2015 el PASOK y Nueva Democracia obtuvieron una media de 38% del voto total. En Irlanda, Fianna Fail y Fine Gael obtuvieron el 66% de los sufragios entre 2002 y 2007, pero tan solo el 53% en 2011. Por el contrario, en países como Holanda el apoyo antes de 2010 fue del 64,3% y tras las elecciones de 2010 y 2012 fue del 56%. Y en Alemania se pasó del 60% al 59% y en Luxemburgo del 59% al 53%. O sea, diferencias de 42% y 13% en Grecia e Irlanda, frente a diferencias de 8%, 1% y 6% en Holanda, Alemania y Luxemburgo. ¿Qué factores explican estas variaciones?

Una razón puede ser la pérdida de bienestar generada por la crisis económica. Esto explicaría que partidos tradicionales sufrieran fuertes pérdidas electorales en países como Grecia e Irlanda obligados a imponer duros paquetes de reducción del gasto público, y tibias pérdidas en países más resistentes a la crisis, como Alemania o Luxemburgo. Sin embargo, esta explicación no es suficiente para entender este fenómeno. De hecho, la pérdida electoral de los partidos tradicionales en Austria fue de casi 24% del voto, a pesar de no estar tan expuesta a la crisis como Grecia. Una explicación alternativa tiene que ver con dos elementos diferenciados: por un lado, la gestión de la crisis económica y por otro, el colapso de la socialdemocracia como proyecto político e ideológico.

La gestión de la crisis económica tiene que ver con las medidas que se adoptaron en países donde la crisis económica golpeó de forma especialmente pronunciada, como en Grecia, Irlanda y Portugal y, en menor medida, España o Italia. Todos estos países, menos Italia, necesitaron algún tipo de rescate financiero que limitó la capacidad de los gobiernos en la gestión de la crisis. Para muchos votantes de los países intervenidos, la aceptación de las condiciones del rescate por parte de los partidos en el gobierno supuso una actualización en su manera de entender la democracia.

Antes de la crisis, los ciudadanos usaban su voto para votar plataformas políticas que ofrecían alternativas diferenciadas en temas relacionados con la fiscalidad, el gasto público o el gasto social, por ejemplo. Los partidos existentes se articulaban en torno a estas dimensiones y los votantes optaban en las urnas por unos o por otros. Con la firma de las condiciones que incluían los rescates financieros, esa percepción cambia y los votantes aprenden que esos partidos ya no pueden ofrecer plataformas diferenciadas en cuestiones que antes sí los diferenciaban entre ellos. No solamente eso, estos ciudadanos aprenden además que algunas dimensiones de las políticas que se impondrán en sus países no están determinadas por el sentido de las urnas, sino por la decisión de órganos políticos o económicos como la Comisión Europea o el Banco Central Europeo, cuyo control político es prácticamente nulo. La principal consecuencia de esa actualización es una erosión considerable en las percepciones ciudadanas del funcionamiento de la democracia en sus respectivos países. La evidencia empírica muestra que ciudadanos expuestos a este aprendizaje valoran el funcionamiento de la democracia muy por debajo de ciudadanos que no están expuestos a este aprendizaje político. Por ejemplo, usando los datos de los *Eurobarómetros* se puede ver cómo Grecia, Irlanda, España o Portugal tenían una valoración

positiva del funcionamiento de la democracia equivalente al 56% de promedio entre 2001 y 2009 y del 32% entre 2010 y 2015. En países donde no hubo rescate financiero, el valor medio osciló entre 69% y 65% en ese mismo periodo de tiempo.

Esta explicación también puede ser válida para entender el colapso de importantes partidos políticos en países donde hubo rescate financiero que, además, fueron gestionados por esos mismos actores políticos. Es posible pensar que, para algunos votantes, la frustración con el funcionamiento de la democracia en estos países pudiera derivar en rechazo y, por tanto, castigo electoral de los partidos que hasta ese momento habían capitalizado la iniciativa política. De nuevo, la evidencia empírica señala que los votantes de países intervenidos castigaron con más intensidad a los partidos tradicionales que los votantes de países libres de injerencias internacionales. Junto a esta explicación derivada de la gestión de la crisis económica, sobre todo en la eurozona, existe otra complementaria de mayor calado y trascendencia: el colapso de la socialdemocracia como proyecto político.

Las causas de la evolución de los apoyos a la socialdemocracia están estudiadas con detalle y suele existir cierto consenso en la importancia de la globalización como fenómeno económico que frenó el auge de la socialdemocracia. La interdependencia económica de los países supuso una alteración de las políticas fiscales nacionales que, hasta los años setenta del pasado siglo, habían sido la base para poner en marcha los programas de bienestar auspiciados por los partidos socialdemócratas. La globalización supuso además la paulatina liberalización de políticas comerciales y la integración de mercados financieros que terminaron por limitar la autonomía de los gobiernos nacionales. Adam Przeworski se refiere a esta etapa política como un periodo de “resignación”, puesto que la socialdemocracia no fue capaz de plantear una alternativa programática y política significativamente distinta al credo neoliberal dominante. En el contexto de la crisis actual, esta falta de iniciativa política socialdemócrata ha supuesto, por ejemplo, la ausencia de un debate político sobre las políticas de austeridad o una respuesta elaborada a los retos planteados por los intensos flujos migratorios.

Las consecuencias del colapso político de la socialdemocracia han sido al menos dos. Por un lado, los partidos socialdemócratas europeos no han dejado de perder apoyos electorales desde mediados de los años setenta del pasado siglo. Un ejemplo paradigmático se encuentra en Austria, donde la socialdemocracia gobernó desde 1970 hasta 1999. En 1979, el SPÖ austriaco tenía apoyos electorales por encima casi del 50%, mientras que en las elecciones de 2013 su apoyo no llegó al 27%. En Suecia, donde la socialdemocracia gobernó de forma ininterrumpida desde 1945 hasta 1976 y donde se consolidó el estado de bienestar característico de la península escandinava, los apoyos electorales al SAP sueco han oscilado del 43% en 1979 al 31% en 2014.

La segunda consecuencia del declive de los partidos socialdemócratas está relacionada con el éxito de partidos nacionalistas también llamados populistas. En mayo de 2015, el UK Independence Party (UKIP) se convertía en la tercera fuerza política

más votada en las elecciones británicas al obtener casi el 13% de los sufragios nacionales. El UKIP obtuvo solo un diputado, pero su creciente apoyo electoral supuso un cambio importante en un electorado tan estable como el británico. En junio de 2016, y contra el pronóstico mayoritario, los votantes del Reino Unido votaron a favor de abandonar la Unión Europea, de la que habían sido miembros desde 1979. El gran ganador de ese referéndum fue el UKIP que, con un discurso basado en la identidad nacional y el proteccionismo comercial, supo capturar el malestar de una parte importante de la población británica. Muchos de esos apoyos vinieron de zonas desindustrializadas del norte de Inglaterra donde el dominio del partido Laborista había sido incontestable durante décadas, pero donde sus votantes ya no encontraban en dicho partido una respuesta clara a los problemas planteados por la inmigración y la precariedad del mercado laboral provocado por la globalización. Tendencias similares se observan también en la Europa continental. En Francia, el colapso del partido socialista francés (PS) coincide con el auge del xenófobo Front Nationale de Marine Le Pen; en Holanda, el partido de Geert Wilders aumenta su popularidad a pesar de también usar un discurso anti-europeo y nacionalista; incluso en Alemania, el partido AfD amenaza la hegemonía de los partidos dominantes CDU y SPD.

Volviendo al análisis de la situación en España en 2016, muchos de los cambios observados recientemente, sobre todo en la arena electoral, forman parte de una explicación más amplia que se extiende no solo por Europa, sino también por Estados Unidos. En este sentido, España parece reunir muchos elementos comunes a otros países donde la hegemonía de los partidos políticos se ha visto cuestionada y donde es posible observar cambios constitucionales más profundos, como la salida del mercado único europeo o el cuestionamiento de la unidad territorial. Sin duda, la gestión de la crisis económica y el colapso de un proyecto político que alimentaba el arsenal ideológico de uno de los principales partidos de España son elementos importantes que ayudan a comprender este año tan incierto.

### **3. Planteamiento del Informe sobre la Democracia en España 2016**

Desde 2007, el IDE se ha presentado como una herramienta para el análisis y la reflexión política. El objetivo último de estos informes es reforzar la democracia ofreciendo elementos analíticos y argumentos que faciliten la información de los ciudadanos. En ningún caso se busca condicionar la opinión del lector, sino facilitar la búsqueda de respuestas a problemas complejos que se observan en el funcionamiento de nuestro sistema político. En las secciones anteriores se han ofrecido algunos elementos que sirven para contextualizar los acontecimientos desarrollados en los siguientes capítulos con mucho más cuidado y detalle. Sin embargo, algunas ideas sobre cómo se articula el IDE 2016 también pueden ser útiles en este ejercicio de búsqueda de respuestas.

El Informe sobre la Democracia en España 2016 se articula en torno a dos bloques. En primer lugar, el análisis se centra en los procedimientos que generan la democracia, esto es el ejercicio de la responsabilidad política por medio de las elecciones. De esta manera, el segundo capítulo examina la gestión del gobierno ofreciendo una perspectiva amplia al extender el análisis a un balance de la legislatura. El capítulo usa datos demoscópicos, electorales y legislativos para ilustrar cómo ha sido la labor del gobierno entre 2011 y 2015. Esta ilustración es instrumental, ya que el contexto es usado más tarde para explicar las acciones y estrategias del PP en el convulso periodo transcurrido entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016.

El capítulo 3 se centra en el papel de la oposición. Este capítulo asume como punto de partida un cambio de escenario político como consecuencia de la llegada de nuevos partidos. Si este cambio se consolida y la fragmentación parlamentaria se convierte en la norma habitual entonces uno podría esperar un tipo de oposición distinta al que ha existido en España hasta 2015. Frente al modelo Westminster, o modelo mayoritario, donde el papel hegemónico de la oposición ha recaído sobre un único partido que, además, ha servido exclusivamente para controlar las acciones del gobierno se transita a un modelo Borgen, o modelo consensual, donde la hegemonía de la oposición es más difusa, pero sobre todo donde existen varios canales por los cuales la oposición y el gobierno interactúan.

El tercer pilar en este análisis procedimental de la democracia analiza la percepción ciudadana. El capítulo 4 estudia cómo han cambiado las preferencias políticas de los ciudadanos entre 2011 y 2016. Se presta especial atención a los indicadores de afección e interés por la política para concluir con una relación inversa entre desafección e interés por la política: durante este periodo la irritación y frustración ciudadana con el funcionamiento de las instituciones alcanza cotas muy altas, pero lejos de conformarse con esta situación, los ciudadanos aumentan su interés por la política. El capítulo, además, usa datos novedosos para explicar cómo parte de esa frustración e interés renovado por la política se relaciona con actitudes populistas.

Este bloque concluye con un capítulo en donde se analizan todas las elecciones celebradas entre 2015 y 2016. El objetivo de este capítulo es el de explorar una hipótesis que va más allá del corto plazo. ¿Sirven los resultados de esas elecciones para confirmar un cambio en el sistema de partidos? Una respuesta negativa o poco concluyente indicaría que los cambios observados no son tan profundos como inicialmente parecieran o bien que aún es pronto para ofrecer alguna conclusión. Por otro lado, una respuesta positiva sí podría sugerir que existen indicios para pensar en un cambio sustantivo en la competición electoral si bien sea también pronto para calibrar la magnitud de dicho cambio.

La segunda parte del IDE 2016 se fija en algunos resultados generados por el funcionamiento de nuestra democracia. Se incluye un capítulo en el que se hace un balance de la gestión económica entre 2012 y 2016 y se plantean cuáles son los grandes retos en la agenda económica, así como la capacidad y credibilidad de las distintas opciones políticas para ponerlos en marcha.

Tal y como se viene haciendo desde el IDE 2012, el reto territorial planteado por Cataluña ocupa un lugar destacado en el análisis. El capítulo que aparece en este Informe es, sin embargo, novedoso con respecto los análisis planteados previamente. Si en informes anteriores el énfasis recaía sobre las estrategias de los partidos o la respuesta a dichas estrategias por parte de las instituciones centrales, en esta ocasión, el foco de atención recae sobre los ciudadanos. Por primera vez, se ofrece un análisis detallado de cómo los ciudadanos han valorado y reaccionado ante los distintos momentos por los que está pasando el contencioso territorial planteado por Cataluña.

El penúltimo capítulo examina el origen, los apoyos y las estrategias de Ciudadanos, el segundo nuevo partido de corte nacional. Este análisis completa el examen que el Informe sobre la Democracia en España ha hecho sobre las nuevas fuerzas políticas y que comenzó en el IDE 2015 con el estudio sobre Podemos.

Finalmente, el IDE concluye con el análisis cuantitativo de la encuesta de expertos que cada año realiza el Laboratorio de Alternativas. El capítulo es fundamentalmente comparativo, al contar la serie temporal con nueve puntos en el tiempo. La comparación de las distintas dimensiones e indicadores de la encuesta sirve de complemento cuantitativo a las explicaciones previamente elaboradas.

Por último, resulta conveniente indicar que el marco temporal del análisis de este Informe comienza con los eventos políticos ocurridos en la segunda mitad de 2015 y se extiende hasta noviembre de 2016 cuando Mariano Rajoy fue proclamado, otra vez, presidente del Gobierno. Esta perspectiva temporal es importante. La mayoría de los capítulos usan las elecciones de 2015 como momento en el que cambia la configuración institucional actual. En otras partes del Informe, la comparación se traslada a 2011, las últimas elecciones donde los dos principales partidos aún mantenían una posición hegemónica.

Por supuesto, hay temas relevantes que quedan excluidos en este Informe. Por ejemplo, la ausencia de movilización social durante este año comparado con años anteriores o el peso de España en la esfera internacional. Sin duda, estos y otros temas, igualmente relevantes, serán objeto de estudio en Informes sucesivos.

**Rubén Ruiz-Rufino**

Londres, diciembre de 2016



# Un nuevo paisaje político de gobernabilidad: de la mayoría absoluta del PP a la dificultad para formar gobierno



## 1. Introducción

Las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 confirmaron a nivel nacional un nuevo ciclo político marcado por la fragmentación electoral y la necesidad de llegar a acuerdos para gobernar. El Partido Popular y el Partido Socialista seguían siendo las fuerzas políticas más votadas y aglutinaban el 50,7% de los votos y casi el 61% de los escaños. Pero las llamadas fuerzas emergentes, Podemos y Ciudadanos, habían logrado el 34,6% de los votos y se convertían en potenciales actores clave de la gobernabilidad. Por primera vez desde la reinstauración de la democracia, la sociedad española se enfrentaba, tras la celebración de unas elecciones generales, a la incógnita de saber quién sería el Presidente del Gobierno. También por primera vez desde 1977 en unos comicios generales el partido más votado, el Partido Popular, había obtenido menos de 156 escaños<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Hasta las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, en las que el Partido Popular obtuvo 123 escaños, la cifra más baja de representación parlamentaria obtenida por el partido más votado estaba situada en los 156 escaños que logró el Partido Popular en los comicios generales de 1996.



Con una elevada fragmentación política como telón de fondo, la noche del 20 de diciembre fue la “noche de las calculadoras y pactómetros” en la que ya se vislumbraba un difícil mapa de la gobernabilidad. Las alianzas aritméticamente posibles, como, por ejemplo, una gran coalición entre el PP y el PSOE o un acuerdo entre el PSOE, Podemos y Ciudadanos o PSOE, Podemos y las fuerzas nacionalistas, parecían políticamente inviables.

No es de extrañar, así, que ante el nuevo escenario político los términos que, tras los comicios de diciembre, se terminaran imponiendo en el debate público fueran los de pacto e incertidumbre<sup>2</sup>. La XI legislatura echaba a andar el 13 de enero de 2016 con la constitución del Congreso y del Senado, en un contexto políticamente incierto y en el que se contemplaba como un desenlace posible la convocatoria de unas segundas elecciones en el caso de que ninguna opción de gobierno acabara prosperando.

Apenas cuatros meses después, el escenario de la repetición electoral terminaría por hacerse realidad y la (primera) legislatura del nuevo tiempo político acabaría por ser la más breve de la democracia. Agotados los plazos y ante la ausencia de un candidato a la Presidencia del Gobierno que consiguiera los apoyos necesarios para pasar con éxito la sesión de investidura, las Cortes quedaron disueltas a principios de mayo y el rey

Felipe VI firmaba el decreto de convocatoria de las nuevas elecciones estableciéndose el 26 de junio como la fecha de celebración de estas. Atrás quedaba el infructuoso intento del PSOE y de Pedro Sánchez, con una fallida sesión de investidura incluida, de formar un gobierno del cambio con Ciudadanos y el apoyo de Podemos, ya fuera este último por acción (vía de la votación favorable) o por omisión (vía de la abstención).

Los segundos comicios volverían a mostrar una elevada fragmentación política y la ausencia de una mayoría para gobernar. Pero colocaban al PP como partido que volvía a revalidar su condición de fuerza política más votada, en una mejor posición al haber pasado de obtener 123 escaños en los primeros comicios a 137 en los segundos. Catorce escaños más de diferencia a los que se sumaban el hecho de que el PP era el único de los partidos de ámbito nacional que había logrado mejores resultados que en diciembre.

En cualquier caso, tras la repetición de las elecciones, el proceso de formación del gobierno seguía siendo complejo ante las dificultades para tejer alianzas en un tablero en el que el PSOE parecía nuevamente como el involuntario actor clave de la gobernabilidad, bien permitiendo un gobierno liderado por el PP o bien volviendo a intentar formar gobierno. Los segundos comicios no habían alejado el escenario de una

2 “La pérdida de mayoría absoluta del PP abre espacio a los pactos” (*El País*, 21 de diciembre), “España tumba el bipartidismo y deja en el aire el gobierno” (*El Mundo*, 21 de diciembre), “España deja en el aire su gobierno” (*ABC*, 21 de diciembre) y “Rajoy gana las elecciones con un Parlamento ingobernable” (*La Razón*, 21 de diciembre) fueron los titulares con los que, un día después de la jornada electoral, los principales diarios de tirada nacional condensaron en sus portadas los resultados de las elecciones de diciembre.

tercera vuelta electoral y la XII legislatura comenzaba el 19 de julio en el mismo contexto de incertidumbre política que la anterior.

Pocas semanas después de la celebración de las segundas elecciones se volvía a repetir el “guión” político de las dificultades para formar gobierno. En lugar del candidato socialista, era Mariano Rajoy el que, con el apoyo de Ciudadanos, intentaría a finales de agosto de 2016 obtener la confianza del Congreso para formar gobierno con la vista puesta en la abstención del PSOE. Un intento que acabaría siendo fallido el 2 de septiembre, ante el voto negativo de los socialistas en segunda votación, así como ante la incapacidad del PP de lograr los apoyos suficientes, más allá de Ciudadanos y de Coalición Canaria, cuyos diputados votaron a favor de la candidatura de Rajoy.

Después de la celebración de dos elecciones y dos investiduras fallidas, la política española parecía haber entrado en una inédita situación de bloqueo ante la incapacidad de las fuerzas políticas no ya para formar gobierno, sino para permitir la formación de uno. Finalmente, la situación política se desbloquearía con la decisión tomada por el Partido Socialista de facilitar, con su abstención, la investidura de Rajoy dos días antes, el 29 de octubre, de que expirara el plazo para que se convocaran unas terceras elecciones. Una decisión que, por otra parte, abocó al Partido Socialista a una grave crisis interna.

2016 pasaba a convertirse en un año excepcional en la democracia española, al haber estado marcado por

más de 300 días de *impasse* político y un dilatado proceso de negociaciones, desencuentros y convocatorias electorales. Un tiempo en el que el timón del país quedó en manos de un gobierno en funciones que, desde el primer momento, rechazó someterse al control parlamentario por considerar que un Congreso distinto al que le había otorgado cuatro años antes su confianza no podía controlar a un ejecutivo sin capacidad para tomar decisiones políticas.

En este capítulo se analiza el inédito periodo de gobernabilidad vivido en 2016, comenzando, como punto de partida, por el legado que había supuesto la legislatura del Partido Popular entre finales de 2011 y 2015, en la que el gobierno de Rajoy disfrutó de una cómoda mayoría absoluta para gobernar.

## **2. El legado del gobierno de Rajoy (2011-2015)**

Entre los términos que resumen mejor la legislatura entre 2011 y 2015 destacan los de estabilidad y durabilidad. El ejecutivo de Rajoy ostenta el récord de haber sido el más largo de la democracia, con una duración de 1492 días (22 días más que lo que duró la segunda legislatura de Aznar [2000-2004]). Entre la convocatoria de las elecciones del 20 de noviembre de 2011, en las que el PP consiguió una arrolladora victoria que le llevaría a desbancar al PSOE como partido en el gobierno, y la convocatoria de las elecciones del 20 de diciembre de 2015 transcurrieron 4 años y un mes.

**TABLA 1:** Duración de las Legislaturas en España entre 1979 y 2015

Legislatura	Fecha de las elecciones generales	Fecha de la constitución de las Cortes	Fecha de investidura	Fecha de disolución de las Cortes	Duración de la legislatura*
I	1/3/79	23/3/79	30/3/79	31/8/82	1336
II	28/10/82	18/11/82	1/12/82	23/4/86	1335
III	22/6/86	15/7/86	23/7/86	2/12/89	1225
IV	29/10/89	21/11/89	5/12/89	13/4/93	1316
V	6/6/93	29/6/93	9/7/93	9/1/96	1002
VI	3/3/96	27/3/96	4/5/96	18/1/00	1470
VII	12/3/00	5/4/00	26/4/00	20/1/04	1458
VIII	14/3/04	2/4/04	16/4/04	15/1/08	1460
IX	9/3/08	1/4/08	11/4/08	27/9/11	1351
X	20/11/11	13/12/11	20/12/11	27/10/15	1492

\*Número de días entre que se constituyen unas Cortes y las siguientes.

**Fuente** Datos del Congreso de los Diputados.

El valor de la estabilidad o la aversión a los cambios también ha llevado a que Rajoy haya sido el presidente que, a lo largo de la democracia, menos remodelaciones ha hecho en su equipo de gobierno. En cuatro años, los cambios o crisis de gobierno se circunscribieron a un total de cuatro que, además, no implicaron reestructuraciones de las carteras ministeriales, sino simplemente relevos de personas. En septiembre de 2014 se producía la dimisión de Alberto Ruiz-Gallardón como Ministro de Justicia a propósito de su polémico y fallido proyecto de reforma de la ley del aborto. Dos meses después, en diciembre, Ana Mato dimitía como ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad cercada por el caso Gürtel y por su cuestionada gestión ministerial. A estas dos dimisiones se sumaban las renunciias de Miguel Arias Cañete como ministro de Agricul-

tura, Alimentación y Medio Ambiente en abril de 2014 para encabezar la lista del PP en las elecciones al Parlamento Europeo y en junio de 2015 la de José Ignacio Wert, convertido entonces en el ministro más impopular y polémico, quien dejaría la cartera de Educación, Cultura y Deporte para ocupar el cargo de embajador de España ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Posteriormente, concluida ya la legislatura y desde la condición de gobierno en funciones, el ministro de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria se vería forzado a dimitir en abril de 2016 a cuenta de la contradicciones y falta de explicaciones dadas tras conocerse que su nombre estaba relacionado con empresas opacas en los llamados “papeles de Panamá”. Ana Pastor dejaría en julio de 2016 su cargo de ministra

de Fomento para presidir el Congreso de los Diputados<sup>3</sup> y, pocas semanas después, en agosto, lo haría Alfonso Alonso de la cartera de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para ser candidato del PP a las elecciones vascas que se celebrarían el 25 de septiembre de 2016.

El limitado número de cambios realizados por Rajoy resulta si cabe más llamativo si tenemos en cuenta que tanto él como su equipo de gobierno contaron con un bajo nivel de popularidad. Al inicio de la legislatura, en enero de 2012, de acuerdo con los datos del CIS, solo tres de sus recién nombrados ministros conseguían el aprobado de los ciudadanos<sup>4</sup> para pasar unos meses después, en abril de 2012, a recibir todos ellos un claro suspenso. Una valoración que seguiría descendiendo hasta terminar, al final de la legislatura, todos los ministros con una puntuación media inferior a cuatro en una escala que oscila entre el 0 y el 10. En la misma línea, encontramos que más del 70% de los ciudadanos declaraba tener poca o ninguna confianza en Rajoy a los pocos meses de su llegada a La Moncloa<sup>5</sup>. Un porcentaje

de desconfianza que se vería incrementado hasta el 82,5% al final de la legislatura. Además, al poco tiempo de haber asumido el PP las riendas del país, las opiniones negativas que tenía la ciudadanía sobre la acción del gobierno, superaban a las positivas.

En cualquier caso, la popularidad y la imagen del gobierno podían ser un elemento secundario para Rajoy partiendo del cálculo electoral de que, a la hora de evaluar la gestión gubernamental, lo único que contaría para la ciudadanía sería la recuperación de la economía. Si el histórico triunfo del PP en las elecciones del 20 de noviembre de 2011 se había debido a la mala valoración que tenía la ciudadanía de la gestión realizada por el gobierno de Zapatero, los populares necesitaban terminar la legislatura con un balance económico que, aunque solo fuera en las grandes cifras, les permitiera mostrar “el milagro” de su gestión, frente a la mala herencia recibida de los socialistas.

De esta forma, los populares se mostraban confiados en que el voto económico sería determinante y que, por

<sup>3</sup> Al estar el gobierno en funciones y carecer de la facultad para nombrar ministros y altos cargos, ni José Manuel Soria, ni Ana Pastor ni Alfonso Alonso fueron sustituidos por otra persona al frente de sus respectivas carteras ministeriales. Las competencias de Industria, Energía y Turismo fueron asumidas por el Ministerio de Economía y Competitividad, las de Fomento por el Ministerio de Justicia y las de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<sup>4</sup> De acuerdo con el barómetro de enero de 2012 realizado por el CIS, los únicos ministros que conseguían una puntuación media superior al 5 (en una escala de 0 a 10) eran Alberto Ruiz-Gallardón (5,41), Soraya Sáenz de Santamaría (5,08) y Ana Pastor (5,05).

<sup>5</sup> El primer barómetro con indicadores políticos publicado por el CIS después de la toma de posesión del gobierno de Rajoy (21 y 22 de diciembre de 2011), fue el correspondiente a enero de 2012, en el que se incluyeron preguntas sobre las expectativas que generaba el nuevo ejecutivo. Hemos optado por incluir los datos del barómetro de abril de 2012, que sí incluye la pregunta sobre la gestión realizada por el gobierno, para hacer la comparación entre la valoración del gobierno al comienzo y al final de la legislatura.

**TABLA 2:** Comparación de la valoración del gobierno de Rajoy al comienzo y al final de la X Legislatura

	Abril de 2012	Octubre de 2015
Puntuación media de Mariano Rajoy (0-10)	3,8	2,8
Grado de confianza en Mariano Rajoy (%)		
Mucha + bastante	26,2	15,8
Poca + ninguna	71,6	82,5
NS + NC	2,2	1,7
Valoración de la gestión realizada por el gobierno (%)		
Muy buena + buena	17,3	10,7
Regular	28,8	30,0
Muy mala + mala	48,3	57,6
NS + NC	5,6	1,7
Valoración del equipo de (13) ministros - puntuación media (0-10)		
Por encima del aprobado (n.º de ministros/as)	0	0
Puntuación del ministro/a mejor valorado/a	4,3*	3,6***
Puntuación del ministro/a peor valorado/a	3,2**	2,3****

\*Alberto Ruiz-Gallardón. \*\*José Ignacio Wert. \*\*\*Soraya Sáenz de Santamaría. \*\*\*\*Cristóbal Montoro.

**Fuente** Datos del CIS.

ende, el resto de cuestiones serían descontadas por el electorado siempre y cuando este percibiera una clara mejora de la situación económica. Por tanto, llegar al final de la legislatura con un buen balance económico se convertía en un objetivo prioritario para el gobierno de Rajoy, cuya estrategia estaba planteada en dos fases. Una primera que conllevaría la adopción de impopulares medidas de ajuste y reformas a aplicar en la primera mitad de la legislatura. Y una segunda en la que se anunciarían y llevarían a cabo bajadas de impuestos para que la ciudadanía olvidara el duro programa de reformas y ajustes acometido, al tiempo que pudiera apreciar los “brotes verdes” de la recuperación económica.

El PP llegaba al final de la legislatura confiando en que la estabilidad, en for-

ma del mantenimiento del *statu quo*, sería un activo que acabaría premiando el electorado como parte del relato de un gobierno serio, sólido y fiable que había vuelto a poner a España en la senda del crecimiento económico. Sin embargo, la acción del gobierno no solo se centró en la economía, también dejó su impronta en otros importantes ámbitos.

## 2.1. Balance de la gestión gubernamental

La evaluación del grado de cumplimiento del programa electoral podría ser un instrumento para hacer balance de la gestión realizada por un partido que ha gobernado durante una legislatura. Pero los principales compromisos electorales del PP pronto quedarían en papel mojado ante la “evidencia” de las primeras

medidas tomadas. Al poco de llegar a La Moncloa, en el segundo Consejo de Ministros, el 30 de diciembre de 2011, el gobierno de Rajoy aplicó una subida de impuestos en contra de lo que había sido uno de sus principales compromisos electorales.

Sin el objetivo de hacer un exhaustivo repaso de todas las medidas tomadas, en esta sección se analiza la acción del gobierno en los ámbitos de la política social, la democracia y la política exterior. Se ha dejado fuera la política económica, dado que esta es analizada en detalle en el capítulo 6 de este informe.

#### ***Política social: polémicos recortes y reformas***

Uno de los ejes discursivos del gobierno de Rajoy giraba en torno al mensaje de que la recuperación económica se produciría sin “menoscabar lo sustancial del sistema de protección social”<sup>6</sup>. Sin embargo, las políticas sociales fueron las más afectadas por la política de devaluación interna que aplicó el gobierno del PP para hacer frente a la crisis económica.

En el área de la educación, la legislatura estuvo marcada por la subida generalizada de las tasas universitarias, el endurecimiento de los requisitos de acceso

a las becas<sup>7</sup> y por una polémica reforma educativa emprendida a través de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa). Con esta reforma se querían llevar a cabo algunos cambios de calado como la supresión de la selectividad y la introducción de pruebas nacionales comunes al final de sexto de Primaria, cuarto de ESO y segundo de Bachillerato.

Entre las críticas que se hicieron a la LOMCE cabe destacar: 1) la división de alumnado en edades tempranas sin posibilidad de hacer cambios en la decisión de los alumnos; 2) la recuperación de la religión como asignatura con el mismo valor que las demás para la nota final; 3) la pérdida de peso de las asociaciones de madres y padres en la toma de decisiones en los centros educativos, y 4) el establecimiento de las reválidas y su consideración como una barrera añadida para el acceso a la educación superior.

Gracias a su holgada mayoría absoluta, el gobierno de Rajoy consiguió sacar adelante su reforma educativa. Pero la LOMCE nacía abocada al fracaso, porque no solo contó con el frontal rechazo de los partidos de la oposición, sino también de la comunidad educativa.

6 En el balance de gobierno que hizo Mariano Rajoy ante los medios de comunicación en el Palacio de la Moncloa el 26 de diciembre de 2014 afirmó “España ha conseguido superar la peor etapa de la crisis sin menoscabar lo sustancial de nuestro sistema de protección social”, aludiendo específicamente a los esfuerzos realizados en materia de pensiones (“Mientras otros países se han visto obligados a recortar sus pensiones entre un 10 y un 15% de media, en España se pagan más pensiones que antes de comenzar la crisis y no ha habido que hacer esos recortes”).

7 En el curso 2013/2014 había en total 1.977.723 beneficiarios de becas y ayudas. En el curso 2010/2011 (último curso gestionado íntegramente por el Gobierno del PSOE) eran 2.529.452 los beneficiarios de becas y ayudas al estudio. Por otra parte, en el curso 2010-2011 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las administraciones educativas fue de 1.999.530 miles de euros, mientras que en el curso 2013/2014 esa cifra fue de 1.899.366,1 miles de euros.

En relación al sistema sanitario, la legislatura del PP se salda con un ajuste centrado en la reducción del acceso a la atención sanitaria. Así, en julio de 2012, el Gobierno acordó la introducción del copago farmacéutico en función de la renta. Además, por primera vez, se ha fijado que los pensionistas deban pagar el 10% del precio de los medicamentos. También se ha introducido el cobro por el transporte sanitario no urgente y la cofinanciación de las sillas de ruedas, prótesis y audífonos, entre otros.

La retirada de la tarjeta sanitaria a los inmigrantes sin papeles fue otra de las medidas teóricamente destinadas a la reducción del gasto sanitario. Esta medida también ha afectado a los españoles que pasen más de 90 días en el extranjero y hayan agotado su prestación de la Seguridad Social. Todo ello ha hecho que el gasto sanitario público consolidado pasara de 68.030 millones de euros en 2011 a 61.947 millones en 2014, según la Estadística de Gasto Sanitario Público del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El sistema de atención a la dependencia también ha sufrido el impacto de los recortes. De acuerdo con la estadística de los Presupuestos Generales del Estado, la cuantía destinada a “Autonomía personal y atención a dependencia” pasó de 1498 millones de euros en 2011 a 1177 en 2015. Si tenemos en cuenta que, según el IMSERSO, el número de beneficiarios del sistema prácticamente no ha variado (en 2015 había 7133 beneficiarios más que en 2011) puede deducirse que la cuantía asignada a esos beneficiarios se ha reducido.

Respecto al sistema de pensiones, el gobierno del PP llevó a cabo una reforma orientada a garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Así, la reforma introducía el llamado criterio de sostenibilidad, pasando de una revalorización de las pensiones en función de la inflación a un mecanismo que vincula la revalorización a la situación financiera de la Seguridad Social, haciendo que su crecimiento sea como mucho del 0,5% (siendo normalmente del 0,25%). Esto no es contradictorio con el hecho de que la pensión media haya crecido entre 2012 y 2015, pasando de 837,02 a 894,04 euros. Un cambio que se explica porque en estos años se están jubilando trabajadores con unas cotizaciones elevadas y que tienen derecho a pensiones más altas.

La sostenibilidad de las pensiones está claramente en entredicho si tenemos en cuenta que ha habido que recurrir al Fondo de Reserva de las Pensiones para poder pagarlas (el Fondo ha pasado de 66.815 millones de euros en 2011 a 32.481,31 millones de euros en 2015) y que las cotizaciones a la Seguridad Social se han visto seriamente afectadas por el desempleo. El gobierno del PP sostiene que la solución vendrá por la vía de la recuperación del empleo. Pero si tenemos en cuenta la precariedad del empleo creado y la previsión de incremento del número de pensionistas (debido a la jubilación de la generación del *baby boom*), no parece que el incremento de la ocupación vaya, por sí solo, a solventar las carencias del sistema de pensiones.



### *La agenda de la regeneración democrática*

A medida que los escándalos de corrupción iban poniendo al PP y al gobierno de Rajoy en el punto de mira, más esfuerzos realizaban los populares para mostrar su determinación para poner en marcha una agenda de regeneración democrática.

Como parte del legado en este ámbito, cabe destacar la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre). España era uno de los pocos países europeos que no contaba con este tipo de legislación<sup>8</sup> y la aprobación de esta norma podía verse como un avance. No obstante, esta ley fue objeto de importantes críticas como la falta de independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (cuyo director es nombrado por el Ministro de Hacienda) o el hecho de que las administraciones solo estén obligadas a informar sobre los bienes inmuebles, pero no sobre otros bienes.

También forma parte de la herencia del PP la controvertida Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (conocida como “ley mordaza”). Esta ley ha sido duramente criticada, tanto por la oposición como por observadores internacionales o el Comisario de Derechos

Humanos del Consejo de Europa, sobre todo por las restricciones al derecho de manifestación mediante duras sanciones administrativas o la posible desprotección judicial de los ciudadanos ante determinados informes policiales.

Por otra parte, el compromiso del Gobierno para reformar el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se tradujo en una modificación del mecanismo de participación de los jueces en las propuestas de candidatos a vocales del CGPJ. Sin embargo, tal y como se venía haciendo, se mantuvo el papel del Parlamento como órgano decisivo en la elección final de dichos vocales. Esto hizo que se intensificaran las acusaciones de politización de la justicia.

Otro de los ámbitos en los que la actuación del PP ha sido muy cuestionada es el relativo al de los medios de comunicación públicos. El gobierno de Rajoy, al no ser capaz de encontrar un consenso con el PSOE para elegir a un nuevo presidente de RTVE, tal y como establecía la legislación aprobada por el gobierno de Zapatero, decidió usar su mayoría absoluta para cambiar esa legislación. El argumento era que hacía falta nombrar cuanto antes al responsable de RTVE por la situación financiera del ente<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> El Portal de la Transparencia –que fue creado en el marco de la Ley y puesto en marcha en diciembre de 2014– ha recibido 5,2 millones de visitas desde su creación y ha tramitado 5200 solicitudes de acceso a la información. La mayor parte de las solicitudes de información – 34%– versaba sobre materias relacionadas con los Ministerios de Interior y de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>9</sup> Los cambios en la presidencia del ente, por la que han pasado tres presidentes, y las acusaciones de politización en la gestión de la dirección de informativos, no parecen haber sido la mejor fórmula para crear una televisión pública saneada y que cuente con el respaldo de los televidentes. Muy al contrario, si la audiencia media de TVE en diciembre de 2011 fue del 14,7%, la audiencia media en 2015 fue del 9,8%. En cuanto a la situación financiera, RTVE pasó de tener unas pérdidas de 29,7 millones de euros al cierre de 2011 a 134,8 millones de euros en 2014.



### *¿Una política exterior activa?*

El gobierno de Rajoy mantuvo un perfil bajo en el ámbito de las relaciones exteriores y orientado a la diplomacia económica con la puesta en marcha de la “marca España”<sup>10</sup>.

En la arena europea, foco principal de la acción exterior española entre 2011 y 2015, España no estuvo a la cabeza de ninguna de las iniciativas que se pusieron en marcha ni para atajar la crisis del euro ni para afrontar la llegada masiva de refugiados a las costas europeas. Con el agravamiento de la crisis económica en España en 2012 y su impacto sobre la moneda única, el gobierno de Rajoy se volcó en buscar una solución con las autoridades europeas que, finalmente, pasó por el rescate financiero a España y la posterior reconfiguración del marco de gobernanza financiera de la Unión (mediante el Mecanismo Europeo de Estabilidad y la profundización en la Unión Bancaria).

En relación con los ajustes derivados de los compromisos de la política monetaria europea, España ha buscado ser vista como alumno modélico de la Comisión Europea, sin entrar a contradecir o proponer alternativas a sus exigencias o a las del ECOFIN. Asimismo, el gobierno de Rajoy no fue capaz de situar a Luis de Guindos a la cabeza del Eurogrupo como “premio” por ser el alumno aventajado de la austeridad. La única “compensación” a este fracaso fue la de evitar (al menos, en un primer momento), la

multa de la Comisión Europea por el exceso de déficit en el que incurrió España en 2015.

En la crisis migratoria, España ha ido siempre a remolque de los acontecimientos y de las propuestas de la Comisión. Empezó negándose a recibir refugiados para acabar, sin mediar explicación, aceptando los que la Unión Europea decidiera. Más allá del ámbito comunitario, el mayor logro del gobierno del PP en política internacional fue conseguir que España fuera elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el bienio 2015-2016<sup>11</sup>.

Por otro lado, el bajo perfil internacional del gobierno de Rajoy se vio curiosamente acompañado por una ingente labor legislativa en el marco de la organización española de la política exterior a través de la Estrategia de Acción Exterior, la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado, la Ley de Tratados, y la Ley de Inmunidades.

### **2.2. Forma de gobernar**

La amplia mayoría absoluta de la que disfrutó el PP en la X Legislatura le permitió gobernar sin buscar el acuerdo. La primera consecuencia de esta manera de gobernar ha sido la enemistad y el enfrentamiento con amplios sectores sociales que solo han podido encauzar sus posiciones a través de la protesta. Y esa protesta ya no se limitaba a sectores “clásicos” de reivindicación como el

<sup>10</sup> La campaña se inició en 2012 como “una política de Estado cuyo objetivo es mejorar la imagen de España, tanto en el interior como más allá de nuestras fronteras” (<http://marcaespana.es>).

<sup>11</sup> España ha sido miembro no permanente del Consejo en cuatro ocasiones anteriormente: 1969-1970, 1981-1982, 1993-1994 y 2003-2004.

cultural o el educativo. Uno de los ejemplos más significativos fue la llamada “marea blanca”. La protesta de los profesionales de la sanidad llegó a incluir a un colectivo, el de los médicos, que hasta entonces no se había significado políticamente<sup>12</sup>. Otra de las consecuencias de gobernar por mayoría absoluta fue el distanciamiento creciente entre el PP y los grupos de la oposición, hasta el punto de que después de las elecciones del 20 de diciembre y del 26 de junio, resultaba muy visible la dificultad de los populares por encontrar aliados de gobierno.

Por otra parte, el gobierno de Rajoy ha sido el ejecutivo que, contando con mayoría absoluta, más ha empleado el Decreto Ley. Como puede verse en la tabla 3, la media anual de Decretos Leyes

supera con creces a la que se registró bajo los gobiernos socialistas de Felipe González o el de José María Aznar, todos ellos con mayoría absoluta.

Si bien el límite del “rodillo de la mayoría absoluta” pareció fijarlo Rajoy en aquello que podía tener un inasumible e innecesario coste electoral. Buen ejemplo de ello es la malograda reforma del aborto, con la que el PP quería derogar la ley de plazos aprobada por el gobierno de Zapatero en 2010. La reforma estaba incluida, aunque de forma ambigua, en el programa electoral del PP de 2011. Pero finalmente, ante la impopularidad del proyecto planteado por el entonces Ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, Rajoy desistió de apoyarla y asumió la dimisión de Gallardón como efecto colateral.

**TABLA 3:** Número de Decretos leyes aprobados por gobiernos con mayoría absoluta en España (1982-2015)

Legislatura	Gobierno de Felipe González	Gobierno de José María Aznar	Gobierno de Mariano Rajoy
1982-1986	40		
1986-1989	20		
1989-1993*	30		
2000-2004		42	
2011-2015			46
Media anual	8,18	10,5	19

\*El PSOE obtuvo 175 escaños en el Congreso de los Diputados, pero pudo gobernar como si tuviera mayoría absoluta por la ausencia de los cuatro diputados de HB durante toda la legislatura.

**Fuente** Datos del Congreso de los Diputados.

<sup>12</sup> Médicos y profesionales sanitarios se manifestaron públicamente contra los recortes sanitarios, el copago de medicamentos y la reducción de la cartera de servicios y prestaciones públicas aplicadas por el gobierno de Rajoy.

Otro de los legados de la X Legislatura es, sin duda, el peculiar estilo del liderazgo político de Rajoy. Un liderazgo que podría definirse por ser de bajo perfil y más enfocado a la resistencia que a búsqueda de visibilidad.

Si una imagen define un liderazgo, en el caso de Rajoy, esta sería la de su comparecencia ante los medios de comunicación a través de un televisor de plasma<sup>13</sup>. Al igual que también han resultado elocuentes algunas de sus declaraciones como la de que “a nadie le apetecen debates (electorales), pero es democrático”<sup>14</sup> o “todo lo referido a mí y mis compañeros no es cierto; salvo alguna cosa publicada”<sup>15</sup>.

Rajoy ha liderado el gobierno desde el planteamiento de que, ante problemas o fenómenos inesperados, lo mejor era esperar a que las decisiones y la iniciativa vinieran de otro lado para evitar “quemarse”. Al igual que ha aplicado una estrategia de negación de los problemas cuando estos le han salpicado personalmente a él, a su gobierno o a su partido. Esta estrategia ha sido ampliamente utilizada

para abordar los casos de corrupción en los que el PP se ha visto inmerso.

A los silencios también se han unido los eufemismos como parte clave de la política de comunicación del gobierno y de la que cabe destacar una profusa utilización de estos en el ámbito de la política económica y social cuando las medidas adoptadas eran impopulares. De este modo, en el “libro de estilo” del gobierno de Rajoy han quedado registradas las eufemísticas expresiones de “línea de crédito” para referirse al rescate financiero que solicitó el gobierno en 2012 y “medidas excepcionales para incentivar la tributación de rentas no declaradas” para no hablar abiertamente de amnistía fiscal.

Evitar la exposición política y mediática ha sido otra de las técnicas empleadas por Rajoy. Los acuerdos del Gobierno con la Comisión Europea para la reducción del déficit han tenido que ser filtrados, las ruedas de prensa con preguntas han sido las menos posibles y de las 163 solicitudes de comparecencia de algún miembro del gobierno realizadas en el pleno, solo 23 fueron aceptadas<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> A propósito de los papeles de Bárcenas, Rajoy compareció en febrero de 2013 en una intervención televisada en la que los periodistas fueron invitados a seguirla en una sala dentro de la sede del PP y en el que no había turno de preguntas. Esta imagen se repetiría nuevamente en abril de 2013.

<sup>14</sup> Declaración realizada por Mariano Rajoy en el marco de una entrevista realizada en Cadena Ser el 4 de mayo de 2016 en la antesala de la campaña de las elecciones del 26 de junio.

<sup>15</sup> Declaración realizada por Mariano Rajoy el 4 de febrero de 2013 en el marco de una rueda de prensa ofrecida, conjuntamente, con Angela Merkel y como parte de la respuesta ofrecida a un periodista sobre la veracidad de los papeles de Bárcenas.

<sup>16</sup> De esas 23 solicitudes, 17 se correspondían a peticiones de comparecencia del propio presidente para dar cuenta de su asistencia a Consejos Europeos. De las otras seis iniciativas, tres se corresponden a las solicitudes de comparecencia por los papeles de Bárcenas (una de las cuales era del propio gobierno) y se solventaron en un único pleno (el 1 de agosto de 2013). Las otras tres (una de las cuales era del propio Gobierno) fueron solicitudes para hablar del Plan Nacional de Reformas y de la situación económica de España y se atendieron en un único pleno el 8 de mayo de 2013.

### 3. 2016 o el año sin gobierno

En la historia de la democracia española, 2016 será recordado como el año en el que el país vivió una situación política inédita en términos de gobernabilidad. El año en que se batieron todos los récords con repetición de elecciones, investiduras fallidas y prolongación de la parálisis política ante la dificultad para formar gobierno.

En esta sección repasamos los principales hitos que marcaron el periodo sin gobierno o, para ser más precisos, los 314 días en que España contó con un gobierno en funciones.

#### 3.1. El segundo partido más votado intenta formar gobierno

Tras las elecciones del 20 de diciembre, surgió inmediatamente la pregunta de qué partido intentaría formar gobierno. De acuerdo con los usos parlamentarios, lo razonable era que lo intentara el líder del partido más votado. Pero Rajoy se mostró, desde el primer momento, reacio a dar el paso ante la potencial falta de apoyos para asegurar su elección. Tan solo dos escaños separaban al bloque de la derecha (PP + Ciudadanos = 163 escaños), del bloque de la izquierda (PSOE + Podemos + IU = 161 escaños).

Después de varias semanas de incertidumbre, y tras dos rondas de consultas del rey Felipe VI con los representantes de los partidos políticos, a principios de febrero de 2016, Pedro Sánchez anunciaba su intención de someterse a la sesión de investidura. Lo hacía en un contexto marcado por el rechazo previo de Mariano Rajoy a hacerlo por falta de apoyos políticos. Ese rechazo había

producido, por un lado, una situación de bloqueo político, ya que sin la celebración de la investidura no comienza a contar el plazo de dos meses para la repetición de las elecciones en caso de que ninguna fuerza política consiga formar gobierno. Y, por otro, hizo que la figura del rey Felipe VI como jefe del Estado, quedara sobrepuesta, evidenciándose, ante el bloqueo, su papel meramente simbólico en el proceso de formación del gobierno.

El líder socialista se había dado un mes de plazo para buscar apoyos y lograr un acuerdo de gobierno antes de someterse a la investidura. Sánchez sabía que tenía ante sí un difícil rompecabezas en el que las presiones para pactar dentro de su partido iban a ser determinantes. Importantes sectores del PSOE veían políticamente inviable un pacto de gobierno con Podemos y otras fuerzas nacionalistas. Dentro del PSOE habían causado una gran indignación las declaraciones de Pablo Iglesias en las que, a mediados de enero, se postulaba como vicepresidente de un gobierno liderado por los socialistas.

Frente a las presiones internas y externas, la estrategia de Pedro Sánchez se basó en alcanzar, como primer paso, un acuerdo con Ciudadanos. El 23 de febrero, los socialistas anunciaban que habían llegado a un preacuerdo con la formación naranja, lo que llevaría a Podemos a romper las conversaciones con el PSOE por considerar que ese acuerdo “impedía la formación de un gobierno de cambio”. El siguiente paso de Sánchez fue someter el acuerdo firmado con Ciudadanos al voto de los militantes como medio para reforzar su cuestionado

liderazgo dentro del partido. Una vez conseguido el respaldo de los militantes socialistas<sup>17</sup>, el 29 de febrero de 2016, Pedro Sánchez firmaba, junto a Albert Rivera, un documento que incluía más de 200 medidas para la formación de “un gobierno reformista y de progreso” y que implicaba el compromiso de Ciudadanos a votar a favor de la investidura de Sánchez. El paso siguiente era buscar, al menos, la abstención de Podemos en segunda votación de la sesión de investidura, mientras Ciudadanos presionaba al PP para que permitiera, con su abstención, la formación de un gobierno liderado por Sánchez.

Pero los esfuerzos realizados terminarían siendo infructuosos al finalizar la segunda votación de investidura el 4 de marzo de 2016 con más votos en contra (219) a la candidatura de Sánchez que a favor (131, en los que además de los votos favorables del PSOE y Ciudadanos se sumaba el voto de Coalición Canaria). Los posteriores intentos del PSOE para negociar conjuntamente con Ciudadanos y Podemos también terminarían fracasando. El 7 de abril la formación de Pablo Iglesias presentaría, como parte del proceso de negociaciones, un documento en el que se incluía el derecho de autodeterminación de Cataluña y la formación de un gobierno de izquierdas del que Ciudadanos quedaría excluido. A medida que se agotaba el plazo para formar gobierno y evitar unas nuevas elecciones, más lejos parecía un acuerdo que permitiera desbloquear la situación, mientras el PP clamaba por una gran coalición con el PSOE.

Después de una tercera ronda de consultas en la que Compromís presentó un documento con 30 propuestas para llegar de forma infructuosa a un acuerdo de gobierno de mínimos entre los partidos de izquierda, la situación política parecía haber entrado en un callejón sin salida. A finales de abril, el rey Felipe VI comunicaba al entonces presidente del Congreso, Patxi López, que no había ningún candidato que contara con apoyos suficientes para ser investido presidente de Gobierno. El país se veía abocado a unos nuevos comicios.

### 3.2. Repetición electoral y nuevo laberinto para formar gobierno

Los resultados de las segundas elecciones generales celebradas el 26 de junio volvieron a arrojar una elevada fragmentación política y a las cuatro fuerzas políticas en las mismas posiciones: PP como partido más votado, PSOE en segunda posición, la coalición Unidos Podemos en el tercer puesto y Ciudadanos en el cuarto, si bien se produjeron algunos cambios significativos respecto a los primeros comicios del 20 diciembre. Por una parte, el bipartidismo, aunque erosionado, se recuperaba, pasando de aglutinar el PP y el PSOE el 50,7% del voto en diciembre al 55,6% en junio. Esa recuperación descansaba, sobre todo, en la mejora de los resultados del PP, que pasaba de lograr un 28,7 a un 33% del voto. Mientras el PSOE, aunque se mantuvo en porcentaje de voto, perdió más de 100.000 votos respecto a diciembre. Por otra parte, las llamadas fuerzas emergentes, Podemos y

<sup>17</sup> El PSOE celebró la consulta entre sus militantes el 27 de febrero de 2016. Con una participación del 50%, casi el 70% de los militantes votaron a favor del acuerdo alcanzado por el PSOE con Ciudadanos.

Ciudadanos, perdieron terreno, aunque seguían apareciendo como actores clave del nuevo escenario político.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, los resultados de los segundos comicios parecían colocar al PP en una mejor posición, dado que este partido era el único de los cuatro de ámbito nacional que consiguió más apoyos que en diciembre. Con 14 escaños más en su haber, el PP también parecía estar más "legitimado" para formar gobierno, y, en particular, Mariano Rajoy, puesto que, como ya ocurriera en diciembre, Ciudadanos había insistido antes de las elecciones de junio en que no apoyaría un gobierno presidido por quien estaba manchado por casos de corrupción. Pero la posición de Ciudadanos se vería debilitada al haber retrocedido esta formación en los segundos comicios y contar con ocho escaños menos que en diciembre (pasando de tener 40 asientos parlamentarios a 32).

Otro de los factores que jugaba a favor del PP era el mayor peso que tenía en el Congreso el bloque de los partidos de la derecha. Así, si tan solo dos escaños separaron en diciembre al PP y Ciudadanos del PSOE, Podemos e IU, tras las elecciones de junio la distancia se había ampliado a 13 escaños. Asimismo, la izquierda no solo había perdido peso. Además había salido de las elecciones más dividida y enfren-tada. El fracaso previo del proceso de negociaciones entre el PSOE y Podemos y, especialmente, la estrategia de polarización del voto que había seguido sin éxito Podemos en las elecciones del 26 de junio para conseguir el *sorpasso* del PSOE, hacía menos viable la

conformación de un gobierno de izquierdas como alternativa al PP.

Todos estos factores contribuyen a explicar por qué, a diferencia de lo que había ocurrido en diciembre, Rajoy tomó la iniciativa inmediatamente después de las elecciones para reivindicar su voluntad (y casi derecho) a formar gobierno. Pero pocas semanas después se vería que el proceso no iba a ser nada sencillo y la posibilidad de un escenario en el que hubiera repetición electoral volvería a aparecer.

Mariano Rajoy fracasaba en su intento de ser investido presidente del Gobierno en una sesión celebrada entre el 30 de agosto y el 2 de septiembre y que se saldaba, en segunda votación, con los votos en contra de 180 diputados, frente a 170 votaciones a favor. A los 137 diputados del PP se sumaba el apoyo de 32 votos de Ciudadanos y uno de Coalición Canaria. En realidad, se volvía a repetir el mismo guión que se había producido seis meses antes, con el intento de Pedro Sánchez de formar gobierno, en el que Ciudadanos también aparecía como el gran facilitador de una investidura que, sin embargo, acababa sin éxito.

Nuevamente el PSOE volvía a aparecer como el involuntario partido que tenía la llave de la gobernabilidad, ya fuera bien para permitir la formación de un gobierno en minoría del PP o bien para intentar constituir un gobierno alternativo con el apoyo de Podemos y Ciudadanos o las fuerzas nacionalistas. Y, precisamente, la disyuntiva sobre la política de pactos sería lo que terminaría abriendo una profunda crisis interna en el PSOE. Una crisis que se saldó,



tras una intensa lucha por el control del partido<sup>18</sup>, con la dimisión el 1 de octubre de quien, desde julio de 2014, había sido el secretario general del partido, Pedro Sánchez. El sector liderado por Sánchez había abanderado, bajo la consigna “no es no (a Rajoy)”, el frontal rechazo a permitir la formación de un gobierno del PP con la abstención del PSOE. Pero, finalmente, y bajo la dirección de una comisión gestora, el Partido Socialista acabaría facilitando a finales de octubre, con su abstención, la investidura de Rajoy y, con ello, la continuidad del Partido Popular en el gobierno.

### 3.3. Las acciones de un gobierno en funciones

El gobierno de Rajoy llegó a estar en funciones durante más de diez meses. La capacidad de actuación de este tipo de gobierno es limitada. Esta viene determinada por el Título IV de la Ley del Gobierno<sup>19</sup>. Según esta norma, se estipula que el gobierno en funciones “limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas”. Además, no puede presentar proyectos de ley. Todo ello implicaría que, desde que el gobierno entró en funciones tras la celebración de las elecciones el 20 de diciembre de 2015, su actividad

se redujera al mínimo y sus decisiones fueran fundamentalmente de trámite.

No obstante, esto no quiere decir que las medidas que tomó el gobierno estando en funciones hayan sido irrelevantes. En este sentido, destacan las decisiones que han tenido que ver con la posición de España en el ámbito comunitario. La primera se debió al acuerdo de la Unión Europea con Turquía a causa de la crisis de los refugiados. En este caso el problema del gobierno fue que, en un primer momento, se negó a someterse a un debate en el Parlamento antes de asistir al Consejo Europeo que debía abordar el acuerdo con Turquía. Finalmente, el gobierno de Rajoy aceptó debatir el acuerdo antes de que se celebrase el Consejo Europeo de modo que España pudo transmitir su posición a la Unión Europea más sólidamente que si solo lo hubiera hecho un gobierno en funciones.

La segunda fue la negociación del acuerdo con la Comisión Europea sobre el objetivo de déficit de España para 2016 y 2017. El gobierno de Rajoy buscó un acuerdo que no pusiera al PP en una situación complicada de cara a las elecciones del 26 de junio y logró de la Comisión un relajamiento de las condiciones que España debía cumplir. Es un acuerdo que compromete a España durante 2016 y 2017 y que suscribía un gobierno en funciones. Si bien es cierto que, en el procedimiento que sigue la Comisión

<sup>18</sup> Los malos resultados cosechados por el PSOE en las elecciones vascas y gallegas celebradas el 25 de septiembre fueron el detonante de la crisis. Entre el 26 de septiembre y el 1 de octubre se produjo un duro enfrentamiento por el control del partido entre los partidarios de Pedro Sánchez y sus detractores, liderados por Susana Díaz.

<sup>19</sup> Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del gobierno.

Europea, no está previsto que se deje de elaborar una propuesta para los países sometidos al régimen de déficit excesivo por el hecho de que su gobierno esté en funciones. Es decir, el ejecutivo de Rajoy no podía abstenerse de colaborar con la Comisión por estar en funciones.

También hay que destacar el recurso al Fondo de Reserva de la Seguridad Social para sufragar la paga extra de las pensiones en julio de 2016<sup>20</sup>, así como el intento del gobierno de Rajoy de situar al dimitido José Manuel Soria en el Banco Mundial. Este último hecho fue especialmente llamativo tanto por el fondo como por las formas. Por un lado, no parecía la mejor carta de presentación de un país que alguien con vínculos con paraísos fiscales representara a España en una institución financiera internacional que tiene como fin promover el desarrollo. Y, por otro lado, las formas no fueron las mejores porque se intentó llevar a cabo mediante un procedimiento cerrado y sin publicidad.

Más allá de la acción del gobierno en funciones, cabe plantearse en qué medida la ausencia de un gobierno electo tuvo un impacto económico y político. En lo que a la economía se refiere, esta no pareció verse afectada negativamente, dado que los primeros trimestres de 2016 hubo crecimiento económico y el paro se redujo<sup>21</sup>.

Sin embargo, la falta de gobierno sí tuvo un claro impacto en la política económica, al no poder aprobarse unos nuevos presupuestos en un contexto en el que el país se enfrentaba a las potenciales consecuencias de incumplimiento del objetivo de reducción del déficit, tras haber evitado el gobierno de Rajoy, en un primer momento, las sanciones de la Comisión Europea.

Asimismo, para las Comunidades Autónomas la falta de un marco presupuestario fijado a través de los Presupuestos Generales del Estado implicaba la imposibilidad de diseñar sus cuentas para 2017 de una forma realista. Sin una previsión de ingresos por parte del Estado, los Gobiernos Autonómicos carecen de un dato básico para conformar sus cuentas: el techo de gasto.

Para la Administración General del Estado, la falta de un gobierno en plenitud y de unos presupuestos suponían un frenazo a la inversión pública. Aunque para el año 2016 existían unos presupuestos aprobados en 2015 y, por tanto, en vigor, el hecho de que el gobierno estuviera en funciones podía limitar su capacidad para tomar decisiones de inversión que de otro modo tomaría.

Desde un punto de vista político, la prolongación de la interinidad con un gobierno en funciones hizo que España perdiera visibilidad y protagonismo en

<sup>20</sup> Se retiraron 9700 millones de euros que incluyen la paga extra de julio y las retenciones del IRPF anejas. De este modo el Fondo tenía, a 20 de julio de 2016, 24.604 millones de euros, frente a los 66.815 millones que había a finales de 2015.

<sup>21</sup> De acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa (INE), la tasa de paro pasó del 20,9% en el cuarto trimestre de 2015 al 18,9% en el tercer trimestre de 2016, reduciéndose el número de parados en casi 500.000 personas. Las tasas de crecimiento trimestral del PIB fueron, siguiendo los datos del INE, en los primeros tres trimestres de 2016 respectivamente del 0,8%, el 0,8% y el 0,7%.



los foros internacionales, al no haber un ejecutivo con plena capacidad y legitimidad para actuar de interlocutor.

### 3.4. ¿Una nueva relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo?

Con una duración de apenas 111 días la XI legislatura pasará a nuestra reciente historia política por haber sido la más breve de la democracia. Esa legislatura comenzaba el 13 de enero, con la constitución del Congreso y del Senado, ante la expectativa social de un nuevo tiempo político de acuerdos y alianzas entre las fuerzas políticas y en el que, dada la inédita fragmentación parlamentaria, el Congreso tendría un mayor protagonismo. Pero el 3 de mayo, las Cortes eran disueltas ante la ausencia de un candidato que contara con la suficiente confianza parlamentaria para formar gobierno.

A pesar de su brevedad es interesante analizar la actividad parlamentaria que se desarrolló y las novedades que se produjeron respecto a otras legislaturas. Encontramos, primeramente, que el Congreso surgido de las elecciones del 20 de diciembre de 2015 fue atípico en la historia de nuestra democracia. Atípico en cuanto a su composición. Nunca antes los dos principales grupos parlamentarios habían contado con tan pocos diputados en el Congreso. Entre el PP y el PSOE sumaban 213, lejos de los 296 que tenían en la décima legislatura y lejos de la media de 300,5 escaños que han sumado los dos principales partidos desde la primera legislatura tras la aprobación de la Constitución. Nunca los dos

principales grupos de la Cámara habían representado menos del 80,5% de los escaños.

Asimismo, nunca antes había habido cuatro grupos (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos) con una composición tan numerosa. Hasta ahora, el mayor número de diputados en un grupo que no fuera el del PP o PSOE lo había tenido el PCE con 23 escaños en la primera legislatura. Tras las elecciones del 20 de diciembre, el cuarto partido, Ciudadanos, tenía 17 escaños más de los que tuvo el PCE en 1979.

Esto ha tenido grandes repercusiones en la forma de trabajar de la Cámara. Por ejemplo, por primera vez en la democracia, el presidente del Congreso de los Diputados no pertenecía al grupo mayoritario de la Cámara, aunque es algo común en parlamentos sin mayorías absolutas<sup>22</sup>. La elección de Patxi López fue producto del acuerdo entre PSOE y Ciudadanos; este último partido apoyó al candidato socialista basándose en la idea de separar la presidencia del Parlamento del partido que, en principio, parecía iba a ser el que formase gobierno.

En cuanto a la labor del Congreso, aparte de la fallida investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno propuesto por el rey, pueden analizarse las distintas iniciativas llevadas a cabo durante los escasos cuatro meses de legislatura. En la tabla 4 puede verse el número de iniciativas presentadas por los diputados durante la décima y undécima legislaturas. Para poder poner los datos en perspectiva, se ha dividido el

22 Por ejemplo, en Holanda.

**TABLA 4:** Comparación de las iniciativas presentadas en el Congreso de los Diputados en la X y XI Legislaturas

Tipo de iniciativa presentada*	X Legislatura (2011-2015)	Iniciativas por días de legislatura (1492 días)	XI Legislatura (enero-mayo 2016)	Iniciativas por días de legislatura (188 días)
Proposiciones de ley (de grupos parlamentarios del Congreso)	217	0,145	38	0,202
Proposiciones no de ley (en pleno y en comisión)	5236	3,51	946	5,03
Preguntas orales en pleno	1440	0,96	22	0,11
Pregunta oral al Gobierno en comisión	3662	2,45	47	0,25
Pregunta al Gobierno con petición de respuesta escrita	82.299	55,16	2590	13,77
Solicitud de informe a la Administración del Estado	358	0,24	300	1,59
Solicitud de creación de comisiones de investigación	26	0,017	4	0,021

\*Las iniciativas presentadas no conllevan que posteriormente prosperen.

**Fuente** Datos del Congreso de los Diputados.

número de iniciativas entre el número de días que ha durado cada legislatura.

Lo primero que llama la atención es que las proposiciones de Ley y no de Ley han sido proporcionalmente más numerosas en la XI Legislatura que en la X Legislatura. Por el contrario, las iniciativas de control al gobierno, salvo la solicitud de informe a la Administración y la solicitud de creación de comisiones de investigación (que estricto sensu no son una técnica de control al gobierno), han sido proporcionalmente inferiores. Esta diferencia se explica por la situación en la que se encontraba el Congreso en la XI legislatura debido a

la ausencia de una mayoría absoluta, así como por la existencia de cuatro grupos con un gran peso relativo y la presencia de un gobierno en funciones.

Si nos centramos en las proposiciones de ley, encontramos que el reparto no ha sido homogéneo entre los grupos parlamentarios. Así, en los cuatro grandes grupos parlamentarios, el PP solo presentó una proposición de ley, el PSOE diez, Podemos seis y Ciudadanos dos. La materia de las proposiciones ayuda también a definir, pese a la brevedad de la legislatura, las intenciones o motivaciones de cada grupo. Las propuestas de Ciudadanos y el PP eran

de índole económica. Por su parte, de las seis iniciativas de Podemos, dos eran de índole social y cuatro se circunscribían al ámbito de los derechos y las libertades públicas. En cuanto a las iniciativas del PSOE, tres podrían englobarse en el ámbito social y seis en el ámbito de los derechos y las libertades públicas. Solo una de las iniciativas planteadas en el Congreso durante los cuatro meses de esa legislatura logró prosperar convertida en Real Decreto: la extensión de la ayuda de los 426 euros a los parados de larga duración con responsabilidades familiares.

En cuanto a las iniciativas de control parlamentario, el elemento que más ha influido en su utilización fue la negativa del gobierno en funciones a someterse al control del Parlamento. El gobierno de Rajoy encargó a la Abogacía del Estado un informe para argumentar por qué no debía someterse al control del Parlamento. La lógica jurídica del informe venía a sostener que el Parlamento salido de las elecciones del 20 de diciembre de 2015 no podía fiscalizar la acción del gobierno en funciones porque este lo era gracias a la confianza que le había otorgado el Congreso salido de las elecciones del 20 de noviembre de 2011.

Todos los grupos del Congreso, salvo el PP, argumentaron que no podía existir un gobierno que quedara al margen del control del Parlamento, dado que la

Constitución no establece un límite a la capacidad de control al Gobierno por el hecho de que este se encuentre en funciones.

Al margen de la disputa jurídica, que provocó la presentación de un conflicto de competencias por parte del Congreso ante el Tribunal Constitucional, lo cierto es que los miembros del Gobierno se negaron a participar en las sesiones de control, en pleno o en comisión, a las que eran convocados. De este modo, la imagen de una silla vacía en una comisión parlamentaria volvió a recordar la opacidad y la falta de transparencia con la que el gobierno del PP había actuado entre 2012 y 2015, gracias a una mayoría absoluta con la que ya no contaba.

El rechazo a someterse al control parlamentario siguió siendo la pauta habitual cuando, tras la celebración de las segundas elecciones, echó a andar la XII legislatura y el gobierno de Rajoy continuó los primeros meses en funciones. De hecho, las iniciativas de control al gobierno se vieron reducidas, salvo en lo que se refiere a la petición de creación de comisiones de investigación<sup>23</sup>.

Por otra parte, a diferencia de la XI legislatura, en los primeros meses de la XII legislatura se pusieron en marcha menos iniciativas de los grupos parlamentarios (proposiciones de ley y no de ley)<sup>24</sup>, quizás temerosos de que, ante la incertidumbre sobre la formación del

<sup>23</sup> A 2 de octubre de 2016, no se había aprobado la creación de ninguna, aunque se vislumbraba como posible la creación de una comisión para investigar la presunta financiación irregular del PP.

<sup>24</sup> En los primeros meses de la XII legislatura se registraron 29 proposiciones de Ley y 633 no de Ley, mientras que en los primeros meses de la XI legislatura se habían registrado 38 proposiciones de ley y 946 proposiciones no de ley.

gobierno, la legislatura volviera a concluir de forma prematura y los esfuerzos por sacar adelante proyectos fueran estériles<sup>25</sup>. En la misma línea, encontramos que, en los primeros meses de la nueva legislatura, los únicos acuerdos que parecían prosperar eran los relativos a la composición de la mesa del Congreso de los Diputados. Así, gracias al apoyo de Ciudadanos y la abstención de grupos nacionalistas, Ana Pastor fue nombrada presidenta del Congreso. Fue llamativo ver cómo los miembros del Partido Demócrata Catalán (antigua Convergencia) negaron haber apoyado a la candidata del PP<sup>26</sup>.

Una vez conformado el gobierno, y pese a la insistencia de Rajoy de que no iba a aceptar que se revisara el legado de su anterior legislatura, pronto el PP experimentaría las dificultades de gobernar en minoría. Una de las primeras iniciativas que salieron adelante, con el voto a favor de la oposición y en contra de los populares, fue la de iniciar los trámites para suspender la aplicación de la LOMCE<sup>27</sup>, una de las leyes más emblemáticas aprobadas por el PP en la anterior legislatura. Este hecho pone de relieve los nuevos equilibrios entre el gobierno y la oposición, tal y como se analiza en el siguiente capítulo.

<sup>25</sup> A principios de octubre de 2016, la única proposición de ley que parecía tener visos de prosperar era la relativa a la modificación de la Ley orgánica del Régimen Electoral General para acortar la duración de la campaña electoral y permitir que, en caso de celebrarse unas terceras elecciones, estas no coincidieran con el día de Navidad.

<sup>26</sup> Fue el propio PP quien reconoció haber acordado su apoyo a cambio de facilitar la formación de un grupo parlamentario propio al partido catalán. Algo que finalmente no se produjo, ya que el PP se negó a adoptar una interpretación más flexible del reglamento del Congreso, como se había hecho hasta entonces, alegando que el Partido Demócrata Catalán había apoyado en el parlamento de Cataluña una resolución a favor de una vía unilateral a la independencia.

<sup>27</sup> El 15 de noviembre de 2016 el Congreso aprobaba, por 208 votos a favor, la toma en consideración de la proposición de ley del PSOE que instaba a paralizar los aspectos de la reforma educativa que aún no habían sido aplicados como las evaluaciones externas o reválidas, así como sustituir la LOMCE por otra nueva ley educativa.

# Conclusiones

**1** Después de una legislatura en la que el PP disfrutó de una cómoda mayoría absoluta para gobernar, 2016 será recordado como el “año sin gobierno”. El año en que España vivió una situación política inédita por la dificultad de las fuerzas políticas para negociar la formación de un gobierno en un contexto de alta fragmentación parlamentaria.

**2** El dilatado y complejo proceso para formar gobierno en 2016 ha supuesto un punto de inflexión en la democracia española, pues hasta la celebración de las elecciones generales de 2015 el sistema político se había caracterizado por la facilidad para proporcionar gobiernos y la elevada estabilidad de los mismos.

**3** Durante los más de 300 días en los que España estuvo sin gobierno, la economía siguió creciendo y el paro se redujo, pero a nivel político el país perdió visibilidad en la esfera internacional.

**4** Desde el primer momento, el gobierno en funciones de Rajoy rechazó someterse al control parlamentario por considerar que un Congreso distinto al que le había otorgado cuatro años antes su confianza no podía controlar a un ejecutivo sin capacidad para tomar decisiones políticas.

**5** Las dificultades políticas que ha atravesado España en 2016 no son una anomalía en otros países europeos que conviven con el multipartidismo, como Bélgica. Pero en España el factor diferencial lo encontramos en la frustra-

ción de las expectativas creadas, dado que se esperaba que el multipartidismo conllevaría una nueva forma de hacer política caracterizada por el diálogo y el consenso.

**6** La prolongación del *impasse* político y los obstáculos para formar gobierno llevó a plantear la necesidad de renovar los pilares de una arquitectura institucional que no estaba pensada para albergar un sistema de elevada fragmentación parlamentaria.

**7** Tras las dificultades para formar gobierno, también se puso de manifiesto la resistencia de los partidos para adaptarse al nuevo tiempo político y operar en un marco multipartidista.

**8** El clima de confrontación y la falta de entendimiento produjeron, a lo largo de 2016, un considerable aumento de la insatisfacción de los ciudadanos con la situación política. Y, precisamente, la valoración que tenga la ciudadanía de los pros y contras del multipartidismo será un factor clave para determinar si este nuevo tiempo político acabará o no siendo duradero, y si se impondrá la preferencia de una mayor representatividad a costa de una mayor dificultad para formar gobiernos y una potencial menor estabilidad política, o al revés.

# ¿Una oposición que puede gobernar?

## 1. Introducción

El mapa político español ha cambiado enormemente en los últimos años. La emergencia de nuevos partidos y la transición al multipartidismo es probablemente el principal acontecimiento en este cambio de ciclo. En este proceso, se han pasado por alto las consecuencias fundamentales que el nuevo panorama de competición política española tiene sobre el papel de la oposición. Este capítulo analiza la oposición en el contexto actual de multipartidismo. En primer lugar, se ofrece una evaluación de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria reciente y cómo se ha transformado desde el 20 de diciembre (20D). Seguidamente, se presentan dos modelos típicos de oposición –Westminster y Borgen– y se argumenta que España está transitando del primero al segundo. Después, se discuten los obstáculos que el escenario político español presenta para que el modelo Borgen de oposición se consolide y cuáles son las perspectivas de que la oposición tenga capacidad de gobernar en España. Finalmente, se analiza qué consecuencias tiene que la oposición esté más fragmentada en otras cuestiones relevantes más allá de la formación de gobierno.

## 2. ¿De dónde venimos?

### 2011-2015: la desnaturalización de la oposición

El periodo de la X Legislatura (2011 a 2015), con mayoría absoluta del PP, fue un periodo atípico para la oposición, tanto a nivel parlamentario como extraparlamentario.

#### 2.1. La oposición parlamentaria en la X Legislatura

A nivel parlamentario, la mayoría absoluta del PP mantuvo anulada a la oposición política representada en las cámaras durante la X Legislatura. No ha sido la primera vez que un partido tiene mayoría absoluta en ambas cámaras y que la utiliza para imponer y avanzar su agenda legislativa y gubernamental. Pero la anulación a la que el gobierno de Rajoy sometió al Parlamento y, como consecuencia, a la oposición, tiene pocos precedentes. Así, la X Legislatura se caracteriza por una degradación del rol del Parlamento como cámara de control político del gobierno y de participación de la oposición. En algunos países, la presencia de contrapesos institucionales impide que los partidos políticos anulen la oposición durante periodos de mayoría absoluta. En modelos como el británico, donde los partidos suelen gobernar en solitario y con mayoría absoluta parlamentaria, existen convenciones institucionales que impiden que la oposición quede eclipsada. En España, probablemente por el menor desarrollo de su parlamentarismo, estas convenciones no existen (o no son lo suficientemente

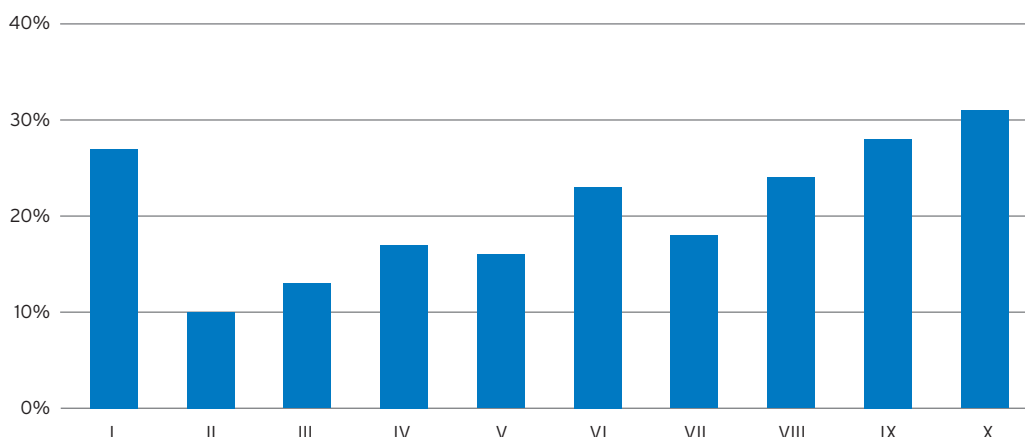
fuertes). La ausencia de estos contrapesos institucionales deja a la discreción de los partidos en el gobierno el espacio de acción que cede a la oposición<sup>1</sup>. Así, la legislatura de 2011 a 2015 fue un ejemplo de ausencia de este espacio y de la utilización de la mayoría absoluta como rodillo parlamentario.

La mayoría de los debates legislativos relevantes en este periodo se realizaron otorgando un papel menor a la oposición. Las reformas económicas y sociales fueron ejecutadas sin que la oposición tuviera apenas capacidad de desarrollar sus labores tanto de fiscalización gubernamental como de propuesta o enmienda legislativa. Esto se ilustra perfectamente con la utilización de Decretos Ley para aprobar legislación por parte del Gobierno. El Decreto Ley es una figura legislativa prevista en la Constitución (artículo 86) que permite al Gobierno, en casos de “extraordinaria y urgente necesidad” aprobar legislación sin previa participación de las Cortes, a las que luego se remite el Decreto Ley para ser convalidado o rechazado. Incluso teniendo una mayoría absoluta que le permitía proponer legislación que se terminaría aprobando sin enmiendas, el Gobierno conminó a la oposición a un papel menor mediante el abuso de esta figura legislativa.

La X Legislatura ha sido la que mayor porcentaje de legislación se ha aprobado en forma de Decreto Ley desde la llegada de la democracia a España. Un 31% de las leyes aprobadas han sido Decretos Leyes (nunca antes se había superado el 30%), en muchos casos sobre

<sup>1</sup> Véase León S. (2015). “Balance de legislatura: deterioro institucional. Mayor descrédito en las instituciones”. *Ahora Semanal*. 20 de noviembre de 2015.

## GRÁFICO 1: Porcentaje de Decretos Ley sobre total de legislación



El gráfico muestra la proporción de Reales Decretos Leyes aprobados en cada legislatura sobre el total de leyes, leyes orgánicas y decretos leyes.

**Fuente** Datos del Congreso de los Diputados.

materias cuya urgencia tal vez no parece justificada en los términos que la Constitución requiere<sup>2</sup>. El uso del Decreto Ley, por tanto, obedece a un uso estratégico para aprobar legislación sin contar con la oposición ni siquiera para la deliberación<sup>3</sup>.

En segundo lugar, y como se discutía en el capítulo anterior, la legislatura se caracterizó también por el desprecio del Gobierno a la labor de fiscalización parlamentaria. En una democracia parlamentaria, el Parlamento no es solo el lugar donde se discuten y aprueban las leyes, sino el instrumento para someter al gobierno al control y la rendición de cuentas. En este sentido, el Gobierno ha

de permitir que la oposición pregunte sobre la acción del Gobierno y la pueda someter a escrutinio. Volviendo al ejemplo británico, a pesar de la elevada frecuencia con que hay gobiernos de mayoría absoluta, el control de la oposición es regular e institucionalizado. En cambio, la ausencia de estas convenciones en España hizo que la labor de la oposición en este plano no fuese muy activa en la décima legislatura. Desde la primera legislatura, no ha habido ninguna en que el Gobierno haya respondido menos preguntas en pleno (1412 preguntas). Igualmente, el gobierno ha utilizado su mayoría absoluta para no rendir cuentas en algunos asuntos

<sup>2</sup> Piénsese, por ejemplo, en el Real Decreto Ley 8/2012, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio, o el Real Decreto Ley 22/2012, de medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

<sup>3</sup> Es necesario recalcar, no obstante, que el abuso de los Decretos Leyes viene acrecentándose en las últimas legislaturas, aunque el Gobierno del PP en la X Legislatura consolida esta tendencia en un entorno de mayoría absoluta.



sensibles. La oposición vio rechazada en 72 ocasiones la petición de que Rajoy compareciera en el pleno, de las que 28 eran peticiones relacionadas con los casos de corrupción a los que se ha enfrentado el PP durante la legislatura<sup>4</sup>. Esta incapacidad de la oposición para conseguir que el Gobierno rindiera cuentas se extiende al resto de miembros del ejecutivo. El rodillo parlamentario impidió hasta en 27 ocasiones que ministros comparecieran en pleno, seis de ellas de la entonces ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad Ana Mato.

## 2.2. La oposición extraparlamentaria en la X Legislatura

La X Legislatura se ha caracterizado también por el desgajamiento entre la oposición representada en las instituciones y una nueva oposición partidista que emerge, pero que todavía no se había incorporado a estas. Así, en la legislatura de 2011 a 2015 se produjo el hecho inaudito de que una parte muy importante de la oposición no tenía representación parlamentaria. El 15M, poco antes de las elecciones de 2011, inauguró el lema de “No nos representan” como eslogan que resumía la percepción de parte de la ciudadanía de que el gobierno y los partidos políticos en el Parlamento no llevaban a cabo su acción política cumpliendo el mandato de representación de los ciudadanos<sup>5</sup>. Ese lema ilustraba la ausencia de congruencia entre las políticas de los partidos tradicionales y las preferencias ciudadanas. Con la creación de Podemos y la expan-

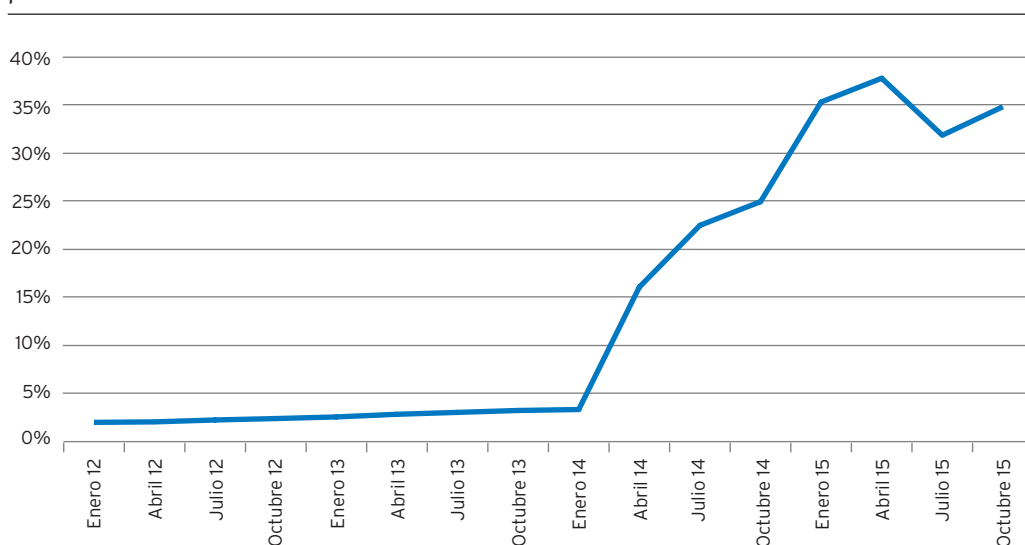
sión de Ciudadanos desde Cataluña al resto del estado, la naturaleza de esa falta de representación fue traducéndose en intención de voto a partidos políticos que concitaban apoyo popular, pero que no estaban presentes en el Parlamento.

Así, si se analiza la evolución de la intención de voto desde enero de 2012, se observa una progresiva desconexión de los votantes con los partidos con representación parlamentaria y, con ello, una falla en la representación de la oposición. En el siguiente gráfico, se calcula el voto estimado a opciones que todavía no tenían representación parlamentaria durante la X Legislatura. Utilizando la media de las encuestas publicadas en España desde enero de 2012, se puede comprobar que el mapa político español comienza su transformación hacia el final de la primavera de 2014, alrededor de las elecciones europeas, en las que Podemos dio la sorpresa y obtuvo representación en el Parlamento Europeo con cinco escaños y un 9% de los votos. En la primavera de 2015 las encuestas indicaban que, en apenas un año, el porcentaje de votantes que apoyaba a formaciones sin representación parlamentaria había ascendido de apenas un 3% a casi un 40%. La mayoría apoyaba a Podemos y Ciudadanos, que todavía eran extraparlamentarios. La caída de Podemos en las encuestas durante el verano y otoño de 2015 redujo levemente esta cifra, pero en todo momento se mantuvo por encima del 30% hasta las elecciones del 20 de diciembre de 2015.

4 Ver Europa Press (2015). “La X Legislatura, en cifras: 244 leyes aprobadas en cuatro años”. *Europa Press*. 25 de octubre de 2015.

5 Ver Fundación Alternativas (2012). “Informe de la Democracia en España”.

**GRÁFICO 2:** Evolución intención de voto a la oposición sin representación parlamentaria



Fuente Barómetros CIS.

Estos datos son extraordinarios y muestran que, durante dos años, una parte sustancial de la oposición política de España se aglutinaba en partidos que no tenían presencia parlamentaria. Como consecuencia, estos ejercían su crítica y control al gobierno a través de su presencia en los medios de comunicación y otras actuaciones fuera del Parlamento, pero no por la vía de los canales institucionales de representación. El resultado fue que durante la pasada legislatura el Parlamento no fue la institución que definió en exclusiva quién es la oposición y cómo se hace oposición y que el centro de gravedad de la labor de oposición se moviera en España hacia fuera del Parlamento. Como consecuencia, se generó una dinámica en la que la oposición extraparlamentaria era

la oposición al Parlamento en su conjunto y no solo del gobierno.

### 3. La transformación de la oposición parlamentaria

Esta situación cambió el 20 de diciembre de 2015. Las elecciones dan fin al rodillo de la mayoría absoluta, e institucionalizan a los partidos que estaban fuera del Parlamento. Como se ha insistido reiteradamente, estas elecciones dieron inicio a un nuevo escenario multipartidista. La consecuencia más inmediata de este nuevo escenario es que “normalizó” el escenario de la oposición política en España, generando un panorama totalmente distinto al que veníamos conociendo desde principios de los años 90.

### 3.1. Una oposición sin un partido fuerte al frente

La nueva oposición carece de un partido con amplia representación parlamentaria que la lidere. El PSOE obtuvo en junio de 2016 el resultado más bajo de su historia, a pesar de mantenerse como partido más grande de la oposición. Esto ahonda en la senda divergente iniciada en 2011. La nueva oposición quedó “encabezada” por un partido de tamaño mediano, con poco más del 22% de los votos y 85 escaños. Sin duda, un escenario distinto al que se estaba acostumbrado en legislaturas pasadas. No así en los años ochenta, con los socialistas en el gobierno, cuando el primer grupo de la oposición apenas pasaba de los 100 diputados (gráfico 3). La consolidación de Aznar como líder de la oposición durante los primeros años noventa dio inicio al modelo que hemos conocido hasta prácticamente el 2011, con un partido fuerte que dominaba la actividad de oposición parlamentaria con un porcentaje de votos de al menos el 34% y con un líder claro y reconocible que representaba el control del gobierno. Este escenario ya se vio fuertemente debilitado en las elecciones de 2011. El hundimiento del PSOE a 110 escaños, su gran distancia en

escaños con el partido en el Gobierno y sus problemas de liderazgo como partido en la oposición ya fueron el primer paso en esta transición. El nuevo panorama político tras el 26J acrecienta esta debilidad y lleva a un modelo distinto en el que el primer partido de la oposición es un partido mediano.

### 3.2. Una oposición más fragmentada

La nueva oposición está más fragmentada, es decir, más partidos forman parte de ella, sin que ninguno tenga un claro predominio sobre el resto. Para mostrarlo, se puede calcular el número efectivo de partidos en la oposición<sup>6</sup>. Este índice captura el número de partidos que formarían parte de la oposición si estuviese compuesta por partidos de igual tamaño.

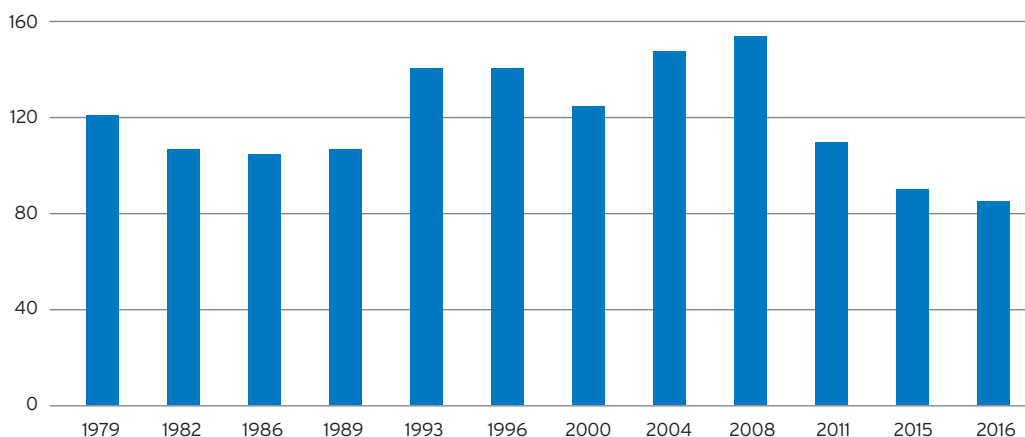
Como se puede comprobar en el gráfico 4<sup>7</sup>, la fragmentación de la oposición es la característica que más ha cambiado de la oposición en España. En términos de tamaño del principal partido de la oposición, el cambio suponía, en mayor o menor medida, una vuelta a las características de los años 80: oposición liderada por un partido de tamaño no muy grande y con poca

6 El número efectivo de partidos en la oposición se calcula utilizando la fórmula clásica de Laakso y Taagepera (1979) aplicada solo a los partidos de la oposición. Si la oposición está compuesta por muchos partidos, pero solo uno es muy grande y el resto son marginales, el índice tiene un valor más bajo. Si la oposición está formada por varios partidos de igual tamaño, el índice tiene un valor más alto. Este es un índice comúnmente utilizado para medir la fragmentación partidista, pero lo aplicamos aquí solo a los partidos de la oposición. El cálculo procede de la fórmula:

Número efectivo de partidos =  $\frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$ , donde  $p$  es la proporción de la oposición que ostenta el partido  $i$ .

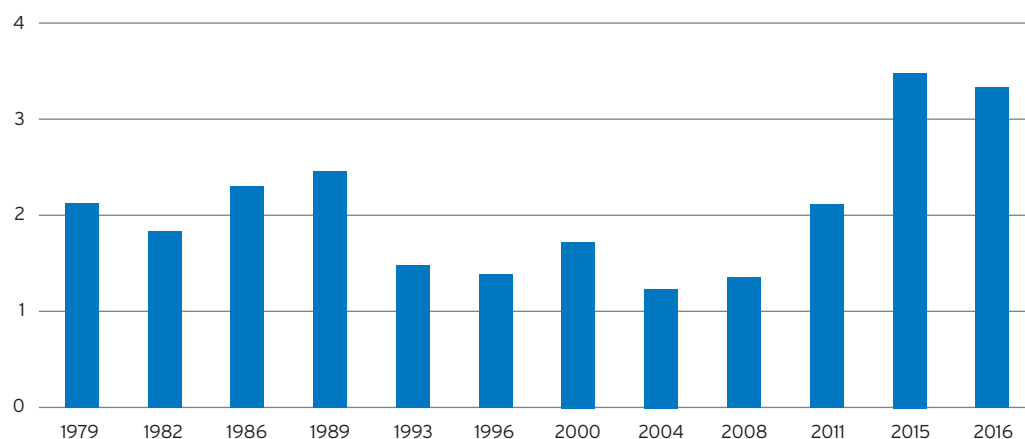
7 No se consideran oposición los partidos con un pacto de legislatura con el partido en el gobierno. Si forman parte de la oposición aquellos partidos que no tengan un acuerdo de estabilidad con el gobierno (independientemente de su voto en la investidura).

**GRÁFICO 3:** Escaños del partido más grande de la oposición



**Fuente** Datos del Ministerio del Interior.

**GRÁFICO 4:** Número efectivo de partidos en la oposición



**Fuente** Datos del Ministerio del Interior.

capacidad de bloqueo por sí mismo. En cambio, no ocurre lo mismo con la fragmentación de la oposición. En los años 80, el número de partidos en la oposición equivalía a unos 2-2,5 partidos efectivos. Con la consolidación del bipartidismo en los años 90, esta cifra se redujo a menos de 1,5 (salvo en el año 2000). En las elecciones de 2011, con el resquebrajamiento del bipartidismo, la

oposición comienza a ser multipolar. El gran cambio, no obstante, se produce en las últimas elecciones, donde la fragmentación de la oposición ronda los 3,5 partidos efectivos.

Esta fragmentación se expresa de distintas maneras. En primer lugar, es una oposición plural. La oposición se convierte en un conglomerado mixto.

Aunque la oposición es fundamentalmente de izquierdas, los partidos en este grupo ideológico no consiguen formar por sí mismos una mayoría de bloqueo. En segundo lugar, es una oposición competitiva, donde algunos partidos, como PSOE y Podemos, compiten en gran medida por los mismos electores<sup>8</sup>. En tercer lugar, es llamativo el nuevo papel que los partidos nacionalistas periféricos desempeñarán en la oposición. En España, los partidos nacionalistas han ocupado tradicionalmente un espacio central en nuestra política estatal posibilitando la formación de gobiernos en minoría al apoyar a gobiernos de distinto signo político a través de acuerdos de investidura con González en 1993, Aznar en 1996 y Zapatero en 2004<sup>9</sup>. La emergencia del multipartidismo a escala estatal en España parecía haber acabado con la época en que los partidos nacionalistas eran relevantes para la configuración de mayorías parlamentarias. Sin embargo, los partidos nacionalistas siguen teniendo una de las posibles llaves para la gobernabilidad desde la oposición. La diferencia es que, aunque la aritmética permitiría a los nacionalistas construir mayorías, su agenda política (particularmente de los

dos grupos catalanes) es incompatible a día de hoy con el espacio para el acuerdo que la mayoría de partidos de ámbito estatal aceptan.

#### 4. De Westminster a Borgen: guía para la nueva oposición

Como se ha indicado, tras las elecciones de 2015 y 2016, la oposición se fragmentó en tres partidos de tamaño mediano (PSOE, Podemos y Ciudadanos), más los nacionalistas periféricos. ¿Qué cambia respecto al tipo de oposición que ha existido tradicionalmente en España? ¿Responde esta configuración a un nuevo modelo?

En general, se pueden delinear dos modelos fundamentales de oposición:

- **Modelo Westminster:** este modelo se caracteriza por tener una oposición muy visible, concentrada en un solo partido, que se expresa con una voz casi única y que suele tener un líder fuerte<sup>10</sup>. Los objetivos de la oposición son antagónicos a los del ejecutivo y definen un modelo de políticas o de país que se contrapone al que promueve el gobierno<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Para más detalles, ver Llaneras K. (2016). “El mestizaje ideológico, la baza de Podemos y Cs para el 26-J”. *El Español*, 9 de mayo de 2016.

<sup>9</sup> Véase el trabajo de Field B. N. (2016). *Why minority governments work: multilevel territorial politics in Spain*. Palgrave Macmillan.

<sup>10</sup> Véase Kaiser A. (2008). “Parliamentary opposition in Westminster democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand”. *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2):20-45.

<sup>11</sup> Se pueden distinguir dos dimensiones fundamentales que caracterizan la oposición parlamentaria de un país. Por un lado, sus niveles de *confrontación*. Esta dimensión define a la oposición en relación al gobierno. Así, las oposiciones pueden ser diferentes respecto al grado de conflictividad que existe con el gobierno y la divergencia en sus objetivos. En segundo lugar, su *cohesión*, que define cómo es la oposición por dentro. Véase Blondel J. (1997). “Political Opposition in the Contemporary World”. *Government and Opposition* 32(4):462-86.

El ejemplo paradigmático es la oposición británica, donde está institucionalizada la figura del líder de la oposición y del Gobierno en la sombra (*shadow cabinet*). La oposición política se organiza de modo simétrico al gobierno y, para cada área, designa un representante que controla cada uno de los departamentos gubernamentales.

En este modelo, la oposición se enfoca al control del gobierno y tiene poca incidencia en las políticas gubernamentales. Cuando la oposición se concentra en un único grupo parlamentario suele ser porque el gobierno tiene una mayoría estable (normalmente también de un solo partido, aunque no necesariamente) que le permite llevar a cabo su acción legislativa sin incluir las preferencias de la oposición. La oposición, por tanto, está destinada a perder las votaciones parlamentarias y su labor fundamental es de fiscalización. Nos encontramos, pues, ante la paradoja de un modelo en que hay una oposición fuerte, pero su tarea se restringe a la rendición de cuentas. No tiene incidencia sobre las políticas y es solo una oposición de control y monitoreo de la acción gubernamental y legislativa.

- **Modelo Borgen:** este es el modelo que predomina en los países escandinavos. Se suele asociar el ejemplo de Borgen a la existencia de gobiernos en minoría o coaliciones. En cambio, tan o más importante es cómo se configura la oposición en estos países. El ejemplo más claro de este modelo de oposición política es

el danés. A diferencia del modelo anglosajón, esta es una oposición más débil, menos cohesionada y multipolar. Por otro lado, al darse en contextos donde los gobiernos en minoría son habituales, la oposición tiene un rol importante en la gobernabilidad. Desde 1945, en Dinamarca el 82% de los gobiernos han sido en minoría, en Suecia el 81% y en Noruega el 65%. En estos países, sobre todo en Dinamarca o Noruega, la oposición suele estar compuesta por numerosos partidos que, en muchos casos, compiten por los mismos segmentos del electorado.

Como consecuencia, en el modelo Borgen la línea entre oposición y gobierno se difumina. Primero, porque aunque es cierto que algunos partidos forman parte del gobierno y otros forman parte de la oposición, el gobierno recurre a la oposición con frecuencia para la aprobación de leyes. No solo eso, sino que recurre a distintos partidos dependiendo del área política que se trate. Así, algunos partidos son oposición en algunos ámbitos, mientras que en otros apoyan la labor gubernamental. En este sentido, los objetivos de parte de la oposición y del gobierno convergen en algunas áreas, reduciendo la confrontación. Segundo, la línea que separa gobierno y oposición se puede ir moviendo durante la legislatura. Ser parte de la oposición depende del conjunto de alianzas que existan en el Parlamento en un momento determinado. Estas alianzas pueden ir redefiniéndose y los partidos de la oposición pueden pasar

a ser partidos de gobierno y viceversa sin pasar por las urnas. Tercero, la competitividad entre los partidos de la oposición puede hacer que, en ocasiones, la confrontación entre ellos sea incluso mayor que con el gobierno. Los partidos de la oposición luchan con frecuencia por los mismos votos, de tal modo que es posible que estos partidos se hagan más oposición entre ellos que al gobierno. En cuarto lugar, la oposición es multipolar y no existe un líder de la oposición evidente. Incluso cuando existe un líder claramente más votado que el resto, como ocurrió con Rasmussen en Dinamarca entre 2014 y las elecciones de 2015, este muchas veces se convierte en un apoyo fundamental del gobierno. El que podría ser identificado como el líder de la oposición, en ocasiones también es responsable de las políticas gubernamentales.

Aunque se pueden definir modelos intermedios, estos dos modelos definen dos prototipos antagónicos de oposición política. España ha funcionado los últimos veinticinco años con un modelo de oposición más parecido al de Westminster, en el que la oposición quedaba concentrada en el segundo partido más votado y en el que los niveles de confrontación oposición-gobierno eran, sobre el papel, altos. Este modelo se ha debilitado en el momento en que tres partidos con 30 o más escaños pueden ser parte de la oposición y los partidos pequeños de la oposición, mayoritariamente los nacionalistas, tienen unas demandas que no son asumibles por los partidos estatales. Esto hace que los principales partidos de la oposición sean a su vez

necesarios para la gobernabilidad. Así, se ha pasado en muy poco tiempo de un modelo en que la oposición era un instrumento esencial de la rendición de cuentas a otro en que la oposición es clave para que el país sea gobernado. La oposición española viaja de Westminster a Borgen.

#### 4.1. ¿Una oposición con capacidad de gobernar?

Si España se asienta en el modelo Borgen, este marcará diferencias importantes con el modelo Westminster. En primer lugar, en este modelo el líder gobierno ya no tiene por qué ser el más votado, ni la oposición es, necesariamente, la que pierde las elecciones: con este modelo de partidos, el primer rasgo fundamental es que ganar o no elecciones ya no es necesariamente la clave para ser parte del gobierno o de la oposición. Para encabezar el Gobierno, el requisito fundamental es concitar más apoyos parlamentarios que otros, independientemente del número de votos obtenidos. Por otro lado, un partido puede estar en la oposición si no concita esos apoyos, independientemente del resultado obtenido. Como comprobamos en el periodo entre el 20D y el 26J, el PP estuvo cerca de ser partido de la oposición, a pesar de haber sido la opción más votada. Esto es muy común en otras democracias parlamentarias, donde con frecuencia ser el partido más votado no impide que el partido sea parte de la oposición. Permanecer en la oposición ni siquiera tiene por qué correlacionar con el relativo éxito en las elecciones. Por ejemplo, en las elecciones de 2015 en Dinamarca, los socialdemócratas, partido que lide-



raba el gobierno y al que pertenecía la primera ministra Thorning-Schmidt, aumentaron su porcentaje de voto en 1,5 puntos y ganaron tres nuevos escaños. A pesar de ello, perdieron el gobierno y pasaron a ser parte de la oposición en la siguiente legislatura. A medida que el nuevo escenario se consolide en España, cabe esperar que la oposición sea percibida en menor medida como el grupo que engloba a los perdedores de las elecciones y más como aquellos que no han sido capaces de formar un gobierno. La lógica de la oposición es, pues, más postelectoral que electoral.

En segundo lugar, con una oposición multipolar, el rol de jefe de la oposición decrece en importancia. Como se indicaba anteriormente con el modelo Borgen, la oposición se convierte en algo más fluido donde distintos partidos pueden ser la oposición efectiva en distintas áreas, frente al modelo británico, en el que el partido de la oposición controla al gobierno en todos los frentes con el ministro en la sombra correspondiente.

El rasgo, en cualquier caso, fundamental del modelo Borgen es que la oposición puede hacer gravitar el Gobierno alrededor del Parlamento<sup>12</sup>. Con un Gobierno en minoría y la imposibilidad de un pacto a dos que garantice estabilidad parlamentaria, nos encontramos con una oposición que puede diseñar políticas e influir en el ejecutivo más que nunca antes en nuestro país. Cada

partido de la oposición puede encontrar un área donde ejercer su labor de oposición, mientras hace efectiva su agenda legislativa en otras áreas mediante acuerdos puntuales con el gobierno. Por otro lado, los partidos de la oposición forman una mayoría parlamentaria alternativa que les puede permitir aprobar leyes sin que el gobierno (en minoría) tenga capacidad de evitarlo.

Así, se puede dar la novedad de que la oposición en su conjunto apruebe leyes que el gobierno tenga que aplicar. Ejemplos en este sentido los encontramos a nivel autonómico, donde el mapa electoral ha estado tradicionalmente más fragmentado que el estatal. En 2015, la Asamblea de Murcia aprobó una nueva Ley Electoral 2015 impulsada por Ciudadanos y consensuada con Podemos y PSOE, en contra de la voluntad del gobierno del PP. Esta fue una de las primeras iniciativas discutidas en el Parlamento constituido tras las elecciones autonómicas de 2015 y un ejemplo de cómo la oposición puede no solo marcar la agenda legislativa, también directamente gobernar<sup>13</sup>.

Otro ejemplo reciente es la colaboración entre Podemos y PP en Aragón para imponer, en la aprobación de la ley aragonesa de presupuestos<sup>14</sup>, que toda modificación presupuestaria que altere el estado de créditos en 100.000 euros ha de pasar por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Aragón. Esta disposición obliga al Gobierno a rendir cuentas

<sup>12</sup> Véase Simón, P. (2016). "El Gobierno del Parlamento". *El País*, 8 de agosto 2016.

<sup>13</sup> EFE (2015). "Murcia cambia su ley electoral para pasar a ser una única circunscripción". *El País*, 23 de julio de 2015.

<sup>14</sup> Art. 4.1, Ley 1/2016.



de modo continuo por la situación financiera. En ocasiones, el poder de la oposición se manifiesta de una manera más suave, redirigiendo la voluntad del Gobierno. En La Rioja, el 40% de la legislación desde las elecciones autonómicas de 2015 se ha aprobado por unanimidad, lo que en la mayoría de los casos significa que el PP decide finalmente votar con la oposición para no quedarse solo.

Esta capacidad de gobernar, no obstante, se enfrenta a algunas restricciones. Presno Linera resume bien los límites que el Parlamento se puede encontrar a la hora de ser el motor del Gobierno en España<sup>15</sup>. En primer lugar, aunque el Parlamento tiene la potestad de legislar, el Gobierno mantiene la potestad reglamentaria. Los reglamentos desarrollan las leyes y tienen en muchas ocasiones gran capacidad de concretarlas en la dirección que el Ejecutivo desea o incluso desnaturalizarlas. Por eso, el Parlamento puede generar un marco general que limite al gobierno, pero el ejecutivo puede buscar vías para interpretar ese marco a su favor mediante el desarrollo reglamentario.

En segundo lugar, tradicionalmente en España la iniciativa legislativa ha estado dominada por el Gobierno, incluso en los momentos en los que ha habido gobiernos en minoría. Si bien es cierto que nada impide que esta práctica se invierta y que el Parlamento tome más la iniciativa en la creación de leyes, la elaboración inicial de la ley más importante que se aprueba anualmente, los Presupuestos, está constitucionalmente en manos del Gobierno.

Finalmente, el obstáculo más importante para que una oposición gobierne es

la normativa sobre ajustes presupuestarios. El gobierno de la oposición en la próxima legislatura será mucho mayor en aquellas áreas que no impliquen gasto (y la mayor parte de la legislación tiene alguna consecuencia presupuestaria). Así, la oposición podría con facilidad derogar, por ejemplo, la conocida como ley mordaza. En cambio, el Gobierno tiene prerrogativas especiales recogidas en el artículo 134.6 CE para bloquear la admisión a trámite en el Parlamento de legislación que implique modificaciones presupuestarias, ya sea mediante aumentos de los gastos o disminución de los ingresos. De este modo, el gobierno puede frenar acciones de la oposición que supongan modificaciones sobre los presupuestos ya aprobados.

En conclusión, la nueva oposición en España se caracteriza por carecer de un partido grande que la encabece, estar más fragmentada y ser más voluble, lo que implica también un nuevo modelo sobre lo que es la oposición y la función que cumple. Esta es la paradoja. Aunque la oposición es plural, con liderazgo dividido, y con ningún partido con capacidad de bloqueo por sí mismo, es más importante que nunca para la gobernabilidad.

## 5. España: *Lost in translation*

Desde 2015, España ha transitado hacia un nuevo sistema de partidos que no solo tiene consecuencias en cómo se conforma el gobierno, también en cómo se configura la oposición y cuál es

<sup>15</sup> Véase Presno Linera M. A. (2016). “¿Gobierno del Parlamento?”. *Agenda Pública*, 25 de octubre de 2016.

su papel. Esta transición, no obstante, ha sido problemática. España se ha quedado *congelada* en el modelo Westminster sin acabar de asentarse en el modelo Borgen. La oposición hasta ahora ha mostrado poca capacidad de facilitar acuerdos e implicarse en la gobernabilidad, bloqueando todos los partidos la formación de un gobierno (tanto en la legislatura del 20D, como al comienzo de la del 26J). ¿Por qué la oposición no acaba de responder al modelo Borgen? Son varios los factores que pueden explicar esto, pero podemos dividirlos en dos grupos fundamentales: institucionales y de competición electoral.

### 5.1. Factores institucionales

El entorno institucional no ayuda a que la oposición se acomode al modelo Borgen. Aunque parezca obvio, para que exista oposición, primero se necesita un gobierno<sup>16</sup>. En ese sentido, tres normas constitucionales llevan la tarea de oposición antes de la formación del gobierno, favoreciendo el bloqueo: 1) el proceso de investidura; 2) la provisión constitucional de que transcurridos dos meses desde la primera investidura fallida se convocan elecciones automáticamente, y 3) la moción de censura constructiva. Estas tres normas constitucionales pueden agilizar y fomentar la creación de un gobierno y lo dotan de estabilidad cuando

existen dos partidos grandes. En cambio, en entornos multipartidistas crean incentivos para que la oposición –que ha de ser, sobre todo, una respuesta al gobierno– preexista al propio gobierno, bloqueando su formación.

Sobre el proceso de investidura, un problema fundamental es que la Constitución prevé lo que llamamos un proceso de investidura positivo, donde el candidato a presidente del Gobierno se presenta ante la Cámara y los partidos con representación deciden si le dan un apoyo explícito para que este sea investido, si votan en contra o se abstienen. Este sistema contrasta con otros países que no tienen investidura. En ellos, es el jefe del Estado el que nombra al primer ministro sin pasar por el Parlamento. El consentimiento del Parlamento es implícito y vigente mientras los partidos en él representados no se movilizan y coordinan para retirar la confianza al ejecutivo. Si el Parlamento no se pronuncia expresamente en contra, el Gobierno se mantiene, incluso sin mayoría. No es casualidad que los países del modelo Borgen –Dinamarca, Suecia<sup>17</sup>, Noruega o Islandia– respondan a este sistema sin investidura positiva. Aunque la gran ventaja de las reglas de investidura positiva es que consolidan la creación de mayorías<sup>18</sup>, a cambio exponen a los partidos al duro examen de retratarse

<sup>16</sup> Véase, Maravall J. M. (2016). “El desconcierto”. *Ahora Semanal*, n.º 46, 12 de agosto de 2016.

<sup>17</sup> Siendo más precisos, Suecia no tenía procedimiento de investidura, pero en 1975 varió a lo que llamamos investidura negativa. En ella, el jefe del Estado designa al primer ministro, pero este ha de comparecer después en el Parlamento para presentar su programa de gobierno, que puede ser rechazado.

<sup>18</sup> Véase Cheibub J. A., Martin S., y Rasch B. E. (2013) “The investiture vote and the formation of minority parliamentary governments”. Ponencia presentada en el *workshop The Importance of Constitutions.–Istanbul: Parliamentarism, Representation and Voting Rights*.

y decidir no sobre la aprobación de cierta legislación (que, además, se puede enmendar parcialmente), sino sobre la total creación de un gobierno. Por eso, no son reglas adecuadas en aquellos casos en que se necesitan mayorías más fluidas y oposiciones más flexibles.

Un ejemplo de esto lo ilustra la formación de gobierno en Noruega en 1997<sup>19</sup>. El primer ministro laborista Torbjørn Jagland se había fijado como condición para mantenerse como primer ministro revalidar el mismo nivel de apoyo que tuvo su partido en la elección anterior (36,9% de los votos). Al quedarse en el 35% de los votos, Jagland dimitió y renunció a formar un nuevo gobierno. El rey de Noruega terminó decantándose por Kjell Magne Bondevik, líder del Partido Popular Cristiano, que, con un 13,7% de los votos había sido la cuarta fuerza política en las elecciones. Bondevik había centrado toda su campaña en la formación de una coalición con el Partido de Centro y los liberales. Juntos, los tres partidos no tenían más del 26% de los votos. Con la designación del jefe del Estado, el gobierno de coalición se formó sin que el Partido Laborista, que no quería gobernar en esa coyuntura, tuviera que expresarse en contra de ello. El Partido Laborista pudo centrarse en su acción de oposición y permitir, como única fuerza de la oposición que por sí misma permitía sumar una mayoría en el Parlamento, la aprobación de las leyes que le podían interesar. Sin haber dado apoyo activo a la formación de gobierno, pudo encabezar la oposición hasta marzo de 2000. Entonces, mediante una

moción de censura, hizo caer al gobierno para, de nuevo sin el consentimiento expreso de la nueva oposición, liderar un nuevo gobierno encabezado por Jens Stoltenberg. Este Gobierno se mantuvo en el poder hasta las elecciones de septiembre de 2001.

Esta mayor flexibilidad para la elección del presidente existe ya en algunas autonomías. En Asturias o en Canarias, por ejemplo, se pueden proponer varios candidatos para la investidura y, en caso de que ninguno obtenga una mayoría absoluta, se inviste al que obtenga más votos en una segunda votación. Esto permite que los partidos no tengan que hacer grandes sacrificios en la investidura y se vean forzados a asumir los costes de votar por opciones que no desean para permitir que la Comunidad Autónoma salga del bloqueo institucional. Ambas son comunidades multipartidistas y estas reglas estatutarias facilitan su formación de gobierno.

En segundo lugar, la convocatoria automática de elecciones es otro obstáculo para implicar a la oposición en la tarea de la gobernabilidad. El horizonte electoral pone a los partidos políticos en la tesitura de elegir entre permitir la creación de un gobierno o dejar que el país vaya a nuevas elecciones. Si un partido en la oposición piensa que apoyar (activamente o mediante la abstención) la investidura de un candidato puede tener costes, tiene incentivos a que unos nuevos comicios sean una segunda oportunidad de conseguir más votos que le sitúen en una mejor posición para la formación de gobierno. En cambio, si

<sup>19</sup> Este ejemplo se obtiene de Cheibub *et al.* (2013).

no hay una convocatoria automática, el dilema cambia. La decisión para los partidos de la oposición ya no es entre permitir una investidura o elecciones, sino entre permitir la investidura y marcar la agenda del gobierno o no involucrarse en la investidura y, como consecuencia, permitir que otros partidos sean los que marquen la nueva agenda legislativa.

De nuevo, a nivel autonómico hay Comunidades Autónomas –Asturias y Castilla-La Mancha– que no prevén la convocatoria de elecciones de forma automática en caso de que no se logre la investidura. Esto fuerza a los partidos a continuar la negociación y a que consideraciones estratégicas no lleven a nuevas elecciones.

Un tercer factor institucional que dificulta la oposición Borgen es la moción de censura constructiva. En la mayoría de sistemas parlamentarios, la oposición puede derribar un gobierno si hay una mayoría que se expresa en contra de este. Pero en España, siguiendo el modelo alemán, se constitucionalizó que las mociones de censura sean constructivas. Es decir, que los grupos parlamentarios que impulsan la moción deban no solamente estar de acuerdo en que quieren que el gobierno caiga, además han de proponer un candidato alternativo como presidente del Gobierno. Esto supone que la moción de censura sea, a la vez, una votación de investidura de un nuevo Gobierno. En las condiciones actuales de oposición, esto parece hartamente improbable. La oposición puede coordinarse para bloquear la acción de gobierno o estar de acuerdo en que hay que sustituirlo, pero difícilmente será capaz de acordar un presidente

alternativo. Esto supone un problema en contextos en que la línea entre gobierno y oposición ha de ser más fluida.

Nuevamente el caso de Noruega en 1997 ejemplifica la fluidez del modelo Borgen y el debilitamiento de las líneas entre oposición y gobierno. No solo porque la oposición puede implicarse en la labor de gobierno, sino porque los partidos que están en la oposición pueden pasar al gobierno (y volver a salir de él) sin necesidad del paso por unas nuevas elecciones. La oposición está sujeta a redefinirse continuamente, según cambien las alianzas. Con una moción de censura constructiva, los requisitos para romper la barrera entre gobierno y oposición, fundamental en el modelo Borgen, se convierten en muy exigentes.

## 5.2. Factores de competición política

El estancamiento de la oposición en España no solo se debe a factores institucionales, también a cuestiones de competición política. Así, un problema fundamental que impide el asentamiento del modelo Borgen es la manera en que se estructura la competición política en España. Este modelo requiere un escenario en el que la división gobierno-oposición es fluido, por lo que es más idóneo cuando el electorado se divide en varios ejes de competición política. Cuando la política está planteada exclusivamente como un debate izquierda-derecha, la ganancia por un partido es siempre vista como cesión por el otro. Esto dificulta el establecimiento de acuerdos y transacciones entre partidos en el gobierno y en la oposición. En cambio, cuando la política se disputa sobre varios ejes de competición, el

acuerdo es más posible. El gobierno y los partidos de la oposición pueden ceder en un ámbito y ganar en otro, sin que necesariamente toda cesión se vea como una pérdida.

Recientes estudios muestran que, en España, la competición política se articula en un eje unidimensional (probablemente la más unidimensional de Europa), donde la ubicación ideológica entre izquierda y derecha lo absorbe todo<sup>20</sup>. Tanto la dimensión de competición política territorial como la dimensión cultural y moral están muy relacionadas con el eje izquierda-derecha. La irrupción de Podemos y Ciudadanos pareció en un primer momento romper ese tablero político e instaurar un nuevo eje de competición (nueva política vs. vieja política) que cambiaba el universo de posibles alianzas. Ambos partidos podían entenderse entre ellos en los asuntos de regeneración democrática, mientras que Podemos podía tener más capacidad de encontrar acuerdos económicos en el eje tradicional de izquierdas con el PSOE y Ciudadanos, situándose entre PP y PSOE, podía acordar otras medidas económicas con los dos partidos tradicionales.

Este escenario se ha desvanecido. De la reconfiguración del tablero se ha pasado al acomodo en el tablero. Ciudadanos, alimentado fundamentalmente por exvotantes del PP, ha pasado a ocupar el centro y el centro derecha. Podemos ha

abandonado su estrategia de transversalidad y se ha situado nítidamente a la izquierda del PSOE, intentando atraer al ala izquierdista de su electorado. Así, dos partidos que podían haber llegado a entenderse y haber permitido oposiciones más elásticas, abriendo más opciones o combinaciones de acuerdo, han pasado a ser antagónicos. Los vetos cruzados entre Podemos y Ciudadanos muestran claramente que ambos partidos han cedido a la configuración anterior del tablero en vez de intentar cambiarlo.

Esto también condiciona las estrategias del resto de partidos. Implícitamente, por ejemplo, obliga al PSOE a elegir una posible alianza, al ser los acuerdos con uno incompatibles con los que se puedan alcanzar con el otro. La fragmentación que se mencionaba anteriormente no ha supuesto un aumento de los ejes de competición, sino el efecto contrario. Profundizar en la división derecha-izquierda con partidos que ocupan un nicho en esta y aumentándose la polarización como consecuencia. Exactamente lo opuesto a lo que el modelo Borgen necesita para funcionar. La conversión del espacio político en un juego de suma cero<sup>21</sup> dificulta la configuración de oposiciones más elásticas que permiten la gobernabilidad<sup>22</sup>.

La segunda cuestión es que los partidos no parecen haberse adaptado a que, en el nuevo modelo, no es tan

20 Ver Rovny J. y Polk J. (2014). "New wine in old bottles: explaining party competition along the socio-cultural dimension in Europe". Manuscrito.

21 Ver Lapuente V. (2016). "¿Por qué es tan costoso formar gobierno?". *Piedras de Papel*, 25 de abril 2016.

22 A nivel autonómico, en cambio, el eje derecha-izquierda es más débil, habiendo más flexibilidad y elasticidad de los partidos políticos que permite a éstos moldearse más y llegar a acuerdos en distintas dimensiones.

relevante quién gane las elecciones y mucho menos quién quede segundo o tercero. El *ranking* electoral, por sí mismo, es poco relevante. En cambio, en los partidos políticos, y probablemente también en el electorado, existe todavía una sacralización por el orden en los resultados de las elecciones. En este contexto, se sigue considerando como líder de la oposición a un partido (PSOE) que apenas superó en 1,5 puntos al que quedó tercero (Unidos Podemos y sus confluencias). Como se decía anteriormente, en el modelo Borgen no tiene por qué haber necesariamente un líder de la oposición. La oposición no se concentra en un solo partido y pueden existir diversos partidos que la lideren en distintas áreas. En cambio, la obsesión por el orden del resultado, que a corto plazo es irrelevante, ha influido enormemente en las estrategias de la oposición desde el 20D.

El mejor ejemplo es la cuestión que, probablemente, ha centrado la configuración de la oposición en España en el último año: la batalla por el *sorpasso*. Hasta ahora, la dinámica de funcionamiento era que un partido defendía su acción de gobierno y otro partido procuraba ganar el crédito suficiente para reemplazarlo. Esta dinámica ha cambiado considerablemente cuando los partidos tienen puesto el foco no en cuál es el más votado, sino en cuál quedará segundo como presumible líder de la oposición. Esta tendencia se consolidó el 26J, cuando el asunto central de la campaña fue si la coalición Unidos Podemos superaría o no al PSOE. Este elemento fue tan central que el objetivo de PSOE y Unidos Podemos era más

asegurarse el segundo puesto en las elecciones que ganarlas. Esto ha tenido un efecto en sus estrategias electorales y postelectorales.

El PSOE, desde el 26J, se ha mostrado más preocupado en tener en cuenta las pérdidas electorales en el flanco izquierdo de su electorado que en atender a las pérdidas en el centro. Por otro lado, toda la estrategia de Podemos ha estado destinada a conseguir el ansiado *sorpasso*. De hecho, Podemos sí aceptó para el 26J la coalición con Izquierda Unida que había rechazado para el 20D. El argumento con que Podemos había rechazado reiteradamente un acuerdo con Izquierda Unida se basaba en que la asociación con esta fuerza política les asociaba con una fuerza tradicional, de, además, marcado perfil ideológico, y con ello les impedía la articulación de un discurso transversal que pudiera ser mayoritario. Fracasado el “asalto a los cielos”, Podemos vira su estrategia hacia una aproximación más gradualista en que el objetivo inmediato es conseguir ser la segunda fuerza política y desplazar al PSOE como partido que lidera la oposición. Para ello, la alianza con Izquierda Unida sí se presentaba a los ojos de los líderes de Podemos como oportuna en ese momento. Esta alianza estaba destinada a movilizar a todo el segmento de izquierdas del electorado (venciendo además la estrategia del voto útil dentro de la izquierda) sin la preocupación de no conseguir votos de centro, que los resultados del 20D ya habían mostrado que eran coto vedado a Podemos. Para apelar a los votantes del ala izquierda del PSOE, Unidos Podemos se presentó en las elecciones del

26J como una fuerza socialdemócrata<sup>23</sup> que únicamente aspiraba a hacer las políticas que le corresponderían históricamente al PSOE, pero que este no se atrevía a realizar. La aspiración, por tanto, era vaciar de contenido al espacio del PSOE en la izquierda para reemplazarlo como segunda fuerza electoral y no construir un discurso de mayorías.

El 26J, en contra de las expectativas creadas por las encuestas, el *sorpasso* no se produjo. El PSOE aventajó solo en 1,5 puntos y 14 escaños a Unidos Podemos, dejando esta cuestión sin zanzar. La lucha por el valor simbólico de ser segundo se seguirá dando en el futuro (sobre todo cuando el primer partido parece a día de hoy inalcanzable). Además, es de extraordinaria relevancia para explicar el comportamiento de ambos partidos tras las elecciones. La estrategia de Pedro Sánchez de no apoyar a Rajoy con el “no es no” estaba de nuevo dirigida a mantener el puesto prioritario en la oposición al Gobierno y no estaba necesariamente mirando a obtener una mayoría de Gobierno. Igualmente, los obstáculos que en la práctica puso Unidos Podemos a la investidura de Sánchez, antes y después de las elecciones del 26J dan cuenta de que su objetivo era evitar que Sánchez gobernara para aspirar a superar al PSOE con mayor facilidad en las siguientes elecciones. Esta batalla por el valor simbólico del segundo puesto explica en

gran medida las dificultades que España experimentó para formar gobierno desde el 20D.

Una tercera cuestión que impide el asentamiento del modelo Borgen es la volatilidad electoral que aún existe<sup>24</sup>. El sistema de partidos se ha transformado dramáticamente en muy poco tiempo. Aunque parece que el sistema de partidos ha entrado en una fase de cierta estabilidad, no sabemos todavía si este puede ser un valle antes de entrar en una nueva etapa de transformación. Las limitaciones que pone el sistema electoral a que existan cuatro partidos de tamaño mediano o grande a nivel estatal hacen que no sea descartable una nueva fase de reconfiguración. La experiencia de la volatilidad pre-20D hace a los partidos muy conscientes del riesgo<sup>25</sup>. Esta volatilidad todavía está latente y se acrecienta porque los partidos nuevos todavía no han tenido tiempo de consolidar las lealtades partidistas. Cualquier estrategia en la situación actual es una incógnita para todos los partidos –sobre todo los nuevos– que tal vez salga bien, pero que también puede salir muy mal. Así, un problema fundamental es que los partidos perciben que no se están jugando un futuro resultado electoral, sino que se están jugando su supervivencia. Una mala decisión puede suponer un abandono de electores que en otros tiempos se hubieran mantenido

<sup>23</sup> Ver el discurso de Pablo Iglesias “Por una nueva socialdemocracia” en el Cercle d’Economia de Barcelona, publicado en *podemos.info*.

<sup>24</sup> Ver Fernández-Albertos J. (2016). “¿Por qué es tan difícil pactar en España?”. *Piedras de Papel*, 11 de febrero de 2016.

<sup>25</sup> Pensemos en cómo Podemos irrumpió en el escenario electoral para liderar las encuestas en otoño de 2014, debilitarse enormemente un año después y finalmente remontar para ser terceros.



leales. Ante ese escenario de volatilidad, la oposición difícilmente asume costes de gobernabilidad.

Volvamos al ejemplo de Noruega en 1997. El Partido Laborista implícitamente permitió que una coalición de centro-derecha gobernara el país, incluso teniendo más escaños que los tres integrantes de la coalición juntos. Si en esas circunstancias hubiera pensado que su electorado podía abandonarlo en masa, su comportamiento claramente hubiera sido distinto. El anclaje electoral del partido le garantizaba que podía permitir gobernar e influir en aquellas decisiones que considerara oportunas. En el contexto español, el temor a una pérdida electoral masiva en favor de Podemos estaba en la raíz de la negativa del PSOE a ser parte de una oposición que garantizara la gobernabilidad.

Podemos también de nuevo encontrar ejemplos en la España autonómica. Las negociaciones por la investidura en Cataluña, tras las elecciones de septiembre de 2015, reflejan algunos de estos factores, fundamentalmente respecto a la volatilidad electoral. La percepción por parte de los partidos soberanistas, en particular de Convergencia Democrática y la CUP, de que sus apoyos electorales no eran estables y que, por tanto, no podían dar ningún paso en falso, llevó a ambas formaciones al bloqueo en la negociación de la investidura hasta el límite del plazo.

En conclusión, España ha sufrido un drástico cambio en el sistema de partidos en muy poco tiempo que requiere de un nuevo papel que debe jugar la oposición política parlamentaria. Este papel, en cambio, no termina de desa-

rollarse porque no se han dado otros cambios necesarios. Por un lado, se mantienen unas reglas constitucionales sobre la formación de gobierno preparadas para un contexto con dos partidos fuertes. Por otro lado, la existencia de volatilidad electoral y el hecho de que la llegada del multipartidismo no ha cambiado el escenario de competición unidimensional, y algunas reglas del bipartidismo como la importancia simbólica de ser el segundo partido, impiden que los partidos políticos terminen de acomodarse a las necesidades del nuevo contexto.

## **6. ¿Qué otras cosas pueden cambiar a partir de ahora?**

Una vez analizado cómo funciona la oposición en el modelo Borgen y qué impide que en España este se asiente, una pregunta relevante se refiere a las consecuencias que se podrían esperar si existiera un cambio en el modelo de oposición. Los siguientes puntos ahondan en esta cuestión.

¿Políticas más representativas?: se suele asumir que la diversidad parlamentaria y la necesidad de que el gobierno se apoye en partidos de la oposición conduce a que se desarrollen políticas más inclusivas y más representativas. Esto no es evidente que vaya a ocurrir. Como se decía antes, la nueva oposición se caracteriza por bajos niveles de cohesión y altos niveles de competitividad. El hecho de que partidos que están en la oposición compitan por electorados que se solapan (PSOE y Podemos son los ejemplos evidentes) puede llevar a



dinámicas de competición centrífugas que afecten a la articulación de la oposición como apoyo para la gobernabilidad. Sin otras instituciones que permitan fomentar el consenso (pensemos en las instituciones de concertación social escandinavas), las dinámicas centrífugas pueden dominar la escena política.

- **Consecuencias fiscales:** con un Gobierno en minoría, uno de los rasgos fundamentales de la oposición es que se convierte en necesaria para aprobar los presupuestos. El Gobierno ha de encontrar el apoyo de uno o varios grupos en el Parlamento para aprobar las cuentas. Aunque esto ya lo hemos experimentado en el pasado en España con previos gobiernos en minoría, aquellos procesos se basaban en pactos más o menos estables con los partidos nacionalistas (salvo para el caso de la segunda legislatura de Zapatero).

Además de no haber una mayoría estable, el rasgo fundamental de este nuevo periodo es que la oposición ahora se halla fragmentada y no basta con el apoyo de partidos pequeños. Investigaciones recientes<sup>26</sup> muestran que el grado de fragmentación de la oposición es un factor relevante a la hora de explicar los resultados fiscales de un país. Los presupuestos son el ejemplo paradigmático de legislación para la que hay un dilema entre conseguir beneficios con rentas electorales exclusivas para el partido y cargar costes al conjunto del electorado. Así, cuando la oposición tiene

un grado alto de concentración, los partidos políticos se perciben con más posibilidades de gobernar en solitario en un futuro próximo. Por ello, desde la oposición suelen impulsar y promover cuentas públicas más responsables y menos deficitarias para evitar el riesgo de cargar con las consecuencias en el futuro. En cambio, cuando la oposición está fragmentada y es competitiva, los partidos tienen mayores incentivos a impulsar presupuestos expansivos (o, en el contexto actual, menos restrictivos). Por un lado, la lógica competitiva dentro de la oposición lleva a los partidos a promover políticas de gasto que supongan una señal muy clara a su electorado. Por otro lado, las menores perspectivas de tener que lidiar en solitario en el gobierno con cuentas públicas poco saneadas implican que los partidos políticos sean menos reacios a aprobar presupuestos deficitarios si, a cambio, consiguen aprobar políticas públicas que le son electoralmente rentables. Con una oposición más fragmentada, esto puede ser un problema en un periodo en que España deberá seguir llevando a cabo políticas de consolidación fiscal.

- **Rendición de cuentas y claridad de responsabilidades:** con una oposición plural y con diferentes combinaciones parlamentarias que pueden hacer distintas mayorías, la rendición de cuentas de los partidos políticos puede verse debilitada. Entendemos

<sup>26</sup> Véase Falcó-Gimeno A. y Jurado I. (2011). "Minority governments and budget deficits: the role of the opposition". *European Journal of Political Economy* 27(3):554-65.

rendición de cuentas como los castigos o premios electorales que reciben los partidos según lo que hayan hecho en la legislatura. La rendición de cuentas de los partidos en el gobierno ha recibido mucha atención tanto en el debate público como en la literatura académica<sup>27</sup>. La rendición de cuentas de la oposición pasa más desapercibida. En cambio, en un entorno multipartidista, esta resulta también relevante. Al tener la oposición la capacidad de legislar y de coadyuvar (o cortocircuitar) la labor de gobierno, esto implica que los resultados que alcanza el gobierno (o los bloqueos) también son fruto de la oposición. En la lógica del voto como premio o castigo, los ciudadanos no tienen que evaluar solo al gobierno, también a la oposición. E incluso vincular resultados como, por ejemplo, la aprobación de una ley, con los partidos que la aprueban. En este entorno, la rendición de cuentas de la oposición es más exigente todavía con el ciudadano y con la información de la que debe disponer. Además, existe evidencia empírica que cuando la rendición de cuentas se ve dificultada, los votantes recurren más a otros atajos, como sus simpatías e identificación partidista o la ideología, para juzgar a los gobiernos y decidir su voto<sup>28</sup>. Esto puede llevar a un aumento del voto ideológico y partidista y a una reducción del voto basado en resultados.

- **Riesgo de bloqueo:** una de las contrapartidas del nuevo escenario político es el alto riesgo de bloqueo parlamentario. La fragmentación de la oposición y el hecho de que para aprobar cualquier ley en la nueva legislatura se necesitará en muchos casos a tres partidos (salvo que haya abstenciones para las leyes ordinarias), pueden llevar a una situación de bloqueo legislativo por parte de la oposición. Esto es un factor muy relevante si tenemos en cuenta que se tendrán que aprobar nuevas reformas para ajustarse a los criterios del déficit europeos. Esta situación de bloqueo se refuerza con garantías constitucionales, como la moción de censura constructiva que explicamos más arriba. La prórroga automática de presupuestos contribuye a que pueda haber un bloqueo por parte de la oposición sin que el gobierno se vea forzado a convocar elecciones.
- **Relaciones intergubernamentales:** los efectos de la nueva configuración de la oposición política van más allá del Parlamento. Por ejemplo, es previsible que la nueva oposición tenga un impacto en las relaciones intergubernamentales y en la cooperación autonómica. Como estudia Bolleyer para los casos de Canadá, Suiza y Estados Unidos, la pluralidad de actores con cotas de poder puede ayudar, paradójicamente, a hacer más ágiles

<sup>27</sup> Véase Powell Jr., Bingham G. y Whitten G. D. (1993). «A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context». *American Journal of Political Science*: 391-414.

<sup>28</sup> Véase Arceneaux K. (2008). «Can partisan cues diminish democratic accountability?». *Political Behavior* 30(2):139-60.

las relaciones intergubernamentales y a generar dinámicas de acuerdo y consenso<sup>29</sup>. El hecho de que distintos actores gobiernen en distintos niveles permite más intercambios que desbloqueen los acuerdos. Los partidos están forzados a formar coaliciones en distintos niveles y para formarlas se pueden generar acuer-

dos que incluyan la cooperación en otro nivel de Gobierno. Además, se abandona la lógica gobierno-oposición en la articulación de la cooperación, pues partidos que forman parte de la oposición a un nivel de gobierno, es probable que compartan poder con este en otro nivel de gobierno.

<sup>29</sup> Véase el trabajo de Bolleyer N. (2009). *Intergovernmental cooperation: rational choices in federal systems and beyond*. Oxford University Press.

# Conclusiones

**1** La X Legislatura (2011-2015) supuso un periodo atípico en el funcionamiento de la oposición en España. Por un lado, la oposición parlamentaria quedó en fuera de juego ante la utilización del rodillo parlamentario del PP. Este abuso de la mayoría absoluta impidió a la oposición su normal funcionamiento tanto en la discusión y deliberación para la creación de legislación (destacando en este sentido el uso excesivo del Real Decreto Ley por parte del gobierno del PP), como en su función de control del gobierno (rechazando las peticiones de comparecencia en el pleno del presidente y los miembros del Gobierno).

**2** Tras las elecciones del 20D de 2015, la oposición en España se normaliza, pero a costa de sufrir una transformación radical. Pasamos de oposiciones cohesionadas lideradas por un partido (la norma desde los años noventa) a una oposición multipolar y fragmentada. Con esta transformación, España se encuentra transitando de un modelo de oposición de estilo británico (oposición Westminster) a una oposición más parecida a la de los países escandinavos (oposición Borgen). En el primer modelo, los partidos tienen poca capacidad de trasladar su acción parlamentaria en leyes concretas, y su función se centra en el control político. En el segundo, la oposición juega un papel en la gobernabilidad.

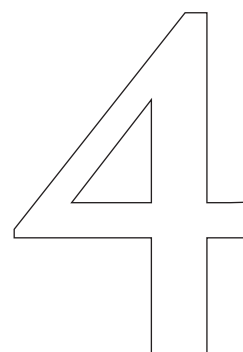
**3** La plena transición al modelo Borgen, en que la oposición es importante para la gobernabilidad, se

ve impedida por varios factores institucionales y de competición política. Entre los primeros, destacamos el voto de investidura positivo, la convocatoria automática de elecciones si la investidura no es exitosa y la moción de censura constructiva. Entre los segundos, destaca la unidimensionalidad de la competición política española, la desmedida e injustificada importancia que ha jugado el *sorpasso* en las estrategias de PSOE y Podemos y la volatilidad electoral.

**4** En la nueva legislatura, se abren oportunidades para que la oposición sea un contrapeso al Gobierno y pueda gobernar desde el Parlamento. No obstante, las perspectivas de un gobierno de la oposición se ven limitadas por la capacidad constitucional del gobierno de bloquear la admisión a trámite de propuestas legislativas que supongan un ajuste presupuestario.

**5** La nueva oposición en España tiene consecuencias, más allá de las dificultades que hemos afrontado para formar gobierno. Oposiciones multipolares pueden 1) aumentar la pluralidad de actores, sin necesariamente mejorar la representación; 2) tener un impacto sobre los resultados fiscales y el déficit; 3) aumentar el riesgo de bloqueo una vez el Gobierno se ha constituido; y 4) cambiar la naturaleza y las posibilidades de las relaciones intergubernamentales.





# Insatisfacción, populismo y cambio político en España (2011-2016)

---

## I. Introducción

En los cinco años que han transcurrido entre 2011 y 2016, España ha vivido el mayor cambio político de los últimos treinta años. Los altos niveles de insatisfacción y desconfianza en las instituciones, la preocupación por la corrupción y por la propia clase política han precedido la aparición y rápida expansión de nuevos partidos. Este capítulo tiene por objetivo analizar las actitudes de los ciudadanos en torno a la política en España a lo largo de las últimas dos legislaturas y relacionar su evolución con el cambio político y electoral que ha caracterizado la vida política española en los últimos años, poniendo un mayor énfasis en lo ocurrido en 2015 y 2016.

El capítulo se estructura en dos partes diferenciadas. En primer lugar, se analiza la evolución de actitudes políticas clásicas tomando indicadores relativos a aspectos como valoraciones, confianza o interés por la política. Se toma como punto de referencia el año 2011, pero se incluyen series temporales más amplias cuando los datos lo permiten con el fin de ofrecer una perspectiva más extensa que permita valorar mejor la evolución de las últimas legislaturas. A partir de este análisis puede observarse cómo la característica fundamental de las actitudes políticas de la ciudadanía española en este periodo es una combinación de insatisfacción e interés. Al inicio de la X Legislatura la ciudadanía mostraba, en efecto, niveles máximos de irritación, desconfianza en las instituciones, insatisfacción con la situación política y económica, y preocupación por la corrupción y por la clase política. Pero al mismo tiempo emergían ciudadanos con niveles crecientes de interés por la política y de competencia para entenderla. Se trata de un escenario ideal para que se produzca una situación de movilización política que se concreta en una ola de protestas que se desarrolla en los primeros años de la década y que también es analizada en esta sección.

En segundo lugar, el capítulo estudia las actitudes populistas en la ciudadanía española. Si bien los ejes izquierda-derecha y territorial han sido las principales dimensiones que han articulado el conflicto político en España, en los últimos años ha aparecido, siguiendo el camino de la mayoría de los países europeos, otro eje de conflicto importante, directamente relacionado con el descontento, la insatisfacción y la desconfianza que

se acaban de mencionar. Se trata del conflicto centrado en torno a la propia élite política o el *establishment* como objeto de enfrentamiento político en sí mismo. El populismo ha sido definido como una ideología “ligera” –esto es, que puede aparecer vinculada a otras– centrada en el rechazo a una élite que se considera corrupta y el ensalzamiento del pueblo, cuya voluntad popular unifica y expresada a través de la voz de la mayoría debe ser respetada en todo momento. El populismo se ha analizado hasta ahora sobre todo en partidos y líderes políticos, pero puede observarse también como actitud política en la propia ciudadanía. La segunda sección del capítulo aborda esta cuestión: ¿hasta qué punto los ciudadanos en España reflejan estas actitudes populistas? ¿Qué características individuales se relacionan con la presencia de estas actitudes? ¿Tienen estas actitudes consecuencias sobre el comportamiento electoral que puedan ayudar a explicar el voto en el actual contexto político?

## **2. Insatisfacción, interés y protesta**

### **2.1. Máximos históricos en desconfianza e insatisfacción...**

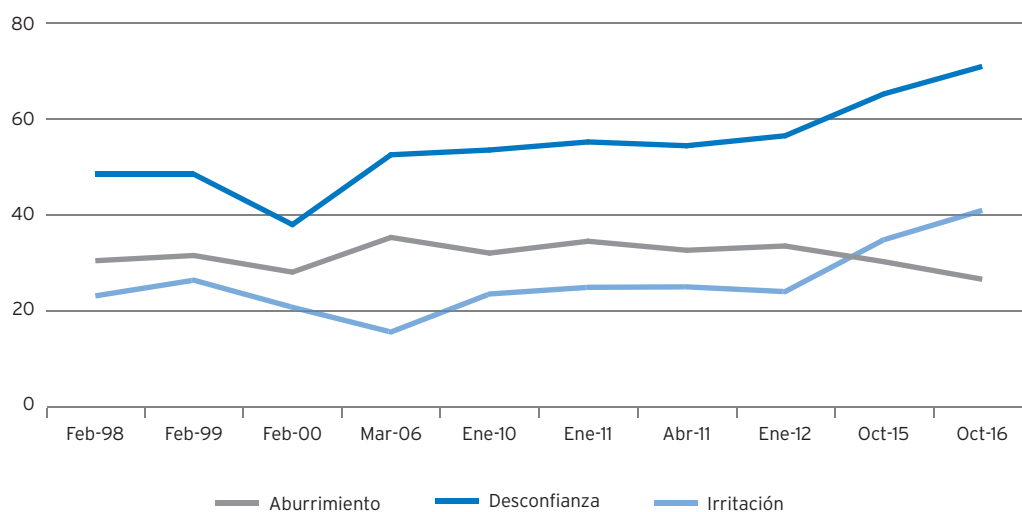
La X Legislatura se inicia con el país inmerso en una crisis económica que tendrá repercusiones importantes en todos los indicadores de valoración y confianza política. Los datos que presentamos reflejan una evolución paralela de las percepciones sobre la economía y la política. La idea fundamental que hay

detrás de esa relación es que, cuando los ciudadanos consideran que sus gobiernos y representantes son incapaces de sacarles de una situación económica crítica, reducen su apoyo y confianza en ellos y en las instituciones. Aunque el análisis de la relación de causalidad entre estas variables va más allá de los objetivos de este capítulo, trabajos previos han encontrado que la confianza política se ve afectada tanto por la valoración del estado de la economía como por las percepciones en torno a la labor representativa de los políticos y la corrupción<sup>1</sup>. Durante muchas décadas se pensó que el apoyo ciudadano respondía a patrones culturales estables, a salvaguardo de los

vaivenes económicos, pero la evidencia empírica más reciente demuestra que esto no es, necesariamente, así. Sin pretender de nuevo establecer la existencia de relaciones de causalidad donde el análisis no lo permite, repasamos la evolución de algunos de estos indicadores sobre desconfianza e insatisfacción.

El gráfico 1 ilustra el estado de ánimo de la ciudadanía respecto a la política en general: en octubre de 2012 más del 70% afirmaba que la política le inspiraba desconfianza, y más del 40% mencionaba irritación<sup>2</sup>. Ambas cifras son 15 puntos porcentuales superiores a la media del periodo analizado según los datos disponibles.

**GRÁFICO 1:** Sentimientos negativos inspirados por la política en porcentaje (respuesta múltiple, acumulando la primera y segunda mención)



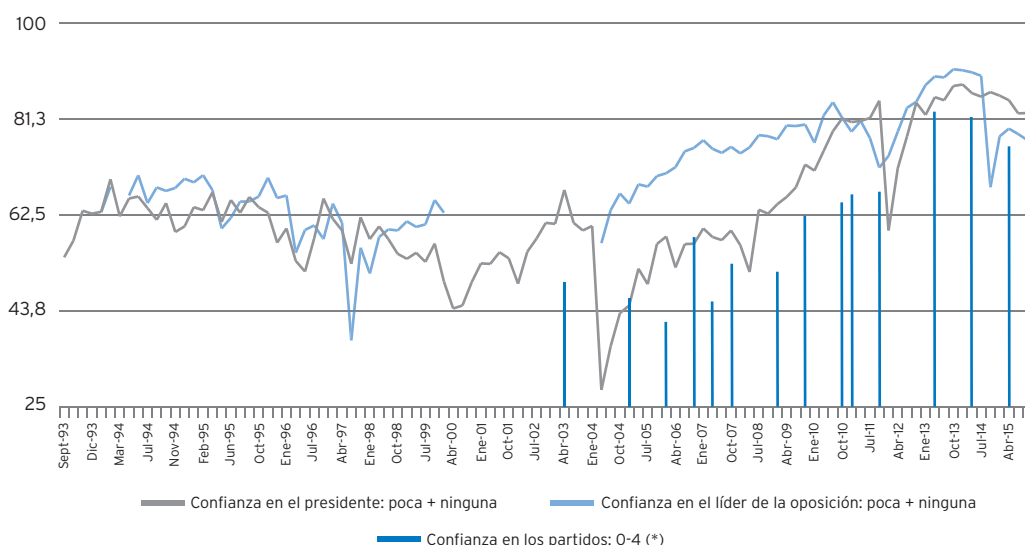
Fuente Barómetros CIS.

<sup>1</sup> Véase Polavieja J. (2013). “Economic crisis, political legitimacy and social cohesion”. *Economic crisis, political legitimacy, and social cohesion*. Oxford: Oxford University Press, pp. 256-78, y Torcal M. (2014). “The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness”. *American Behavioral Scientist*.

<sup>2</sup> Índice calculado con una respuesta múltiple, acumulando la primera y segunda mención.



**GRÁFICO 2:** Confianza en el presidente, en el principal líder de la oposición (porcentaje de encuestados que tienen poca o ninguna confianza) y en los partidos políticos\*



\*La serie relativa a confianza en partidos políticos es muy discontinua por lo que los resultados se presentan en columnas. Comienza en el año 2003 y se pregunta en una escala de 0 (ninguna confianza) a 10 (total confianza). En el gráfico se representa el porcentaje acumulado de las categorías de respuesta de 0 a 4.

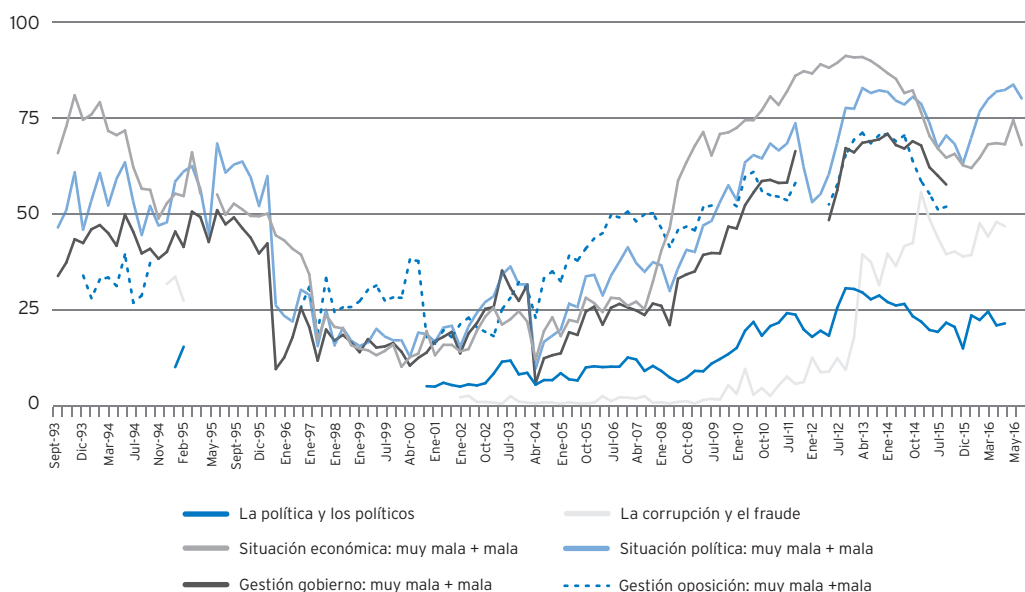
**Fuente** Datos agregados del banco de datos del CIS.

Profundizando en el análisis de la desconfianza respecto a la política y sus instituciones el gráfico 2 ofrece las series históricas relativas al presidente del Gobierno, el líder de la oposición y los partidos políticos. Si obviamos los puntos de inflexión que representan los barómetros postelectorales (las elecciones suelen ser una inyección de confianza, al menos cuando producen gobiernos), la desconfianza en el presidente del Gobierno y en el jefe de la oposición no han dejado de aumentar desde las elecciones generales de 2004 hasta alcanzar un máximo histórico en 2013: más del 85% de los ciudadanos desconfían del Gobierno y el porcentaje es incluso mayor con respecto a la oposición. El gráfico refleja

el fugaz efecto del cambio de líder en el Partido Socialista que se produjo en otoño de 2014. La serie correspondiente a la confianza en los partidos políticos se mide en una escala distinta, pero se ha incorporado en el gráfico para que se pueda observar cómo su evolución es similar a la de los anteriores indicadores. En 2011 más del 65% de los encuestados declaraba que, en una escala de confianza entre 0 (ninguna confianza) y 10 (máxima confianza), su grado de confianza en los partidos políticos era inferior a 5.

A partir de 2013 los tres indicadores se recuperan ligeramente, pero siguen siendo muy altos. La desconfianza en el Presidente del Gobierno (82%) y en

**GRÁFICO 3:** Corrupción y clase política como principales problemas de España (% de encuestados que lo mencionan) y valoración de la situación económica, política, gestión del gobierno y de la oposición (porcentaje de encuestados que valoran como muy mala o mala)



**Fuente** Datos agregados del banco de datos del CIS.

el jefe de la oposición (77%) desciende en octubre de 2015 hasta alcanzar los valores del principio de la X Legislatura. La confianza en los partidos, sin embargo, se mantuvo en abril de 2015 más de 10 puntos porcentuales por encima del dato correspondiente a 2010.

Esta extendida falta de confianza está presumiblemente relacionada, como acabamos de argumentar, con una valoración negativa del desempeño de las tareas del gobierno y la oposición, y más generalmente, con la insatisfacción con la situación política y económica. El gráfico 3 presenta la evolución de varios indicadores relacionados con estos aspectos: la valoración de la situación económica y política general de España, la valoración

de la gestión del gobierno y de la oposición, y la percepción de dos aspectos cruciales como problemas principales que debe afrontar el país: el fraude y la corrupción, por un lado, y los políticos y la propia clase política por otro.

Como es conocido, la valoración de la situación política y de la situación económica están fuertemente correlacionadas. Durante la crisis, la valoración de la economía es algo peor que la de la política, pero en todo caso las dos series van prácticamente en paralelo. Solo en los barómetros postelectorales la situación política se percibe ligeramente más positiva, para volver al cabo de poco tiempo a valores más cercanos a los de la valoración de la situación económica.

Desde el inicio de la crisis económica, como también sucedía en el caso de los indicadores de desconfianza, ambas series siguen una evolución en forma de U invertida: la percepción de que la política y la economía van mal se incrementa enormemente entre 2007 y 2010 y se mantiene en máximos históricos entre 2011 y 2014. En estos años realmente no hay lugar para una valoración peor: en octubre de 2012 un 91% de la población valora la situación económica como mala o muy mala. La situación política a su vez es valorada como mala o muy mala por un 78% de los encuestados. A partir de este momento estos porcentajes descienden, si bien repuntan ligeramente en 2016 (más en el caso de la valoración de la situación política) probablemente como consecuencia de la frustración generada por la incapacidad de formar gobierno tras las elecciones generales de diciembre de 2015.

La valoración del gobierno y de la oposición también sigue esta misma pauta. En 2011 aproximadamente un 60% de la ciudadanía percibía la gestión tanto del gobierno como de la oposición como mala o muy mala. Son valores máximos que se mantendrán hasta 2015, último punto de la serie temporal. Habitualmente el gobierno se valora algo mejor que la oposición y es interesante observar que la distancia entre ambos se acorta en periodos de crisis y, en cambio, se amplía en periodos de bonanza

económica. Los ciudadanos son más duros con la oposición que con el partido que gobierna cuando la situación económica es favorable, o si se prefiere, parecen valorar al gobierno mucho mejor que a la oposición cuando la economía (y la política) van bien, como por otro lado es de esperar si se cumple la premisa habitualmente aceptada de que los ciudadanos responsabilizan al gobierno del estado de la economía<sup>3</sup>.

Una característica peculiar de los últimos años es la percepción de que la corrupción y la élite política son dos de los principales problemas del país. La corrupción es mencionada por casi el 60% de la población a principios de 2015, después de una subida exponencial desde 2009, cuando apenas la mencionaba el 5% de los encuestados. Se mantiene muy alta en la segunda parte de la legislatura, pero en tendencia algo descendente. El año 2016 y la XI Legislatura se inician con un nuevo repunte ascendente en la preocupación por la corrupción. Por otra parte, entre un 20% y un 30% de los encuestados menciona la clase política como uno de los principales problemas del país durante la X Legislatura (frente al 10% habitual a lo largo de la década de los 2000). Este indicador alcanza su valor máximo en octubre de 2012. A partir de entonces sigue también una ligera tendencia a la baja, para situarse en los niveles de 2010 a principios de 2016.

<sup>3</sup> La evolución de estos indicadores es idéntica para todos los perfiles socioeconómicos y está muy próxima al valor medio de la muestra. En los materiales complementarios se puede ver la evolución de los distintos indicadores presentados en esta sección en función de la edad, el nivel de estudios, la situación laboral y estatus socioeconómico.

A diferencia de la crisis económica de principios de los años 1990, en la que la corrupción y la clase política no fueron una preocupación significativa –excepto por un par de momentos muy puntuales, según se aprecia en los datos del CIS del gráfico 3–, en los últimos años, a las percepciones de una situación económica muy negativa y sostenida a lo largo de tiempo, se une una intensa inquietud por el fraude, la corrupción y la clase política.

La evolución en forma de U invertida con un pequeño repunte en 2016 que se apreciaba en los indicadores de confianza y valoración también puede observarse con respecto a la consideración de la corrupción y la clase política como problemas principales del país. Mientras que, durante los primeros años de la X Legislatura, todos los indicadores empeoran hasta llegar a máximos históricos en distintos momentos en función de la variable que observemos, al final del mandato se detecta una cierta mejora. La tendencia a la baja, sin embargo, queda rápidamente interrumpida por el repunte que se observa en la breve XI Legislatura. En definitiva, el panorama que ofrecen las actitudes políticas de los españoles entre 2011 y 2016 es de incontestable desconfianza e insatisfacción con la situación política y sus principales instituciones.

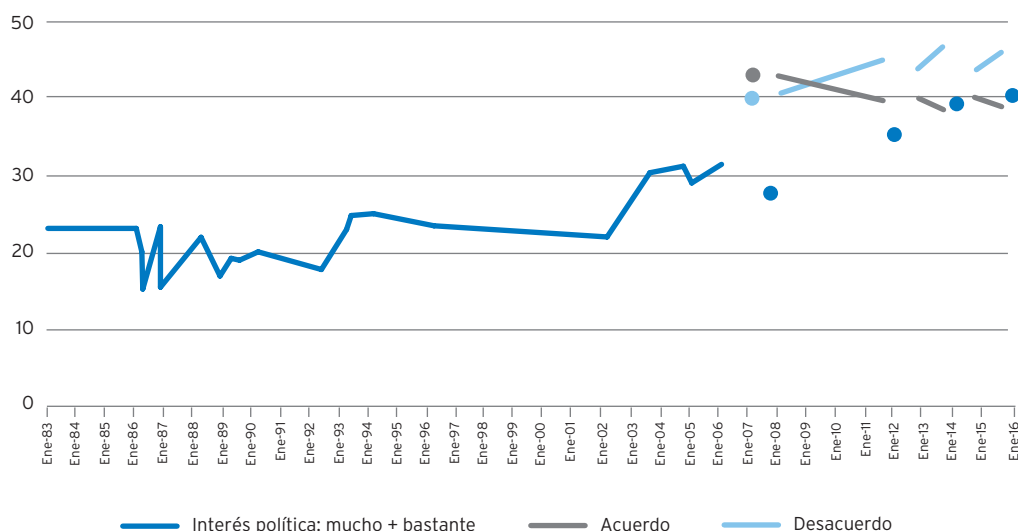
## 2.2. ... pero también en interés y competencia

Esta visión crítica de la política y de los principales componentes institucionales del sistema político no viene acompañada de desinterés y desvinculación. Por el contrario, la implicación política de los ciudadanos parece haber aumentado significativamente en estos años. Podemos constatar esto analizando dos de los indicadores que habitualmente se utilizan para medir la dimensión actitudinal de la implicación política: el interés por la política y la eficacia política interna.

Los datos del gráfico 4 reflejan un aumento continuo del interés por la política desde el año 2002, donde la suma de mucho y bastante interés era de un 22%, hasta el 40% de mayo de 2016. De manera inequívoca, parece que el interés por la política ha crecido en España a lo largo de las dos últimas décadas y, especialmente, en las dos últimas legislaturas. Esta evolución se aprecia en todas las categorías socioeconómicas y es especialmente pronunciada entre las personas con estudios superiores, los estudiantes y las clases alta y media alta (véanse los materiales complementarios)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La variable clase social se crea a partir de las respuestas de las personas entrevistadas a tres preguntas: situación laboral, ocupación y estatus socioeconómico. Las cinco categorías de esta variable son: clase alta/media-alta (agrupa a profesionales y técnicos, directivos/as y cuadros medios), nuevas clases medias (asalariados no manuales), viejas clases medias (empresarios/as, autónomos/as y agricultores/as), obreros/as cualificados/as (manuales cualificados, capataces y artesanos/as), obreros/as no cualificados (obreros/as de la industria y los servicios, y jornaleros/as del campo). Fuente: [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8\\_cis/Anuarios/Listado/2013/Metodologia.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8_cis/Anuarios/Listado/2013/Metodologia.html)

**GRÁFICO 4:** Interés por la política (porcentaje de encuestados muy o bastante interesados) y acuerdo y desacuerdo con la frase “La política le parece tan complicada que la gente como usted no puede entender lo que pasa” (porcentaje de encuestados que afirman estar muy o bastante de acuerdo)



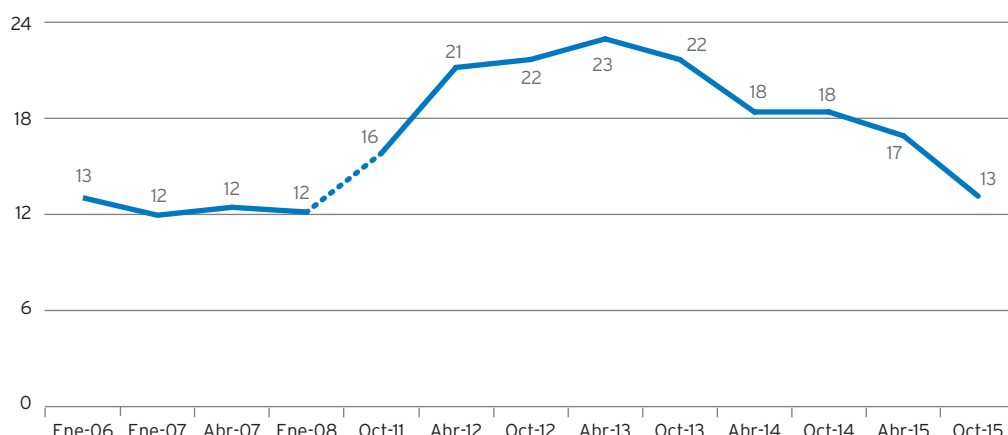
**Fuente** Datos agregados del banco de datos del CIS.

Este mismo gráfico también presenta el porcentaje de acuerdo y desacuerdo con la afirmación a la pregunta: “La política le parece tan complicada que la gente como usted no puede entender lo que pasa”. Se trata de uno de los indicadores que permite evaluar el grado de eficacia interna de los ciudadanos, es decir, la medida en la que se sienten capaces de entender lo que pasa en la vida política. Durante las dos últimas legislaturas las personas que están en desacuerdo con esta afirmación han pasado a ser más que las que están de acuerdo. Esta tendencia, que refleja un incremento en los niveles de eficacia política, parece consolidarse a lo largo de los últimos años. Los datos indicarían pues que, a pesar de lo agitado de la coyuntura política de la X Legislatura (el último dato disponible

para esta serie es de octubre de 2015), se ha reducido el número de personas que se sienten incapaces de entender lo que pasa en política. Esta evolución parece ser similar en todas las categorías socioeconómicas. De manera consistente a lo largo del tiempo y como es habitual, son los mayores de 65 años, las personas sin estudios o con estudios primarios y los jubilados los colectivos que más de acuerdo están con esta afirmación y por lo tanto que presentan menores niveles de eficacia interna (véanse los materiales complementarios).

Se observa pues una situación marcada por niveles altos desconfianza e irritación hacia la política, y con valoraciones políticas de todo tipo muy negativas, pero al mismo tiempo en la que los indicadores actitudinales de implicación

**GRÁFICO 5:** Participación en manifestaciones en los últimos 12 meses (porcentaje de respuestas afirmativas)



**Fuente** Datos agregados del banco de datos del CIS. La línea discontinua corresponde a un largo periodo sin incorporar esta pregunta en los barómetros políticos.

política (interés y eficacia política interna) se encuentran en niveles altos. La combinación de estos factores es el caldo de cultivo perfecto para favorecer la aparición de una ola de protestas como la que se inicia en 2011.

### 2.3. La ola de protestas

Estos indicadores actitudinales de insatisfacción y de implicación con diferentes aspectos de la política son antecedentes clave de comportamientos políticos. La identificación de los diferentes factores explicativos de la ola de protesta que se inicia en España en 2011, meses antes de las elecciones que dan lugar a la X Legislatura, excede los objetivos de este capítulo. Sin embargo, es inevitable relacionar el ciclo de protesta con los indicadores actitudinales

que acabamos de presentar en la sección anterior y con la crisis económica en la que se sitúan. El trabajo de Calvo y Garciamarín<sup>5</sup> confirma la importancia de los temas sociales y económicos en la agenda de las protestas de este ciclo, y explica cómo el ciclo desciende cuando descienden las protestas asociadas a las políticas de austeridad.

El gráfico 5 muestra los datos disponibles relativos a una pregunta sobre participación en manifestaciones en los últimos 12 meses. Es importante tener en cuenta que esta variable puede no reflejar solo un comportamiento recordado, sino también un cierto estado de ánimo producto de la coyuntura política. Su lectura indica que el porcentaje de participación en manifestaciones según las reportan los encuestados sube

<sup>5</sup> Véase el trabajo de Calvo K, y Garciamarín H. (2016). “¿Qué ha pasado con la movilización social?”. *Zoom Político*. Madrid: Fundación Alternativas.

de una forma más intensa a partir de 2012 hasta alcanzar el punto más alto (un 23% de la muestra) en el barómetro de abril de 2014, justo antes de las elecciones europeas. Pasada esa fecha se inicia una tendencia descendente hasta alcanzar valores iguales a los del principio de la serie en enero de 2006 (un 13% de la muestra).

Si se estudian las observaciones que entran dentro de la X Legislatura y se analiza la evolución de la participación en manifestaciones según diferentes categorías socioeconómicas, se aprecia que quienes más se manifestaron fueron las clases medias y los ciudadanos con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años<sup>6</sup>. El pico que representan las elecciones europeas de 2014 supone un punto de inflexión para todos los grupos de edad a excepción de los más jóvenes y los estudiantes, que tienen un segundo pico de participación en abril de 2015, justo antes de la celebración de las elecciones municipales.

También puede observarse que la ola de movilización que se aprecia claramente para el conjunto de la población en el gráfico 5 no afecta por igual a todos los perfiles socioeconómicos. En particular los mayores, jubilados, y personas con bajos niveles de estudios prácticamente no se ven afectados por la ola de protesta. Se trata justamente de los perfiles que muestran valoraciones políticas menos negativas. Tampoco las viejas clases medias o los trabajadores manuales, tanto cualificados como no cualificados, han sido particularmente sensibles a las protestas. En cambio, la movilización se

aprecia clarísimamente entre los estudiantes, las personas con estudios superiores y las clases sociales más altas, justamente aquellos algo más críticos (si bien solo marginalmente) con la situación política.

El inicio de la ola de protesta podría entenderse como consecuencia de la crisis económica y la insatisfacción política, pero estas diferencias según las variables socioeconómicas apuntan a la importancia de los recursos socioeconómicos como condicionante de la participación: no basta una situación objetiva de agravio, esta ha de ser percibida para motivar la protesta, además es necesario tener la capacidad de asumir sus costes. No todo el mundo percibe razones para la protesta, ni recibe con la misma intensidad los estímulos movilizadores, ni tiene la capacidad de asumir los costes de la movilización. Por otro lado, la bajada de la ola puede explicarse por el cansancio y es habitual en los ciclos de protesta, pero también puede comprenderse a la luz de los cambios políticos que se han sucedido en la última parte de la legislatura, y especialmente por la entrada en el sistema de nuevas fuerzas políticas, una de las cuales, Podemos, es heredera de algunos de los elementos constitutivos del 15M y de las diferentes mareas que se sucedieron a raíz de los recortes introducidos desde 2010. En la medida en la que el sistema político ha incluido a actores relacionados con esta ola de protestas, la intensidad de la misma se ha reducido.

6 Véanse los materiales complementarios al final de este capítulo.

### 3. Actitudes populistas: magnitud, causas y consecuencias electorales

#### 3.1. Las actitudes populistas están muy extendidas y son estables

El retrato de la sección anterior refleja una X Legislatura marcada por niveles máximos de insatisfacción con la política en todos los indicadores disponibles: valoración de la situación política y económica, preocupación por la corrupción y por la élite política y falta de confianza en el gobierno, oposición y partidos. En la primera parte de la legislatura este descontento se acompaña de una creciente movilización política en forma de protestas, seguido por un cambio electoral que se anticipa en las elecciones europeas de 2014 y que culmina en las generales de 2015 que ponen fin a la legislatura. La entrada primero de Podemos y luego de Ciudadanos como opciones políticas relevantes en el sistema de partidos de ámbito estatal abre nuevos interrogantes. Especialmente con relación al caso de Podemos, es interesante analizar en qué medida todo este descontento político cristaliza en actitudes que nos permitan entender mejor el voto de los ciudadanos. Uno de estos intentos consiste en el análisis de las actitudes populistas de los ciudadanos.

El concepto de populismo es, como es bien sabido, de los más problemáticos que podemos encontrar en la ciencia política. Se utiliza para denominar diferentes tipos de objetos (ideologías,

partidos, discursos, estrategias) con características muy heterogéneas. Sin embargo, recientemente parece haberse generado un cierto consenso en torno a una definición mínima que identificaría sus características esenciales. Por un lado, el populismo considera a la sociedad dividida en dos bloques antagónicos: la gente o el pueblo –puro, virtuoso, lleno de sentido común–, frente a la élite –corrupta, interesada únicamente en defender sus propios intereses–. Dado que el pueblo se identifica como un todo relativamente homogéneo y honrado, y la élite se considera propensa a tomar decisiones en su propio beneficio y no en función del bien común, el populismo también considera que la política debe ser la expresión de la voluntad general de la gente, cuyo sentido común no debe ser limitado por disposiciones constitucionales, ni por estos acuerdos de las élites<sup>7</sup>.

A pesar de presentar variantes muy heterogéneas y de venir asociado con ideologías muy distintas, el populismo es un fenómeno cuya expansión ha caracterizado la política europea de la última década. Utilizando la expresión de Peter Mair, pareciera que la clase política se hubiera convertido en una cuestión contenciosa en sí misma<sup>8</sup>. Tradicionalmente el populismo ha sido analizado con la atención puesta en los partidos clasificados como populistas y sus votantes. Sin embargo, el populismo como actitud política puede estar presente,

<sup>7</sup> Véase Mudd, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2012). “Populism and (liberal) democracy: a framework for analysis”. *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, pp. 1-26.

<sup>8</sup> Véase el trabajo de Mair P. (2013). *Ruling the void. The hollowing of Western democracy*. Londres: Verso.

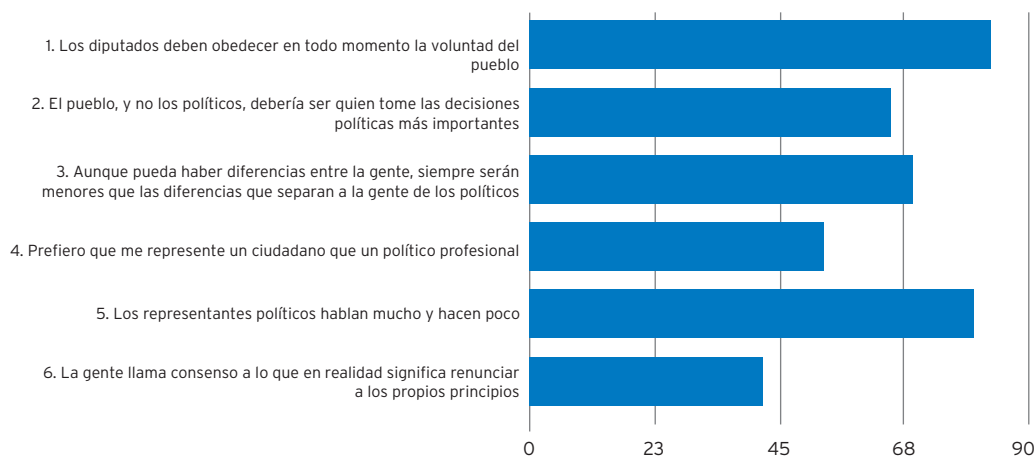


en mayor o menor medida, en toda la ciudadanía. Por ello resulta interesante explorar en qué medida los ciudadanos españoles presentan actitudes que podemos denominar como populistas, unas actitudes que se pueden considerar la base sobre la que se asienta tanto el voto a formaciones de carácter populista como el voto en contra a partidos *mainstream* o tradicionales identificados con el *establishment*.

Sin entrar en debates conceptuales, para medir en qué medida la gente sostiene actitudes populistas utilizamos los instrumentos propuestos por Akkerman, Mudde y Zaslove<sup>9</sup>. Se trata de una batería de seis afirmaciones con las que los

individuos encuestados pueden ofrecer diferentes grados de acuerdo, que indicaría presencia de actitudes populistas, o desacuerdo, que indicaría ausencia de las mismas. Estas afirmaciones buscan reflejar las ideas centrales presentes en el discurso populista (el pueblo como eje central, antielitismo, antagonismo entre pueblo y élite, primacía de la soberanía popular). Los seis ítems pueden combinarse en un índice con relativa consistencia interna. En el gráfico 6 ofrecemos evidencia relativa a estos indicadores procedente de una encuesta a 1500 usuarios de internet con cuotas de sexo, edad y nivel de estudios realizada en junio de 2014.

**GRÁFICO 6:** Actitudes populistas en España (porcentaje de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación, escala de respuesta de seis categorías)



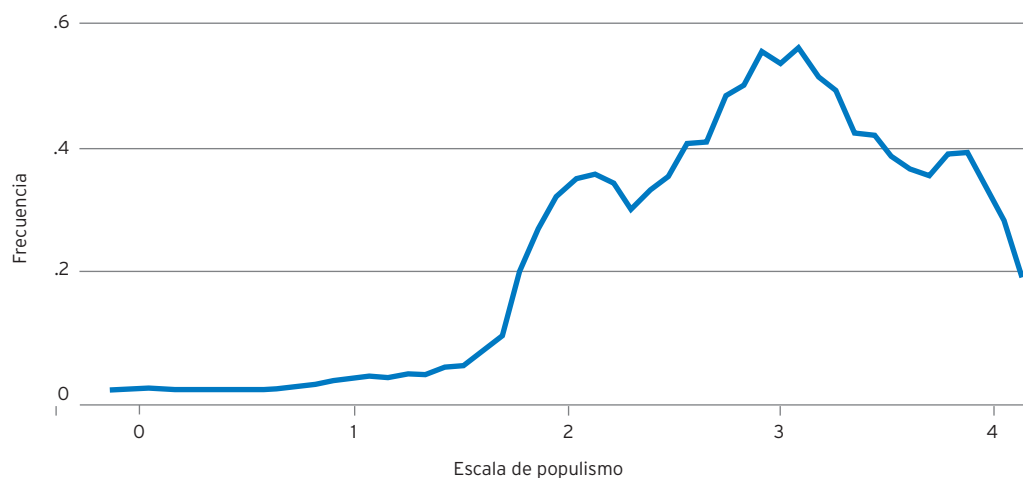
**Fuente** Datos del proyecto Livewhat.

<sup>9</sup> Véase el trabajo de Akkerman A., Mudde C., y Zaslove A. (2014). "How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters". *Comparative Political Studies* 47(9):1324-53.

La connotación dada al término populista en el discurso político ha sido, hasta ahora, fundamentalmente peyorativa. Sin embargo, si miramos los datos que aportan estos indicadores, la mayoría de la ciudadanía está de acuerdo con afirmaciones que reflejan actitudes populistas. La primera afirmación obtiene el mayor grado de acuerdo: más del 80% de los españoles está de acuerdo con la afirmación de que los políticos deben seguir la voluntad del pueblo. El apoyo es similar para la afirmación que ofrece una visión negativa de los políticos, según la cual estos hablan mucho y hacen poco. Las demás afirmaciones tienen un apoyo algo más bajo, pero siempre mayoritario. Solo la última afirmación, que ofrece una visión poco legítima de los compromisos necesarios para llegar a acuerdos, suscita más desacuerdos que acuerdos.

Los datos nos ofrecen pues apoyo claro a la idea de que las actitudes populistas están muy extendidas entre la ciudadanía. En esto España no es diferente de otros países europeos, donde el nivel de acuerdo con estas afirmaciones es también alto<sup>10</sup>. Los niveles son ligeramente más elevados en España (así como en Francia, Grecia, Italia y Polonia), pero no están muy alejados de lo que encontramos en países en los que el nivel de populismo en la ciudadanía es comparativamente algo más bajo (como Alemania, Suecia, Suiza y el Reino Unido). La magnitud del sesgo en la distribución de la escala de populismo se puede apreciar en el gráfico 7: aproximadamente la mitad de los encuestados tiene valores altos (3 y 4 sobre una escala de 0 a 4).

**GRÁFICO 7:** Distribución de las actitudes populistas en España



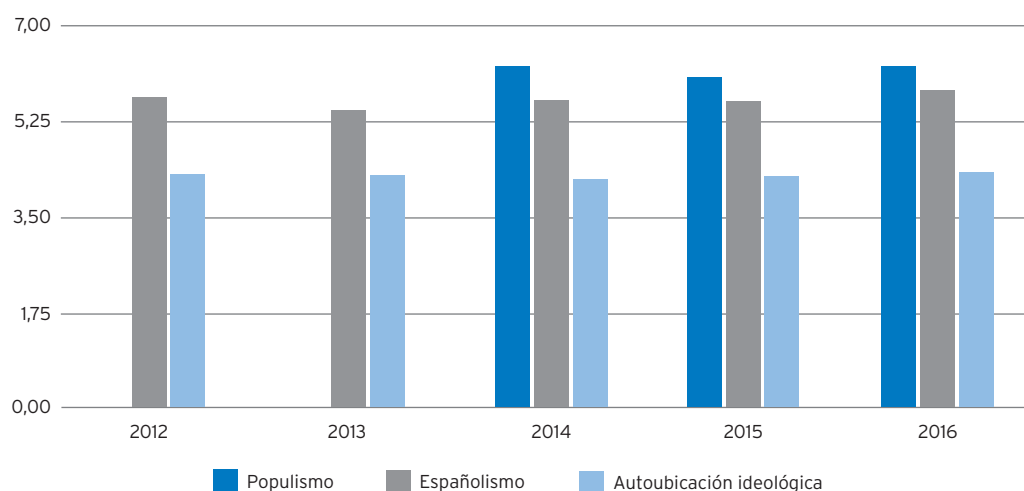
**Fuente** Proyecto Livewhat.

<sup>10</sup> Véase el trabajo de Rico G. y Anduiza E. (2016). "Economic correlates of populist attitudes: an analysis of nine european countries in the wake of the Great Recession". Manuscrito.

Aún son muy escasos los datos existentes para medir actitudes populistas en España y, por lo tanto, no disponemos de series temporales de larga duración como las que sí existen para las actitudes políticas analizadas en la sección anterior. Sin embargo, esta batería se ha incluido en varias olas de una encuesta panel *online* entre 2012 y 2016, lo que permite aproximarse a la variación temporal de esta

actitud<sup>11</sup>. El gráfico 8 refleja la evolución del grado de populismo. A efectos de poder comparar en qué medida esta es una actitud estable entre la ciudadanía española, se incluyen también datos sobre el grado de españolismo y la autoubicación ideológica de los individuos, entendiendo que ambas variables reflejan adecuadamente los principales ejes de conflicto del sistema político español<sup>12</sup>.

**GRÁFICO 8:** Evolución de la autoubicación ideológica, el españolismo y el populismo en España



**Fuente** Datos de la encuesta panel POLAT.

<sup>11</sup> Los datos proceden de un panel que se inició en 2010 incluyendo a individuos entre 18 y 44 años de edad residentes en España. La muestra se seleccionó a partir de una base de datos elaborada con reclutamiento activo de sujetos potenciales en webs y servicios *online*. Se utilizaron cuotas de edad, nivel de estudios, tamaño de municipio y región. Las entrevistas se realizaron en mayo de cada año. Las medidas de populismo se incluyen solo en las tres últimas olas, la base es, pues, de 1529 individuos. De estos, el 38% participó en las tres olas, el 28% en dos, y el 34% solo en una de ellas. Debe tenerse en cuenta que los datos pueden no ser representativos de la población española tanto en razón de que la muestra excluye a no usuarios de internet, como porque la muestra se va reduciendo a lo largo de diferentes olas.

<sup>12</sup> Las barras reflejan el valor medio en una escala que va de 0 (izquierda, mínimo españolismo, mínimo populismo) a 10 (derecha, máximo españolismo, máximo populismo).

Como se puede apreciar, las tres variables son relativamente estables a lo largo de los años contemplados. Los valores medios apenas se mueven, aunque se aprecia un ligero aumento del españolismo desde 2013 y un ligerísimo desplazamiento de la media de la autoubicación ideológica hacia la derecha desde 2014. La evolución del populismo con solo 3 puntos de observación en el tiempo es difícil de establecer, pero no parece tener una tendencia lineal. A partir de estos datos podemos también averiguar en qué medida la gente se mueve en estas escalas a lo largo del tiempo. Como es de esperar, al menos para el caso del españolismo y la autoubicación ideológica, se trata de actitudes relativamente estables, y los individuos no suelen moverse mucho en estas escalas. La mayor estabilidad se da en el grado de españolismo (14% de la varianza en esta variable se debe a cambios de los individuos a lo largo del tiempo, mientras que el restante 86% se da entre diferentes individuos), mientras que la menor estabilidad se da en la autoubicación ideológica (el 19% de la variación se debe a cambios individuales). El populismo también parece ser una actitud estable, ya que la proporción de la varianza intraindividual se encuentra justamente entre estos dos valores (solo un 16% de la varianza en la escala de populismo se da dentro de los individuos a lo largo del tiempo) por lo que podemos considerarla relativamente asentada y estable al menos en el corto periodo de tiempo analizado.

### 3.2. Una percepción negativa de la situación económica es el principal factor explicativo del populismo

A pesar de lo extendido de las actitudes populistas, se detecta una cierta variación (especialmente entre individuos) que es necesario intentar explicar: ¿qué factores explican que unas personas sostengan actitudes populistas y otras no? Existen varios aspectos que pueden ayudarnos a entender el porqué de las actitudes populistas.

En primer lugar, podemos esperar que las personas que se encuentran en una posición social de mayor vulnerabilidad sean más sensibles al discurso populista. La globalización, la inmigración, la diversidad cultural o la integración europea son procesos que introducen nuevas líneas de división, con nuevos ganadores y perdedores. Las personas con menos estudios, ingresos más bajos y ocupaciones manuales se perciben como más amenazadas y vulnerables ante estos procesos, mientras que los que tienen estudios superiores, una situación financiera desahogada y ocupaciones de alta cualificación están más capacitados para convertir los riesgos en oportunidades. Sabemos por investigaciones previas que el apoyo a los partidos populistas de extrema derecha se nutre desproporcionadamente de estos sectores más vulnerables.

En segundo lugar, la gente puede ser más crítica con el *establishment* porque se ha vuelto más exigente. Según la tesis de la movilización cognitiva<sup>13</sup> para explicar el desalineamiento político, el nivel de

13 Véase el trabajo de Dalton R. J. (1984). "Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies." *The Journal of Politics* 46(1):264.

estudios y el interés por la política se han incrementado entre los últimos años, reduciendo la necesidad de los electores de ser orientados por los partidos políticos. Como se acaba de observar en la sección precedente, en España el interés por la política ha crecido especialmente en los últimos años. En este caso, se podría esperar que la gente con un mayor nivel de estudios y más sofisticada políticamente se sintiera más competente para juzgar críticamente a las élites y para tomar sus propias decisiones, siendo así menos dada a plegarse ante lo que decidan sus representantes.

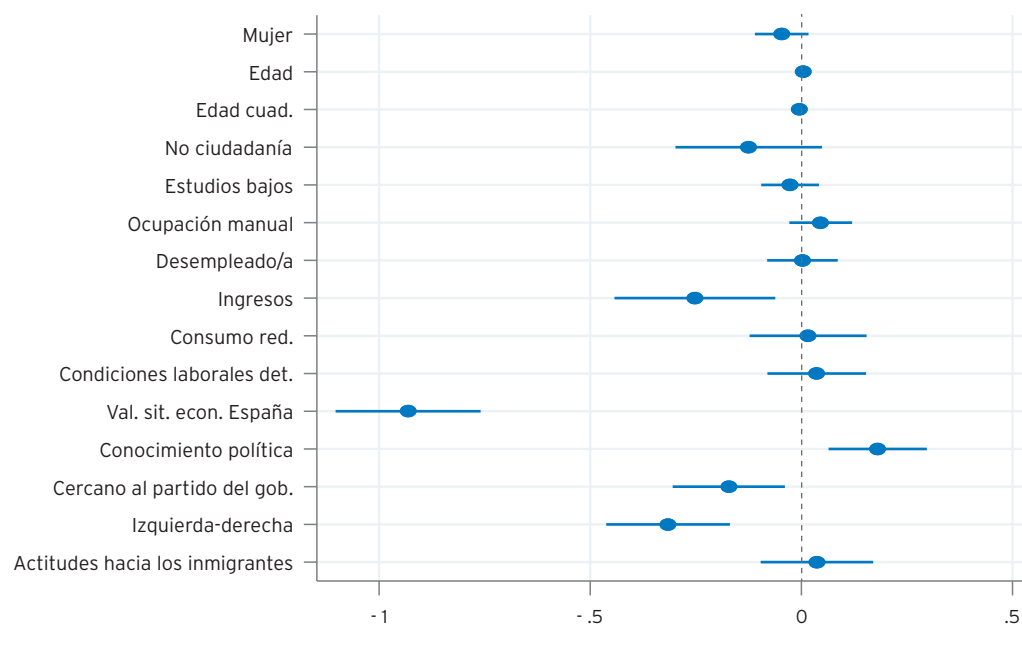
En tercer lugar, padecer la crisis económica puede también correlacionar positivamente con un mayor grado de populismo. Se sabe, por ejemplo, que la gente se vuelve menos tolerante con la corrupción cuando se encuentra en un contexto económico adverso. También se sabe que los gobiernos suelen ser considerados por los votantes como responsables de una mala gestión de la economía, y cuando la crisis afecta a varios porque se prolonga en el tiempo, puede acabar produciendo un rechazo al conjunto de la clase política. Se esperan mayores niveles de populismo entre los que más han sufrido directamente las consecuencias de la crisis, pero especialmente entre los que tienen una percepción de que la economía española se encuentra en una mala situación. Las percepciones sociotrópicas (sobre el conjunto de la sociedad) suelen tener más relevancia a la hora de explicar el voto, y por ello también esperamos que sean más importantes a la hora de explicar actitudes. Por otra parte, en el discurso populista el actor principal es el pueblo, por lo que

se espera que tengan más peso las circunstancias o percepciones que afectan del conjunto de la ciudadanía, y no las propias o individuales. Por todo ello se espera que percepciones muy negativas en torno al estado de la economía del país tengan consecuencias directas sobre la presencia de actitudes populistas.

En prácticamente todos los países europeos el populismo aparece vinculado a un discurso xenófobo de extrema derecha. En España, sin embargo, la expectativa es que las actitudes populistas estén vinculadas a una ideología de izquierdas, porque el partido que ha articulado un discurso populista más claro se sitúa ideológicamente a la izquierda (Podemos). Así como en otros países las preocupaciones identitarias y culturales con respecto a la inmigración explican el voto a partidos populistas, en España no se espera que estas actitudes jueguen un papel significativo a la hora de incidir sobre las actitudes populistas, porque no se produce una movilización populista vinculada a esta cuestión, sino más bien relacionada con el tradicional clivaje de clase o socioeconómico.

Los datos analizados (también procedentes de la encuesta Livewhat) se reflejan en el gráfico 9, que representa el efecto que tienen cada una de las variables explicativas recogidas sobre el grado de populismo. Más concretamente los puntos del gráfico reflejan el cambio (positivo, cero o negativo) que se produce en la escala de populismo al estar presente la característica citada en el eje vertical. Se representan también los intervalos de confianza de estos coeficientes, de manera que, si las líneas horizontales asociadas a cada

**GRÁFICO 9:** Factores explicativos de las actitudes populistas



**Fuente** Proyecto Livewhat.

punto cruzan el cero, no puede concluirse que hay un efecto de esa característica en la población.

El modelo incluye, además de las características sociodemográficas habituales, indicadores de afectación por la crisis (haber reducido el consumo en los últimos años a raíz de la crisis<sup>14</sup>, haber sufrido un empeoramiento de las condiciones laborales<sup>15</sup>, conocimiento político, autoubicación ideológica, actitudes hacia los inmigrantes<sup>16</sup>, simpatía hacia el partido en el gobierno y satisfacción

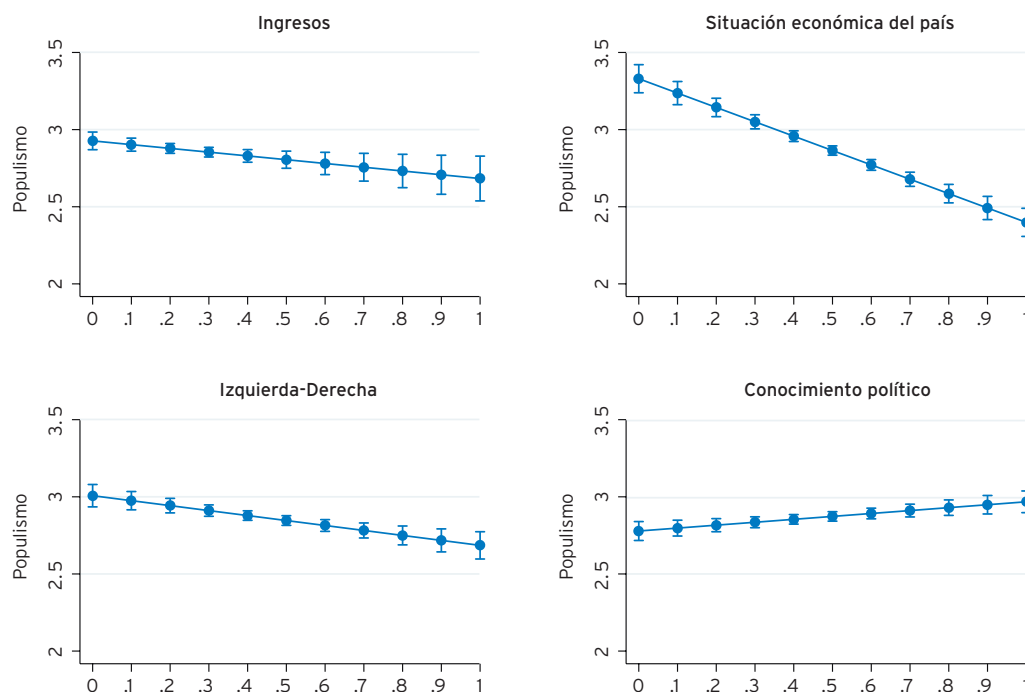
con la situación económica). Como puede apreciarse, solo hay cuatro variables que tengan un efecto explicativo estadísticamente significativo y distinto de cero: el nivel de ingresos, la percepción de la situación económica del país, la posición en el eje izquierda-derecha, la sofisticación política y la simpatía con el partido del gobierno. El resto de factores explicativos considerados (la edad, el nivel de estudios, el hecho de tener o no la nacionalidad española, el tener una ocupación manual, o el estar

<sup>14</sup> Escala que incluye la reducción de gastos en alimentación, ocio, uso del coche, pago de suministros, préstamos, teléfono, televisión o internet, vacaciones o medicamentos.

<sup>15</sup> Escala que incluye reducciones en el salario, aceptar un trabajo para el que se está sobrecualificado, aceptar un trabajo adicional, trabajar menos horas, trabajar horas extra sin cobrar, sufrir deterioro en el entorno laboral, cobrar en negro o perder seguridad en el empleo.

<sup>16</sup> Considerar que los inmigrantes suponen una amenaza para la cultura del país de acogida.

**GRÁFICO 10:** Ingresos, conocimiento político, autoubicación izquierda-derecha, valoración de la situación económica y actitudes populistas



Fuente Proyecto Livewhat.

desempleado) no tienen un efecto significativo sobre el grado de actitudes populistas de un ciudadano.

Para poder interpretar con mayor facilidad los resultados del análisis, el gráfico 10 muestra el nivel esperado de actitudes populistas en una persona en función de cuatro variables: ingresos del hogar, valoración de la situación económica, auto-ubicación ideológica y sofisticación política. Puede observarse como el nivel de populismo es ligeramente mayor para las categorías inferiores de ingresos, confirmando las expectativas que sugieren trabajos previos. También, tal y como preveíamos dado el tipo de oferta política populista que caracteriza el caso

español, se observa que el populismo es algo mayor entre los electores que se ubican ideológicamente a la izquierda. La sofisticación política viene asociada con mayores niveles de populismo. En este sentido, parece que se confirma la idea de que estas actitudes no se desarrollan únicamente entre los sectores más vulnerables, sino que se sustentan en actitudes críticas vinculadas a los procesos de movilización cognitiva. Pero la variable más importante en su efecto es la percepción de que la economía del país ha empeorado o mejorado en el último año. Pasar de una percepción muy negativa a una muy positiva reduce el populismo en casi un punto

en una escala de 0 a 4. Se ha comprobado además que la relación causal va fundamentalmente de la percepción de la economía al populismo y no en el otro sentido. Aunque pueda pensarse que las percepciones sobre la situación económica del país son endógenas al populismo, hay evidencia de que las primeras anteceden a lo segundo<sup>17</sup>.

### 3.2. El populismo explica el voto, y no solo a Podemos

Hasta el momento hemos constatado la extensión de las actitudes populistas entre la ciudadanía. Cabe ahora preguntarse si estas tienen consecuencias electorales relevantes. Es decir, si nos permiten entender mejor el comportamiento electoral de los votantes. Sería razonable esperar que estas actitudes tuvieran un efecto positivo importante sobre la probabilidad de votar a los partidos que sostienen un discurso más populista. Marcos, Gómez-Reino, Llamazares, Plaza-Colodro y Hawkins han analizado la presencia de elementos populistas (fundamentalmente presencia en programas y discursos de elementos maniqueos con asociaciones de la élite con el mal y del pueblo con el bien) en los diferentes partidos que se presentaron a las elecciones de 2015. Unidad Popular, Democracia y Libertad, y Podemos son los partidos con mayor puntuación, mientras que el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Popular y Ciudadanos son los que tienen menores niveles de discurso populista.

El caso más visible y habitualmente citado como populista es Podemos, cuyos líderes han mantenido un discurso centrado en la oposición entre la casta y el pueblo, muy crítico con las élites políticas y económicas a las que se considera responsables del “régimen del 78”<sup>18</sup>. Sería posible también que estas actitudes tuvieran un efecto positivo sobre Ciudadanos, en la medida en la que este partido ha tenido un fuerte discurso anticorrupción que, si bien no es populista, puede resultar atractivo para votantes de centro que tengan una visión crítica del *establishment*.

Por otro lado, esperamos que las actitudes populistas tengan el efecto contrario para los partidos que se pueden identificar como convencionales o establecidos. Uno de ellos sería claramente el PP, en el gobierno desde 2011 (y en el momento de celebrarse la encuesta), pero también el PSOE, que ha ocupado el poder las dos legislaturas anteriores y en especial en el momento en el que se pusieron en marcha las primeras medidas de austeridad.

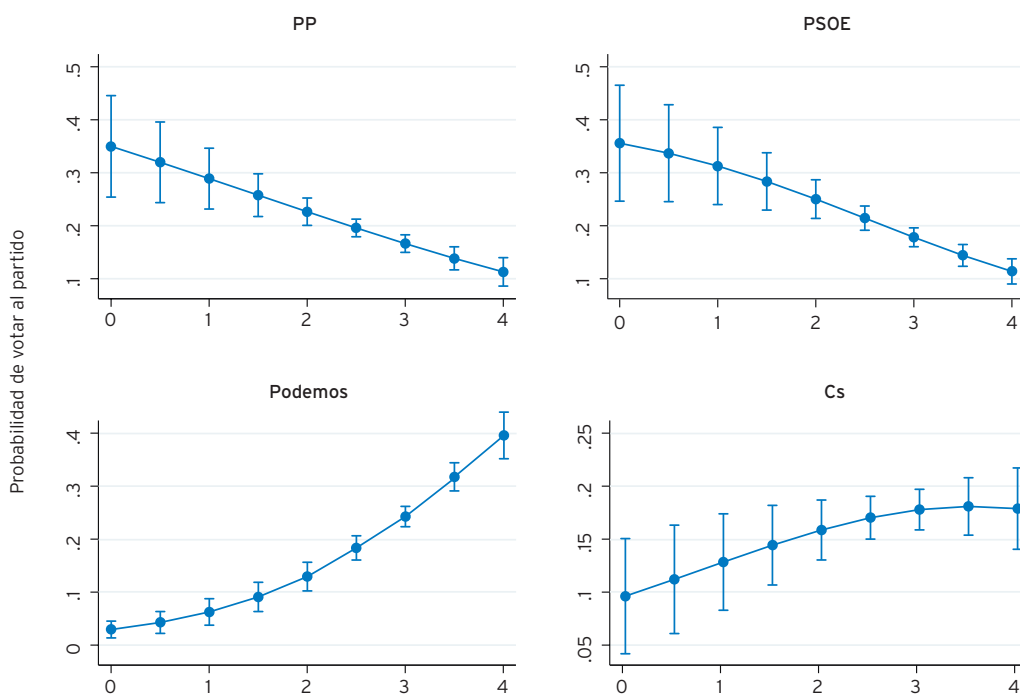
En este caso, el análisis incluye como variable a explicar la intención de voto (en elecciones generales) para cada una de estas cuatro fuerzas políticas. La principal variable explicativa a tener en cuenta es el índice de actitudes populistas. Se incluyen también varios controles: la edad, el sexo, el nivel de estudios, el grado de interés y conocimiento políticos, la ubicación ideológica y la existencia de dificultades financieras en el

<sup>17</sup> Ver Rico y Anduiza, 2016, citado anteriormente.

<sup>18</sup> Véase el trabajo de Gómez-Reino M., y Llamazares I. (2016). “From working class anticapitalism to populism”. Manuscrito.



**GRÁFICO 11:** Actitudes populistas y probabilidad de votar a un partido en 2015



Fuente Proyecto Livewhat.

hogar. Los resultados del modelo quedan reflejados en el gráfico 11, que representa la probabilidad esperada de votar por cada uno de los cuatro partidos en función del grado de populismo, manteniendo constantes todos los demás factores.

Como se puede apreciar, pasar de un nivel mínimo a otro máximo de populismo incrementa la probabilidad de votar a Podemos de un 9 a un 40%. El efecto para Ciudadanos también es positivo, pero mucho menor. La probabilidad pasa de 10% entre los menos populistas a 18% entre los que tienen un nivel medio de populismo. Aumentar hasta niveles máximos no parece incrementar significativamente el voto a este partido.

Por el contrario, el populismo reduce la probabilidad de votar a los partidos tradicionales. Tanto para el PP como para el PSOE, la probabilidad de votar baja del 35% entre los menos populistas hasta el 10% entre los más populistas. Conviene añadir, sin embargo, que la relación entre actitudes populistas y voto depende en gran medida de las características de la oferta política que tengan los electores. La misma encuesta pregunta acerca del recuerdo de voto en 2011, cuando no existía Podemos ni Ciudadanos competía en elecciones generales. En este caso la relación entre populismo y voto al PP pasa a ser positiva, dado que el PSOE estaba en el

gobierno y, por lo tanto, se identificaba con el *establishment* en mayor medida que el PP.

Aunque este análisis apunta a que son las actitudes populistas las que explican el voto a unos partidos u otros, también cabría la posibilidad de pensar que son los propios partidos los que son capaces de traducir el descontento en actitudes populistas de sus votantes. Lamentablemente no disponemos de datos longitudinales suficientes para testar esta hipótesis, pero la estabilidad de las actitudes populistas en términos agregados parece apuntar a la existencia de un caldo de cultivo actitudinal previo al surgimiento de Podemos.

Este capítulo ha abordado la descripción de un complejo mapa de elementos que van desde la insatisfacción con la política hasta el cambio electoral, pasando por el incremento del interés por la política, la ola de protesta y los factores que explican las actitudes populistas. Se han explorado múltiples aspectos que se solapan y suceden a lo largo del tiempo, pero es importante interpretar con prudencia los resultados y subrayar que las relaciones de causalidad entre todos estos fenómenos deberán ser el objeto de atención específica en otros trabajos.

# Conclusiones

**1** La insatisfacción con la política ha crecido de manera alarmante desde el inicio, ya lejano, de la crisis económica. El principio de la X Legislatura llega marcado por niveles máximos de insatisfacción con la situación política y económica, y de desconfianza en las principales instituciones políticas (gobierno, oposición, partidos). Los indicadores se suavizan ligeramente en la segunda mitad de la legislatura, pero vuelven a repuntar tras las elecciones de 2015, probablemente debido a la incapacidad para formar gobierno.

**2** La preocupación por la corrupción y el fraude por un lado, y por la clase política por otro, han crecido de manera muy significativa desde 2011. Ambas se mantienen como dos de los problemas principales que preocupan a los ciudadanos, con una intensidad que no se ha dado en ningún momento de nuestra historia democrática.

**3** Paralelamente a estos indicadores de profundo descontento, los ciudadanos muestran una tendencia creciente a implicarse en política. El interés y la eficacia interna han aumentado en la X Legislatura en relación con años anteriores.

**4** La combinación entre descontento e interés facilita la movilización política. La X Legislatura se caracteriza por un ciclo de protestas muy visible en los datos demoscópicos, con un pico en torno a 2013. Esta ola no afecta por igual a todos los individuos, sino que se concentra en

estudiantes, jóvenes, personas con estudios superiores y clases acomodadas.

**5** Las actitudes populistas pueden ayudar a entender el cambio político y electoral que sigue a esta ola de protestas. Estas actitudes, basadas en la idea de pueblo como eje central, rechazo al *establishment*, antagonismo entre pueblo y élite, y primacía de la soberanía popular, están muy extendidas entre la ciudadanía española.

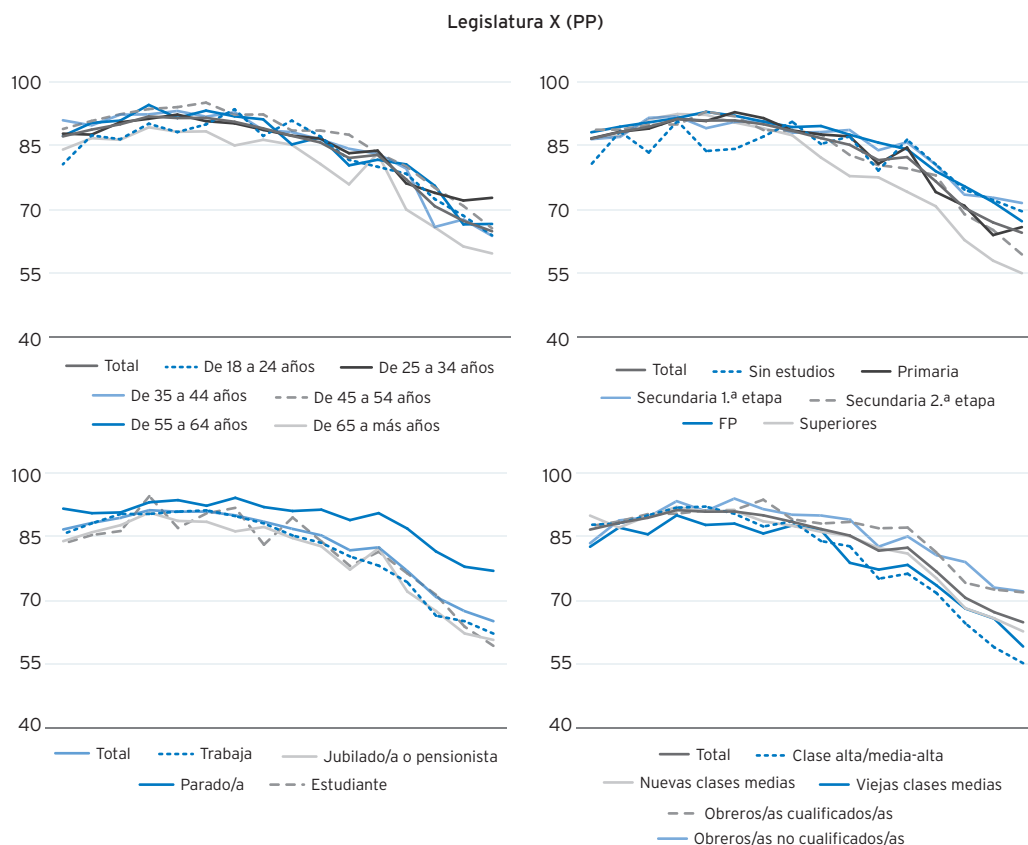
**6** Las actitudes populistas, al menos desde 2014, no muestran una tendencia creciente; parecen tener una cierta estabilidad, equiparable a la de otras actitudes políticas como el españolismo o la auto-ubicación ideológica.

**7** Tener ingresos bajos, alta sofisticación política, ser de izquierdas, no simpatizar con el partido en el Gobierno, y especialmente percibir negativamente la situación económica son condiciones asociadas a la presencia de actitudes populistas.

**8** Tener actitudes populistas afecta de manera significativa al comportamiento electoral: en relación a la intención de voto en las elecciones generales de 2015, incrementa la probabilidad de votar a Podemos y también, aunque de manera menor, a Ciudadanos. Por el contrario, disminuye la de votar al PP o al PSOE. La relación entre actitudes populistas y voto se ve lógicamente muy condicionada por las características de la oferta política.

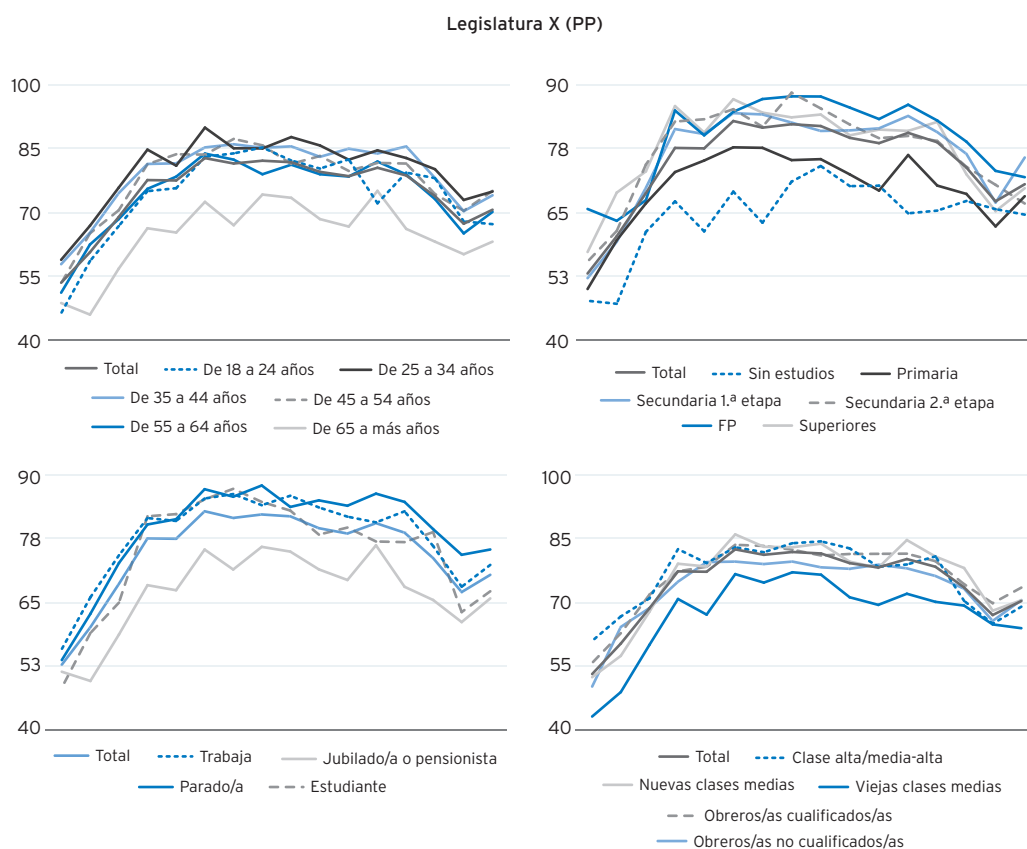
## Apéndice. Gráficos complementarios

**GRÁFICO 12:** Evolución de la valoración de la situación económica según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que valoran como muy mala o mala)



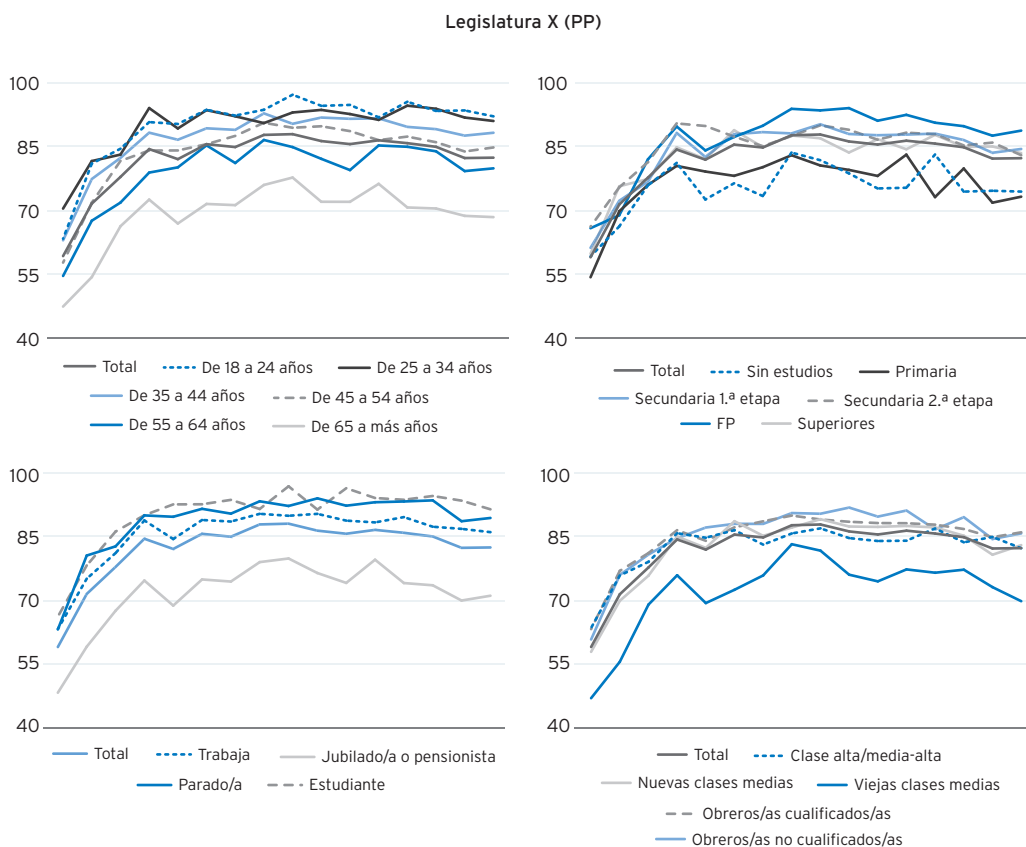
Fuente Datos del CIS.

**GRÁFICO 13:** Evolución de la valoración de la situación política según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que valoran como muy mala o mala)



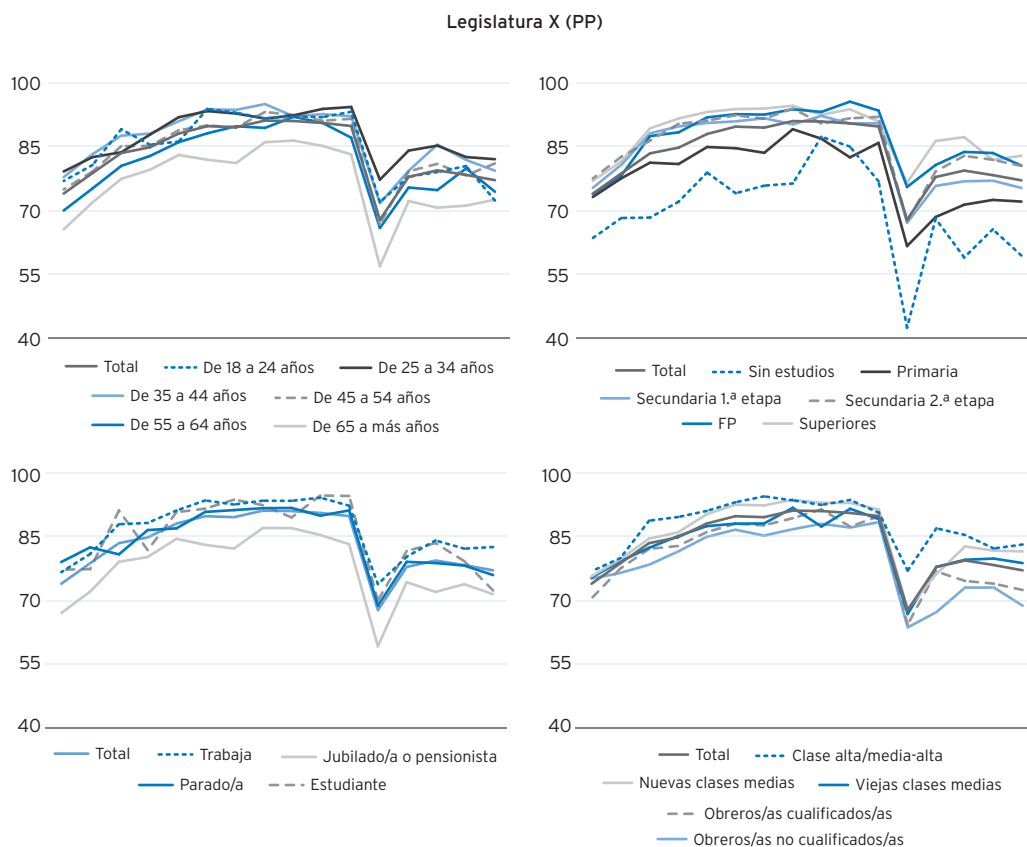
**Fuente** Datos del CIS.

**GRÁFICO 14:** Evolución de la desconfianza en el presidente según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que tienen poca o ninguna confianza)



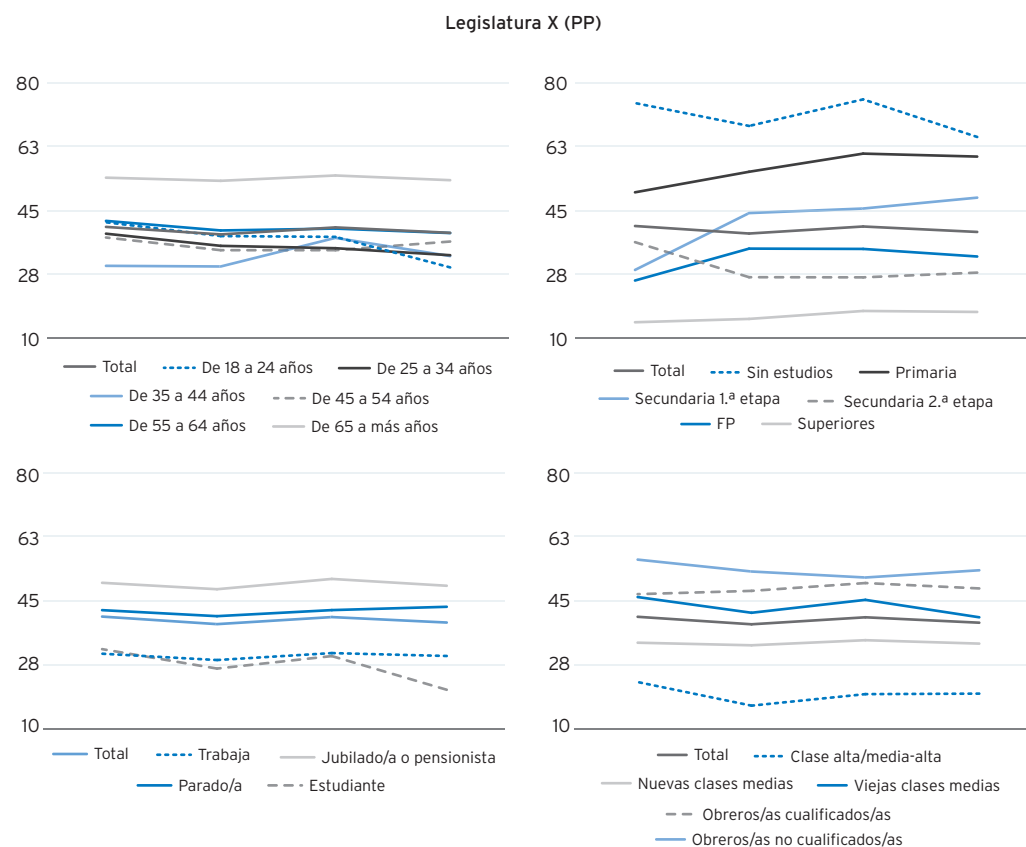
Fuente Datos del CIS.

**GRÁFICO 15:** Evolución de la desconfianza en el líder de la oposición según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que tienen poca o ninguna confianza)



**Fuente** Datos del CIS.

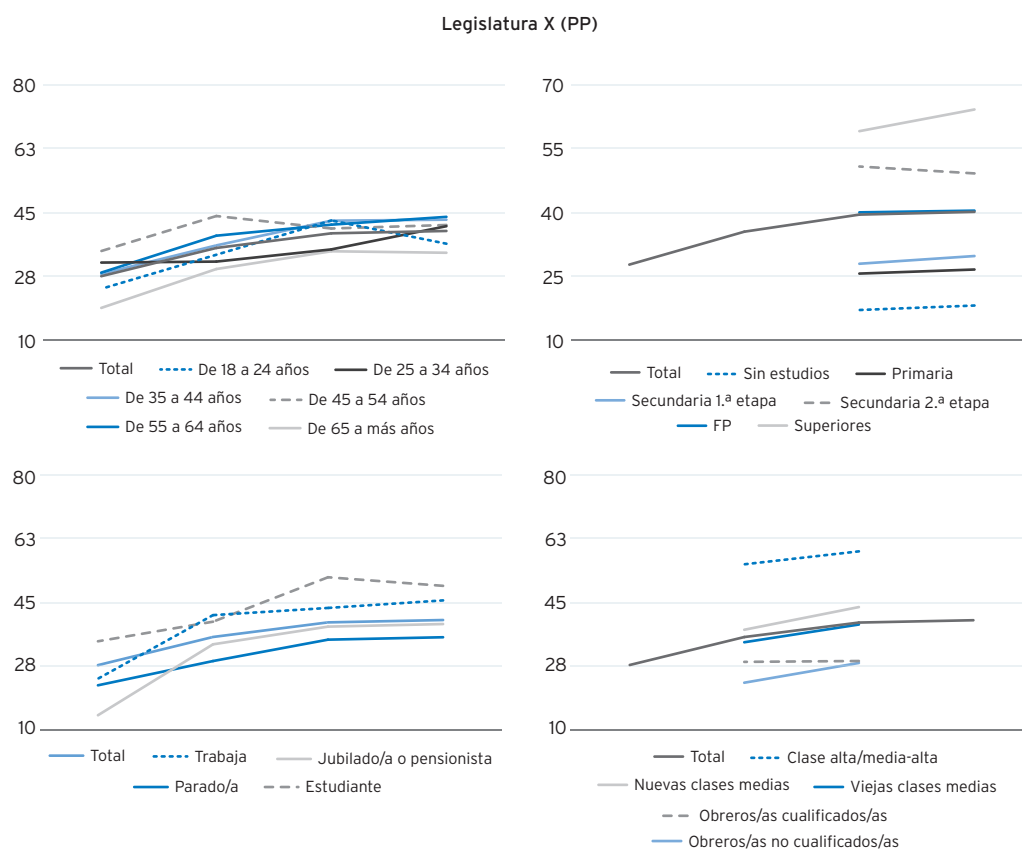
**GRÁFICO 16:** Evolución del indicador de eficacia política interna según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que están de acuerdo con la afirmación: “La política le parece tan complicada que la gente como usted no puede entender lo que pasa”)



Fuente Datos del CIS.

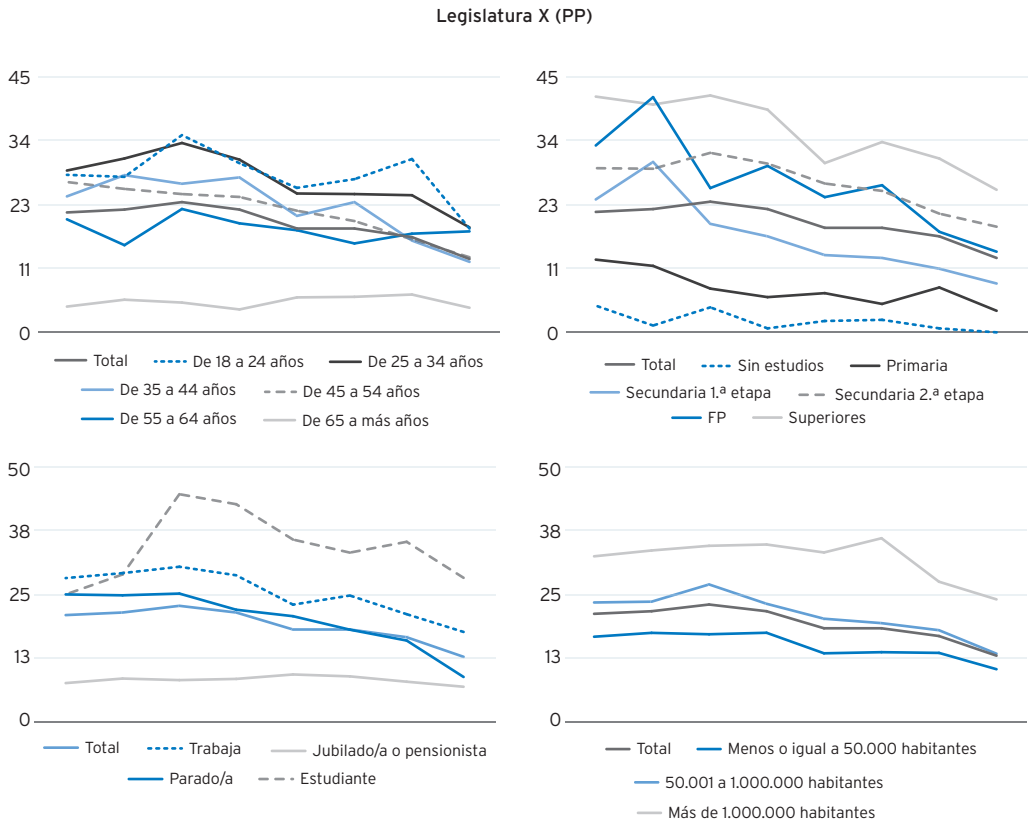


**GRÁFICO 17:** Evolución del indicador de interés por la política según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que manifiestan mucho o bastante interés)



**Fuente** Datos del CIS.

**GRÁFICO 18:** Evolución del indicador de interés por la política según edad, nivel de estudios, situación laboral y estatus socioeconómico (porcentaje de encuestados que manifiestan mucho o bastante interés)



Fuente Datos del CIS.



# El fin del bipartidismo y la revolución que solo fue cambio

---

## I. Introducción

En los capítulos anteriores, el análisis ha estado centrado en la función del gobierno, el posible cambio de modelo de oposición y los cambios actitudinales de los ciudadanos. Este capítulo completa esta parte del análisis del funcionamiento de la democracia analizando su aspecto más esencial: las elecciones. De modo muy resumido, 2015 y 2016 se han caracterizado políticamente por ser años electorales. Los españoles han sido llamados cuatro veces a las urnas y ha habido hasta seis periodos electorales: después de las europeas de 2014, en 2015 se celebraron elecciones anticipadas en Andalucía y Cataluña, elecciones locales y autonómicas en las Comunidades no especiales y las elecciones generales del 20 de diciembre. Un ciclo electoral que se alargó hasta otoño de 2016 debido a la repetición de las elecciones generales del 26 de junio y a las elecciones gallegas y vascas de final de septiembre.

Con Podemos y Ciudadanos aparentemente consolidados en las encuestas como nuevos actores políticos durante todo el periodo, el ciclo electoral ha estado marcado por los vaivenes en las expectativas sobre la magnitud del cambio que iban a suponer. Parecía claro que el bipartidismo no volvería a tener la fuerza de los últimos años, así que el debate ha girado, fundamentalmente, en torno a las posibles consecuencias para la gobernabilidad y la competición electoral de los distintos equilibrios que se iban dibujando.

Este capítulo repasa los resultados electorales de estos dos años con especial atención en cómo ha cambiado la configuración del sistema de partidos. Empieza con un repaso de los resultados de las distintas elecciones celebradas. La segunda sección analiza la lógica de los cambios observados en las dos elecciones generales en términos de alianzas electorales y espacio político. Por último, el capítulo intenta valorar hasta qué punto el resultado de junio dibuja un nuevo escenario o si únicamente es un punto y seguido en un proceso de cambio que aún debe continuar. El análisis concluye que el ciclo electoral que va de 2015 a 2016 ha consolidado un cambio del sistema de partidos español que ya no se puede catalogar como bipartidismo. Sin embargo, a pesar de la gran volatilidad observada, los dos actores emergentes no han conseguido ni cambiar el espacio de poder, ni arrebatarse la posición de partidos más grandes al PP y PSOE. Con las alianzas electorales habiéndose consolidado a lo largo de 2016, el nuevo sistema parece estable, solo los incentivos al voto útil que genera el sistema electoral en las circunscripciones pequeñas o cambios

de posición y estrategia que podrían hacer algunos partidos como desenlace de tensiones internas no resueltas, parecen ser capaces de moverlo.

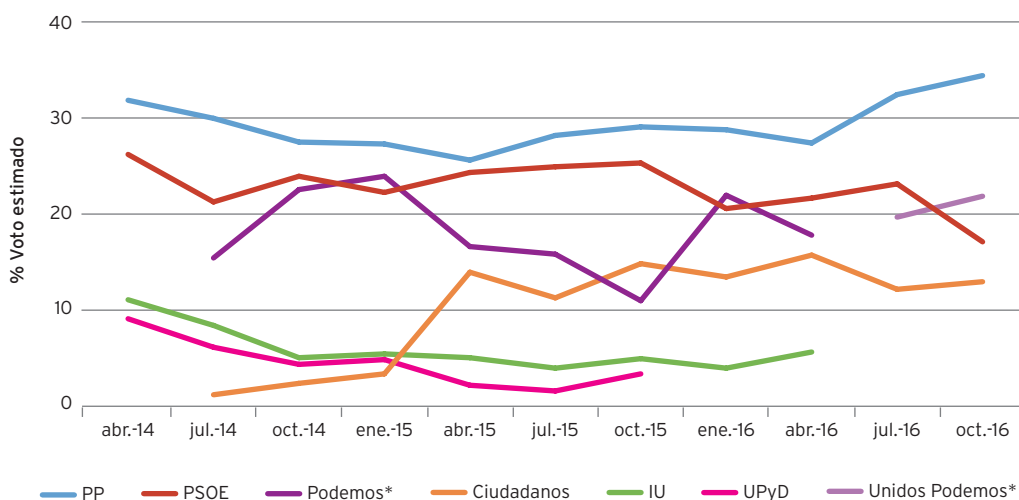
## **2. La revolución del sistema de partidos: la magnitud del cambio electoral**

A pesar de que todo el ciclo sin excepción ha estado marcado por la aparición de Ciudadanos y Podemos como nuevos actores políticos, la fuerza con la que se han percibido estos actores ha variado a lo largo de los últimos años. Esta sección repasa los distintos momentos del ciclo electoral que va desde las reacciones a los resultados de las elecciones europeas de 2014 hasta las elecciones generales de junio de 2016. Al hacerlo, se pone un especial énfasis en cómo los resultados cambiaron la correlación de fuerzas entre actores, y cómo estos cambios afectaron las opciones de los distintos partidos en el imaginario colectivo.

### **2.1. Camino al 20D, la búsqueda de una alternativa al bipartidismo.**

Las elecciones europeas de mayo de 2014 dejaron a Podemos como actor mejor situado para beneficiarse del desgaste que parecían estar sufriendo el PP y el PSOE. El resultado logrado, muy por encima de las expectativas, catapultó a la formación de Pablo Iglesias en las encuestas. Una subida que no solo se dio a costa de los dos grandes partidos, sino que también afectó a Izquierda Unida y UPyD. Podemos y su mediático líder parecían imparables en su capacidad para atraer a votantes de todo el espectro político.

**GRÁFICO 1:** Estimación de voto en las elecciones generales. CIS (abril 2014-octubre 2016)



\*A partir de enero la estimación de Podemos y UP incluye a las confluencias.

Fuente Barómetros CIS.

El tirón de los resultados se mantuvo de forma clara a lo largo de 2014 y principios de 2015. De hecho, en los meses posteriores a las europeas de 2014, la formación incluso pareció tener opciones de ser alternativa de gobierno, superando en estimación de voto al PSOE y quedando a poca distancia del PP en el barómetro de enero de 2015. No obstante, tras el ascenso inicial, durante los primeros meses de 2015 los sondeos empezaron a moderar las expectativas de su fuerza. La sobre-exposición mediática y el discurso ideológicamente vago, que tan bien le habían funcionado al partido en un primer momento, parecían estar creando un efecto *boomerang*.

La popularidad de Pablo Iglesias caía y los votantes de centro, que hasta el momento habían mostrado una intención de voto a Podemos superior al 10%, empezaron a fugarse a Ciudadanos<sup>1</sup>. Unas pérdidas que, además, coincidían con un debilitamiento del tirón electoral de Podemos entre los votantes de la izquierda<sup>2</sup>.

La caída de popularidad de Podemos nutrió, en parte, el auge de Ciudadanos. El partido de Albert Rivera se fue consolidando como un partido viable en las encuestas a lo largo de los primeros meses de 2015. Con un discurso de cambio y en contra del bipartidismo parecido al de Podemos, pero con postulados

<sup>1</sup> Entre los que se situaban en el centroderecha (6), la intención de voto a Podemos cayó del 9,9% al 2,2% entre el barómetro de enero y el de abril de 2015 y la intención de voto de los que se situaban en el centroizquierda (5) pasó del 16,5% al 10,9%.

<sup>2</sup> La intención de voto entre los que se situaban más a la izquierda de la escala ideológica (1-2) pasó de estar por encima del 45% en enero al 30,6% en abril de 2015.

mucho más moderados y líderes sin un pasado ligado políticamente a la izquierda, Ciudadanos se convirtió en el espacio lógico de los votantes de centro que querían expresar su hartazgo. El crecimiento del partido se visualizó de forma clara con los resultados en las elecciones andaluzas de marzo de 2015, dónde consiguió un 9,24% de los votos emitidos, menos de 6 puntos por detrás de Podemos.

Las elecciones andaluzas, celebradas anticipadamente por decisión del gobierno socialista, permitieron, además, visualizar algunas de las dinámicas que iban a definir el nuevo escenario español. PP y PSOE perdían un 18,25% de los votos y 17 escaños respecto a los anteriores comicios de 2012. Unos retrocesos que en Andalucía se debieron principalmente al desgaste del Partido Popular. Sin embargo, a pesar de la evidente pérdida de influencia, el bipartidismo conseguía parar la hemorragia que habían supuesto las europeas de 2014 y mantener porcentajes de voto similares a los recibidos en aquellos comicios. En unas elecciones con una participación más alta que en las europeas, los nuevos actores entraban con fuerza y confirmaban que iban a ser relevantes para la formación de gobierno, pero no conseguían seguir desgastando a los dos viejos partidos. A pesar de las expectativas que se habían generado en los meses anteriores, PSOE y PP resistían como fuerzas más votadas.

Las elecciones andaluzas también confirmaron que la entrada de Podemos

y Ciudadanos dejaba muy tocadas electoralmente a las fuerzas pequeñas: UPyD e Izquierda Unida. La primera, que ya había quedado fuera del Parlamento andaluz en 2012, perdía hasta 5 puntos porcentuales de voto, consiguiendo solo un 1,93% de los votos. La segunda mantenía cinco escaños en dicho Parlamento, pero perdía 4 puntos y medio de porcentaje de voto respecto a las elecciones de 2012 y las europeas del año anterior, además de siete diputados<sup>3</sup>. Podemos y Ciudadanos se consolidaban, pues, como los partidos que recogían el voto de los descontentos con los dos grandes partidos, en detrimento de aquellos que llevaban años intentándolo.

Los resultados de las elecciones locales y regionales de mayo de 2015 siguieron confirmando estas tendencias. Los dos grandes partidos perdían importantes cuotas de poder y votos (PP y PSOE pasaron de aglutinar el 70% de los concejales y el 67% de los votos en 2011, al 64% de los concejales y el 52% de los votos en 2015). Unas pérdidas que debían sumarse a las que sufrían IU (que caía casi dos puntos porcentuales a pesar de mantener o incluso ganar nuevas alcaldías) y UPyD (que perdía la mitad de sus votantes y se quedaba con un 1% de los votos). Los nuevos actores, por su parte, volvían a confirmar su consolidación como partidos relevantes en el nuevo escenario y entraban con fuerza en las instituciones locales y autonómicas, sobre todo en las de mayor población<sup>4</sup>.

3 Véase Fernández- Albertos J. (2015). “Casi todo ya pasó en 2014: análisis de urgencia de las elecciones andaluzas”. *Piedras de Papel*, 23 de marzo de 2015.

4 Véase Jurado I. (2015). “¿El cambio empieza por las ciudades?”. *Piedras de Papel*, 14 de junio de 2015.

Una entrada que en el caso de Podemos conseguía tener una especial visibilidad gracias al éxito de sus confluencias con movimientos y formaciones locales que le permitía acceder a alcaldías de ciudades emblemáticas como Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Cádiz o A Coruña.

La última parada del ciclo previo al 20 de diciembre se dio en Cataluña el 27 de septiembre. Una parada que alteró ligeramente las expectativas de los dos nuevos actores políticos españoles. En una campaña muy marcada por el tema nacional y la corrupción, y en la región en la que había irrumpido en 2007, Ciudadanos consiguió posicionarse como segundo partido del Parlamento catalán, superado únicamente por la candidatura independentista de Junts pel Sí. La candidatura de Podemos, en cambio, sufría las consecuencias de su falta de posicionamiento en el tema nacional y su desconocido líder, quedando en un cuarto lugar, que le dejaba, incluso, por detrás del debilitado Partido Socialista Catalán.

Estos resultados se tradujeron en un cambio en la moral de los electorados que, a su vez, supusieron un aumento de la intención de voto a Ciudadanos, que llegó a superar a Podemos en las encuestas realizadas entre septiembre y noviembre de 2015<sup>5</sup>. De hecho, el momento electoral de Ciudadanos fue tal

que llegó a parecer capaz de disputar la segunda plaza al PSOE en algunos momentos. Sin embargo, estas expectativas se sustentaban en la capacidad de Ciudadanos para cruzar el eje izquierda-derecha y conseguir apoyos tanto en el lado izquierdo, como centro y derecha<sup>6</sup>. Una estrategia que ya había intentado mantener Podemos un año antes sin demasiado éxito.

Por su parte, los malos resultados de la coalición apoyada por Podemos, se tradujeron en una ligera caída en las estimaciones de voto a la formación en las semanas posteriores a los comicios catalanes. Una caída de las expectativas y ánimos que la formación morada intentó contrarrestar con un grito a “la remontada” durante los meses posteriores. Un grito que se combinó con la formalización de pactos para presentarse a las elecciones del 20D en coalición con formaciones como las Mareas, Barcelona en Comú, Mes y Compromís en las regiones de Galicia, Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana, respectivamente.

## 2.2. El salto del cambio al nivel nacional: del 20D al 26J

En este contexto se llegó a inicios de diciembre de 2015 y a la campaña de las primeras elecciones generales del ciclo. Una campaña muy marcada por la incertidumbre generada por la gran bolsa

5 Véase Llaneras K. (2015). “¿Quién será el segundo? Así queda nuestro promedio de sondeos después del CIS”. *El Español*, 4 de diciembre de 2015.

6 En el barómetro de octubre del CIS, Ciudadanos conseguía porcentajes de voto superiores al 15% entre aquellos que se situaban entre el 5 y el 7 de la escala ideológica, y superiores al 7% entre los que se situaban en el 4 o el 8.



de votantes indecisos que mostraban las encuestas<sup>7</sup> y la multitud de debates entre candidatos<sup>8</sup>. La aparición de los nuevos partidos ampliaba las opciones de los ciudadanos, generando nuevas dudas sobre la candidatura a la que votar los ciudadanos, y cambiando las dinámicas y lógicas del debate electoral.

Los resultados del día 20 de diciembre confirmaron la entrada con fuerza de Podemos y Ciudadanos en el Congreso con cinco millones de votantes en el primer caso y tres en el segundo. Unos porcentajes de voto (20,8% y 13,93%) que les permitían cuotas de representación en el Parlamento inéditas para un tercero y cuarto partido hasta ese momento: 69 y 40 diputados, respectivamente. Sin embargo, como ya había ocurrido en otras ocasiones, las nuevas formaciones quedaban por detrás del PP y del PSOE. A pesar de perder más de 500.000 votos y pasar de aglutinar el 73,3% de los votos en 2011, al 50,7% en 2016, PP y PSOE superaban tanto en votos como en escaños a Ciudadanos y Podemos. Una vez más, la entrada de los nuevos actores también

afectaba a los resultados de IU y UPyD que perdieron cerca de dos millones de votos (1.747.329) respecto a 2011.

Los errores cometidos en campaña<sup>9</sup>, las altas expectativas generadas los meses anteriores y la falta de capacidad para ser decisivos en la formación de gobierno, le dieron al resultado de Ciudadanos cierto sabor agridulce a pesar del innegable éxito que suponía su entrada en el Parlamento. Para Podemos, en cambio, el resultado confirmaba la materialización de la famosa remontada y su consolidación como tercer partido en el Congreso a bastante distancia de Ciudadanos, que era el cuarto. Además, el equilibrio alcanzado, dejaba al PSOE como actor clave para la formación de gobierno, una situación delicada que podía desgastar a los socialistas y ayudar a Podemos en su objetivo de erigirse como primera fuerza de la izquierda española en el futuro.

Los datos postelectorales del CIS muestran que, a pesar de los intentos de Ciudadanos y Podemos para evitar la competición en el eje izquierda-derecha, las fugas de votos siguieron una

7 De acuerdo con los datos del CIS, hasta un 19,1% de los votantes no declaraba intención de voto por ningún partido en el estudio preelectoral de diciembre y un 18,9% declaraba no haberse decidido hasta la última semana de la campaña según el estudio posterior. Unos datos que contrastan con el 15,4% que decía no haber decidido su voto antes de la campaña de 2011.

8 A lo largo de las dos semanas de campaña, se celebraron hasta tres debates televisados: Uno con candidatos de Cs, PSOE, Podemos y la segunda del PP, Sáenz de Santamaría (La Sexta); uno con los cuatro candidatos a presidente del gobierno (TVE); y un cara a cara entre Sánchez y Rajoy (TVE). Anteriormente, Albert Rivera y Pablo Iglesias habían participado en distintos cara a cara y debates en los que no habían querido participar los otros líderes. Entre ellos, uno televisado en el programa *Salvados* (La Sexta).

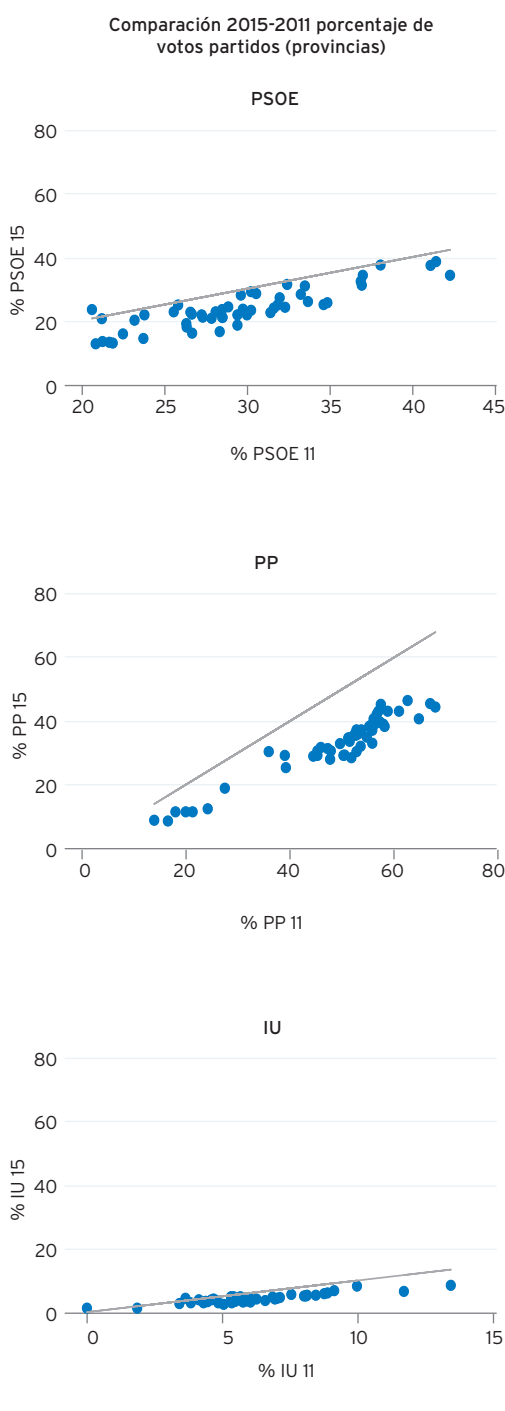
9 La formación reconoció problemas tanto por el tono como por el contenido de su mensaje. Además, la campaña tuvo que afrontar diversas polémicas como las provocadas por las declaraciones sobre la posible abstención ante un gobierno del PP, o las declaraciones sobre violencia machista de algunos candidatos regionales. Véase, por ejemplo, Mateo J.J. (2016). "Ciudadanos reconoce errores estratégicos en la campaña del 20-D". *El País*, 8 enero de 2016.

lógica muy similar a las divisiones ideológicas que habían funcionado hasta el momento. La gran mayoría de los votantes del PP de 2011 que abandonaron a su partido, optaron por Ciudadanos que captaba hasta un 19% de los antiguos votantes populares. Mientras, la mayor parte de las fugas de los votantes socialistas de 2011 se fueron a Podemos (22%). Aunque en este segundo caso, también hubo un nada despreciable 8,5% de los ex-votantes socialistas que se fueron a Ciudadanos. Además, de los dos grandes partidos, Ciudadanos y Podemos también se nutrieron de votantes de los partidos hasta entonces pequeños (un 49,3% de los votantes de IU en 2011 votó Podemos y un 52% de los antiguos votantes de UPyD se decantó por Ciudadanos en 2015) y de nuevos votantes (Podemos consiguió el voto de un 31% de los abstencionistas de 2011 y un 24,9% de los electores jóvenes que votaban por primera vez, y Ciudadanos hizo lo mismo con un 15 y un 22,5% de estos grupos, respectivamente).

Por territorios, los datos muestran que el PP cayó sobre todo en las provincias en las que tradicionalmente había sido fuerte, manteniendo sus resultados en Cataluña, País Vasco o Navarra, donde tradicionalmente había tenido menos arraigo. En cambio, el PSOE e IU cayeron de forma muy transversal en todo el territorio.

Los resultados del 20D resultaron no ser definitivos debido a la repetición de elecciones a la que obligó la falta de pacto de gobierno. Seis meses más tarde de la primera prueba al bipartidismo, el 26 de junio de 2016, los españoles volvían a acudir a las urnas. Esta vez con la

**GRÁFICO 2:** Comparación elecciones generales de 2015 y 2011, porcentaje de voto partido



Fuente Datos del Ministerio del Interior.

novedad de lo sucedido a lo largo de los 6 meses de legislatura y de la coalición formada entre Podemos e Izquierda Unida.

Con el porcentaje de indecisos habiendo disminuido respecto a diciembre<sup>10</sup> y las encuestas mostrando muy pocos movimientos respecto a las últimas elecciones<sup>11</sup>, el debate giró alrededor de la posible desmovilización provocada por la repetición de comicios, por un lado, y de la posibilidad del *sorpasso* de la coalición de Unidos Podemos al PSOE, por el otro. El primer debate estaba motivado por la caída en los indicadores de satisfacción e interés que hacía sospechar que una parte del electorado podía no acudir a las urnas esta vez<sup>12</sup>. El segundo debate se basaba en la constatación de que, si la correlación de fuerzas se mantenía, el efecto mecánico de sumar los votos que Podemos e Izquierda Unida habían conseguido el 20D debía permitir a la coalición superar al PSOE en votos y, seguramente, escaños esta vez.

Sin embargo, los resultados del 26 de junio volvieron a dejar a la coalición de Podemos e IU por detrás del PSOE, tanto en votos como en escaños. A pesar de perder 100.000 votos, el PSOE se beneficiaba del más de un millón de votos que perdía la coalición de Unidos Podemos

y conseguía mantenerse como segunda fuerza. Este resultado, junto a la mejora del PP tanto en votos como en escaños, consolidaba al PP y PSOE como fuerzas de mayor tamaño del escenario. Los dos partidos ya no dominaban el escenario y necesitaban otros partidos para gobernar, pero su distancia respecto a los nuevos partidos parecía clara y consolidada. El PP, además, se convertía en el gran beneficiado de las elecciones con 14 escaños y 600.000 votantes más. Unos resultados que reforzaban la ventaja en escaños del bloque de derecha, formado por el Partido Popular y Ciudadanos, frente al bloque de izquierda, formado por el PSOE y Unidos Podemos. Además, los resultados del PP consolidaban su posición de ventaja respecto a Ciudadanos, que volvía a perder espacio político y casi 400.000 votantes.

Los datos del estudio postelectoral del CIS muestran que los nuevos votos del PP provinieron, sobre todo, de la recuperación de hasta un 17,1% de los votantes que habían optado por Ciudadanos en diciembre y de la movilización de casi un 23% de electores que se habían abstenido entonces<sup>13</sup>. Por su parte, los datos de este estudio localizan las pérdidas de Unidos Podemos en la

<sup>10</sup> El porcentaje de ciudadanos que declaraba ya tener decidido su voto en la encuesta preelectoral del CIS había subido hasta el 66,9% en junio.

<sup>11</sup> Véase Llaneras K. (2016). "El PP ganaría las elecciones y Unidos Podemos sería la segunda fuerza, según el CIS". *El Español*, 9 de junio de 2016.

<sup>12</sup> Véase Romero M. (2016). "Los electores ante el 20-D y el 26-J: ¿qué ha cambiado?". *Piedras de Papel*, 16 de junio de 2016.

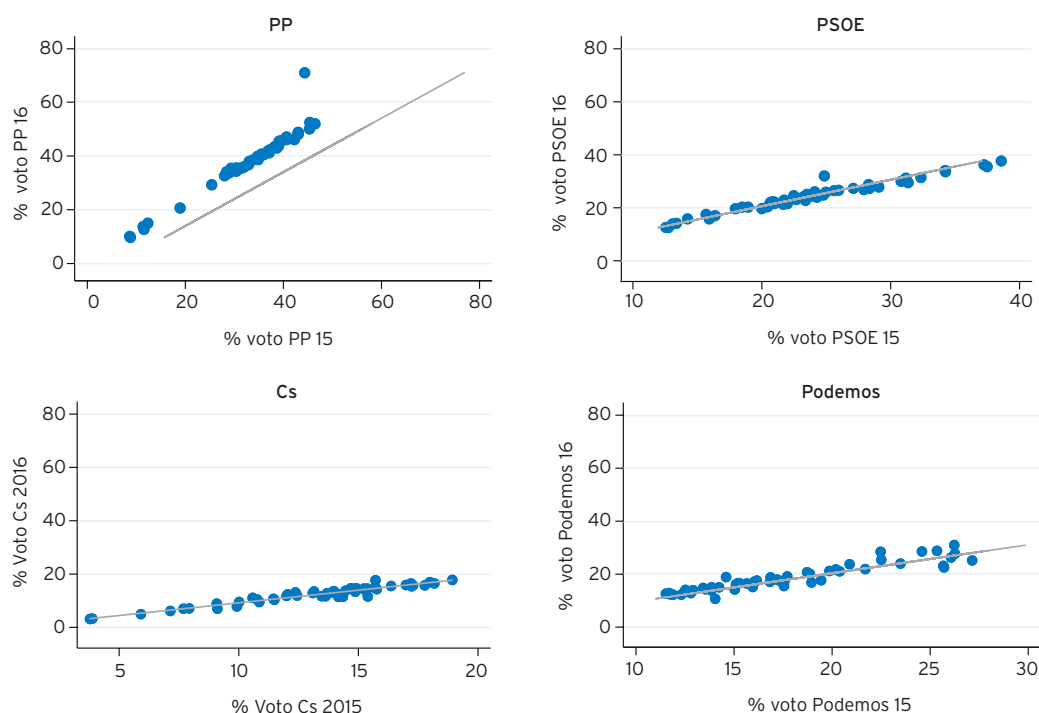
<sup>13</sup> Esta recuperación de votantes abstencionistas seguramente se debió a la movilización de antiguos votantes del PP que decidieron quedarse en casa en diciembre para castigar a su partido, en vez de votar a Ciudadanos u otras alternativas. Algo que explicaría que la participación de diciembre hubiera quedado por debajo de lo que se esperaba.

fuga de casi un 20% de ex-votantes de Izquierda Unida y de un 7% de los de Podemos y Compromís hacia el PSOE. PSOE y PP conseguían, pues, convencer en junio a una pequeña bolsa de los votantes que en diciembre se habían ido a los nuevos partidos. Por otra parte, Unidos Podemos, PSOE y Ciudadanos se vieron afectados por una desmovilización de su electorado mayor que la sufrida por el Partido Popular (con cuotas de abstención de casi el 10%).

A nivel territorial, los datos muestran que el PP mejoró sus resultados, sobre todo, en aquellos espacios en los que había conseguido mejores resultados en diciembre y donde Ciudadanos había sido más fuerte. El PSOE, por su parte, quedó en mejor posición en las provincias donde había sacado peores resultados en diciembre y donde mejor le había ido a la suma de Podemos e Izquierda Unida<sup>14</sup>.

En resumen, las elecciones de junio dejaron un escenario bastante estable

**GRÁFICO 3:** Comparación 2016-2015 del porcentaje de votos de los partidos (provincias)



**Fuente** Datos del Ministerio del Interior.

<sup>14</sup> Véase Galindo J. y Llaneras K. (2016). “Gráfico 26J: El mantenimiento de PP y PSOE”. *Politikon*, 27 de junio de 2016.

en el que los nuevos partidos conseguían consolidarse como fuerzas electorales con una influencia muy superior a la que hasta entonces habían tenido partidos pequeños como Izquierda Unida y UPyD. Sin embargo, esta influencia no era suficiente para alcanzar las cuotas de poder de los dos grandes partidos y llegar a un sistema de cuatro partidos de fuerza similar. Una desigualdad de fuerzas que se daba, sobre todo, en el espacio de la derecha donde el PP se reforzaba ante un Ciudadanos cada vez más debilitado. La estabilidad del nuevo sistema de partidos se acabó de confirmar en las elecciones gallegas y vascas de finales de septiembre en las que las fuerzas de gobierno (PP en el caso gallego y el PNV en el vasco) consiguieron, por primera vez desde que empezó la crisis, mantener e incluso mejorar sus cuotas de poder.

### **3. La lógica del cambio electoral y las dinámicas que puede esconder**

Como hemos visto, las elecciones celebradas en 2015 y 2016 han supuesto un cambio importante en el comportamiento electoral de los españoles y su sistema de partidos. Quizá la fuerza de los nuevos actores no ha llegado al nivel de las expectativas que se generaron en algunos momentos del ciclo, pero supone el cambio más grande desde 1982<sup>15</sup>. ¿Cuál ha sido la lógica de esta volatilidad? ¿Quiénes son los españoles que han cambiado

su voto? Y, sobre todo, ¿cómo han afectado estos cambios a la estructura del electorado de los partidos? Esta sección intenta dar respuesta a estas preguntas y reflexiona sobre qué consecuencias pueden tener sus respuestas de cara al futuro.

#### **3.1. ¿Quién está detrás del cambio político?**

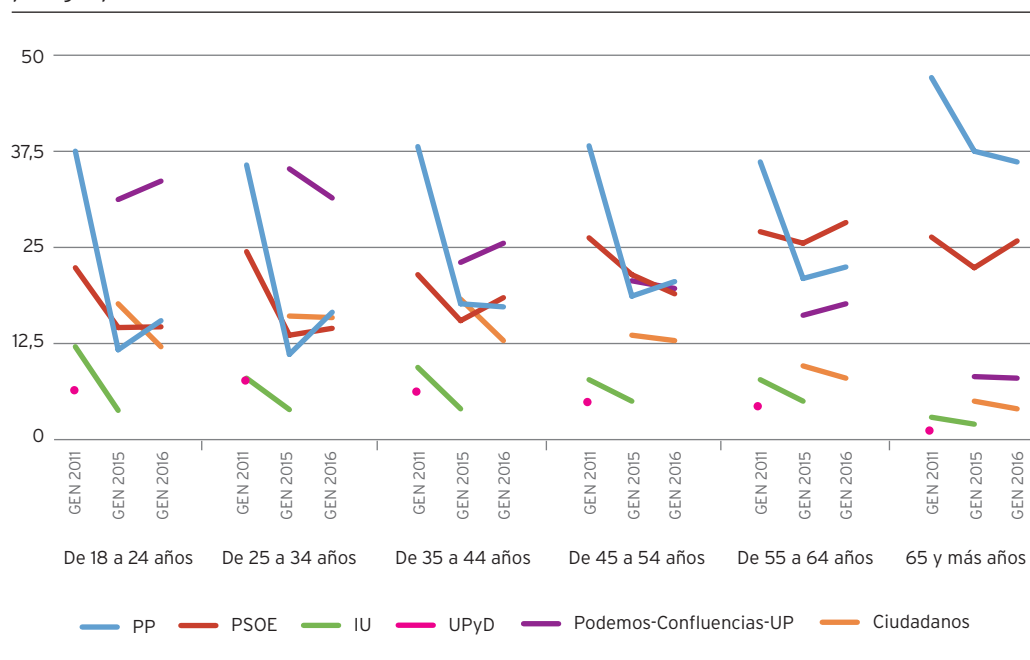
La primera pregunta que debemos responder para entender cómo ha cambiado el comportamiento electoral durante este ciclo es el perfil de los votantes que han modificado su voto. Y cómo estos cambios afectan a la composición del electorado de los distintos partidos y, por lo tanto, a sus incentivos electorales.

En este sentido, los datos de los estudios postelectorales del CIS muestran que la entrada de los nuevos partidos ha tenido un claro componente generacional. Es entre los votantes menores de 54 años, y sobre todo menores de 34 años, donde los dos nuevos partidos han conseguido competir e incluso superar a los viejos partidos. Entre estos grupos, Podemos consigue apoyos superiores al 30% y Ciudadanos logra sus mejores resultados. En cambio, el Partido Popular y el Partido Socialista siguen siendo la opción mayoritaria de los españoles mayores de 65 años e incluso entre los mayores de 55.

Los jóvenes también constituían el grupo de edad en el que mejor competían UPyD e IU en 2011, pero el efecto se ha magnificado en este ciclo. Las nuevas formaciones consiguen profundizar

<sup>15</sup> Véase Ramos M. y Simón P. (2015). “¿Qué pueden cambiar Podemos y Ciudadanos en el sistema de partidos?”. Zoom Político- Laboratorio Fundación Alternativas.

**GRÁFICO 4:** Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2011, 2015 y 2016, por grupo de edad



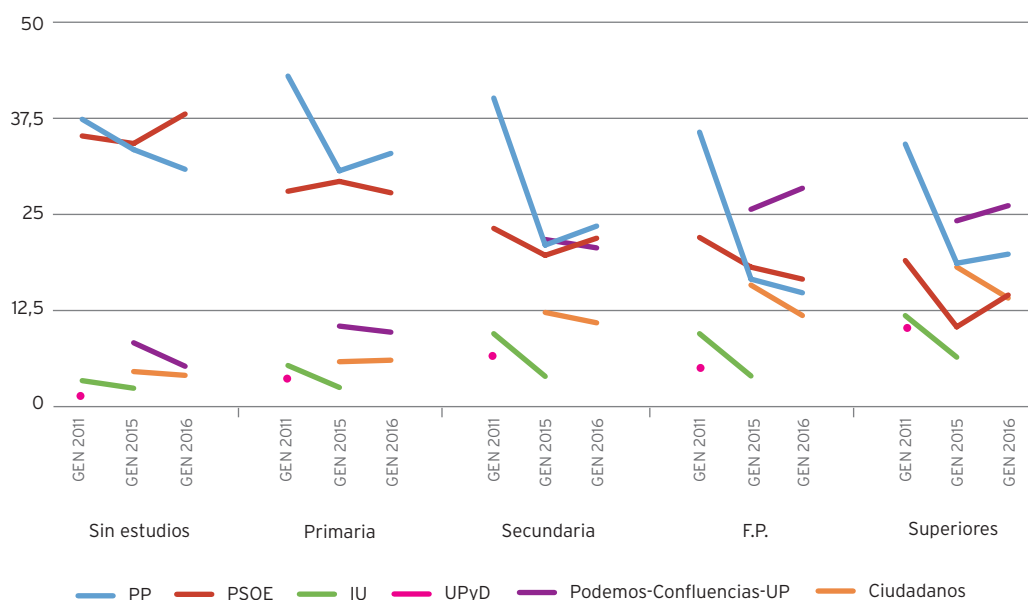
Fuente: Estudios Postelectorales CIS.

en la brecha que separa a las generaciones más jóvenes de los dos partidos que han dominado la política en los últimos 20 años.

Estas dinámicas cambiaron ligeramente de diciembre a junio. Por ejemplo, el PP consiguió recuperar entre un 4 y un 5% del voto joven, algo que le situó por delante de Ciudadanos en algunos casos. La formación naranja, por su parte, sufrió importantes pérdidas en los electores de entre 35 y 44 años y los menores de 25; dos de los grupos en los que había sido más fuerte en diciembre. Por su parte, el PSOE consiguió resistir gracias a sus mejoras en el electorado de entre 35 y 44 años y el de entre 55 y 64 años. Mientras, Unidos Podemos perdió a gran parte de sus votantes de entre 25 y 34 años y de entre 45 y 54 años.

La división entre los nuevos y los viejos partidos también está muy marcada por el nivel educativo de los votantes. PP y PSOE concentran el 70% del voto de los niveles más bajos de formación y el 60% de los que tienen el primer ciclo de secundaria, mientras Podemos y Ciudadanos a duras penas consiguen el 15% de los votos de estos sectores. Estos porcentajes se igualan entre los que tienen estudios de secundaria debido a que Podemos tiene porcentajes de voto similares a los del PP y PSOE. La dinámica se revierte entre los que tienen estudios de FP y, sobre todo, entre los que tienen estudios superiores. En este último grupo, Podemos y Ciudadanos consiguen alrededor del 40% de los votos, mientras PP y PSOE apenas llegan al 30%. Aunque este predominio se erosionó en junio por las pérdidas de

**GRÁFICO 5:** Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2011, 2015 y 2016, por nivel de estudios



**Fuente** Estudios Postelectorales CIS.

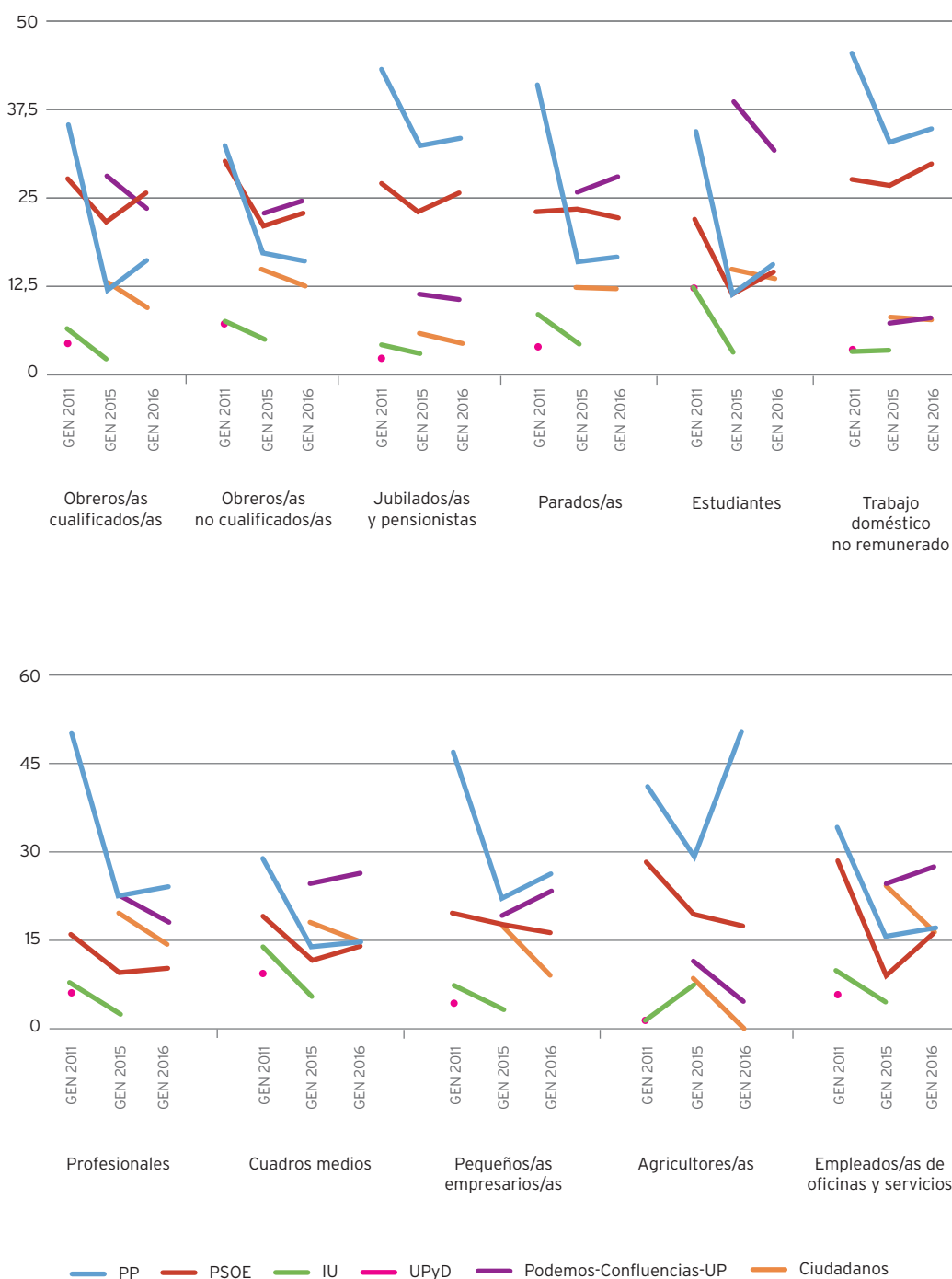
Ciudadanos (de nuevo pérdidas concentradas en el grupo en el que había sido más fuerte en diciembre) y las ganancias del PP y PSOE entre estos votantes. El gráfico 5 también muestra cómo, en junio, Unidos Podemos perdió espacio entre los votantes menos formados, un grupo en el que precisamente se recuperó bien el PSOE.

Si miramos por sectores profesionales nos encontramos que el Partido Popular y el Partido Socialista mantuvieron el voto de la mayoría de los jubilados (58,7% en junio y 55,1% en diciembre), y una parte muy importante de los parados (32,3% en diciembre y 38,8% en junio). Un dominio que se explica, esencialmente, por la fuerza del PP entre los primeros y del PSOE entre los segundos. Aunque no es nada desdeñable la fuerza de Podemos entre los parados (25,6 y 27,7%,

en junio y diciembre, respectivamente). Los partidos nuevos, por su parte, consiguieron entrar con fuerza gracias al voto de los cuadros medios, los empleados de servicios y los estudiantes. Podemos tenía también una fuerza importante en diciembre entre los obreros cualificados (28%). Sin embargo, este apoyo se erosionó de forma significativa en las elecciones de junio cuando quedó por detrás del PSOE entre estos votantes. El voto a Unidos Podemos también cayó mucho entre los estudiantes, en este caso parece que para irse a la abstención o a partidos más pequeños.

Por último, el gráfico 7 confirma la tendencia observada en las elecciones locales. Los nuevos partidos entran con más fuerza en las ciudades y municipios con más habitantes. Este hecho, junto al predominio de los nuevos partidos

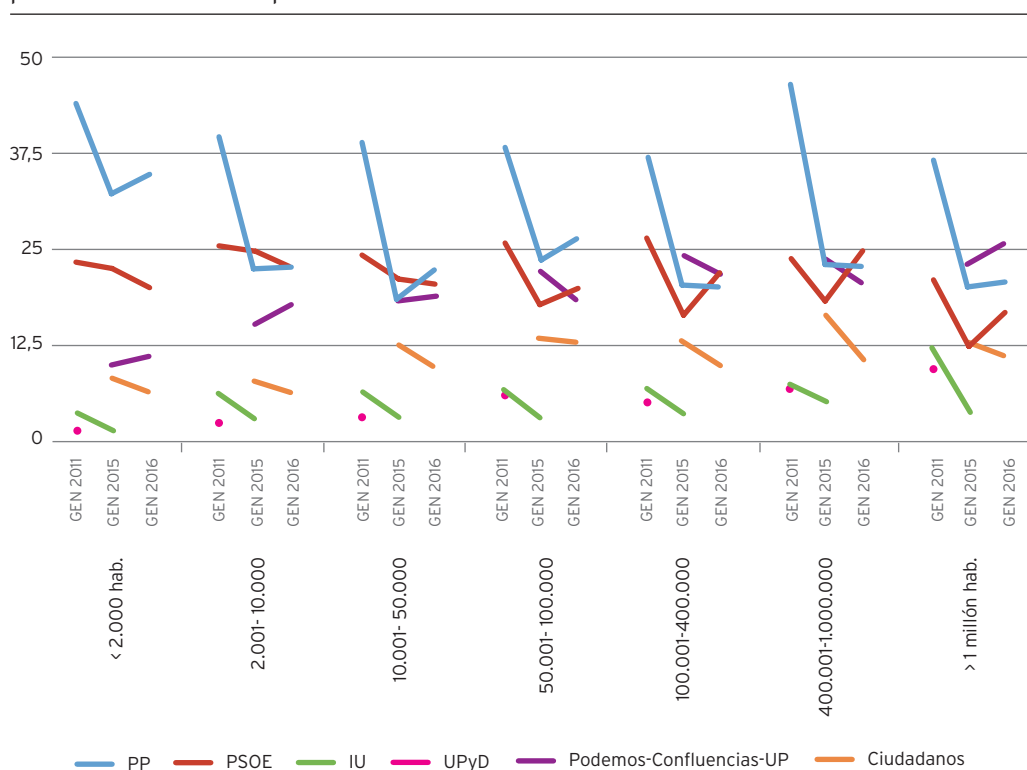
**GRÁFICO 6:** Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2011, 2015 y 2016, por grupo socioeconómico



Fuente Estudios Postelectorales CIS.



**GRÁFICO 7:** Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2011, 2015 y 2016, por tamaño de municipio



Fuente: Estudios Postelectorales CIS.

entre los más formados y los más jóvenes<sup>16</sup>, hace del voto de protesta español un voto de protesta diferente del que se ha observado en otros países del entorno como el Reino Unido, Francia o Estados Unidos<sup>17</sup>. En España son los jóvenes, los formados y los profesionales relativamente más liberales los que votan por el cambio para afrontar los riesgos del mercado globalizado, pero no los mayores ni los menos preparados. Esta

diferencia sociológica seguramente explique por qué el movimiento anti-*establishment* en España se ha ligado poco al euroescepticismo o la lucha contra la inmigración.

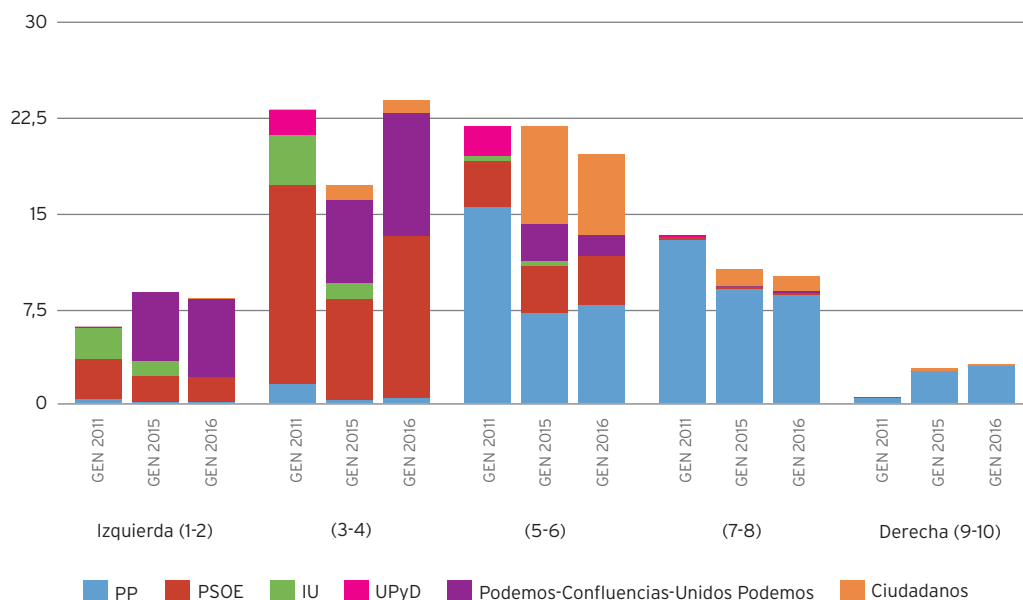
### 3.2. ¿Un nuevo espacio político? ¿O un mismo espacio con más actores?

Quizá tan importante como la composición socioeconómica de los electorados de cada partido, es la composición

<sup>16</sup> El voto joven también es un elemento que caracteriza el voto de protesta en Francia e Italia, pero no en Reino Unido o Estados Unidos.

<sup>17</sup> Para un análisis de datos comparados sobre las características del voto anti-*establishment* véase Inglehart R. y Norris P. (2006). "Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash". *Faculty Research Working Paper Series*. Harvard Kennedy School.

**GRÁFICO 8:** Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2011, 2015 y 2016, por ideología del elector



Fuente Estudios Postelectorales CIS.

ideológica de estos. Y, sobre todo, cómo esta composición ideológica se traduce en el espacio político.

En este sentido los datos muestran que, a pesar de los intentos de Ciudadanos y Podemos para mover la competición hacia una lógica diferente de la tradicional, el eje izquierda-derecha sigue teniendo un gran peso a la hora de explicar el voto en España. No solo los ciudadanos siguen siendo capaces de ubicarse en la escala que propone el CIS<sup>18</sup>, además la posición en el eje sigue explicando muy bien el voto de los españoles. Los partidos que dominan a un lado y al otro del eje son claramente diferentes. Así, Podemos y el PSOE

consiguen la gran mayoría de los votos de los electores que se posicionan entre el 1 y el 4 de una escala de 1 a 10, donde 1 es extrema izquierda y 10 es extrema derecha. De hecho, Ciudadanos consigue peores resultados en este espacio de los que conseguía UPyD en 2011. En cambio, en las posiciones que van del 5 al 10, Ciudadanos y el PP captan a la mayoría de votantes.

Dentro de los bloques también encontramos diferencias entre partidos. Ciudadanos consigue cuotas de poder comparables a las del PP en el espacio de centro (5-6), incluso llegó a superar al partido de Rajoy en este espacio en las elecciones de diciembre. Sin embargo,

<sup>18</sup> Solo un 13,3% de los encuestados no podían o no querían situarse en algún punto de la escala en diciembre (16,7% en junio), un porcentaje muy similar al del estudio postelectoral de 2011 (13,1%).

entre los votantes que se posicionan más allá del 6, el Partido Popular claramente domina el voto. De forma similar, Podemos y Unidos Podemos dominan claramente, incluso mejor de lo que lo hacía Izquierda Unida en 2011, el espacio de extrema izquierda (1-2). En cambio, a pesar del peso de Podemos, el PSOE gana en el espacio de izquierda (3-4); especialmente en las elecciones de junio.

El análisis anterior indica que a pesar de que la llegada de los nuevos partidos generó cierta sensación de cambio de espacio, en el momento en que se celebraron las elecciones generales de diciembre, los dos partidos se habían integrado perfectamente en el eje izquierda-derecha. De hecho, el espacio de competición del ciclo 2015-2016 es muy similar al anterior y la posición ideológica del PSOE y del PP prácticamente no varía en las percepciones de los ciudadanos (ver capítulo 8). Simplemente se han incluido nuevos actores haciendo que haya más posiciones representadas en el Parlamento. Podemos se ha acabado percibiendo como un partido a la izquierda del PSOE, muy cerca de la posición tradicional de IU. Mientras, Ciudadanos ha acabado como un partido a medio camino entre el Partido Popular y el PSOE, más a la derecha de lo que se había situado tradicionalmente a UPyD.

Ahora bien, que los ciudadanos hayan sido capaces de hacer suyo el eje izquierda-derecha no significa que el espacio de debate no haya cambiado. El eje izquierda-derecha se ha caracterizado tradicionalmente por ser flexible y capaz de absorber nuevos conflictos<sup>19</sup>. Esto podría indicar que las posiciones de los partidos en el eje ideológico estarían, quizás, representando un debate completamente distinto al que había en 2011. Además, hay motivos para creer que el nuevo espacio de competición se ha transformado. Por ejemplo, los votantes de Podemos y PSOE tienen percepciones muy distintas sobre cuál es la posición en el eje izquierda-derecha de sus respectivos partidos, y las valoraciones de Pablo Iglesias entre los socialistas están por debajo de las de Garzón, a pesar de que la posición de sus respectivos partidos sea parecida<sup>20</sup>.

Los datos del proyecto POLCON, del Instituto Universitario de Florencia, demuestran que, aunque la mayoría de cambios ya había empezado en 2011, la crisis ha cambiado los conflictos que componen el debate español<sup>21</sup>. Para empezar, la regeneración política ha entrado en la agenda de todos los partidos. También el regionalismo ha ganado peso en el debate, aunque en este caso, a costa de alejarse de la agenda de los principales

<sup>19</sup> Véase de Vries C., Hakhverdian A., y Lancee B. (2011). The Dynamics of voters' left/right identification: the role of economic and cultural attitudes. *Paper* para la ECPR General Conference.

<sup>20</sup> Véase Barbet B. (2016). "El conflicto entre PSOE y Podemos y los huérfanos de la izquierda". *Voz populi*, 9 de noviembre de 2016.

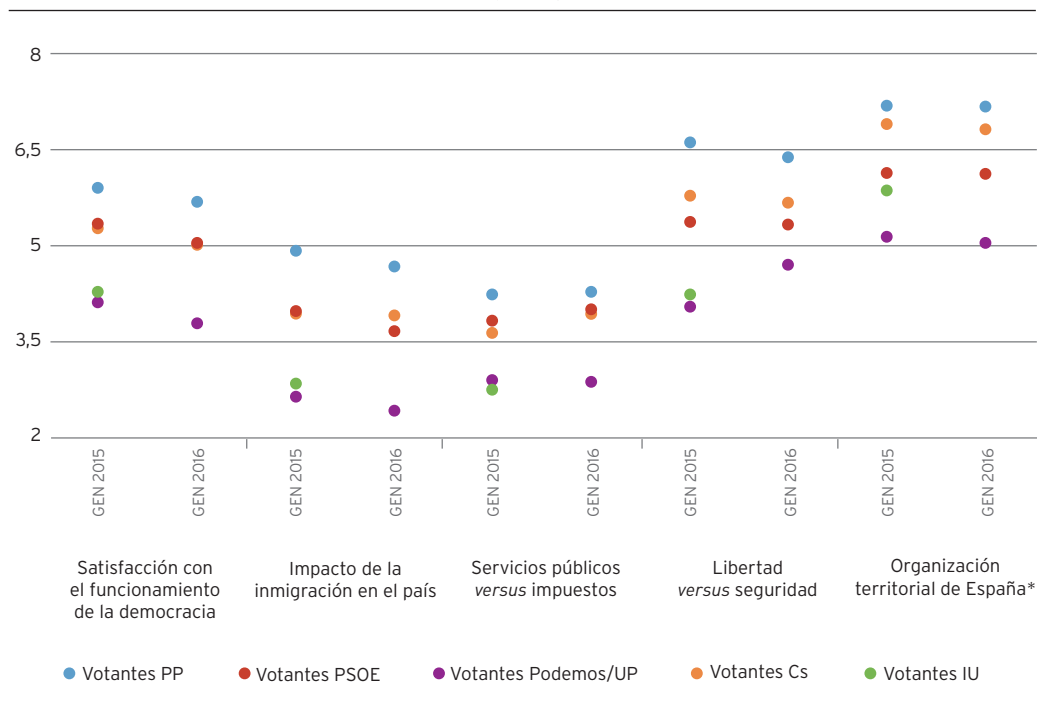
<sup>21</sup> Véase Vidal-Lorda G., Sánchez-Vitores I. y Hutter S. (2016). "¿Cómo ha cambiado la crisis nuestro conflicto político?". *Piedras de Papel*, 21 de junio de 2016.

partidos. Además, cuestiones como las libertades cívicas o económicas han perdido peso. La aparición de nuevos temas puede explicar las distintas percepciones de los ciudadanos sobre las posiciones de los partidos y la sensación de cambio en el debate español.

Sin embargo, y como se ha comentado anteriormente, ni los nuevos partidos ni los nuevos temas parecen haber cambiado la esencia ideológica del debate. La posición de los distintos actores políticos españoles sigue siendo fácilmente condensable en un solo eje de competición. Como refleja el gráfico 9, en todos los temas, los votantes del PP mantienen una posición más alta (generalmente asociada a la derecha)

en el espacio, ya sean peores percepciones sobre los inmigrantes, menos impuestos y servicios, más seguridad en detrimento de la libertad o más centralización. En la misma línea, siempre encontramos a los votantes del PSOE y Ciudadanos compartiendo un espacio central cercano con variaciones puntuales. Esta dinámica es así incluso en términos de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, un eje en el que Ciudadanos se supone que coincide con Podemos en su voluntad de cambiar el funcionamiento de la misma. Finalmente, en los puntos más bajos (izquierda) de las escalas, nos encontramos siempre a IU y a Podemos. Es importante señalar que ni los

**GRÁFICO 9:** Posición media votantes, por eje de conflicto



**Fuente** Estudios Postelectorales CIS.

La escala de organización territorial del estudio del CIS tiene 4 categorías en vez de 10, los datos se han normalizado para que fueran comparables.

debates que se dieron durante los seis meses de legislatura entre diciembre y junio, ni la coalición entre Podemos e Izquierda Unida de junio, modificaron significativamente las posiciones de los actores en el espacio.

La única diferencia entre la posición media de los votantes en los distintos temas la encontramos en las distancias entre los partidos. Por ejemplo, en el eje territorial las posiciones del votante medio del PSOE y de Ciudadanos se alejan más que en ningún otro eje. Además, a pesar de mantener el orden, las posiciones de los votantes en el eje económico (impuestos versus servicios públicos) están menos separadas que en otros ejes como el de la seguridad o el del impacto de la inmigración. La aparición de nuevos partidos en tiempos de crisis económica no ha incrementado la polarización en un eje que tradicionalmente divide poco a los españoles<sup>22</sup>.

Como se ha explicado en el capítulo 3, el mantenimiento de la unidimensionalidad del espacio es un factor importante de cara al futuro del escenario español porque la falta de ejes complementarios probablemente facilite las dinámicas de voto útil. La existencia de un solo eje que estructura el espacio implica que la mayoría de votantes tiene preferencias claras acerca de qué partidos prefieren que ocupe el Gobierno. Unas preferencias que pueden ser movilizadas por parte de los candidatos con más opciones de ser presidentes de gobierno en caso de elecciones competidas.

## 4. La estabilidad del cambio electoral

Una vez revisado el alcance, lógica y posibles implicaciones del cambio observado en este ciclo electoral, la última pregunta que queda por responder es la de su posible evolución en el futuro. Es decir, hasta qué punto el equilibrio alcanzado en las elecciones de junio es un equilibrio que se va a mantener, o es, por el contrario, una parada hacia un nuevo escenario político.

Esta última sección intenta, dentro de las limitaciones de las herramientas de predicción actuales, dar respuesta a esta pregunta. Para ello identifica tres posibles dinámicas que podrían cambiar el comportamiento de los españoles: el grado de consolidación de los distintos electorados y los espacios de competición que han quedado, la gestión de las tensiones internas sobre cuáles son las preferencias de gobierno de los partidos y el efecto del sistema electoral en las circunscripciones pequeñas y medianas.

### 4.1. Los espacios de competición abiertos

A pesar de la gran volatilidad observada entre las elecciones de 2011 y 2015, en los últimos meses las bases electorales de los distintos partidos parecen haberse estabilizado. El barómetro de octubre de 2016 del CIS mostraba que, con la excepción de un PSOE en estado de shock después de la dimisión forzada

22 Véase Fernández-Albertos J., y Manzano D. (2012). "The lack of partisan conflict over the welfare state in Spain". *South European Society and Politics*, 1-21.

de su secretario general, la fidelidad de todos los partidos se situaba por encima del 65%, siendo en muchos casos superior al 75%. Además, parece que, a pesar de su juventud, los partidos nuevos han generado ya una bolsa de votantes incondicionales de alrededor del 20%<sup>23</sup>. La mayoría de españoles parecen estar satisfechos y convencidos de su decisión electoral y tienen previsto mantenerla en el futuro.

Esta consolidación de los electorados aparece también en los datos sobre indecisos de los estudios postelectorales del CIS. En las elecciones de junio, un 17,7% de los españoles tuvieron dudas sobre qué partido votar. Un porcentaje relativamente inferior al de las elecciones de diciembre que fue del 26,1%. Es cierto que este cambio puede ser debido al carácter anticipado de las elecciones de junio, pero es probable que de algún modo muestre que, poco a poco, los indecisos se están decidiendo por una opción, y consecuentemente, la volatilidad esté disminuyendo.

No obstante, que se hayan reducido los espacios de indecisión no significa que no existan espacios de competición en el escenario español. Según los datos postelectorales del CIS hay cuatro grandes bolsas de votantes que dudaron sobre qué partido votar y que suponen cuatro grandes espacios de competición.

De estos cuatro espacios, el que separa al PP de Ciudadanos es el que mayor espacio ocupa. A pesar de haberse reducido entre diciembre y junio (pasando del 4,41% de los votantes a poco

menos del 3%), sigue siendo la duda más común entre los españoles que vacilan sobre qué partido votar. Tanto los datos postelectorales como los del barómetro de octubre muestran que, de momento, el gran ganador del espacio es el PP. Las transferencias de Ciudadanos al PP son mucho mayores que al revés. El alcance de estos movimientos y, sobre todo, la posibilidad de que una parte de estos indecisos pueda volver a Ciudadanos es una de las grandes incógnitas sobre el escenario futuro.

En un segundo espacio, Ciudadanos también parece tener una bolsa de votantes por la que compite con el PSOE. Una bolsa que supone un poco más del 2% de los votantes totales, y alrededor del 9% de los votantes de Ciudadanos y del 5% de los socialistas. A pesar de ser más pequeña, esta bolsa puede ser importante de cara al futuro porque, según la encuesta postelectoral del CIS, es el único espacio que no disminuyó de tamaño entre diciembre y junio. Es decir, aquellos que dudaron en diciembre seguramente lo siguieron haciendo en junio, o fueron sustituidos por otros que empezaron a dudar. Además, como hemos visto anteriormente, la posición media de estos dos partidos es muy similar haciendo que los discursos y propuestas de los dos partidos puedan ser bastante compartidos. La dinámica futura de este espacio estará muy condicionada por la estrategia que adopte el PSOE en el futuro y la capacidad que tenga Ciudadanos de mantenerse como un partido viable en la mayoría del territorio, así como a

23 Véase Llaneras K. (2016). "Cuántos votantes incondicionales tiene cada partido". *El País*, 16 de octubre de 2016.

posibles alianzas y acuerdos a los que las dos formaciones puedan llegar en su tarea de oposición a un gobierno del PP que necesita de sus apoyos.

En tercer lugar, existe un espacio de competición entre Podemos y PSOE. Este espacio ocupa alrededor del 2,5% del total del electorado y del 6% del electorado de los dos partidos, y parece haber disminuido entre diciembre y junio<sup>24</sup>. Sin embargo, la decisión del PSOE de haber facilitado, con su abstención, la formación del gobierno de Rajoy, puede revertir esta tendencia y aumentar el tamaño de los votantes indecisos entre estos dos partidos. Por el momento, la capacidad de la formación morada para convencer a votantes socialistas sigue siendo limitada. La gran mayoría de los desencantados parece haberse refugiado en la indecisión o la abstención<sup>25</sup>, y los análisis más detallados muestran que solo un 15% de los votantes socialistas son captables por Podemos en estos momentos<sup>26</sup>. Sin embargo, la decisión de hacer dimitir a Sánchez podría haber abierto la puerta a nuevas fugas de votantes socialistas hacia Podemos (el porcentaje que declaraba no estar dispuesto a votar jamás a Podemos pasaba del 52,1 al 47,7% en octubre y el porcentaje que se atribuía una probabilidad superior a 5 de votarlos pasaba del 18,1 al 23,7%)<sup>27</sup>.

Las estrategias y discursos tanto de Podemos como del PSOE, van a ser claves a la hora de determinar cómo se consolida este espacio de competición que ahora parece estar huérfano.

El último gran espacio de competición, el situado entre Podemos y Ciudadanos, es el único que parece haberse cerrado casi por completo durante 2016. Entre diciembre y junio, el porcentaje de votantes que dudaba entre las dos formaciones ha pasado de suponer un 2,2% del electorado, al 0,7%. Las negociaciones de gobierno, y los discursos que las acompañaron, devolvieron el debate al eje izquierda-derecha poniendo fin al intento de crear un nuevo eje de competición. Con las dos formaciones vetándose como socios de gobierno y con Podemos formalizando su alianza con Izquierda Unida, este espacio de competición parece haber perdido la relevancia que tenía.

Por último, cabe mencionar los espacios de competición con los partidos nacionalistas periféricos, unos espacios que, sobre todo en el caso catalán, son importantes debido al cambio del voto dual que antes se inclinaba mayoritariamente por el PSOE y ahora parece hacerlo por la coalición de Podemos.

En resumen, el nuevo escenario abrió distintos espacios nuevos de competición

24 En diciembre suponía el 3,02% del electorado y aproximadamente el 7% de los votantes de los dos partidos.

25 Solo el 4,2% del electorado socialista mostraba intención de votar Podemos, de acuerdo con el barómetro de octubre de 2016.

26 Véase Orriols L. (2016). "Podemos: ¿moderarse o 'cavar trincheras'?". *Piedras de Papel*, 3 de noviembre de 2016.

27 La decisión también habría cerrado la capacidad del PSOE de poder convencer a votantes de Podemos (el porcentaje de votantes de Podemos que declaraba no estar dispuesto a votar nunca a los socialistas aumentó del 36,6 en abril al 44,6% en octubre de 2016).

que generaron un aumento del número de indecisos y, por lo tanto, de la sensación de que los equilibrios eran temporales. Sin embargo, la mayoría de estos espacios parece que se están cerrando desde diciembre, y cada vez son menos los votantes que no tienen claro qué partido los va a representar mejor. Con las preferencias de los españoles cristalizadas, solo cambios en los incentivos estratégicos o grandes giros en la posición de los partidos deberían provocar movimientos relevantes en el escenario. Las próximas secciones repasan brevemente el alcance de estas dos posibilidades: la primera muy ligada a las estrategias de oposición y gobernabilidad de los distintos partidos; la segunda a las tendencias mayoritarias del sistema electoral español en las circunscripciones pequeñas y medianas.

#### 4.2. La incierta evolución de las estrategias de partido

Con el espacio y los temas de debate más o menos claros, la única gran duda que despiertan las estrategias de los distintos partidos en el escenario actual es cuáles van a ser sus preferencias a la hora de formar gobiernos. Como se ha explicado en los dos primeros capítulos, el colapso de la hegemonía de las tradicionales fuerzas políticas ha supuesto un cambio radical de escenario en la formación del poder ejecutivo. El Parlamento surgido de las elecciones de

diciembre no consiguió formalizar ningún gobierno con mayoría suficiente y la legislatura saliente de las elecciones de junio solo ha generado un gobierno en minoría sin apoyos estables. Las preferencias sobre pactos y coaliciones de gobierno de los distintos partidos aún no están claras y su formalización va a suponer el último gran mensaje político de los partidos a sus votantes.<sup>28</sup> Un mensaje que puede generar nuevas dudas entre los votantes descontentos con las preferencias de su partido y abrir nuevos espacios de competición.

En este sentido, el PP es el partido que menos ha sufrido hasta el momento a la hora de definir su posición. Por un lado, porque su estatus de fuerza más votada le facilita ser la fuerza que lidere el gobierno en caso de coalición; por el otro porque las encuestas muestran que la estrategia de este partido de buscar el respaldo de Ciudadanos y del PSOE cuenta con un respaldo amplio e incontestable entre sus electores<sup>29</sup>. El pacto liderado por el PP con el apoyo de Ciudadanos y del PSOE también parece ser el preferido de los electores de Ciudadanos. Aunque en su caso, la opción de que el gobierno lo encabece el PSOE también recibe el apoyo de una parte no despreciable de sus votantes. Esta bolsa de votantes que prefiere que el pacto lo lidere el PSOE frente al PP podría generar tensiones internas en el caso de que los dos grandes partidos tuvieran opciones

<sup>28</sup> Véase Falcó-Gimeno A. y Muñoz J. (2015). "A survey-embedded experiment on the effect of coalition signals". XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración.

<sup>29</sup> El 77% de los electores del PP creían que esta era la mejor opción según el estudio de Llaneras K. (2015). "Sondeo de *El Español* (II): crece el apoyo y cae el rechazo a un gran pacto PP-C's-PSOE". *El Español*, 16 de mayo de 2016.



y voluntad de liderar el gobierno, y Ciudadanos tuviera que decidir a quién quiere dar su apoyo. Unas tensiones que podrían suponerle problemas a esta formación o bien en su espacio de competición con el PSOE, o bien en su espacio de competición con el PP.

Los votantes de Podemos también parecen tener una opción de gobierno favorita en forma de pacto de izquierdas con el PSOE y, si fuera necesario, con el apoyo de los nacionalistas. Es de esperar, por lo tanto, que esta sea su posición en el futuro. Sin embargo, esta posición le puede generar tensiones internas en dos direcciones. En primer lugar, con la bolsa de hasta un 16% de los votantes de Podemos de diciembre que en mayo prefería pactar con Ciudadanos a pactar con los nacionalistas<sup>30</sup>. El cambio de estrategia de Ciudadanos y los cambios electorales de junio seguramente han limitado el alcance de esta tensión, pero depende de cómo evolucione el debate y el apoyo al partido morado, esta es una cuestión que podría volver a aparecer en el futuro.

Por otro lado, Podemos también cuenta con una bolsa de votantes que no quiere entrar en la dinámica de las negociaciones y que, por ejemplo, prefería ir a nuevas elecciones a pactar con nadie en mayo de 2016<sup>31</sup>. Las tensiones

en Podemos, pues, pueden ser especialmente complicadas de resolver, ya que implican riesgos de pérdidas en ambas direcciones. Sin embargo, si no hay voluntad de pacto con Podemos por parte del Partido Socialista, es probable que la formación morada pueda capear el debate sin grandes divisiones. Un cambio en la estrategia socialista podría volver a abrir debates internos importantes y cambiar las dinámicas del espacio de competición que separa a Podemos del PSOE, por un lado, pero también del que separa a Podemos de los sectores que hasta 2015 no votaban.

Por último, el Partido Socialista es el partido más dividido y el que más problemas tiene a la hora de definir cuál es su mensaje. Por una parte, porque los resultados de las elecciones le situaron como partido clave para el gobierno, haciendo que su posición tuviera una especial relevancia y visibilidad. Por otra parte, porque ninguna de las opciones de pactos de gobierno tenía siquiera el respaldo del 50% de sus votantes.<sup>32</sup> Esta falta de mayorías a nivel electoral se ha traducido en fuertes divisiones entre los dirigentes del partido. Unas divisiones que a su vez están muy relacionadas con un debate de mayor calado que parecen estar teniendo otros partidos socialdemócratas europeos sobre si

<sup>30</sup> De acuerdo con los datos de la encuesta hecha por Kiko Llaneras, publicada en *El Español* en mayo de 2016.

<sup>31</sup> Hasta un 10% de los votantes de Podemos prefería elecciones a ningún pacto, de acuerdo con la encuesta de Llaneras.

<sup>32</sup> Siguiendo la encuesta de Llaneras, el pacto con PP y Ciudadanos (liderado por el PSOE) tenía el apoyo del 24% de los votantes del PSOE de diciembre; el pacto, con Ciudadanos y Podemos era el favorito para el 35% de los votantes socialistas, y el acuerdo con Podemos y nacionalistas para el 12%. Las encuestas tampoco dejaban claro cuál era la opción que generaba más rechazo; solo la opción de dar apoyo a un gobierno liderado por el PP generaba cuotas de rechazo superiores al 20%.

ser una fuerza de izquierdas opuesta a las políticas de derechas (camino emprendido, por ejemplo, por los partidos socialistas portugués o sueco), o ser una fuerza del sistema opuesta a los nuevos populismos que cuestionan los consensos de las últimas décadas (una opción por la que se han decantado, por ejemplo, el SPD alemán o el partido socialista austriaco).

Por el momento, el PSOE parece haberse decantado por la opción que más rechazo generaba entre sus votantes, un gobierno del PP con apoyo de Ciudadanos y PSOE<sup>33</sup>. Sin embargo, la decisión ha estado acompañada de mucha polémica y no está claro que se vaya a mantener en el futuro. El desenlace de este debate y la posición que acabe adoptando el PSOE va a ser una de las principales claves para el futuro del sistema de partidos español. En primer lugar, porque, seguramente de ella depende el destino de la bolsa de votantes socialistas descontentos con la decisión del partido que mostraban las encuestas realizadas en otoño de 2016, y, por lo tanto, va a determinar qué partido se consolida como principal fuerza de la izquierda. En segundo lugar, la decisión final también va a ser clave a la hora de activar, o no, tensiones internas y movimientos políticos en los otros partidos del sistema, determinando qué espacios de competición se cierran y cuáles se reabren.

#### 4.3. ¿Partidos de tamaño mediano en un sistema electoral como el español?

El último elemento a tener en cuenta de cara al futuro son los incentivos que genera el sistema electoral y la dificultad de mantener un equilibrio de competición a cuatro partidos en las circunscripciones medianas (6 y 9 escaños a repartir) y las pequeñas (menos de 5). El limitado números de escaños a repartir en estas circunscripciones hace que el listón efectivo para conseguir un diputado sea muy superior al listón legal<sup>34</sup>. Este hecho provoca que los terceros y cuartos partidos sufran para lograr representación en las 18 circunscripciones medianas y, sobre todo, en las 27 pequeñas dificultando que la competición a cuatro partidos sea viable en el medio plazo.

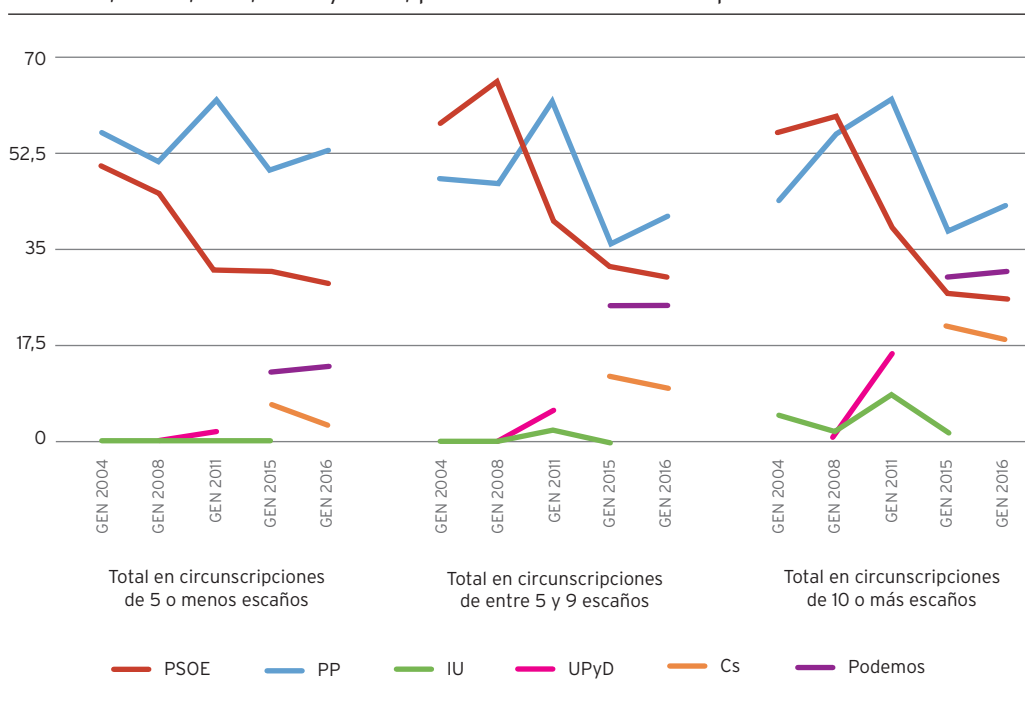
Ciudadanos y Podemos compiten considerablemente mejor de lo que lo hacían Izquierda Unida y UPyD por el 30% de escaños que se reparten en las circunscripciones pequeñas y el 45% que se reparten en las medianas. Sin embargo, siguen siendo considerablemente menos fuertes que el PP y el PSOE en ellas. En parte porque su electorado es muy urbano y, por lo tanto, las circunscripciones pequeñas les son menos favorables. Pero también por el efecto mecánico del sistema electoral.

Además, el cambio de diciembre a junio muestra que Ciudadanos tiene ya

<sup>33</sup> Tan solo un 4% apostaba por un gobierno del PP apoyado por el PSOE en la encuesta de Llaneras; y esta opción era la que más rechazo generaba también.

<sup>34</sup> El 19,2% y el 9,8%, respectivamente, según los cálculos de M. Ramos y P. Simón (2015) publicados en el artículo para *Zoom Político*, mencionado anteriormente.

**GRÁFICO 10:** Escaños conseguidos por los partidos en las elecciones generales de 2004, 2008, 2011, 2015 y 2016, por tamaño de circunscripción



Fuente: [Historiaelectoral.com](http://Historiaelectoral.com).

grandes problemas para obtener escaños en circunscripciones pequeñas, algo que genera grandes incentivos de sus votantes a cambiar su voto hacia una candidatura con más opciones de conseguir representación. Unas dinámicas de voto útil que limitarían aún más las opciones de que Ciudadanos consiguiera alguno de los más de 100 diputados que se juegan en estas circunscripciones (220 si contamos también las circunscripciones de tamaño medio en las que Ciudadanos resistió en junio, pero a bastante distancia del PP y PSOE).

Este riesgo de perder votantes hacia otras candidaturas con más opciones de conseguir representación es menos claro en el caso de Podemos. No solo porque

su pacto con IU le permitió a Podemos seguir siendo competitivo en las circunscripciones pequeñas en junio, sino también porque en las circunscripciones medianas es casi igual de competitivo que el PSOE. Es decir, sus votantes tienen muchos menos incentivos para optar por el voto útil hacia la otra fuerza de la izquierda. Sin embargo, cualquier cambio en el equilibrio actual que hiciera que o bien Podemos, o bien el PSOE, perdieran suficientes votos como para no tener capacidad para competir en las circunscripciones pequeñas y medianas, podría generar dinámicas de voto útil similares.

En resumen, el sistema español tradicionalmente solo ha generado partidos

grandes, partidos pequeños o partidos territoriales<sup>35</sup>. La fuerza de los nuevos actores en este ciclo parece haber moderado este efecto y permitir la entrada de partidos medianos (entre el 12 y el 20% de los votos). Sin embargo, los problemas para traducir votos en escaños en algunos espacios, junto con las preferencias unidimensionales que parecen definir el sistema aún, hacen sospechar

que los partidos más grandes pueden movilizar voto útil y generar dinámicas de concentración del voto. Unas dinámicas que implicarían que las terceras y cuartas fuerzas volvieran a sufrir para traducir sus votos en escaños y tener cuotas de representación que les permitan ser relevantes para la formación de gobierno.

<sup>35</sup> Véase Penadés A. (2015). “El sistema electoral y la destrucción creadora (de partidos)”. *Piedras de Papel*, 31 de marzo de 2015.

# Conclusiones

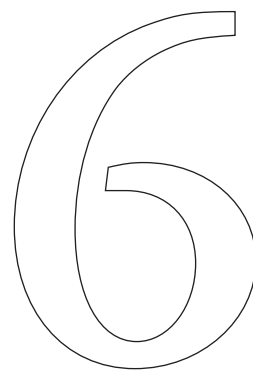
**1** El ciclo electoral 2015-2016 ha estado marcado por la entrada, con una fuerza hasta ahora inaudita, de dos partidos que competían por la hegemonía que habían mantenido hasta entonces el PP y el PSOE.

**2** Aunque la magnitud del cambio ha sido menor a las expectativas que en algún momento se tuvieron, y las nuevas formaciones perdieron algo de fuerza en las segundas elecciones de junio, el sistema español ya no se puede calificar como un sistema bipartidista. A pesar de la fuerza desigual, los nuevos partidos se han vuelto relevantes y necesarios para gobernar.

**3** Los votantes de Ciudadanos y Podemos tienen un perfil muy distinto al observado en los partidos anti-establishment de otros países. Son jóvenes, urbanos y con un alto nivel de estudios. Esto tiene consecuencias claras sobre el tipo de discursos y políticas que estos partidos han estado defendiendo.

**4** A pesar del discurso de cambio, la entrada de Podemos y Ciudadanos no parece haber cambiado el espacio de competición electoral, ni sus lógicas. Los votantes españoles tienen ahora más opciones, pero sus opciones siguen estando, principalmente, alienadas en un solo eje de competición que hace que casi no existan espacios de competición cruzados.

**5** A pesar de que los electorados parecen estar consolidando, hay dos elementos claves que pueden hacer que el equilibrio alcanzado no sea definitivo de cara al futuro. Por un lado, las reacciones de los votantes a las preferencias en términos de coaliciones electorales de sus partidos. Y, por el otro, las dinámicas del sistema electoral que hacen muy difícil que se pueda mantener una competición entre cuatro partidos en las circunscripciones de tamaño reducido.



# Un ajuste sin completar: ¿una década perdida para la economía española?

## 1. Introducción

En los siguientes capítulos, el énfasis del análisis sobre el funcionamiento de la democracia en España oscila de los aspectos procedimentales a los resultados generados por nuestro sistema político. Sin duda, uno de los resultados más importantes es el económico, sobre todo a partir de 2010 cuando la “Gran Recesión” golpeó España de forma considerable.

Desde su incorporación a la moneda única en mayo de 1998, España comenzó un ciclo de fuerte crecimiento económico basado en la acumulación de deuda privada y externa, pérdida de productividad e incremento del déficit de la balanza por cuenta corriente, desequilibrios todos que, una vez estallada la crisis financiera internacional de 2008, situaron a nuestra economía en una posición de fuerte debilidad estructural, a la que se unió el notable incremento de los déficit públicos y de la deuda pública en la primera fase de la crisis.

En mayo de 2010, España inicia un proceso de ajuste económico que se acelera con las políticas puestas en marcha por el Partido Popular a partir de diciembre de 2011, cuyos efectos llegan hasta el año 2016 y avanzan hacia el futuro, dando lugar a lo que será casi una década de ajustes y reformas. El objetivo del programa de ajuste no era situar a España ante una nueva senda de crecimiento, sino corregir los desequilibrios macroeconómicos acumulados durante nuestra pertenencia a la eurozona. Nos adentramos en la nueva legislatura sin haber terminado todavía el proceso de corrección de estos desequilibrios, habiendo provocado una importante fractura social, y dejando de lado los factores clave para el fomento del crecimiento económico a largo plazo.

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer una panorámica del proceso de ajuste realizado entre 2012 y 2016, sus resultados económicos y sociales, así como las perspectivas económicas para el nuevo periodo, que se alargarán hasta el año 2020.

## **2. Un balance del legado económico del Partido Popular entre 2012 y 2016**

En noviembre de 2011, el Partido Popular alcanzaba una de sus mayores victorias electorales desde su fundación, obteniendo una importante mayoría absoluta que le permitiría tener las manos libres

para poner en marcha el conjunto de reformas económicas que planteaba su agenda. Aunque el PP había alcanzado el gobierno con un mensaje de recuperación, evitando plantear al electorado las duras decisiones que estaban dispuestos a tomar, las medidas de ajuste no se hicieron esperar y ya en el segundo consejo de ministros se anunciaron las primeras subidas de impuestos y recortes del gasto público<sup>1</sup>, a través del Real Decreto Ley de Medidas de Orden Económico y Social y de Corrección del Déficit Público<sup>2</sup>, además de un acuerdo de no disponibilidad de gasto sobre los presupuestos prorrogados de 2011. Esta aprobación legislativa por la vía del real decreto inauguraría un periodo donde el uso de este instrumento –decreto ley–, inicialmente pensado para circunstancias excepcionales, se extendería como práctica común durante la primera parte de la legislatura como ya ha quedado señalado en los capítulos anteriores.

Sucedrían a estas medidas urgentes una precipitación de decisiones de hondo calado económico y político, entre las cuales cabe señalar, como las más relevantes, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y el Real Decreto Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma laboral. La intensidad del proceso de reformas no logró efectos inmediatos en la percepción de los mercados sobre la marcha de la economía española, ya que estos situaban su foco en la pésima situación del sistema financiero, dando

<sup>1</sup> Referencia del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2011.

<sup>2</sup> Real Decreto Ley 20/2011, del 31 de diciembre de 2011.

la sensación durante el año 2012 de que el gobierno se encontraba desbordado por los acontecimientos<sup>3</sup>, que llevaron a la solicitud del rescate financiero al Mecanismo Europeo de Estabilidad en junio de 2012.

Solo en septiembre de 2012, tras una sucesión de medidas legislativas vinculadas al rescate financiero, y nuevos acuerdos de no disposición sobre unos presupuestos aprobados tardíamente para evitar efectos negativos en las elecciones andaluzas de 2012, el gobierno del Partido Popular pudo presentar una estrategia de política económica, un documento resumen de su plan de acción para toda la legislatura, en el que el gobierno plasmaba una argumentación justificativa de las decisiones tomadas durante los primeros meses de la legislatura, así como una agenda de actuación para los siguientes tres años.

El documento de Estrategia de Política Económica<sup>4</sup>, presentado en septiembre de 2012, supuso la primera sistematización de los elementos clave de la política económica para el resto de la legislatura, señalando tanto los retos pendientes como las prioridades de actuación. En el documento, el gobierno reconocía las siguientes dificultades a las que hacer frente: situación de recesión económica, elevado desempleo, alto coste de financiación, pérdida de competitividad internacional, elevado déficit público, excesiva deuda externa y debilidad del sistema financiero. Ante esta situación, el ejecutivo popular

propuso tres objetivos para la estabilización de la economía española:

- Lograr la estabilidad macroeconómica.
- Mejorar los costes de financiación para incrementar los niveles de inversión.
- Incrementar la flexibilidad de los mercados para permitir un ajuste en los precios relativos.

Para lograr dichos objetivos, el gobierno planteaba tres líneas estratégicas de actuación: consolidación fiscal, a través de una política de incremento de los ingresos públicos y de reducción del gasto público, reforma del sistema financiero, con la ejecución del rescate a las entidades bancarias, y propuesta de reformas estructurales para incrementar la flexibilidad de la economía española y su competitividad basada en costes. A continuación, se ofrece un breve balance de las políticas puestas en marcha y de los resultados obtenidos.

### 2.1. Consolidación fiscal

Al finalizar el año 2011, España se encontraba en una difícil situación de insostenibilidad de sus cuentas públicas, con un déficit público del 9,1% del PIB. Este desequilibrio se situaba, en aquel momento, fuera de la senda de consolidación fiscal diseñada a través del programa de estabilidad que España había acordado con la Unión Europea, que suponía que para el año 2013 el déficit

<sup>3</sup> Véase el trabajo de Sevilla J. (2015). “Seis meses que condujeron al rescate”. Barcelona: Deusto.

<sup>4</sup> Estrategia Española de Política Económica: balance y reformas estructurales para el próximo semestre. Consejo de Ministros del 27 de septiembre de 2012.



público debía situarse por debajo del 3% del PIB. El motivo fundamental de dicha desviación fue el desajuste temporal entre los ingresos y gastos previstos y los reales de las administraciones territoriales, que generaron un déficit público de cerca del 5% del PIB solo en dichas administraciones, manteniendo la Administración General del Estado un déficit en línea con lo establecido en el programa de convergencia.

Dada esta situación, el gobierno del Partido Popular orientó su política fiscal a contener el déficit público de las Comunidades Autónomas y Gobiernos Municipales, a través de la puesta en marcha de diferentes mecanismos de recentralización de las finanzas públicas autonómicas. El primero de ellos fue la aprobación de la ley orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada el 27 de abril, en la que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas incrementaba notablemente el control sobre las cuentas públicas de las administraciones territoriales, incluyendo techos de gasto y objetivos límite en materia de déficit público. A esta normativa se sumaban las iniciativas destinadas a desbloquear la situación de liquidez inmediata de muchas Comunidades Autónomas, para lo cual se puso en marcha el Fondo de Liquidez Autonómica y el Plan de Pago a Proveedores, cuyo objetivo era centralizar el pago de la deuda comercial y facilitar liquidez a los gobiernos autonómicos para atender sus necesidades más inmediatas. El uso

conjunto de los instrumentos de control y de asistencia financiera supuso un importante alivio a las condiciones de tesorería, al tiempo que un notable recorte en las condiciones de autonomía fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas, que no han visto, a lo largo de este periodo, cumplidas sus expectativas de mantener un diálogo sobre un nuevo sistema de financiación territorial.

Paralelamente a estas medidas de centralización del gasto territorial, el ejecutivo introdujo nuevas reformas en materia de control del gasto sanitario, con la incorporación de nuevas fórmulas de copago farmacéutico en función de la renta<sup>5</sup>, al tiempo que se planteaban la reducción del coste de la función pública con la amortización de puestos, la eliminación de una paga extra y la reducción y reforma del sector público. De la misma manera, se endurecieron las condiciones para acceder a las prestaciones por desempleo, y se dejaron sin dotar importantes partidas relacionadas con la ley de dependencia.

Por la vía de los ingresos el gobierno incrementó el Impuesto sobre el Valor Añadido<sup>6</sup>, aprobó un gravamen complementario sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y promovió una intensificación de la lucha contra el fraude fiscal que incluyó una amnistía fiscal para aquellos que se encontraran en situación irregular<sup>7</sup>.

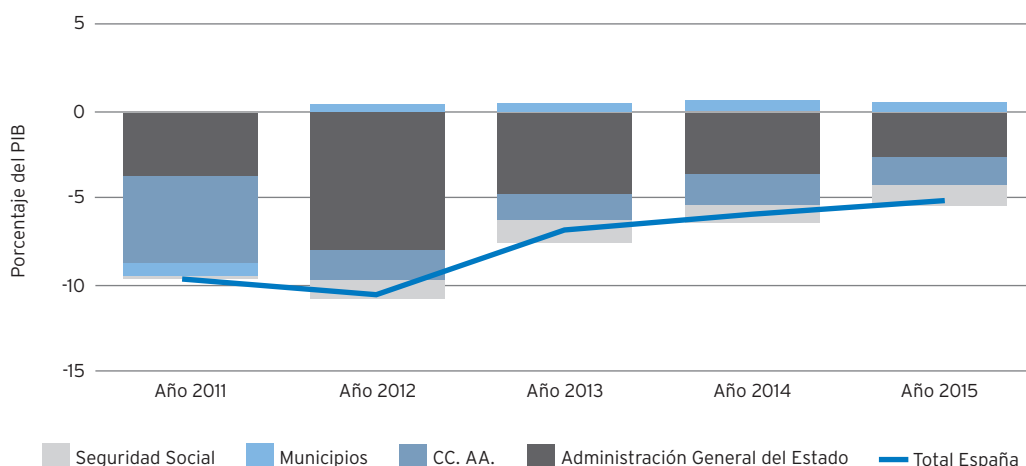
Los resultados de estas medidas han sido, durante estos años, ambivalentes. El gobierno del Partido Popular ha sido

<sup>5</sup> Real Decreto Ley 16/2012 de 20 de abril.

<sup>6</sup> Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio.

<sup>7</sup> Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo.

**GRÁFICO 1:** Evolución datos de consolidación fiscal 2011-2015



Fuente Eurostat.

capaz de reducir sustancialmente el gasto público durante el periodo 2012-2015, si bien no ha logrado cumplir sus objetivos en materia de consolidación fiscal y a mediados de 2016, España se encontraba todavía lejos de cumplirlos, fijados inicialmente para alcanzar un déficit público por debajo del 3% del PIB durante el año 2016.

Como se puede observar en el gráfico 1, el ajuste fundamental del gasto público entre 2011 y 2015 se produjo en la reducción drástica del gasto público de las Comunidades Autónomas, que pasó de representar en 2011 el 18,1% del PIB al 15,7% en 2015, mientras que el gasto de las demás administraciones se mantenía constante respecto del PIB. De hecho, la Administración General del Estado, que tuvo que asumir en 2012

el coste íntegro del rescate financiero, tuvo en 2015 un gasto total superior al de 2011, y el déficit de la misma solo se había reducido en un punto.

Esta presión sobre los gastos de las Comunidades Autónomas se ha trasladado a las partidas más importantes que gestionan las mismas, esto es, la sanidad y la educación, que representan alrededor del 60% del gasto de dichas administraciones territoriales. De acuerdo con un estudio de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada<sup>8</sup>, el gasto público en educación en las Comunidades Autónomas se redujo un 16% entre 2011 y 2014 –último año disponible– mientras que el gasto en sanidad se redujo un 6,6% y en protección social un 9,7%.

<sup>8</sup> Véase el trabajo de Conde-Ruiz J.I., Díaz M., Marín C., y Rubio-Ramírez J. (2016). “Sanidad, educación y protección social. Recortes durante la crisis”. *Estudios sobre la Economía Española* 2016/17. Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

**TABLA 1:** Evolución de los ingresos y gastos públicos 2011-2015 en porcentaje del PIB

	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015
<b>Total España</b>					
Ingresos	36,2	37,5	38,2	38,6	38,2
Gastos	45,8	48,0	45,1	44,5	43,3
Saldo	-9,6	-10,5	-6,9	-5,9	-5,1
<b>Administración General del Estado</b>					
Ingresos	16,6	17,8	17,6	17,9	17,8
Gastos	20,2	25,7	22,4	21,6	20,4
Saldo	-3,6	-7,9	-4,8	-3,7	-2,6
<b>Comunidades Autónomas</b>					
Ingresos	13,0	16,5	14,4	14,1	14,1
Gastos	18,1	18,3	15,9	15,8	15,7
Saldo	-5,1	-1,8	-1,5	-1,7	-1,6
<b>Municipios</b>					
Ingresos	6,0	6,2	6,4	6,5	6,3
Gastos	6,8	5,9	5,9	5,9	5,9
Saldo	-0,8	0,3	0,5	0,6	0,4
<b>Seguridad Social</b>					
Ingresos	14,7	14,4	14,5	14,3	13,5
Gastos	14,8	15,4	15,7	15,4	14,8
Saldo	-0,1	-1,0	-1,2	-1,1	-1,3

Fuente Eurostat.

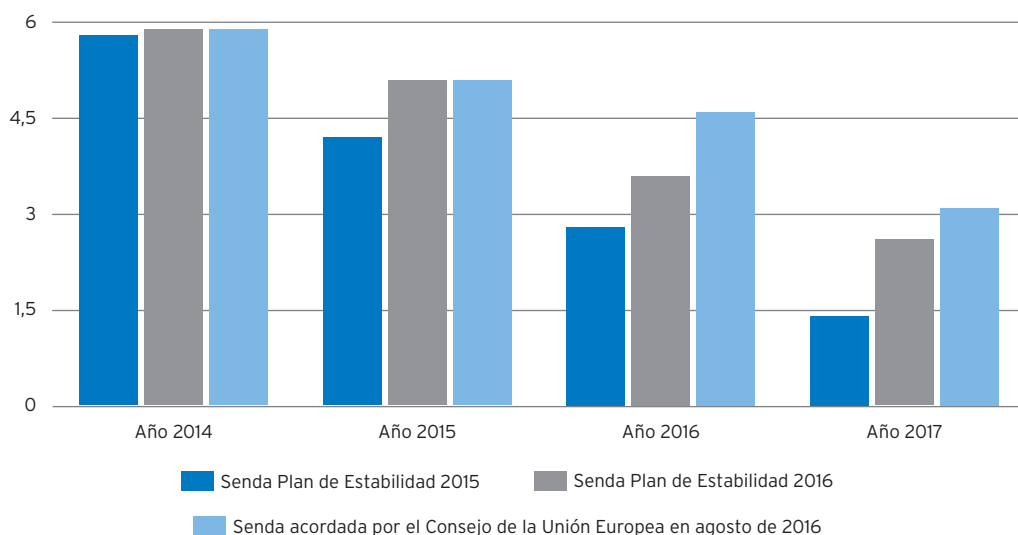
Con todo, las medidas adoptadas por el gobierno en 2015, en vísperas de las elecciones autonómicas, municipales y generales, supusieron una relajación de los objetivos de gastos e ingresos públicos, produciendo una desviación notoria en la senda de consolidación fiscal prevista en el Programa de Estabilidad. De acuerdo con el informe 2015 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las reformas sobre la legislación impositiva, particularmente la reforma del IRPF

y la reforma de las retenciones a cuenta del Impuesto de Sociedades, supusieron un impacto negativo en los ingresos fiscales de 7846 millones de euros en 2015<sup>9</sup>, y una nueva reducción de ingresos de 5072 millones de euros entre enero y septiembre de 2016<sup>10</sup>. España se encontró en 2015 con un déficit público igual al 5,1% del PIB, cuando el objetivo pactado inicialmente con Bruselas suponía un déficit del 4,2% del PIB. Esta desviación alertó a la Comisión Europea

<sup>9</sup> Agencia Española de Administración Tributaria. Informe anual 2015.

<sup>10</sup> Agencia Española de Administración Tributaria. Informe mensual de septiembre de 2016.

**GRÁFICO 2:** Incumplimientos y correcciones en la senda de consolidación fiscal 2014-2017



Fuente: Comisión Europea.

que ha planteado un nuevo ajuste fiscal pendiente de ejecutar entre 2016 y 2017, y ha prolongado nuestra participación en el Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea hasta el año 2018. Los datos adelantados de ejecución del déficit público para 2016 muestran, en cualquier caso, que España sigue manteniendo un serio problema de consolidación fiscal, que ha supuesto un nuevo programa de ajuste en agosto de 2016 propuesto por la Comisión Europea y el Consejo Europeo, si bien no se ha materializado inicialmente en sanciones.

Los resultados de este proceso de consolidación fiscal no han sido capaces de gestionar uno de los elementos que más negativamente puede afectar al desempeño futuro de la economía española: su nivel de deuda pública. Entre 2011 y 2016, la deuda pública de España se ha incrementado en más de

30 puntos, pasando del 69,5% del PIB en 2011 al 101% en 2016. El peso de esta deuda pública está hoy atemperado por su escaso coste medio, debido a que las operaciones del Banco Central Europeo, y en especial el Quantitative Easing (QE), han permitido reducir notoriamente el interés que España paga por ella desde el año 2012. Pero su importancia sigue presente en un posible futuro escenario en el que el BCE vuelva a elevar los tipos de interés.

## 2.2. Reforma del sistema financiero y el acceso a la financiación

El segundo gran pilar de reforma económica de la última legislatura ha sido el proceso de reforma del sector financiero, acometido precipitadamente tras el fracaso de la experiencia de las anteriores reestructuraciones realizadas por el ejecutivo socialista. A principios

de 2012, el sistema financiero español se encontraba en una situación francamente comprometida debido al deterioro notorio de los activos que las entidades financieras mantenían en sus balances, fruto de la expansión incontrolada del crédito inmobiliario entre 2001 y 2008. En mayo de 2012, todas las alarmas sueñan cuando el buque insignia del proceso de reestructuración, Bankia, fruto de la “fusión fría” de siete cajas de ahorro<sup>II</sup>, hacía aguas por una pésima gestión de sus activos y la detección, por parte de la entidad auditora, de un desfase patrimonial que llevaba a la entidad a la bancarrota y a su nacionalización.

En junio de 2012, España se veía obligada a solicitar al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y al Mecanismo Europeo de Estabilidad un rescate por valor del 4% del PIB para recapitalizar el sistema financiero a través de Fondo de Reestructuración Ordenada del Sector Bancario (FROB), nacionalizando no solo Bankia sino también otra serie de entidades financieras creadas por las Cajas de Ahorro. El agujero de Bankia se estimó en más de 21.000 millones de euros, siendo por lo tanto, una de las mayores quiebras financieras de la historia. España, a través del memorando de entendimiento firmado el 20 de julio, establecía una triple vía de actuación: recapitalización del sector bancario, limpieza de los activos contenidos en balance, y fomento de las fusiones y adquisiciones entre entidades financieras.

El proceso de recapitalización financiera supuso el desembolso de más de

38.000 millones de euros en diferentes entidades, que fueron posteriormente privatizadas o que se mantienen bajo control del gobierno, como Bankia o del Banco Mare Nostrum (resultante de la fusión fría de Caja Murcia, Caja Penedés, Caja Granada y SA Nostra). Tras la recapitalización, el Estado inició un proceso de reprivatización, incluyendo la cotización de Bankia en la Bolsa de Madrid.

Respecto a la limpieza de los activos deteriorados contenidos en los balances, España puso en marcha la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), destinada a ejercer como “banco malo”, al comprar por el precio contable aquellos activos tóxicos –viviendas, préstamos hipotecarios deteriorados– que entorpecían el desarrollo del sector bancario. La SAREB se fundó con una participación privada del 55% y una participación pública del 45%, acciones propiedad del Fondo de Reestructuración Ordenada del Sector Bancario. A través de su puesta en marcha, la SAREB se hizo cargo de otros 50.000 millones de euros correspondientes a activos deteriorados, siendo el 80% activos financieros y el 20% activos inmobiliarios. Cumpliendo su función de “banco malo”, los resultados antes de impuestos de la SAREB han sido invariablemente negativos desde su creación, acumulando unas pérdidas de 2400 millones de euros a 31 de diciembre de 2015. El motivo de esta situación es la diferencia entre el valor contable por el

<sup>II</sup> Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, Bancaja, Caja de Canarias, Caja de Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia y Caja Rioja.

que el sistema financiero contabilizaba sus activos y el valor de mercado de los mismos. Esta diferencia es el motivo de las pérdidas de la SAREB, quien compró a precio contable y está vendiendo a precio de mercado, mucho más bajo que el anterior. Esta situación se espera que sea reversible a largo plazo, cuando el mercado inmobiliario se reactive y los activos recuperen sus precios<sup>12</sup>.

El tercer elemento de reestructuración fue el fomento de las fusiones y adquisiciones, particularmente de las cajas de ahorro rescatadas. Entre 2011 y 2015, el proceso ha llevado a la desaparición de numerosas entidades. De las 45 cajas de ahorro existentes en 2010, a finales de 2015 solo quedaban dos operativas, habiendo sido el resto integradas en diferentes entidades bancarias. Este proceso ha supuesto un importantísimo ajuste operativo, con la desaparición de más de 40.000 puestos de trabajo vinculados a la actividad financiera de las cajas, y el cierre de más del 40% de las oficinas abiertas en 2008<sup>13</sup>. El resultado es la desaparición virtual de las cajas de ahorro de nuestro sistema financiero, convertidas en fundaciones destinadas a gestionar su obra social, pero desprovistas ya del carácter de instrumento financiero destinado al desarrollo social que aparecía en los estatutos originarios.

El proceso de reestructuración no ha estado exento de escándalos por la mala gestión acumulada, incluyendo procesos penales para cargos directivos,

y la identificación de prácticas abusivas tanto a la hora de otorgar préstamos – sobrevaloración de activos, cláusulas suelo, préstamos multidivisa– como a la hora de captar capital –preferentes y subordinadas, salida a bolsa de Bankia– que han deteriorado notablemente la imagen de confianza que el sector financiero debe proyectar hacia el ahorrador y consumidor, y han tenido nuevos impactos en las estructuras de balance de algunas entidades, obligadas judicialmente a revertir algunas de estas prácticas.

Con todo, el proceso de reestructuración financiera puede darse por prácticamente culminado, los resultados del mismo han sido considerados como positivos por parte de la Comisión Europea<sup>14</sup>, y sus efectos sobre la recuperación del crédito han sido positivos, aunque menores de lo esperado. En el último test de stress realizado por el Banco Central Europeo, las entidades financieras españolas obtuvieron buenos resultados, si bien la variación anual de la cartera de crédito total para el sector privado sigue en tasas negativas.

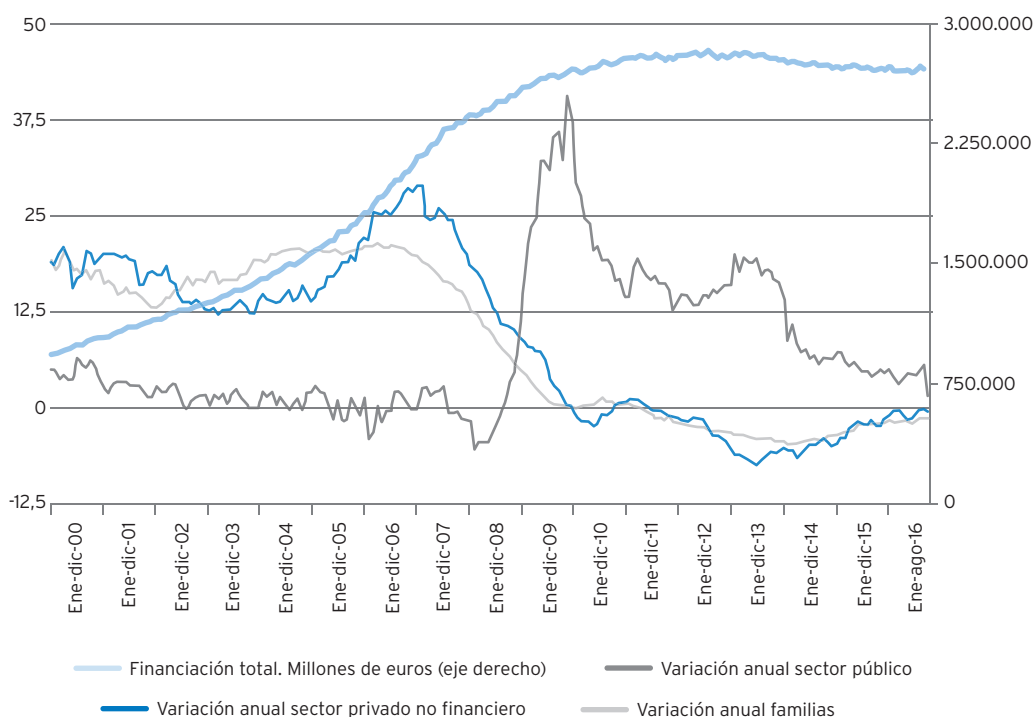
Esta situación se corresponde con el proceso de desapalancamiento financiero de la economía española, que lleva desde el inicio de la crisis reduciendo sus niveles de deuda privada, si bien el incremento de la deuda pública ha compensado con creces este esfuerzo, de manera que la economía española mantiene hoy unos niveles de

<sup>12</sup> Memorias de la SAREB correspondientes a 2012, 2013, 2014 y 2015.

<sup>13</sup> Sector CECA: evolución regulatoria y financiera. En: Asociación Bancaria CECA [en línea] [consultado el 15 de junio de 2016]. Disponible en: [www.ceca.es](http://www.ceca.es)

<sup>14</sup> European Commission. Post-program surveillance report. Spring 2016. Institutional Paper 27. Junio de 2016.

**GRÁFICO 3:** Financiación al sector privado y público. Tasas de variación anual



**Fuente** Banco de España.

endeudamiento muy similares a los ofrecidos a finales del año 2011.

La política de reestructuración bancaria se ha visto complementada con la política del Banco Central Europeo, el cual, a partir del QE y de su política monetaria de bajos tipos de interés y liquidez prácticamente ilimitada, ha reducido en gran medida el coste de financiación bancaria. Pero esta política ha tenido un resultado ambivalente, por cuanto las entidades financieras encuentran dificultad para obtener beneficios de su actividad finan-

ciera en este contexto de alta liquidez y bajos tipos de interés. Esta presión a la baja de los beneficios del sector bancario está suponiendo una nueva ronda de reestructuración interna, incluyendo nuevas reducciones de capacidad, ampliaciones de capital y un horizonte de una nueva ronda de fusiones en el sector.

En conclusión, la puesta en marcha de la reestructuración bancaria permitió salvar la situación crítica del año 2012, a costa de someter a España

<sup>15</sup> De acuerdo con el discurso del subgobernador del Banco de España Fernando Restoy en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en junio de 2016, en el que citaba datos provenientes de estudios de Banco de España, la rentabilidad del capital del sector bancario español alcanzó en 2015 la cifra del 5,6%, mientras que su coste de capital se situaba en torno al 6,8%.

a un rescate por parte de las instituciones europeas, y todavía hoy, pese a su culminación, se enfrenta a un alto nivel de endeudamiento de la economía española, y a problemas operativos derivados de la falta de rentabilidad de las entidades bancarias<sup>15</sup>, lo cual apunta a una más que previsible nueva fase de reestructuración y concentración del sector. A su vez, cabe señalar que, de acuerdo con la información presentada por el Banco de España, buena parte de los fondos destinados al rescate bancario no se recuperarán en el corto plazo, pasando directamente a engrosar el déficit público. De acuerdo con esta institución, de los 51.303 millones de euros destinados al saneamiento del sector financiero, en 2016 solo se habían recuperado 2686 millones<sup>16</sup>.

### 2.3. Reformas estructurales

El tercer pilar de la estrategia económica de la legislatura (2011-2015) fueron las llamadas reformas estructurales. Estas reformas, de múltiple naturaleza, se plantearon con el objetivo de mejorar la competitividad de la economía española,

permitiendo una mayor flexibilidad y un ajuste basado en precios relativos.

#### *La reforma del mercado laboral como proceso de devaluación interna*

La estrategia de Partido Popular situaba la reforma laboral en el centro de la política de reformas estructurales, concretada a través del Real Decreto Ley 3/2012, del 10 de febrero. Los ejes clave de la reforma se situaban en el abaratamiento del coste de despido (que pasó, en el caso de los despidos improcedentes, de 40 a 33 días por año trabajado) y la limitación del alcance de los convenios colectivos (incorporando la cláusula de descuelgue del convenio y eliminando la ultra actividad de los mismos), así como una serie de medidas destinadas a mejorar la flexibilidad interna y las políticas activas de empleo.

Los resultados de la reforma no pueden considerarse positivos: entre mayo de 2012 y 2013, España destruyó 629.000 puestos de trabajo según afiliación a la seguridad social, cifra solo superada por la caída producida en la primera parte de la crisis entre 2008

**TABLA 2:** Ocupados y parados entre 2011 y 2016

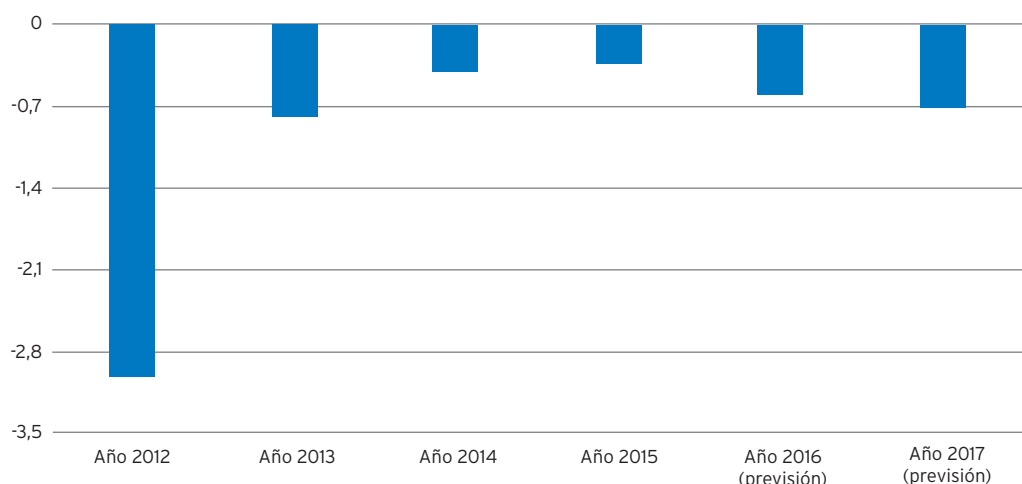
	4º trimestre de 2011	3º trimestre de 2016
Activos	23.440.000	22.848.300
Ocupados	18.153.000	18.527.000
Parados	5.287.000	4.328.000

Fuente INE.

<sup>16</sup> Banco de España. Nota informativa del 6 de septiembre de 2016.

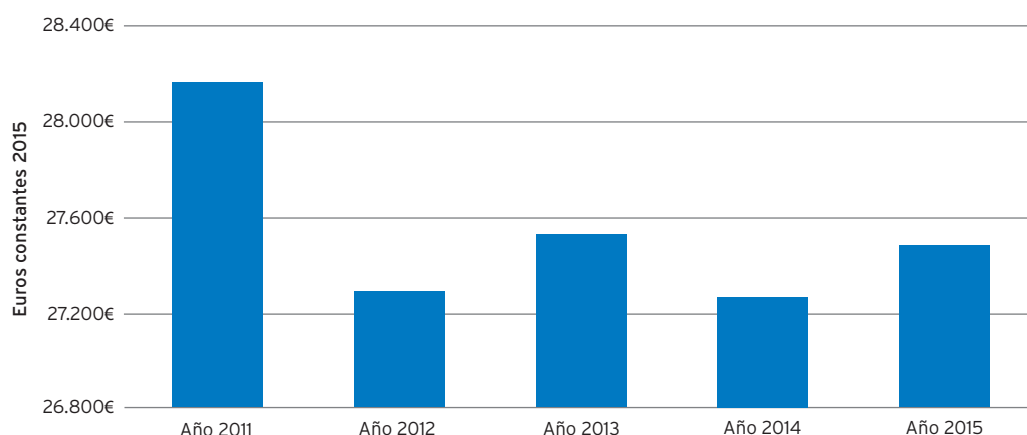


**GRÁFICO 4:** Coste laboral unitario real. Variación anual



Fuente Comisión Europea.

**GRÁFICO 5:** Salario bruto medio en España 2016

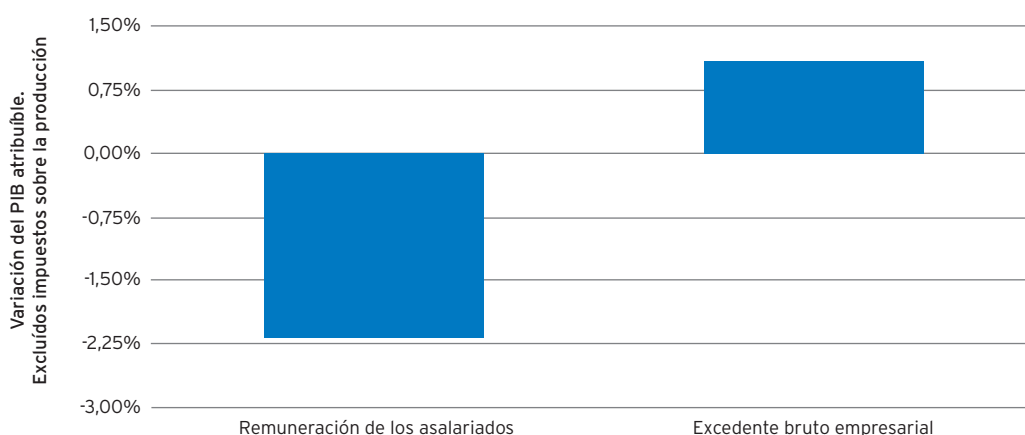


Fuente OCDE.

y 2009, alcanzando, en diciembre de 2013, una tasa de paro del 26,1%. La tasa de paro se ha ido reduciendo desde ese momento hasta terminar en 2016 en niveles inferiores a los existentes al inicio de la legislatura, reducción lograda tanto por el descenso de la población activa, como por la recuperación del número de ocupados.

Estos resultados, además deben entenderse en un contexto de reducción de los salarios, debido a los efectos de la pérdida de la protección que representaban los convenios colectivos. De acuerdo con la OCDE, el salario medio anual ha descendido en España entre 2011 y 2015 alrededor de un 2%. Las ganancias de productividad y la moderación

**GRÁFICO 6:** Participación de las rentas primarias en la variación del PIB 2011-2015



Fuente INE.

salarial, supusieron un drástico descenso de los costes laborales unitarios, que no han dejado de reducirse durante toda la legislatura (2011-2015).

Esta reducción se ha materializado en una mayor desigualdad salarial: de acuerdo con la Encuesta cuatrienal de estructura salarial del Instituto Nacional de Estadística, si en 2011 el coeficiente de Gini situaba la desigualdad salarial en 33,30 puntos, en 2014 este indicador se había incrementado hasta el 34,70.

El resultado de la reforma laboral, el descenso de los salarios reales, y la reducción del empleo, han supuesto, de hecho, un importante reajuste en la distribución de la renta primaria entre la compensación de los trabajadores y los beneficios empresariales. De esta manera, entre 2011 y 2015, la variación del PIB ha supuesto una menor participación de los trabajadores y una mayor participación

de los beneficios empresariales, una diferencia que evidencia la desigual carga producida en el proceso de ajuste y devaluación interna producido.

#### *Reformas de mercados e instituciones*

El segundo eje de reformas estructurales se centró en reformas de mercado, las cuales han tenido un menor impacto que la reforma laboral en la flexibilización de la economía española. De esta manera, se acometió la reforma energética, que inicialmente paralizó la puesta en marcha de nuevas instalaciones sujetas al régimen especial<sup>17</sup> (renovables y cogeneración) y posteriormente profundizó en la gestión financiera del denominado déficit tarifario<sup>18</sup> (diferencia entre el coste de producción declarado por las compañías y la tarifa abonada por los usuarios) que no ha logrado equilibrar el sistema eléctrico español y

<sup>17</sup> Real Decreto Ley 1/2012, del 27 de enero.

<sup>18</sup> Real Decreto Ley 9/2013, del 12 de Julio, y Ley 24/2013, del 26 de diciembre.

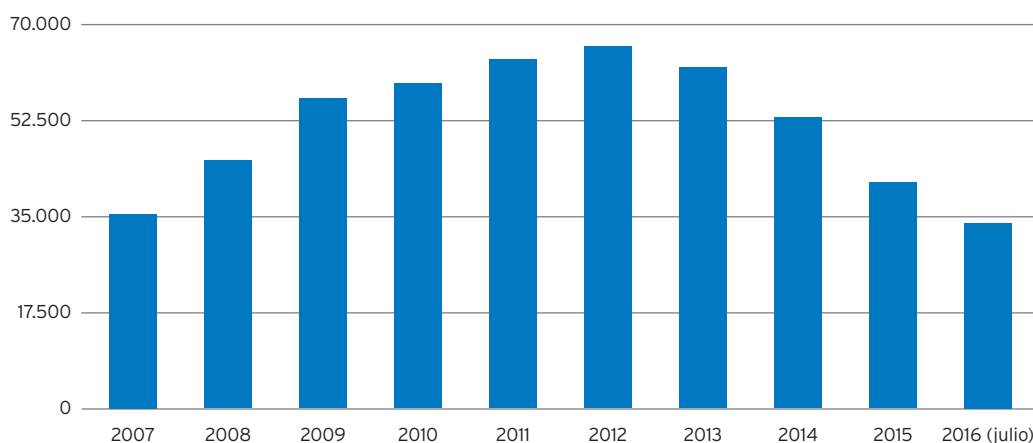
que sigue pendiente de ser plenamente asimilada.

Además de la reforma energética, el ejecutivo realizó una serie de actuaciones tendentes a concentrar y simplificar el entramado regulatorio, con la creación de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC), destinada a sustituir a buena parte de las instituciones encargadas de la regulación de mercados sectoriales, tales como la Comisión Nacional de la Energía o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. El nuevo sistema ha adolecido no solo de falta de recursos sino de cierta desconfianza en materia de reputación institucional<sup>19</sup>, lo cual

supone un importante factor limitante para las tareas que estas instituciones tienen encomendadas. A la creación de la CNMC, deben añadirse iniciativas en materia de unidad de mercado<sup>20</sup>, apoyo a emprendedores<sup>21</sup>, el fomento de la financiación empresarial<sup>22</sup> o la reforma de los procedimientos concursales<sup>23</sup>.

En materia de reformas en el sector público, además de las ya citadas para controlar los ingresos y gastos públicos, destacan la reforma del sector público a través de la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), la creación de la Autoridad Independiente de

#### GRÁFICO 7: Fondo de Reserva de la Seguridad Social



Fuente: Secretaría General de la Seguridad Social.

<sup>19</sup> Véase el trabajo de Sahagún Pacheco R. (2015). “La reforma de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia en el banquillo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista Foro* 18(2).

<sup>20</sup> Ley 20/2013.

<sup>21</sup> Ley 14/2013.

<sup>22</sup> Ley 5/2015.

<sup>23</sup> Ley 9/2015.

Responsabilidad Fiscal (AIREF), y la puesta en marcha de la ley de Transparencia y Buen Gobierno<sup>24</sup>.

De entre las reformas del sector público, destaca particularmente la reforma del sistema de pensiones, ejecutada a través de la ley 23/2013, y que incorpora al sistema de pensiones el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización. La reforma, basada en las proyecciones demográficas y de crecimiento económico de la economía española, suponía una reducción de las cuantías de actualización de las pensiones a partir del año 2014, para el índice de revalorización, y la incorporación del factor de sostenibilidad a partir de 2019.

La reforma no ha sido capaz de establecer un horizonte preciso de sostenibilidad de las pensiones, por lo que es probable que el sistema se someta a una nueva revisión en un futuro próximo. De hecho, el déficit del sistema, que basa el pago de las pensiones en las contribuciones de los trabajadores en activo, se ha ampliado, reduciendo drásticamente el fondo de reserva existente. El grado de precariedad del empleo creado en la etapa de recuperación y los bajos salarios, no han podido compensar, en contribuciones a la seguridad social, las salidas de una población cada vez más envejecida y con mayores pensiones.

**TABLA 3:** Valoración del programa de reformas por parte del panel de expertos

Área de reformas	Contenidos	Puntuación media (0-10)
Crecimiento y competitividad	I+D y sociedad información Internacionalización Emprendimiento Educación	4,5
Competencia y regulación	Refuerzo de la competencia Regulación de mercados Burocracia Servicios profesionales	3,2
Mercado Laboral	Regulación del mercado laboral Políticas activas de empleo	3,8
Sistema financiero	Recapitalización y reestructuración Otras medidas financieras	6,1
Administraciones públicas	Gobernanza económica Consolidación fiscal Reforma de las administraciones públicas	3,6
Estado social	Pensiones y seguridad social Sistema de salud Otras reformas	3,8

Fuente Spanish Reform Monitor V. Abril de 2016.

<sup>24</sup> Ley 19/2013.

### *Valoración global de las reformas*

Los resultados globales de estas reformas han sido modestos. De acuerdo con el V Reform Monitor elaborado por el IESE en el marco del proyecto Spanish Reforms, los resultados de las reformas de mercado realizadas en los últimos años están lejos de poder considerarse óptimos<sup>25</sup>. El proyecto examina seis grandes áreas de reforma (crecimiento y competitividad, regulación y competencia, mercado de trabajo, sistema financiero, administración pública, estado del bienestar) y en todas ellas, a excepción del sistema financiero, las políticas puestas en marcha obtienen puntuaciones menores a 5 sobre 10.

Estas bajas puntuaciones confirman la percepción de que el Gobierno de España mantiene el proceso de reformas estructurales como una tarea inacabada, especialmente en lo relativo a las reformas de mercado y a la calidad regulatoria e institucional, como veremos en el apartado dedicado a este particular.

#### **2.4. Las consecuencias del proceso de ajuste**

El efecto más notorio del proceso de ajuste de la economía española han sido sus importantes consecuencias sociales. En efecto, la devaluación interna y el proceso de consolidación fiscal han impactado negativamente en las condiciones de vida de la población, particularmente en materia de precariedad laboral y en lo relacionado con desigualdad social y pobreza.

### *Precariedad y dualidad en el mercado de trabajo*

El principal efecto del ajuste de la economía española ha sido la fuerte modificación a la que se ha sometido el mercado de trabajo. A las ya señaladas devaluaciones salariales, cabe añadir la escasa calidad del empleo creado a partir de la recuperación.

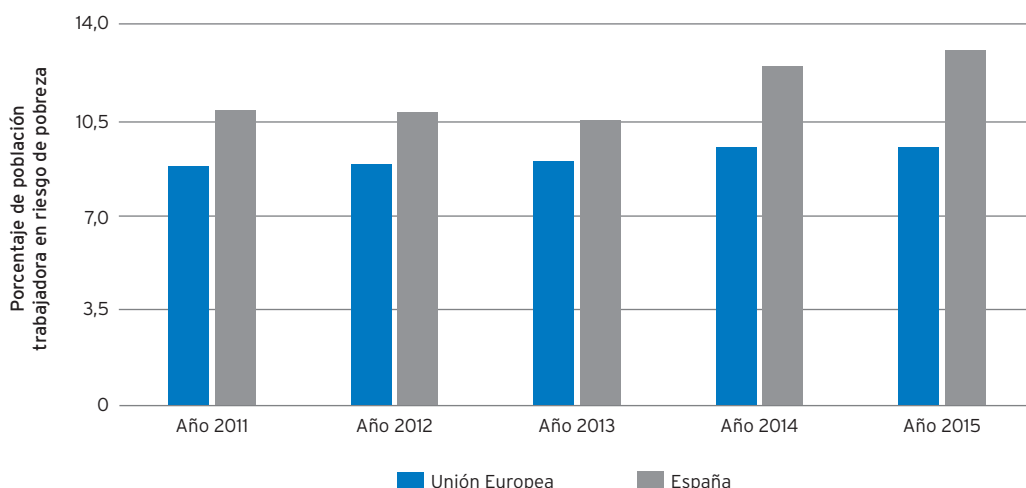
A principios de 2014 la economía española salió de la recesión y comenzó a crear empleo de nuevo, mejorando de esta manera las expectativas económicas de la población. Sin embargo, adentrándonos en la calidad del trabajo generado, pronto descubriremos sus carencias.

El principal indicador de la calidad del empleo generado es la capacidad del mismo para promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza. Y, sin embargo, en España nos encontramos con que para el último año disponible (2015), más de 12 de cada 100 trabajadores continúan en situación de pobreza pese a trabajar. Esta cifra es sustancialmente más alta que el promedio de la Unión Europea, y se ha incrementado sustancialmente a partir de la creación de empleo en 2014, lo cual puede ser considerado un indicador indirecto del tipo de empleo que se genera.

El crecimiento del empleo que se ha producido desde 2014 no ha contribuido de forma significativa a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. En el tercer trimestre de 2016, el número de ocupados totales era solo ligeramente superior al número de ocupados

<sup>25</sup> Véase el trabajo de Vives X. y Xifré R. (2016). “5<sup>th</sup> Reform Monitor”. Madrid: IESE/FUNCAS.

**GRÁFICO 8:** Población trabajadora en riesgo de pobreza (mayores de edad)



Fuente Eurostat.

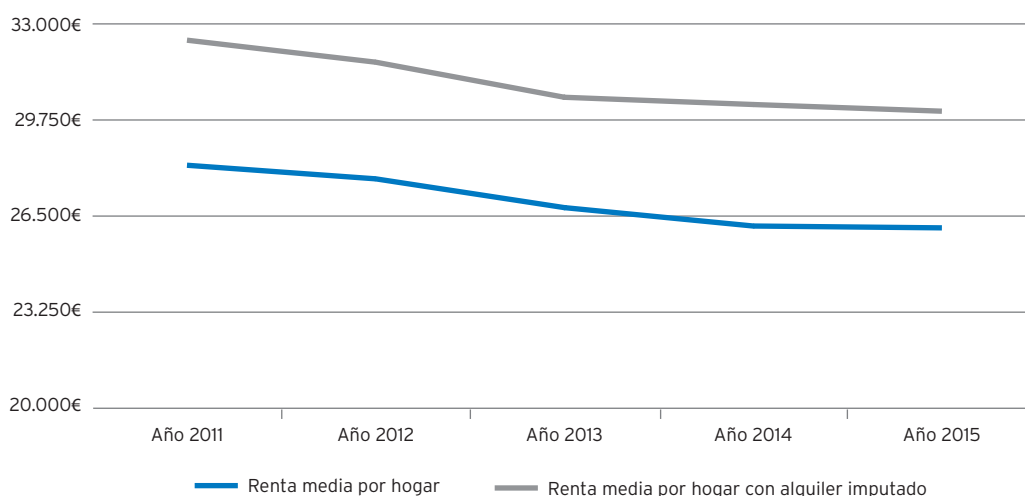
en el cuarto trimestre de 2011, lo cual nos da una buena comparativa de la política de creación de empleo neto durante la legislatura. Además, la tasa de temporalidad, una de las razones por las que se propuso la reforma laboral de 2012, no ha mejorado entre el cuarto trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2016, manteniéndose excepcionalmente alta (un 25%) en relación con los países de referencia. De hecho, más de la mitad del empleo generado en el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2014 y el primer trimestre de 2016 se basa en empleos temporales. La situación de precariedad se incrementa todavía más con el número de ocupados con jornada parcial. En el primer trimestre de 2016, el 61% de los ocupados con jornada parcial declaraba que era el único trabajo que había encontrado, lo cual supone cinco puntos más de los encuestados en el cuarto trimestre de 2011.

Los desempleados de larga duración han sido uno de los colectivos que más ha sufrido las consecuencias de las políticas de ajuste: en el primer trimestre de 2016, el 57% de los parados llevaba más de un año buscando empleo. Esta situación contrasta con la tasa de cobertura de desempleo. Esta disminuyó desde el 70% a finales de 2011 hasta el 52% en abril de 2016. Aproximadamente uno de cada dos parados no tiene protección por parte del seguro de desempleo. Esta situación empeora las condiciones de vida de la población e incrementa el riesgo de pobreza y exclusión social.

#### ***Incremento del riesgo de pobreza y exclusión social***

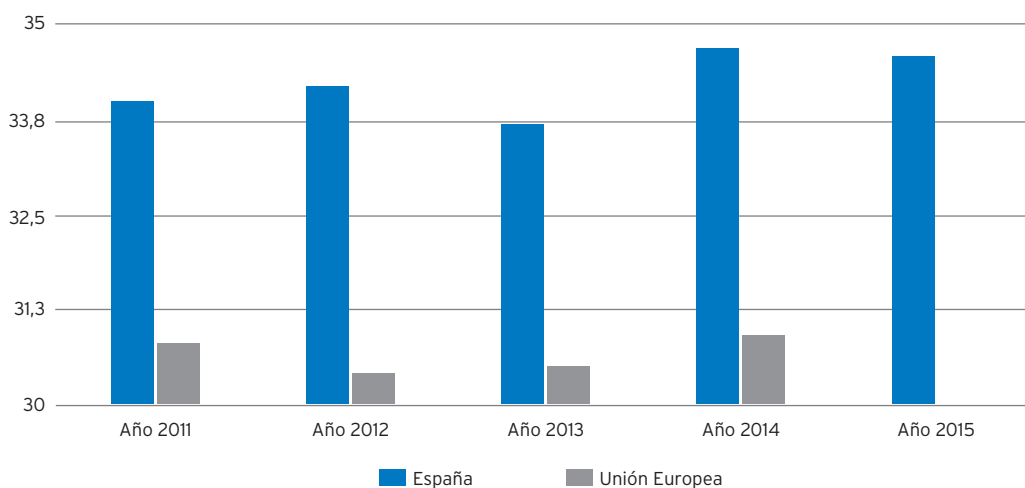
Muy relacionado con la precariedad en el mercado de trabajo y la persistencia del desempleo de larga duración, se debe señalar tanto el empeoramiento de la renta disponible para los hogares como el incremento de la población en riesgo

**GRÁFICO 9:** Renta media por hogar



Fuente INE.

**GRÁFICO 10:** Desigualdad. Evolución del índice de Gini 2011-2015



Fuente Eurostat.

de pobreza y exclusión social. Desde 2011 hasta 2015, la renta media disponible para los hogares se ha reducido en un 8% en términos nominales, y el descenso no solo se ha producido en la primera parte de la legislatura, sino que ha continuado pese a la recuperación iniciada en 2014.

Este descenso de la renta media se ha combinado con un fuerte nivel de la desigualdad en la distribución de la renta, que no se ha corregido durante la legislatura, situándose el coeficiente de Gini en el entorno de 34 durante todo el periodo, e incrementándose a partir de 2014,

alcanzando en 2015 un índice de 34,6, muy por encima de los datos de desigualdad medios de la Unión Europea.

El resultado de este proceso de reducción de la renta disponible para los hogares y del incremento de la desigualdad ha sido la persistencia de las cifras globales tanto de pobreza monetaria como de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Entre 2011 y 2015, la población en riesgo de pobreza monetaria ha pasado del 20,6% en 2011 al 22,1% en 2015, incrementándose incluso en la etapa de recuperación económica. El indicador usado por la estrategia Europa 2020, que incluye no solo la pobreza monetaria, sino las carencias materiales, no ha experimentado una mejor evolución, pasando del 26,7% en 2011 al 28,6% en 2015. La distribución por grupos de edad de este indicador muestra un castigo particular a la población más joven: los menores de edad son el sector poblacional con mayor riesgo, con un 34,4% en 2015 (32,2% en 2011) mientras que los mayores de 65 años han experimentado una importante mejora relativa, pasando de tener en ese tramo de edad en 2011 un 20% en riesgo a un 13,7% en 2015. El importante descenso en la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social entre los mayores de 65 años certifica el carácter de garantía de rentas del sistema de pensiones, que, pese al fuerte ajuste en términos de empleo y de renta disponible para el conjunto de la población, ha mantenido en buena medida su poder adquisitivo inalterado desde el inicio de la crisis.

Se trata, sin duda, de un nuevo escenario para examinar la pobreza y la

exclusión social, siendo los sectores más pobres de la población los que más han sufrido la dureza de los ajustes. Llama la atención el incremento de la pobreza entre la población menor de edad, que supone un importante lastre en términos de cohesión social y crecimiento económico a futuro.

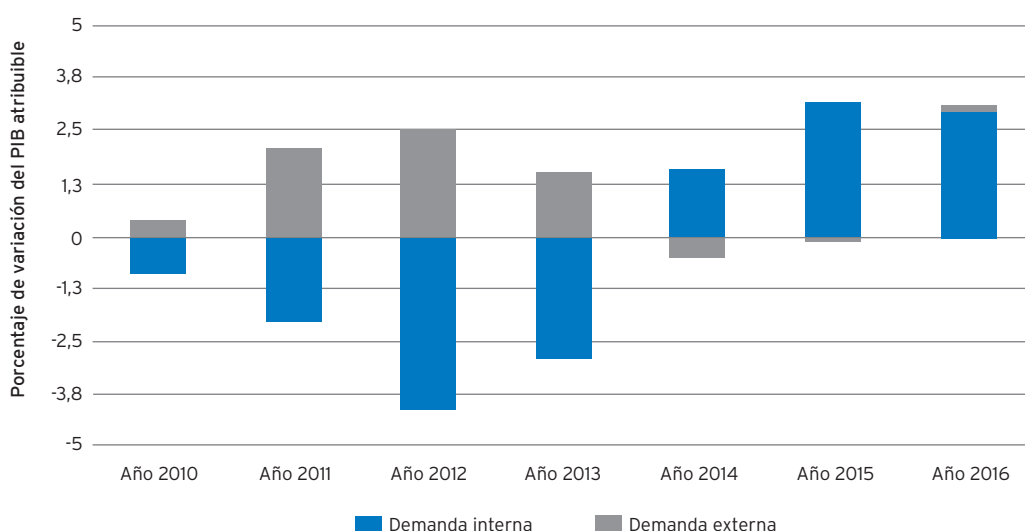
En definitiva, los efectos sociales de las políticas de ajuste han golpeado particularmente a los más débiles, que han perdido sus puestos de trabajo y que, en la fase de recuperación económica, han continuado en el desempleo, entrando en el círculo vicioso de la exclusión cuando se han acabado todas las ayudas estatales, o han encontrado trabajos precarios y peor pagados que en el periodo previo a la crisis. Los resultados de estos efectos sociales se hacen sentir particularmente en las familias con hijos menores de 18 años, cuya situación no parece haber mejorado sustancialmente durante los años de recuperación económica.

### **3. Los retos de la economía en el nuevo periodo**

Tal y como se ha examinado en la sección anterior, el hilo fundamental de la política económica del gobierno entre 2012 y 2016 ha sido la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, objetivo que ha logrado solo parcialmente y con un elevado coste social. En el presente apartado se evalúa el impacto de este proceso en las perspectivas de crecimiento a largo plazo, atendiendo a la naturaleza de la actual recuperación y a las perspectivas de mantener una senda de crecimiento en el largo plazo.



**GRÁFICO 11:** Contribución de la demanda interna y externa a la variación del PIB



Fuente INE.

### 3.1. ¿Es la recuperación de 2014-2016 fruto de las reformas?

Como ya se ha señalado, el objetivo de la política económica del ajuste era la corrección de desequilibrios acumulados durante la última década, no el establecimiento de base para el crecimiento a largo plazo.

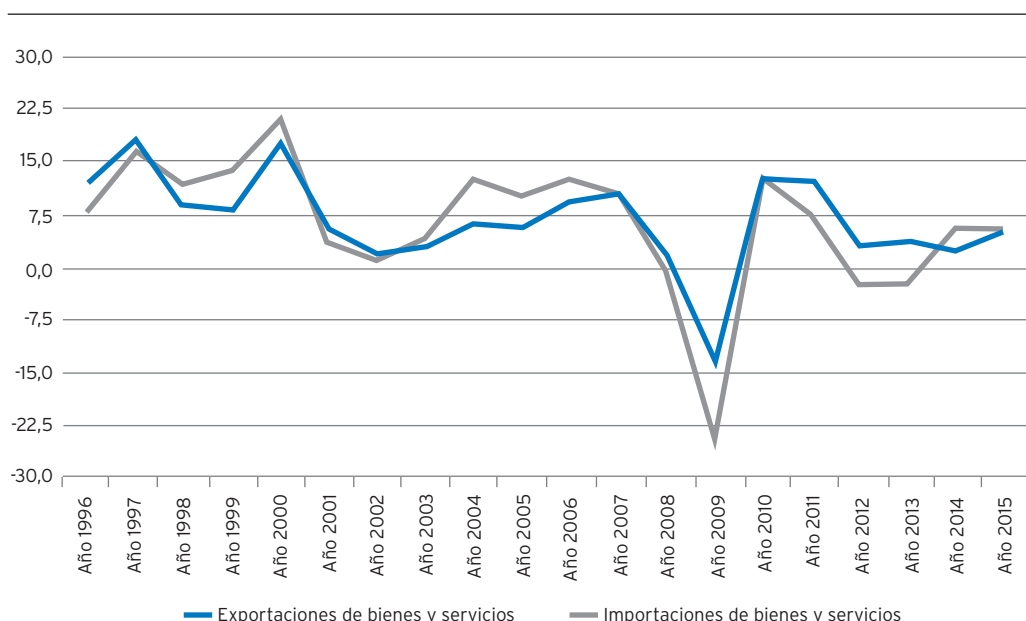
De hecho, en la fortaleza de la recuperación española iniciada a finales de 2013 han pesado tanto los efectos externos como los internos. La creciente debilidad del euro ha permitido mejorar las exportaciones y sustituir una parte del proceso de devaluación interna por una devaluación externa. Este proceso ha facilitado reducir el ritmo de consolidación fiscal, especialmente en los años 2015 y 2016, lo que ha servido para incrementar de nuevo la demanda interna y favorecer el crecimiento y la creación de empleo, si bien a costa de no cumplir los objetivos de déficit público acordados con Bruselas.

Por otro lado, las medidas no convencionales del Banco Central Europeo han permitido estimular mínimamente las economías de la eurozona, y reducir drásticamente los costes de financiación de los estados miembros.

Un buen ejemplo de que el proceso de reformas no ha incidido demasiado en la naturaleza de la recuperación lo podemos encontrar en la contribución de las demandas interna y externa al crecimiento del PIB, donde se observa que la recuperación iniciada en 2014 tiene como motor principal la demanda interna.

Esta realidad se confirma de nuevo examinando la evolución de las exportaciones. El ritmo de crecimiento de las exportaciones españolas apenas ha variado en los últimos quince años, de manera que su tendencia ha seguido el recorrido de la demanda internacional a la que atiende.

**GRÁFICO 12:** Tasa de variación anual de exportaciones e importaciones de bienes y servicios



Fuente INE.

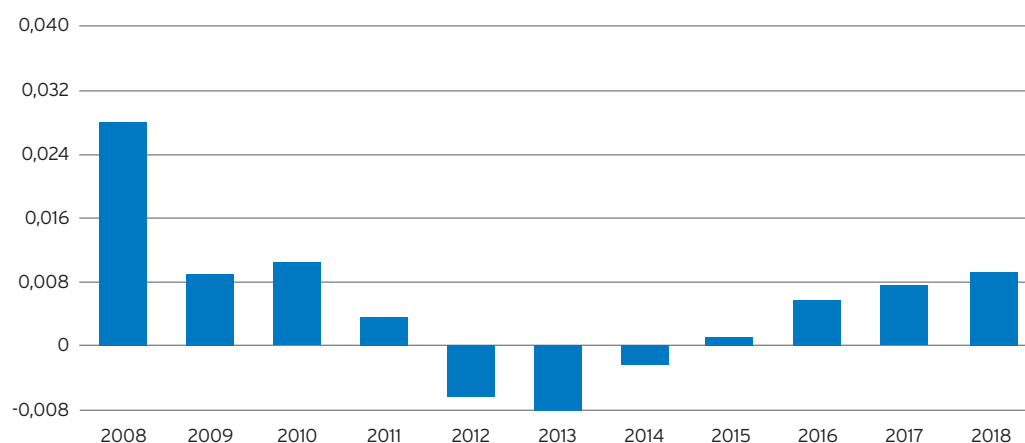
De hecho, como se puede observar en el gráfico 12, las tasas de variación interanuales de exportaciones de bienes y servicios durante los años posteriores al ajuste no han sobresalido por un desempeño extraordinario en materia de ventas al exterior. El crecimiento medio anual de las exportaciones entre 1996 y 2008 alcanzó el 8,37% anual, mientras que desde 2010 hasta 2015, ese promedio ha sido del 6,57%. El reequilibrio de nuestro déficit exterior no tiene como origen dicho crecimiento, sino la ralentización de las importaciones debido al efecto represivo del proceso de ajuste sobre la demanda agregada. No hemos

vendido particularmente más al exterior: lo que ha ocurrido es que hemos comprado menos. Análisis empíricos posteriores han evidenciado que esta reducción de las importaciones no responde a una variación estructural de nuestra economía, sino al posicionamiento cíclico de lo misma<sup>26</sup>.

Es difícil afirmar, por lo tanto, que las reformas acometidas en el marco del programa de ajuste de 2012 hayan significado una mejoría de la economía española debido a las ganancias de competitividad internacional. A lo sumo, y atendiendo al peso de la demanda interna en la recuperación, se puede señalar

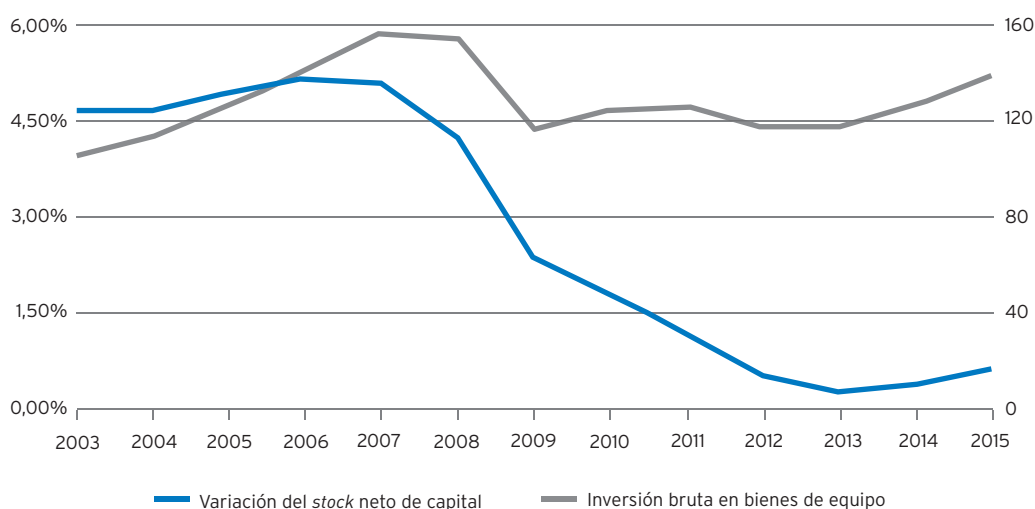
<sup>26</sup> Véase Orsini K. (2015). "The contraction of imports in Spain: a temporary phenomenon?". *ECFIN Country Focus* 12(10).

**GRÁFICO 13:** Crecimiento del PIB potencial



Fuente AMECO.

**GRÁFICO 14:** Indicadores de inversión productiva y *stock* de capital



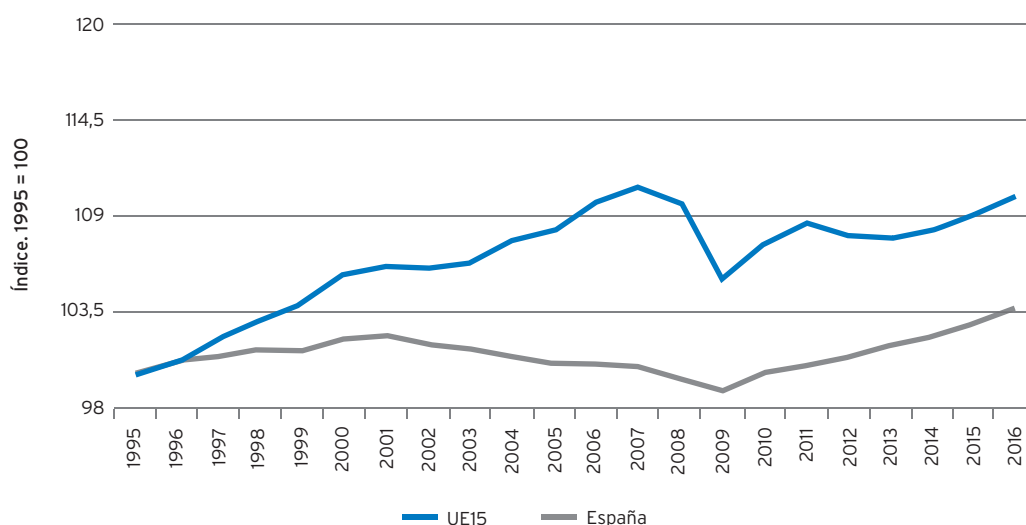
Fuente AMECO e INE.

que es el final del ciclo de desapalancamiento del sector financiero, el regreso de la liquidez, y la suavización del ritmo de ajuste salarial y fiscal lo que han facilitado el despegue de la economía española hacia el crecimiento.

### 3.2. El crecimiento a largo plazo: los retos pendientes.

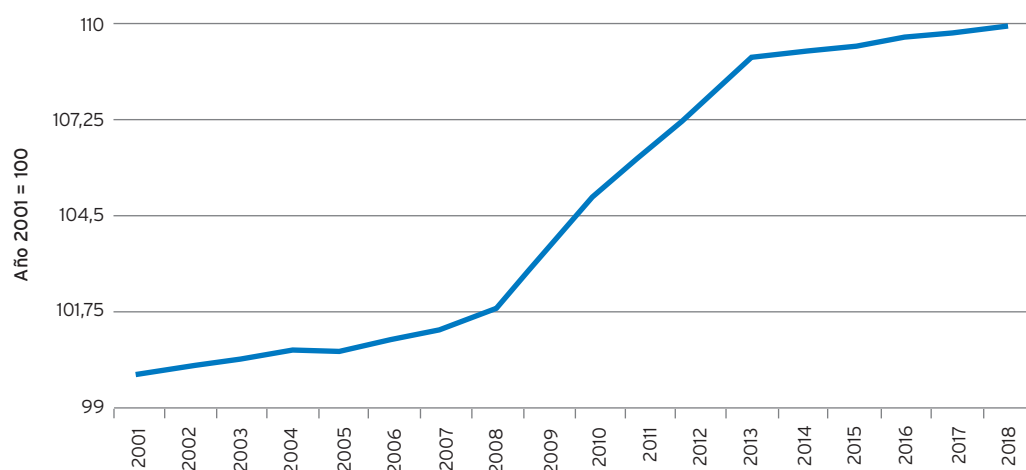
Más allá del momento coyuntural de la economía española, si se examina la senda de crecimiento económico a largo plazo, el método más habitual es valorar

**GRÁFICO 15:** Productividad total de los factores



Fuente AMECO.

**GRÁFICO 16:** Participación del trabajo en la productividad total de los factores



Fuente AMECO.

el crecimiento del PIB potencial, esto es, el PIB que se alcanzaría con el pleno uso de los factores de producción. Tal y como se puede observar en el crecimiento potencial previsto para la eco-

nomía española, esto es, la tendencia de crecimiento a largo plazo, la tasa de crecimiento es notablemente inferior a la anterior a la crisis. En efecto, observando las estimaciones de la base de

datos macroeconómica de la Comisión Europea (AMECO), el crecimiento del PIB potencial se sitúa por debajo de la tendencia previa a la crisis, debido fundamentalmente al alto desempleo y a la baja productividad de los puestos de trabajo creados a partir de la recuperación económica.

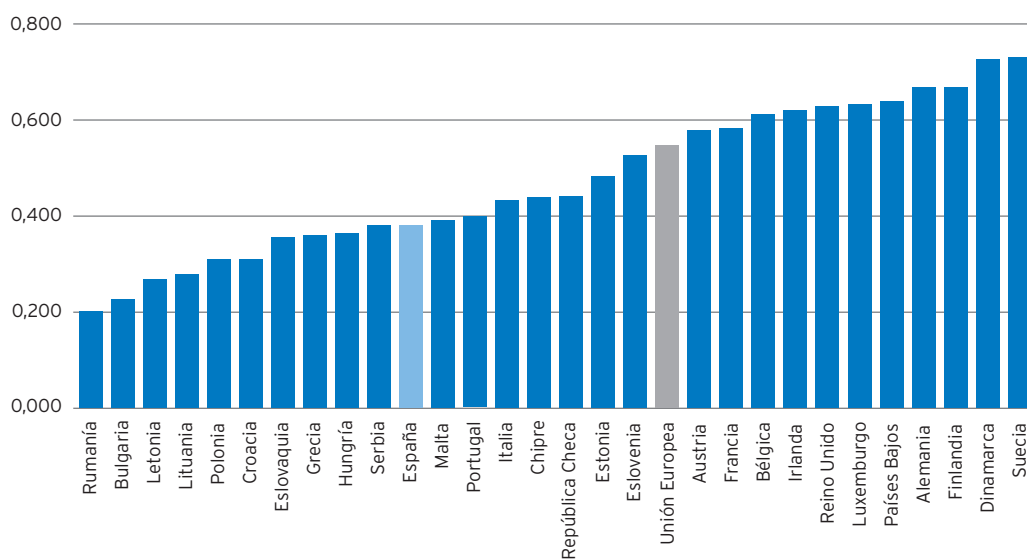
Con un crecimiento del PIB potencial tan bajo, es poco probable que España pueda mantener altas tasas de crecimiento de manera prolongada. Cuando el crecimiento económico real es superior al potencial, se producen tensiones inflacionistas y riesgos de nuevos desequilibrios exteriores, una de las grandes debilidades históricas de la economía española, y parte de los desequilibrios macroeconómicos que el programa de ajuste pretendía corregir.

De acuerdo con las estimaciones del crecimiento económico a largo plazo, los

elementos clave que definen este PIB potencial son el stock de capital, el trabajo empleado, y la productividad total de los factores. El análisis que sigue a continuación se centra en la inversión y la productividad.

Atendiendo a la inversión, cabe señalar la importante ralentización generada por la falta de crédito de los últimos años, que llevó a una caída en la inversión bruta en bienes de equipo y a una importante ralentización del stock de capital neto de nuestra economía, estando ambos indicadores todavía por debajo de los niveles alcanzados antes de la crisis. El *stock* de capital es relevante en la promoción del crecimiento económico a largo plazo por cuanto la intensidad de capital supone una mayor productividad, particularmente en lo relativo a las inversiones en bienes

**GRÁFICO 17:** Índice de desempeño en innovación. Unión Europea



**Fuente** European Union Innovation Scoreboard..

de equipo, tanto tecnológicas como no tecnológicas<sup>27</sup>.

Por otro lado, la productividad total de los factores de España acumula una fuerte desventaja respecto a la media de la Unión Europea desde los años noventa, desventaja que se sigue manteniendo pese a la recuperación de nuestra economía.

De hecho, las ganancias de productividad obtenidas a partir de 2009 se deben fundamentalmente a la destrucción de los puestos de trabajo menos productivos. La participación del factor trabajo en la productividad total se disparó por ese motivo entre 2009 y 2013, volviendo a desacelerarse a partir de 2014, año en el que vuelve la creación de empleo.

El estudio de los determinantes de la productividad total de una economía es una de las áreas de mayor estudio en el área del crecimiento económico<sup>28</sup>. Además de la ya citada intensidad de capital, su evolución depende tanto de aspectos técnicos –innovación en los métodos de producción, cualificación de los trabajadores– como de aspectos institucionales –tamaño de las empresas, estructura de los mercados, capacidad institucional, marco regulatorio, desarrollo financiero, etc.–. En el presente apartado, nos centraremos en tres de ellas: la innovación, la cualificación del capital humano y la calidad de las instituciones.

Atendiendo a la innovación, la moderna teoría económica la sitúa como

el factor clave en el incremento de la productividad y del crecimiento económico. En este sentido, España va muy retrasada respecto a sus socios europeos. Según el informe anual sobre innovación de la Comisión Europea, nos encontramos entre los países europeos considerados como “innovadores moderados”, en el mismo grupo que Croacia, Grecia, Chipre, Estonia o Polonia. Esto nos sitúa lejos de los puestos de cabeza, liderados por Suecia, Dinamarca, Finlandia o Alemania, y por detrás de los considerados “innovadores seguidores”, como Austria, Bélgica, Francia o el Reino Unido.

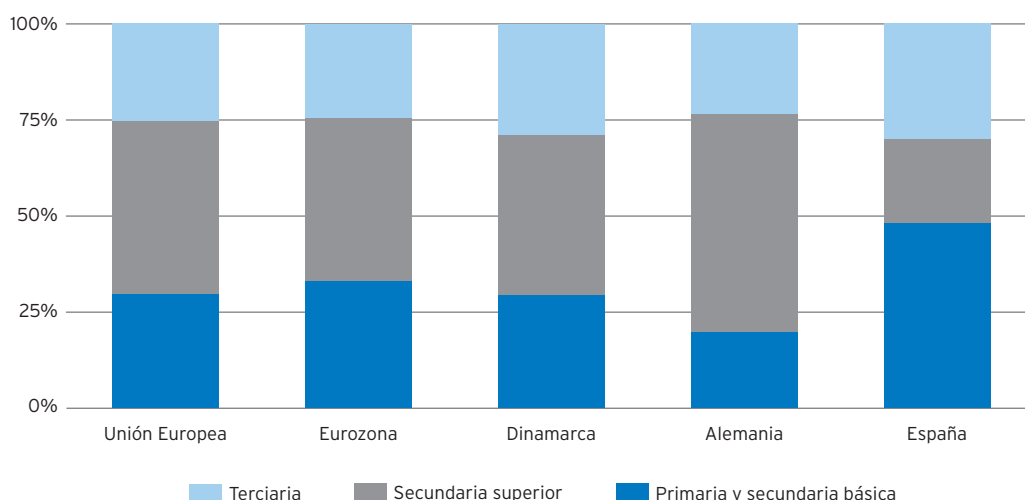
El índice de desempeño de la innovación mide 25 indicadores agrupados en ocho grupos: recursos humanos, excelencia de los sistemas de investigación, financiación y apoyo, inversiones privadas, emprendimiento, activos intelectuales, innovaciones y efectos económicos de la innovación. De estos 25 indicadores, España solo está por encima de la media de la Unión Europea en tres: copublicaciones en revistas internacionales, marcas comunitarias y en venta de innovaciones al mercado.

Esta posición es corroborada por el menguante esfuerzo inversor en I+D. Para el año 2020, y dentro del marco de su estrategia 2020, la Unión Europea tiene como objetivo situar su gasto en I+D en el 3% de su PIB, mientras que el objetivo de España es alcanzar el 2%.

<sup>27</sup> A este respecto, cabe señalarse el trabajo desarrollado el marco del proyecto EU KLEMS, y, particularmente de Mas M. y Robledo J. C. (2010). “Productividad. Una perspectiva internacional y sectorial”. Madrid: Fundación BBVA.

<sup>28</sup> Véase el trabajo de Issakson A. (2007). “Determinants of total factor productivity: a literature review.” *UNIDO Staff Working Paper* 2/2007.

**GRÁFICO 18:** Nivel educativo de la población entre 15 y 74 años. Año 2014



Fuente Eurostat.

En 2015, España destinó el 1,22% del PIB Nacional, mientras que en 2011 la inversión era del 1,36%.

El segundo limitante del crecimiento a largo plazo se encuentra en la baja formación de nuestro capital humano. La literatura económica muestra la relevancia de la formación del capital humano para el crecimiento<sup>29</sup>. En este sentido, España tiene un grave problema de formación de sus recursos humanos. Mientras mantiene una población universitaria homologable a la media europea, el porcentaje de población activa con baja cualificación duplica al de algunos países de referencia.

Esta composición de nuestro capital humano limita el crecimiento a largo

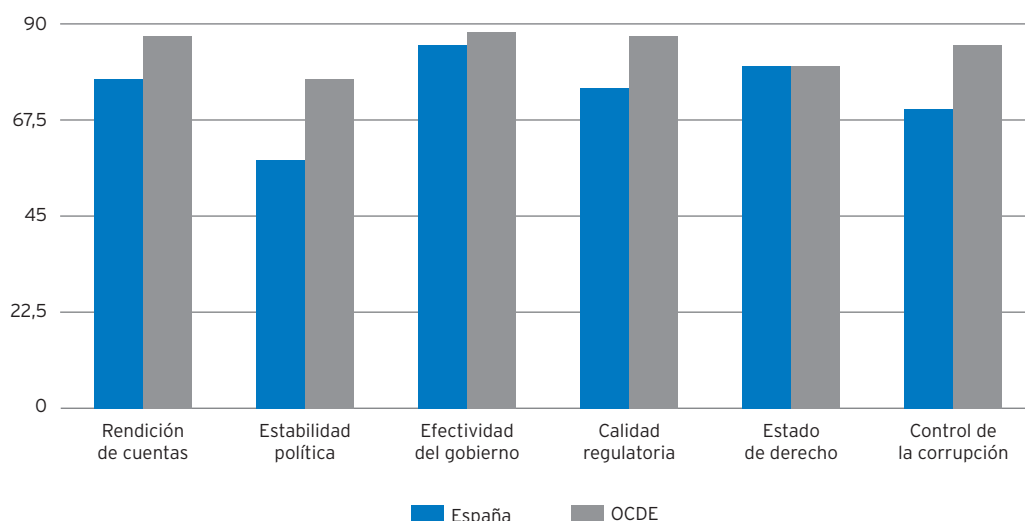
plazo. De acuerdo con un estudio publicado por la Comisión Europea, un incremento de la cualificación de la población activa hasta niveles similares a los países con mejor desempeño podría suponer un incremento del PIB de hasta un 14% en el largo plazo, así como un incremento del empleo de hasta un 10%<sup>30</sup>.

Por último, cabe señalarse la calidad de nuestras instituciones. Es este el ámbito más difícil de cuantificar y examinar, dada la enorme carga ideológica que contiene y la dificultad de establecer estándares de desempeño adecuados. No obstante, la relación entre la calidad institucional y la productividad total de los factores ha sido motivo de estudios

<sup>29</sup> Véase el trabajo de Coulombe S., *et al.* (2009). "Education, productivity and economic growth: a selective review of the evidence". *Revista International Productivity Monitor* 18.

<sup>30</sup> Véase el trabajo de Varga J., Roeger W. y J. Veld (2013) "Growth Effects of Structural Reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal." *Economic Papers* 511. Comisión Europea.

**GRÁFICO 19:** Indicadores de calidad de gobierno 2014



Fuente Banco Mundial.

recientes que han mostrado una relación significativa y positiva entre la calidad de las instituciones y el crecimiento de la productividad<sup>31</sup>. Esta relación empírica ha sido el objeto de estudio de literatura económica y política durante los últimos años<sup>32</sup>.

En este análisis, se utilizará el índice del Banco Mundial que mantiene una base de indicadores sobre calidad de gobierno que se basan en seis áreas: rendición de cuentas y participación, ausencia de violencia, eficacia gubernamental, calidad de las regulaciones, imperio de la ley y control de la corrupción. Atendiendo a los resultados, España ha empeorado en todas las áreas

menos en la ausencia de violencia. De acuerdo con los datos del último año publicado, 2014, España se sitúa por debajo de sus socios de la OCDE en todos los aspectos examinados. Esta calificación coincide con numerosos análisis sobre la incapacidad de la administración pública para ofrecer un entorno flexible y transparente en materia de creación de empresas, la generalización del denominado “capitalismo de amiguete”, las ineficiencias legislativas, o el poder económico acumulado por parte de las grandes empresas en detrimento de la atomización de numerosos mercados en demasiadas empresas muy pequeñas.

<sup>31</sup> Véase el trabajo de Balcerlak, A y M.A. Pietrzak (2016) “Quality of institutions and total factor productivity in the European Union.” *Revista Statistics in Transition* 17: 3.

<sup>32</sup> Por citar sólo alguno de los textos en los que se establece una relación entre instituciones, productividad y crecimiento económico, ver Acemoglu, D. y J. Robinson (2013) “*Por qué fracasan los países.*” Ediciones Deusto, Barcelona; o a C. Sebastián (2016) *España Estancada*, publicado por Galaxia. Gutenberg.



Este deterioro aparente del entramado institucional no ha obstado para una mejora en el clima de negocios, producido en buena medida por las reformas de mercado ya analizadas. En este sentido, cabe señalar la mejoría de España en el *ranking Doing Business*, también elaborado por el Banco Mundial, y en el que España pasó del puesto 44 en 2011 al puesto 32 en 2016. Subsisten en cualquier caso áreas de mejora, como los trámites para el inicio de un negocio, o las licencias necesarias para una construcción.

En conclusión, los efectos de las políticas de ajuste y reforma puestas en marcha durante la última legislatura han tenido solo un impacto parcial en algunos de los aspectos necesarios para mejorar las perspectivas económicas de la economía española en el largo plazo, mientras que en otros –innovación, formación del capital humano– sus resultados han sido

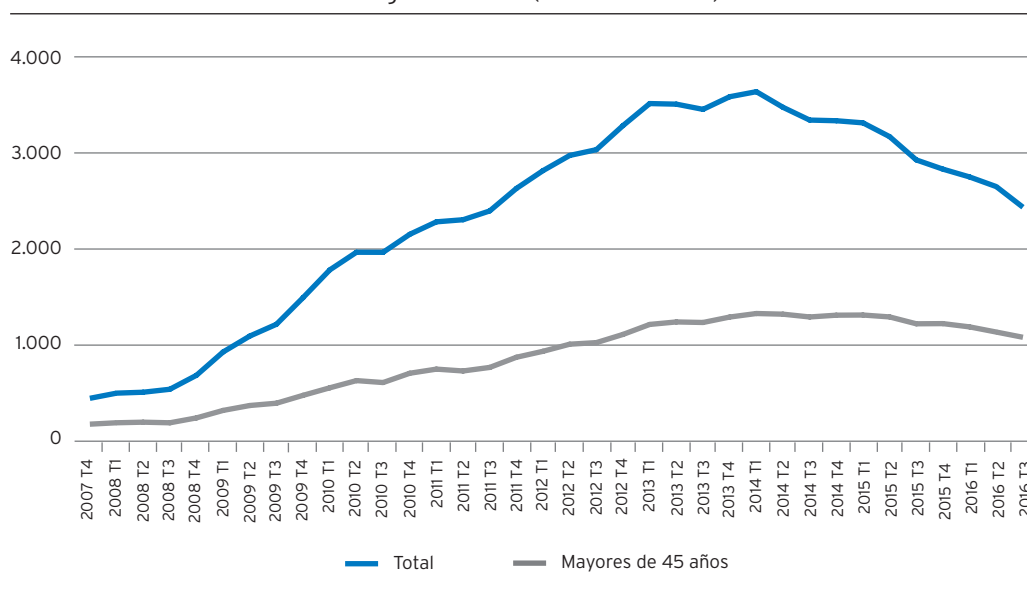
contradictorios, quedando todavía un largo camino por recorrer.

### 3.3. ¿Qué podemos esperar de la próxima legislatura?

El año 2016 ha sido un año perdido para la política económica, con el agravante creado por la pérdida de la senda de consolidación fiscal, que sitúa a España en la necesidad de seguir realizando ajustes durante el año 2017 y 2018, lo cual limitará en gran medida las opciones para establecer nuevas inversiones o para corregir los efectos sociales de la crisis.

La oferta programática del Partido Popular para la nueva legislatura no supone cambios importantes en la gestión de nuestra economía: de acuerdo con su relato, el gobierno cumplió sus objetivos de corrección de los desequilibrios entre 2012 y 2014 y desde entonces la

**GRÁFICO 20:** Parados de larga duración (más de un año)



Fuente EPA/INE.

acción de gobierno se ha centrado en gestionar el crecimiento generado por el cambio de ciclo, en una especie de “piloto automático” en el que la tendencia a un crecimiento económico modesto se acentuará según nos acerquemos al final de la misma, con una recuperación del empleo basada en bajos salarios y trabajos poco productivos, y con una bolsa de exclusión social que se mantendrá.

En la medida en que otras fuerzas políticas puedan acceder a la agenda de política económica, pueden producirse algunos esfuerzos reformistas en el ámbito de los mercados, la calidad institucional –particularmente en la independencia y capacidad ejecutiva de las instituciones reguladoras– y probablemente en el mercado laboral, con una nueva vuelta de tuerca a la flexibilización del mismo.

Más allá de las perspectivas sobre nuestra capacidad de mejorar nuestro crecimiento a largo plazo, permanecen abiertas serias incógnitas sobre cómo la nueva legislatura va a afrontar dos retos urgentes: la sostenibilidad de las pensiones y el desempleo de larga duración. Mientras algunas fuerzas políticas proponen complementar la financiación de las pensiones con recursos fiscales,

el Partido Popular no ha dado muestras de tener un modelo preciso, salvo apelar al consenso en el marco del Pacto de Toledo. Cualquier reforma en este sentido debería partir de la reconstrucción de dicho pacto, en la medida en que se trata de un tema de suficiente alcance como para ser efectivamente negociado por las fuerzas políticas.

Por otro lado, la persistencia del empleo de larga duración entre los mayores de 45 años, requerirá de una acción decidida. La flexibilización del mercado laboral y una nueva devaluación salarial no serán suficientes para reintegrar en el mercado laboral al millón de personas que, siendo mayores de 45 años, se encuentran en esta situación.

La nueva legislatura que comienza en 2016 debería centrarse en invertir los recursos necesarios para superar tanto las brechas sociales como las económicas, y reforzar el carácter reformista de la política económica evitando dejarse llevar por el viento de cola que, presumiblemente, no durará. Todo hace pensar que esta opción se aleja en el horizonte, lo cual significaría que España llegará al año 2020 sin una agenda de crecimiento definida. Se corre, por lo tanto, el riesgo de consolidar una década perdida.

# Conclusiones

**1** La agenda económica del Partido Popular durante 2011-2016 no ha sido tanto una agenda destinada a generar un nuevo patrón de crecimiento para la economía española como a la corrección de los desequilibrios acumulados durante la década anterior.

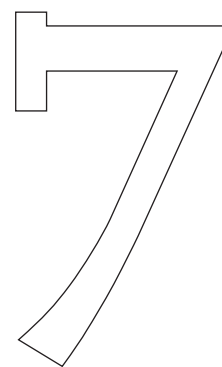
**2** El inicio de la recuperación en 2014 debe ser entendido a partir de un conjunto de factores internos y externos, entre los que destaca el bajo precio del petróleo, la debilidad del euro y la política de expansión cuantitativa del Banco Central Europeo.

**3** Las ganancias de competitividad de la economía española no se han reflejado en un cambio de patrón de crecimiento, siendo la demanda interna, estimulada por una relajación del ajuste en la última parte de la legislatura, el motor de la economía española.

**4** España se enfrenta de nuevo a un último tramo de consolidación fiscal, debido a los incumplimientos de 2015 y 2016, en un contexto internacional que se caracteriza por su debilidad y su vulnerabilidad.

**5** Mantenemos una fractura social no superada y que amenaza con enquistarse, y con una erosión notable en algunos de los pilares clave en materia de crecimiento económico a largo plazo, particularmente en lo relativo al fomento de la innovación, la formación del capital humano y la calidad institucional.

**6** La nueva propuesta económica del Partido Popular plantea una continuidad global de la acción de gobierno del periodo 2011-2016. Será clave reducir las vulnerabilidades económicas y sociales frente a eventuales nuevas crisis internacionales.



# El auge del independentismo en Cataluña. Un análisis demoscópico

## 1. Introducción

El 11 de septiembre de 2012, cientos de miles de catalanes salieron a manifestarse en las calles de Barcelona bajo el lema “Cataluña, nuevo estado de Europa”. La masiva manifestación de la *diada* se produjo tras un año convulso tanto en lo económico como en lo político. La Gran Recesión se encontraba en su peor fase para el sector público: la crisis de deuda. Entonces, muchos gobiernos autonómicos, incluyendo la Generalitat de Cataluña, se vieron forzados a recurrir al rescate del Gobierno Central ante su incapacidad de acceder al mercado de capitales para financiar su deuda. A la crisis económica y de deuda pública se añadía otra de carácter político, particularmente marcada por una crisis generalizada de confianza hacia los actores e instituciones políticas y una creciente desafección entre Cataluña y España. Según los datos del Centro de Estudios de Opinión de Cataluña (CEO), durante la primera mitad de ese año el apoyo a la independencia aumentó un 50% y alcanzó máximos históricos desde que contamos con series demoscópicas sobre esta cuestión. No solo se produjo un auge sin precedentes del secesionismo catalán, sino que a partir del verano de ese año la independencia se convertía en la primera preferencia territorial de los catalanes, superando por primera vez desde que se inicia la serie del CEO a los partidarios del estado federal o el estado autonómico.

La manifestación de la *diada* de 2012 se convirtió en el símbolo de una nueva etapa en la política catalana. Dos semanas después de este acontecimiento el Presidente de la Generalitat, Artur Mas, decidió disolver el parlamento y convocar elecciones autonómicas dos años antes de que culminase su mandato. Con ello, se ponía fin a la legislatura más breve desde la restauración democrática. En esas elecciones, CiU dejaba su tradicional ambigüedad en materia de autogobierno y se presentaba con un programa de marcado perfil independentista y bajo la promesa de convocar una consulta sobre las relaciones entre Cataluña y España. Este cambio de postura se justificó no solo como respuesta a la masiva protesta ciudadana en las calles de Barcelona durante la *diada* del 11 de septiembre sino también como la única salida a lo que se consideraba un bloqueo sistemático del Gobierno Central a las demandas de mayor autogobierno. Entre los episodios más destacados se encuentran la anulación por parte del Tribunal Constitucional de una parte relevante del nuevo Estatuto de Autonomía catalán y la negativa del Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, a negociar un pacto fiscal con Cataluña. Las elecciones de 2012 ponían fin a la tradicional estrategia política del *peix al cove* (pájaro en mano, en catalán), basada en la búsqueda de mejoras progresivas del autogobierno, y daban paso a una nueva etapa marcada por la ruptura con España. El proceso soberanista iniciaba su andadura.

## 2. El independentismo antes de 2012

La *diada* de 2012 y las elecciones autonómicas que tuvieron lugar dos meses más tarde representaron una ruptura con algunos de los principales pilares que sustentaban la política catalana hasta entonces. Ciertamente, la cuestión nacional y territorial siempre había sido un factor relevante en la competición política y electoral catalana, pero su relevancia aumentó de forma sustancial tras la decisión de CiU de liderar un proceso de ruptura con España. Sin embargo, durante los años previos a 2012, y muy en particular durante la etapa del primer gobierno tripartito (PSC, ERC e ICV), ya se produjeron algunos síntomas del cambio de etapa política en Cataluña.

En las elecciones de 1999, CiU quedó relegada a la segunda posición en votos, aunque pudo imponerse como primera fuerza en escaños. A pesar del retroceso electoral, la aritmética parlamentaria permitió a Jordi Pujol revalidar su presidencia gracias al apoyo del PP catalán como contrapartida por el apoyo que CiU ofreció a la investidura de José María Aznar tres años antes. Este acuerdo CiU-PP retrasó cuatro años el relevo de gobierno en Cataluña. No fue hasta 2003 cuando las fuerzas de izquierda alcanzaron la mayoría suficiente para configurar un gobierno de coalición alternativo al de CiU.

La pérdida de la hegemonía de CiU en los comicios autonómicos, que ya se venía gestando desde finales de la

década anterior, fue acompañada de una creciente fragmentación del sistema de partidos catalán. Entre 1999 y 2003, el número efectivo de partidos<sup>1</sup> ascendió de 2,8 a 3,7, por lo que durante ese periodo se fue difuminando el sistema de partidos cercano al bipartidismo imperfecto (liderado por PSC y CiU) para dar paso a uno inequívocamente multipartidista<sup>2</sup>. La fragmentación del sistema de partidos catalán junto con el progresivo ascenso de ERC permitió que este partido se erigiera como el partido bisagra. Su condición de partido nacionalista y de izquierdas le ayudó a configurar una estrategia de equidistancia entre las dos opciones de gobierno. Esquerra tenía en sus manos la decisión de o bien mantener un gobierno nacionalista liderado por CiU o bien facilitar un gobierno de izquierdas encabezado por el socialista Pascual Maragall. Finalmente, ERC optó por la segunda opción, permitiendo que se instaurara en Cataluña el primer gobierno liderado por un partido no nacionalista catalán.

Irónicamente, el reemplazo del gobierno nacionalista de CiU por un gobierno tripartito liderado por el PSC acabó afianzando las bases para una nueva etapa política en Cataluña de superación del marco autonómico. Como

afirma el filósofo y analista político, Josep Ramoneda, el relevo en el gobierno de CiU por el PSC en 2003 no puede considerarse como una mera expresión de la alternancia de poder dentro de ese orden autonómico liderado por estos dos partidos, sino que se trató del primer estadio hacia un nuevo orden, el postautonómico<sup>3</sup>.

El gobierno tripartito liderado por el partido socialista que ponía fin a décadas de gobierno nacionalista no cambió el foco hacia otros temas desvinculados de la dimensión nacional. Al contrario, el ejecutivo de Pascual Maragall situó esa dimensión como una de las principales políticas. El nuevo ejecutivo se fijó como objetivo alcanzar mayores cotas de autogobierno con la redacción de un nuevo estatuto de autonomía. El nuevo *Estatut* reforzó el protagonismo de la cuestión nacional en la agenda política catalana y española. La acción de gobierno del Presidente Maragall generó un enorme desafecto entre algunas facciones de la izquierda no “catalanista”. No es casual que fuera durante esa legislatura cuando se fundara el partido Ciutadans (Cs). El manifiesto fundacional de Cs de junio de 2015 se abrió con la siguiente afirmación: “Después de 23 años de nacionalismo conservador,

1 El NEP tiene en cuenta tanto el número de partidos que compiten como el peso (en escaños o votos) de cada uno de ellos. De forma muy simplificada, el NEP puede interpretarse como el número de partidos que tiene un país si todos los partidos tuvieran el mismo tamaño.

2 Véase Medina L. (2015). “Més partits i més polarització. Els canvis en la competència electoral a Catalunya”. *Quaderns de l'ICPS* 5.

3 Véase Ramoneda J. (2014). “De la Catalunya autonómica a la post-autonómica. Con la independencia al fondo del decorado” En: Rodon T. y Orriols L. (eds.). *Cataluña en la encrucijada*. Barcelona: Marcial Pons.

Cataluña ha pasado a ser gobernada por el nacionalismo de izquierdas [...]. Basta decir que el actual gobierno ha fijado como principal tarea política la redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía. [...] los símbolos han desplazado una vez más las necesidades”. Efectivamente, la preeminencia de la cuestión nacional en la agenda política del nuevo ejecutivo liderado por el PSC provocó que algunos emprendedores políticos consideraran que la oferta partidista existente en Cataluña estaba desatendiendo a una porción del electorado: el votante de izquierdas no nacionalista.

El proceso de reforma estatutaria impulsada por el tripartito acabó siendo un fracaso, pues sus ambiciones fueron sustancialmente rebajadas tras su paso por las Cortes españolas (lo que provocó que ERC finalmente no optara por defender el “sí” en el referéndum de ratificación) y –muy particularmente– tras la sentencia del Tribunal Constitucional. Tal fracaso ha sido considerado muy a menudo como un catalizador de las ansias independentistas de los catalanes, pues puso en evidencia hasta qué punto era difícil llevar a cabo una reforma de calado del modelo autonómico español.

No obstante, las encuestas no parecen avalar la idea de que la sentencia

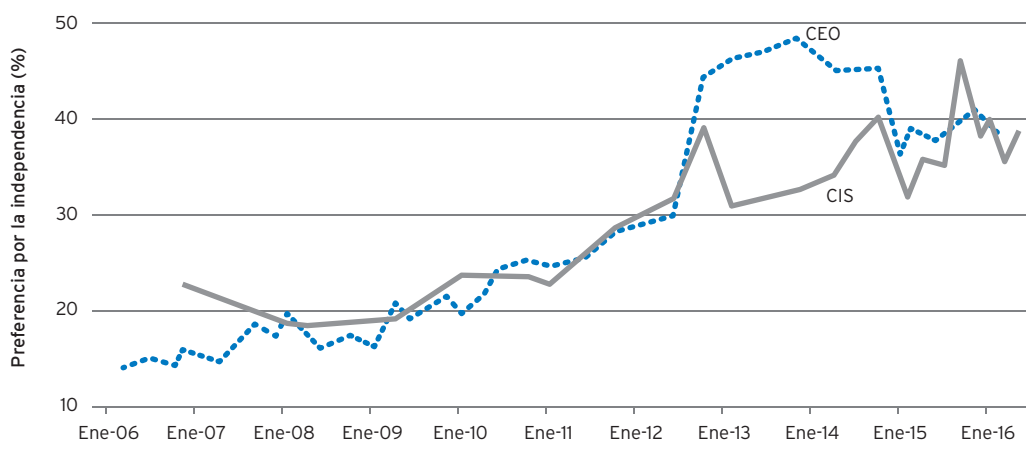
del Tribunal Constitucional generó un terremoto político en las actitudes políticas de los catalanes. El gráfico 1 muestra la evolución del apoyo a la independencia según las series del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y del CEO durante la última década<sup>4</sup>. El gráfico constata que la sentencia del *Estatut* (de junio de 2010) no provocó cambios significativos en las preferencias territoriales de los catalanes, al menos a corto plazo. En ninguna de las dos series se producen variaciones significativas durante ese periodo. El verdadero shock en la opinión pública se produce dos años más tarde, durante la primera mitad de 2012. En el próximo apartado lo analizamos con más de detalle.

En definitiva, el creciente protagonismo de ERC en la política catalana, las prioridades políticas (muy marcadas por el nuevo *Estatut*) del gobierno tripartito liderado por el socialista Pascual Maragall y el ascenso de nuevas formaciones políticas nacionalistas como Ciudadanos (2006) y posteriormente Solidaritat (2010) y CUP (2012) provocaron que el centro de gravedad de la política catalana se fuera desplazando progresivamente hacia el eje nacionalista o identitario.

En cierto modo, las elecciones autonómicas de 2010 representaron un

4 El CIS incluye la pregunta “Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España. Dígame, por favor, con cuál está Ud. más de acuerdo: un Estado con un único Gobierno central sin autonomías; un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad; un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad; un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad; un Estado en el que se reconociese a las Comunidades Autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes”. El CEO incluye la pregunta: “En todo caso, ¿cómo cree que debería ser esta relación? Cree que Cataluña debería ser... Una región de España; una Comunidad Autónoma de España; un estado dentro de una España federal; un estado independiente”. El gráfico recoge la evolución del porcentaje de individuos que responden las últimas opciones.

**GRÁFICO 1:** Evolución de la preferencia por la independencia de Cataluña según CIS y CEO, 2006-2016



Fuente CIS y CEO.

cierto paréntesis en medio de este proceso. Si bien es cierto que en esos comicios aparecieron nuevas fuerzas independentistas como *Reagrupament* y *Solidaritat* –esta última consiguiendo el 3,3% de los votos y cuatro escaños–, las elecciones de 2010 estuvieron muy particularmente marcadas por la irrupción de la crisis económica. El PSC sufrió un importante desgaste electoral, no solo por la mala valoración que tuvo el gobierno tripartito entre el electorado catalán, sino también arrastrado por el enorme descrédito del socialismo español. Las elecciones catalanas fueron los primeros comicios que tuvieron lugar en España tras el viraje programático que el gobierno socialista efectuó el 12 de mayo de 2010. En esa fecha, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero anunció en una comparecencia en el Congreso de los Diputados el mayor re-

corte social de la historia de la democracia reciente. Con ello, el PSOE perdía el único elemento que le permitía luchar contra el desgaste electoral derivado de la crisis económica: las políticas sociales. Los profesores José María Maravall y Marta Fraile mostraron que los efectos electorales del desempleo pueden ser mitigados o compensados por medio de políticas sociales<sup>5</sup>. En efecto, el castigo al gobierno por el desempleo se reduce cuando se tiene una evaluación positiva de las políticas sociales que está llevando a cabo el gobierno. Durante los primeros años de crisis electoral, el presidente Rodríguez Zapatero parecía estar en sintonía con esta estrategia. Sin embargo, tras la adopción de las políticas de austeridad que marcaba la Unión Europea (UE), el PSOE se quedó sin el salvavidas que tradicionalmente habían representado las políticas

<sup>5</sup> Véase Maravall J. M. y Fraile, M. (1998). “The politics of unemployment. The Spanish experience in comparative perspective”. *Estudio/Working Paper* 1998/124.



sociales y, en consecuencia, los socialistas se vieron abocados a una crisis electoral sin precedentes.

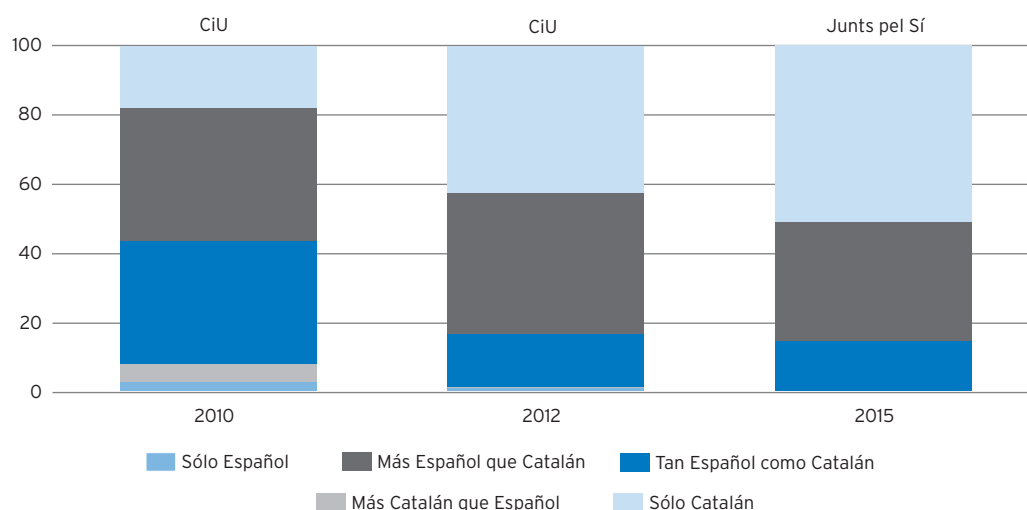
La crisis electoral del PSOE facilitó que CiU recuperara de forma cómoda la Generalitat. Tras siete años en la oposición, CiU se recuperó en las urnas con un electorado particularmente heterogéneo en la dimensión identitaria. Comparado con las anteriores elecciones de 2006, CiU recibió un mayor respaldo entre el electorado castellanoparlante, no nacionalista catalán y con una identidad nacional mixta (tan catalana como española). Por ejemplo, según los datos del CIS, el 41% de los votantes de CiU no se consideraba nacionalista catalán, nueve puntos porcentuales por encima de 2006.

Es importante destacar, pues, que el ascenso de la candidatura de Artur Mas en las elecciones 2010 no estuvo impulsado particularmente por los sectores afines al independentismo, sino que la

mayoría de las nuevas adhesiones a CiU provinieron de la órbita no nacionalista, especialmente de catalanes con una identidad nacional mixta y de ex-votantes socialistas descontentos tras la crisis económica. Esta transversalidad en la dimensión identitaria que CiU consiguió en 2010 se desvaneció por completo dos años más tarde cuando Artur Mas decidió sumarse de forma inequívoca al proceso soberanista. A partir de entonces, CiU perdió su transversalidad en la dimensión nacionalista y su atractivo electoral se concentró entre los votantes con identidad nacional esencialmente catalana y cuya preferencia territorial era la independencia.

En definitiva, con su apuesta soberanista, CiU renunciaba a ser un partido *catch-all* (partido “atrapalotodo”) en lo identitario. En la ciencia política se emplea el concepto *catch-all* para describir a esos partidos que, dada su vocación de convertirse en mayoritarios

**GRÁFICO 2:** La evolución del perfil identitario del electorado de CiU/Junts pel Sí



Fuente: Estudios Postelectorales CIS.

y ganar elecciones, buscan estrategias para lograr ser transversales y atraer el voto de distintos grupos sociales, étnicos, ideológicos, etc. Para ello, estos partidos reducen sustancialmente la carga ideológica y persiguen discursos marcados por una calculada ambigüedad que permita no disgustar a ninguno de los distintos colectivos a los que se está apelando. La radicalización del discurso de CiU en la dimensión nacionalista alienó a parte de su electorado con una identidad mixta o española y, con ello, el partido perdió esa transversalidad en lo identitario propia de un partido *catch-all*.

Aunque en menor intensidad, el PSC también sufrió una transformación de sus bases electorales, perdiendo durante el periodo 2010-2012 un volumen importante del electorado catalanista. En su conjunto, la polarización partidista en torno a la cuestión territorial durante esos años tuvo sus efectos en la influencia de la identidad nacional sobre el voto de los catalanes. Este cambio tan sustancial de la oferta partidista deja un escenario político marcadamente distinto. Hoy el sistema de partidos catalán está mucho más segmentado. La comunidad con identidad catalana vota muy mayoritariamente a CUP, ERC y Convergència, actualmente refundado en Partit Demòcrata Català. La comunidad con una identidad española o mixta opta por Ciudadanos, PSC o PP. En la actualidad, el único partido que por el momento ha mantenido una cierta transversalidad entre las distintas identidades nacionales es ICV, y sus actuales socios, En Comú-Podem.

En suma, CiU recogió en las elecciones autonómicas de 2010 un electorado excepcionalmente heterogéneo en la dimensión identitaria. Pero si dejamos al margen la excepcionalidad de esos comicios, se puede constatar que durante los años previos al inicio del proceso soberanista de 2012 ya tuvieron lugar algunos cambios en la oferta partidista hacia un escenario “postautonómico”. El progresivo desplazamiento del centro de gravedad de la política catalana hacia posiciones más relacionadas con la cuestión nacionalista y territorial también tuvo su eco en la sociedad civil. El proceso de aprobación del nuevo *Estatut* propició las primeras manifestaciones multitudinarias a favor del derecho de los catalanes a decidir su futuro. Durante los años previos a 2012 también tuvieron lugar los primeros actos de participación ciudadana en formato de referéndums no oficiales sobre la independencia impulsados por distintas asociaciones y con la complicidad de algunos ayuntamientos y organizaciones políticas.

El primer referéndum se realizó en septiembre de 2009 en Arenys de Munt y durante los siguientes dos años se extendieron a lo largo de todo el territorio catalán. En total, 552 municipios se sumaron a la iniciativa, incluyendo la capital, Barcelona. Con ello, los organizadores consiguieron que el referéndum se celebrara en el 58% de los consistorios catalanes y el 78% de la población catalana. Según las estimaciones de los politólogos Jordi Muñoz y Marc Guinjoan, este proceso de participación ciudadana en forma de referéndums fue secundado

en total por el 18% del censo<sup>6</sup>. Al tratarse de referéndums no oficiales, solo se movilizó el sector soberanista. Debido a ello, el 92% de los votos del conjunto de los referéndums locales fueron favorables a la independencia y apenas un 6% votó en contra. La elevada participación en estas movilizaciones ciudadanas en formato de referéndum representó la antesala a las históricas manifestaciones que tuvieron lugar a partir de la *diada* nacional de Cataluña de 2012.

En resumen, durante los años previos al inicio del proceso soberanista en 2012, existió cierta “lluvia fina” de adhesiones a las tesis soberanistas. Esta misma tendencia se intuye también en algunas series de opinión pública. En el gráfico 1 se muestra cómo a lo largo del periodo 2006-2012 se produjo un suave pero sostenido aumento del apoyo a la independencia. Según los barómetros del CEO, el número de catalanes cuya primera preferencia territorial era el Estado propio se dobló durante esos seis años, pasando del 14 al 28%. Visto en perspectiva, el efecto acumulado de esta “lluvia fina” sobre la opinión pública catalana fue muy destacable. Pero aún estaba por llegar la tormenta.

### 3. El seísmo soberanista

El 2012 fue el año en el que todo cambió. La explosión de adhesiones a la independencia y el inicio del proceso soberanista por parte de las fuerzas políticas nacio-

nalistas tuvo lugar durante la primera mitad de ese año. A lo largo del verano de 2012, las series del CIS y del CEO muestran aumentos en el apoyo a la independencia sin precedentes (de 7,5 y 14,3 puntos respectivamente). La identidad nacional catalana aumentó muy considerablemente durante esos meses y la consideración de las relaciones entre Cataluña y España como uno de los principales problemas de Cataluña prácticamente se dobló pasando del 12% en junio al 22,5% en octubre. Ciertamente, las series demoscópicas indican que ese año se produjo una excepcional conmoción en la opinión pública catalana. Tal aumento de la desafección ciudadana con el modelo territorial se tradujo en la masiva manifestación de la *diada* el 11 de septiembre de 2012. Con el lema “Catalunya, nou Estat d’Europa”, la manifestación se pronunciaba de forma inequívoca por la ruptura con España y fue un éxito sin precedentes: un millón y medio según la Guardia Urbana de Barcelona y 600.000 según la Delegación del Gobierno. A pesar de las discrepancias en las cifras, la *diada* de 2012 acabó derivando en una de las mayores movilizaciones populares de la historia reciente.

¿Qué pasó durante esos meses que pueda explicar este terremoto político en Cataluña? La búsqueda del hipocentro del seísmo soberanista no es una tarea fácil. Una visión muy extendida entre la opinión publicada es que la decisión del Tribunal Constitucional

6 Ver Guinjoan M., Rodon T., Sanjaume, M. (2013). *Catalunya, un pas endavant*. Barcelona: Angle Editorial. Véase también Muñoz J. (2013). “Accounting for internal variation in nationalist mobilization: unofficial referendums for independence in Catalonia (2009-2011)”. *Nations and Nationalism* 19(1):44-67.

de anular partes del nuevo Estatuto de Autonomía catalán tuvo un papel crucial en el cambio de preferencias de los catalanes. Sin embargo, como ya hemos avanzado en el apartado anterior, esta versión no parece consistente con los datos de opinión pública, pues durante la segunda mitad de 2010 no existen cambios destacables en las preferencias territoriales de los catalanes. Entre junio y octubre la preferencia por un estado independiente aumentó menos de un punto en las series del CEO y según el CIS entre enero y octubre esta preferencia descendió dos décimas. Ambas variaciones son insignificantes en términos estadísticos, por lo que no podemos afirmar que existieran cambios en la opinión pública inmediatamente después de la sentencia del nuevo *Estatut*.

Así, con las series de datos del CIS y del CEO no parece fácil sostener la tesis de que la sentencia del *Estatut* generara una conmoción en la opinión pública con consecuencias en sus preferencias por el modelo territorial. Aún con ello, sería también muy aventurado descartar el papel crucial de este acontecimiento en el proceso soberanista. Es muy probable que la sentencia del Tribunal Constitucional fuera en realidad una condición necesaria (pero no suficiente) para explicar la actual fase de ruptura que vive Cataluña. En efecto, es plausible pensar que el fracaso del nuevo *Estatut* fuera un episodio relevante para explicar por qué una porción muy relevante de catalanes decidió en 2012 optar por la ruptura en lugar de explorar vías de reforma en las relaciones entre Cataluña y España. El relato sobre la imposibilidad de reformar España ganó

verisimilitud tras la sentencia del Constitucional, por lo que en el momento en que se puso sobre la agenda pública la necesidad de cambiar las relaciones entre Cataluña y España, la credibilidad de la opción reformista (o federalista) se encontraba muy deteriorada.

El ascenso de las preferencias por la independencia tampoco parece que pueda estar directamente relacionada con la crisis económica. Los efectos de la recesión empezaron a notarse en nuestro país a partir de 2008 y fue durante ese año y el siguiente cuando más empleo se destruyó. En el caso de Cataluña, el paro aumentó en algo más de diez puntos durante ese periodo. En 2012 las cifras macroeconómicas volvieron a ser particularmente adversas: la tasa de variación del PIB volvió a mostrar cifras negativas y el paro creció algo más que en los dos años anteriores. Aún con ello, el embiste de la crisis fue mucho más severo en el periodo 2008-2009, por lo que, si el mecanismo tras el ascenso del independentismo fuera el paro y el crecimiento económico, deberíamos haber esperado una reacción particularmente intensa durante esos años y no en 2012.

¿Quiere decir que la crisis económica tampoco tuvo nada que ver con la oleada soberanista? No exactamente. Quizás la crisis económica no generó un terremoto inmediato sobre las preferencias territoriales, pero sí provocó una crisis de confianza política generalizada hacia los principales actores e instituciones políticas del país, especialmente los de la Administración Central. Los catalanes tenían la percepción de que “Madrid” era el principal responsable de la situación económica. Según

el sondeo del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS-UAB) de 2012, el 57% de los catalanes consideraba que el Gobierno Central era muy responsable de la crisis, un porcentaje que representaba más del doble de los que veían a la Generalitat como muy responsable. La consideración de que el Gobierno Central era el principal causante de la crisis estaba muy relacionada con la identidad nacional: entre aquellos que se consideraban solo catalanes, el 69% creía que el Gobierno Central era más responsable que el autonómico. Sin embargo, entre los que se sentían esencialmente españoles ese porcentaje era de apenas el 36%. Entre este último colectivo, la mayoría consideraba que ambas administraciones eran igual de responsables.

En los Estados con distintos gobiernos multinivel es frecuente que los ciudadanos no tengan una idea aproximada sobre cómo se reparten exactamente las competencias entre los distintos niveles. Esta confusión de los ciudadanos suele ser usada por los gobernantes para intentar esconder sus fracasos culpando a otro nivel de gobierno. Los estudios empíricos sobre atribución de responsabilidades constatan que la identidad nacional es un factor relevante a la hora de repartir culpas entre distintos niveles de gobierno. Los individuos que se sienten identificados con la nación (por ejemplo, España) tienen una mayor tendencia a responsabilizar a las instituciones europeas cuando las cosas van mal<sup>7</sup> y

los identificados con la región son más propensos a culpar al Gobierno Central ante coyunturas adversas<sup>8</sup>. En Cataluña, los datos indican que, en efecto, había cierta tendencia a culpar al Gobierno Central entre los individuos con una identidad nacional catalana. Es por ello que la insatisfacción ciudadana por los estragos de la crisis fue particularmente dirigida hacia las instituciones centrales.

Durante esos años, la crisis económica en Cataluña estuvo estrechamente relacionada con la sensación de agravio con respecto a las relaciones entre Cataluña y España. La crisis y los recortes se conectaban con la cuestión nacional, pues se consideraba que el principal causante de tal situación era el desfavorable encaje que tenía Cataluña con el resto del Estado. Esta sensación de agravio alcanzó sus máximos en 2012. En enero de ese año Mariano Rajoy tomó el relevo en la Moncloa. El PP es un partido que cuenta con un particular rechazo entre una capa muy amplia del electorado catalán. La última encuesta preelectoral del CIS de 2015 mostraba que el 71% de los catalanes nunca votaría al PP, un porcentaje muy por encima del porcentaje del resto de partidos, que se ubicaban en torno al 30-40%. Es probable que la llegada del PP a la Moncloa ayudara a aumentar la sensación de agravio entre el electorado catalán. El amplio rechazo a ese partido se añadió la actitud del nuevo gobierno

7 Véase el trabajo de Orriols L. y León S. (2016). “¿Por qué culpamos Europa?”. Manuscrito pendiente de publicación.

8 Véase León S. y Orriols L. (2016). “Responsibility attribution in devolved contexts. Experimental evidence from the UK”. Manuscrito pendiente de publicación.

del PP ante la crisis de deuda de las Comunidades Autónomas. El ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, amenazó a los Gobiernos Regionales con que la autonomía estaba en juego si no se cumplían los compromisos de deuda: “El Gobierno no es que vaya a ser exigente, sino que estará obligado a vigilar, sancionar e, incluso, intervenir una Comunidad Autónoma que no cumpla sus objetivos de déficit”. En cierto modo, el PP se convirtió en la particular *troika* para la Generalitat y para el resto de Gobiernos Regionales. Así, con la llegada del PP en la Moncloa, la crisis de deuda que sufría Cataluña durante el primer gobierno de Artur Mas pudo acabar derivando en una importante crisis del principio de autogobierno en las Comunidades Autónomas.

En definitiva, el *tsunami* soberanista que vivió Cataluña durante la primera mitad de 2012 podría explicarse como una combinación de tres factores: la crisis económica y de deuda, la llegada del PP al gobierno y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía catalán. La incapacidad de la Generalitat para acceder al mercado de capitales, junto con la mano firme del Gobierno Central, avivaron la sensación de agravio y de agresión a la autonomía catalana. Tal descontento ciudadano no se tradujo en una mayor demanda de mejora del encaje entre Cataluña y España en el marco del estado de las autonomías, sino que se optó por la ruptura probablemente debido al sonado fracaso que supuso el intento de reforma del *Estatut*.

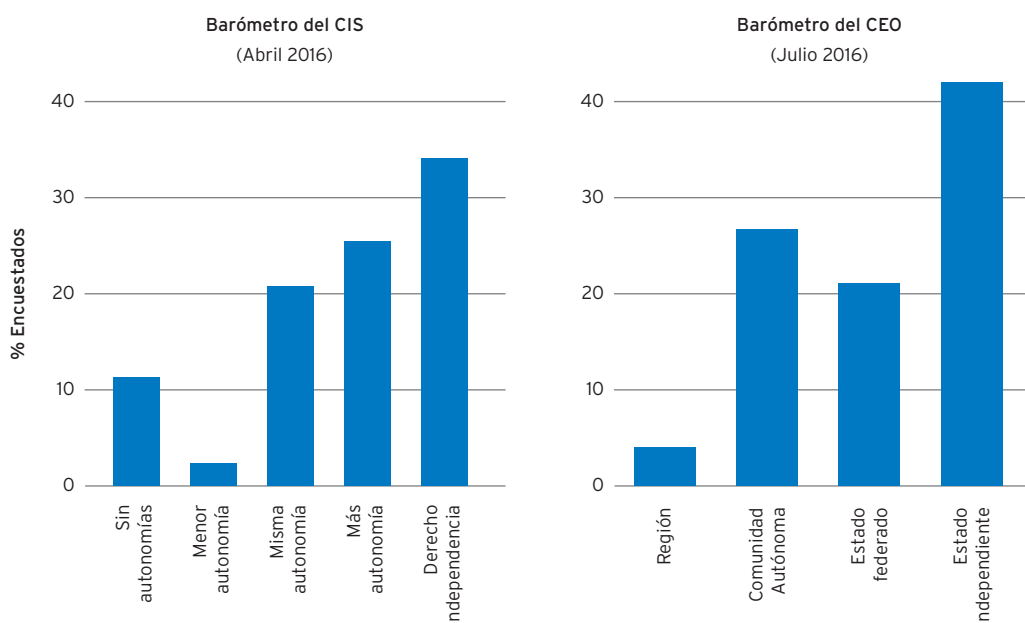
#### 4. ¿Existe una mayoría independentista en Cataluña?

En los últimos años se ha producido un aumento considerable del número de partidarios de la independencia como primera preferencia territorial. El gráfico 3 muestra la distribución de preferencias entre las distintas alternativas de organización territorial usando datos del CIS y del CEO<sup>9</sup>. Ambos coinciden en mostrar que la preferencia modal de los catalanes es la independencia o el derecho a la autodeterminación. Si nos centramos en el caso del CEO, un 42% optaba por un estado independiente, un porcentaje diez puntos superior al de los que preferían el *statu quo* (Comunidades Autónomas con iguales competencias) o un proceso de recentralización (Comunidades Autónomas con menores competencias o un Estado Central sin autonomías). En el caso del CIS, el porcentaje de partidarios de la autodeterminación es similar al de los partidarios del *statu quo* o recentralización (ambos alrededor de un tercio de la muestra).

Si nos centramos en el perfil socioeconómico de quienes apoyan la independencia, los datos indican que ni el sexo, ni el nivel educativo, ni el origen (catalán o inmigrante de primera o segunda generación) son factores relevantes. Sí son, en cambio, la edad, la lengua y muy particularmente la identidad nacional los rasgos que más determinan que un individuo esté a favor de la independencia de Cataluña. Como muestra

<sup>9</sup> Véase la nota al pie 4 para más detalles sobre el índice del gráfico.

### GRÁFICO 3: Distribución de las preferencias territoriales de los catalanes, 2016



Fuente CIS y CEO.

el gráfico 4<sup>10</sup>, los jóvenes, cuya lengua es el catalán y que se sienten esencialmente catalanes son quienes mayor propensión tienen a adherirse al proyecto soberanista.

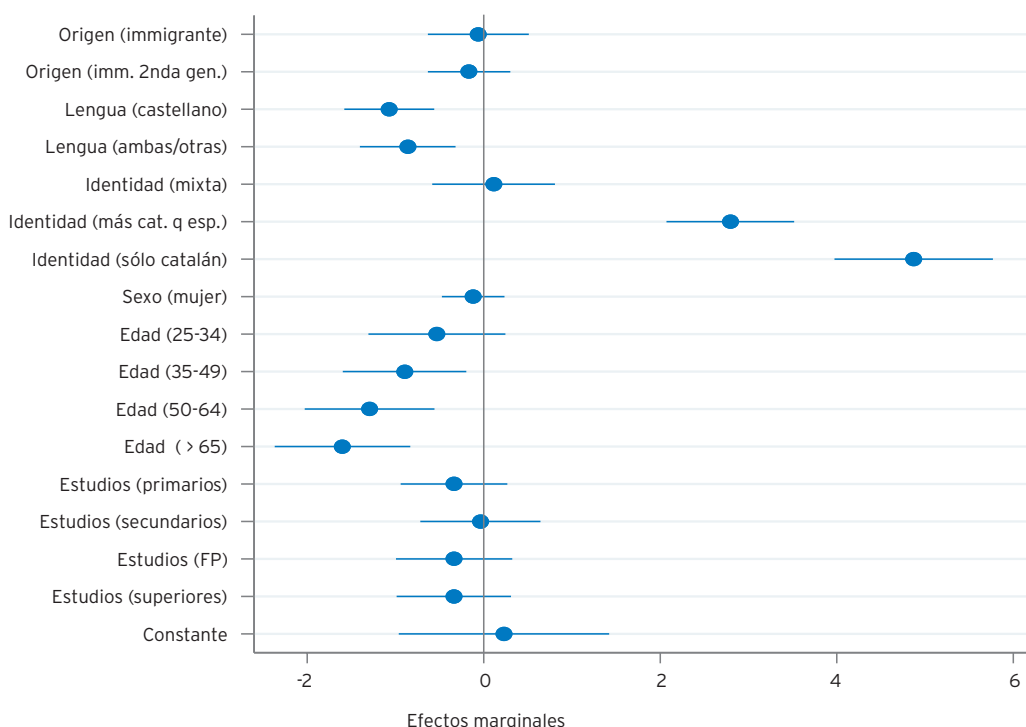
¿Es el independentismo mayoritario en Cataluña? La distribución de preferencias de los catalanes indica que no existen mayorías muy holgadas en materia de organización territorial. Debido a ello, existe un colectivo de votantes con una posición estratégica a la hora de conformar mayorías en Cataluña. Se trata del catalán “federalista”, cuya primera preferencia territorial es una España federal (según datos del CEO) o potenciar

el autogobierno de las instituciones autonómicas (según datos del CIS). Este tipo de votante que decide qué posición acabará siendo la ganadora se suele llamar en ciencia política el votante mediano, pues deja tantos individuos a un lado como al otro de la distribución de preferencias de la sociedad.

Es esencial tener en cuenta la posición central que ocupa el votante federalista para entender la lógica de la estrategia de las fuerzas soberanistas. Con el fin de atraer al catalán federalista, el independentismo debe ser capaz de convencer a la opinión pública de

<sup>10</sup> El gráfico muestra los efectos marginales de distintos factores socioeconómicos y los intervalos de confianza. Los efectos marginales indican la influencia que tiene cada factor sobre el apoyo a la independencia en comparación con su categoría base: origen (nacido en Cataluña), lengua (catalán), identidad (solo español o más español que catalán), sexo (hombre), edad (18 a 24 años), estudios (menos de primarios). El efecto es estadísticamente significativo si los intervalos de confianza no cruzan el valor 0.

**GRÁFICO 4:** Los determinantes del apoyo a la independencia de Cataluña



Fuente: Barómetro de Opinión Política, segunda ola 2016.

que la viabilidad de reformas federales o de mayor autogobierno es inexistente. Si se consigue imponer el relato de la imposibilidad de una vía reformista y las únicas opciones factibles se reducen a tan solo dos (independencia *vs.* *statu quo*), entonces una porción significativa de los votantes federalistas decidiría sumarse a las tesis independentistas.

No hay duda de que la experiencia con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut* y la posición de la mayoría de los partidos políticos de ámbito nacional ayudan a la viabilidad del relato sobre la imposibilidad de una alternativa (o tercera vía) reformista del modelo territorial. Seguramente, uno

de los principales problemas que se encuentran los partidos de implantación estatal es que la opinión pública española se haya movido en los últimos años en sentido contrario a la catalana. Según los barómetros del CIS, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, la preferencia por la recentralización ha aumentado durante los años de crisis económica. En julio de 2016, el 37% de los españoles (excluyendo Cataluña, País Vasco y Navarra) mostraba una actitud hostil hacia las autonomías, un 44% era favorable al *statu quo*, y tan solo un 14% de los encuestados era partidario de potenciar las autonomías con más poderes o con capacidad de independizarse. Así,



el clima de opinión en el resto de España no parecía, *a priori*, muy favorable a plantear reformas de profundización del sistema autonómico.

La adhesión al soberanismo del electorado federalista depende en buena parte de hasta qué punto este colectivo considera que a Cataluña le iría mejor sin España. El estudio de Muñoz y Tormos sobre el papel de la economía en el apoyo a la independencia de Cataluña mostraba que los votantes con una identidad mixta o dual (que se sienten tan catalanes como españoles) son quienes más condicionan su apoyo a la independencia en función de los beneficios económicos que esta generaría para Cataluña. La identidad nacional mayoritaria de los votantes federalistas es la mixta: según el segundo barómetro del CEO de 2016, el 51% de los federalistas se sentían tan españoles como catalanes. Este colectivo es, pues, muy sensible a cómo se presentan las alternativas y hasta qué punto se consigue poner la independencia como antídoto a la actual situación de crisis económica y de deuda que padece Cataluña<sup>11</sup>.

En definitiva, el desarrollo del debate público en Cataluña ha facilitado que se imponga un marco en el que solo existen dos opciones viables: la independencia o el *statu quo*. Eso ha facilitado que una porción importante de los votantes federalistas se sume al independentismo. Si las vías reformistas no se contemplan o se presentan como inalcanzables, es

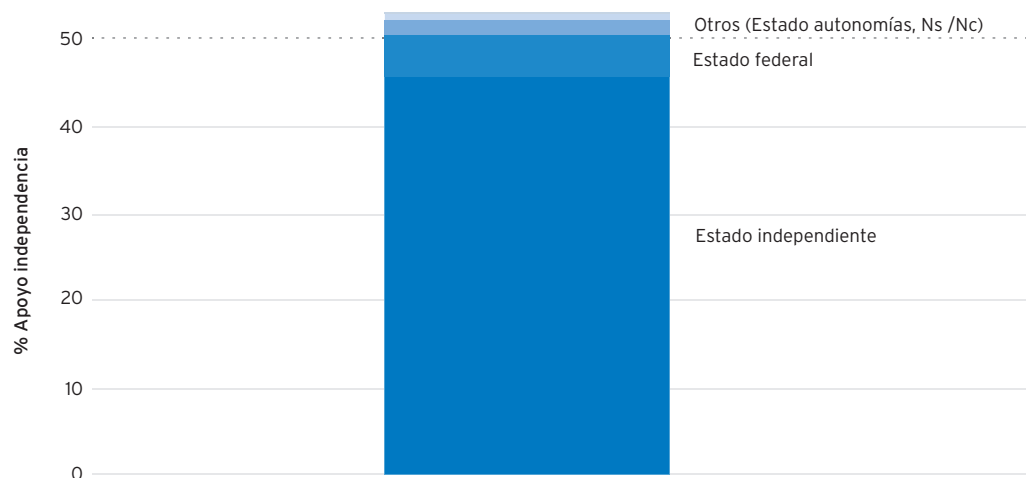
muy probable que la opinión pública catalana acabe interpretando la opción “no” a la independencia como una adhesión al *statu quo*. Algo relevante si, para muchos federalistas, es preferible la independencia a seguir en una España como la actual. En concreto, según los barómetros del CEO, alrededor de uno de cada cinco federalistas se adhiera a las filas del soberanismo cuando se pregunta directamente si se está a favor o en contra de la independencia.

Esta porción de catalanes que simpatiza con la independencia a pesar de que su opción ideal es el federalismo es crucial a la hora de que el soberanismo tenga opciones de ser mayoritario. En el gráfico 5 se muestra el porcentaje de individuos que en el segundo barómetro del CEO de 2016<sup>12</sup> se declaraban partidarios de la secesión cuando se les pregunta directamente si estaban a favor o en contra de la independencia de Cataluña. Este porcentaje asciende al 53% de los encuestados que tienen una distribución de preferencias sobre esta cuestión, esto es, excluyendo a indecisos y los que optan por no responder. Sin embargo, si nos fijamos en las preferencias de los que componen este grupo, aquellos que ponen la independencia como primera opción para Cataluña no alcanzarían el 50%. La adhesión al independentismo es, sin embargo, mayoritaria, al conseguir que otros grupos apoyen esta opción incluso sin ser su preferida.

11 Véase Muñoz J. y Tormos R. (2013). “El apoyo a la independencia en Cataluña: ¿identidad o cálculos económicos?”. *Zoom Político* 19.

12 El gráfico muestra el porcentaje de apoyo a la independencia en pregunta dicotómica (“¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado independiente?”) segmentando por la preferencia territorial de los individuos.

**GRÁFICO 5:** El papel crucial del votante federalista en un eventual referéndum sobre la independencia de Cataluña



**Fuente** Barómetro de Opinión Política, segunda ola 2016.

Los comicios autonómicos del 27 de septiembre de 2015 fueron presentados por las opciones políticas independentistas como un plebiscito sobre la independencia de Cataluña. Ante la reiterada negativa del Gobierno Central a permitir la celebración de un referéndum, el presidente de la Generalitat, Artur Mas, decidió de nuevo no agotar la legislatura y adelantar las elecciones dos años con el fin de usar el amparo legal de unas elecciones autonómicas ordinarias para planear una especie de referéndum encubierto. Para ello, las dos primeras fuerzas independentistas catalanas acordaron concurrir en una lista unitaria bajo el nombre de Junts pel Sí, en la que también participaron las principales organizaciones de la sociedad civil. Con ello, se intentaba potenciar el carácter plebiscitario de esas elecciones. Finalmente, la CUP, una formación independentista de extrema izquierda con representación parlamentaria, rechazó

incorporarse a la lista unitaria y decidió presentarse con sus propias siglas. Aún con ello, la CUP dejó claro que su candidatura quedaba hospedada bajo el paraguas de opciones favorables a la independencia, por lo que un voto a esta formación debía leerse también como una adhesión a la independencia.

Las fuerzas soberanistas ganaron de forma muy holgada las elecciones autonómicas. Al obtener la mayoría absoluta en escaños, Junts pel Sí y la CUP pudieron acordar, tras unas duras y largas negociaciones, un gobierno independentista sujeto a un mandato de ruptura de España. Sin embargo, desde una perspectiva plebiscitaria, las fuerzas secesionistas no lograron demostrar de forma inequívoca la victoria del “sí” a la independencia, pues la suma de Junts pel Sí y de la CUP se quedó a algo más de dos puntos porcentuales por debajo de la mayoría absoluta de los votos.

Como era de esperar, la práctica totalidad del electorado independentista votó a una de las dos fuerzas independentistas. Según el CEO, un 69% de este colectivo optó por la papeleta de Junts pel Sí y un 24% por la papeleta de la CUP. Pero, si las formaciones independentistas consiguieron rozar la mayoría absoluta, se debió también a que un segmento importante de los votantes federalistas (alrededor de un tercio) se sumó al proyecto soberanista. Este apoyo a las candidaturas independentistas se debió muy probablemente al carácter plebiscitario de esas elecciones, pues según la misma encuesta del CEO, solo un 10% de los federalistas declaraba tener intención de votar a esas candidaturas en unas eventuales elecciones generales.

En definitiva, a tenor de la distribución de preferencias de los catalanes sobre el modelo de organización del Estado, el independentismo muy difícilmente tendría garantizada la victoria en un referéndum dicotómico (sí vs. no) de independencia si solo contara con los votos de los individuos cuya primera

preferencia territorial es la independencia. Las fuerzas soberanistas deben contar con la adhesión de individuos que a priori no contemplan la independencia como un óptimo. El soberanismo necesita la complicidad del electorado federalista, pues con un número suficiente de adhesiones de este colectivo sí existen opciones para que la independencia acabe imponiéndose en un eventual referéndum.

Las elecciones autonómicas de 2015 trasladaron un mandato ciudadano muy ambiguo. Desde una perspectiva plebiscitaria, las fuerzas soberanistas no fueron capaces de poner encima de la mesa una victoria inequívoca del independentismo, pues no lograron superar el 50% de los votos. Sin embargo, desde una lógica de democracia parlamentaria, Junts pel Sí y CUP ganaron las elecciones al conseguir 72 escaños, cuatro por encima de la mayoría absoluta. El acuerdo de gobierno entre las dos formaciones independentistas fue de difícil gestión, pues la CUP se mostró inflexible en su demanda de que Artur Mas debía

**TABLA 1:** Comportamiento electoral en las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015 según preferencia territorial (porcentaje por columna)

Voto 27S	Una región	Una comunidad autónoma	Un Estado federal	Un Estado independiente
Junts pel Sí	5,2	3,4	18,4	68,9
CUP	4,4	1,7	9,8	23,6
Ciutadans	36,9	34,8	11,6	0,3
CSQEP	11	10,8	25,5	2,5
PSC	8,4	22,6	24,7	0,4
PP	15,7	9,7	1,4	0,1
Otros	0,5	2,5	4,8	0,8
No sabe/no contesta	17,9	13,5	3,9	3,7

Fuente: Barómetro de Opinión de octubre 2015, CEO.

ser sustituido como presidente por otro candidato que no estuviera vinculado la política de recortes sociales que se llevó a cabo durante los gobiernos de CiU entre 2010 y 2015. Las negociaciones solo consiguieron desbloquearse pocas horas antes de culminar el plazo para la convocatoria de nuevas elecciones. El 9 de enero de 2016, Artur Mas renunció a ser reelegido presidente de la Generalitat y propuso como candidato a la investidura al entonces alcalde de Gerona, Carles Puigdemont.

Aun no habiéndose ganado el plebiscito, el gobierno de Puigdemont se sustentaba en un mandato inequívoco de ruptura con España. Los catalanes habían elegido un parlamento mayoritariamente independentista y, por consiguiente, el gobierno que se derivó de este debía responder a ese mandato. A lo largo del 2016, el ejecutivo catalán

intentó poner en marcha su “hoja de ruta” para crear las estructuras de Estado necesarias para la independencia. Desde el Gobierno Central se recurrió a la legalidad vigente como única arma para luchar contra la apuesta soberanista del gobierno catalán. Finalmente, el 6 de octubre de 2016 el Parlament de Catalunya aprobó celebrar una consulta vinculante sobre la independencia para mediados del siguiente año. Con ello, el gobierno de Puigdemont modificaba la hoja de ruta original y aceptaba que la independencia no era posible unilateralmente sin el aval de un mandato derivado de un referéndum. Con un nuevo plebiscito y unas previsibles nuevas elecciones autonómicas (o constituyentes), muy probablemente el 2017 también será un año marcado por la crisis territorial en Catalunya.

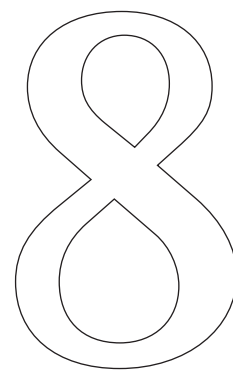
# Conclusiones

**1** Durante la primera mitad de 2012 se produce un seísmo de gran magnitud en la opinión pública catalana. Las adhesiones al independentismo alcanzan cotas históricas y el debate territorial se convierte en uno de los principales problemas de Cataluña según la ciudadanía.

**2** En septiembre de 2012, CiU decide abandonar su tradicional estrategia *del peix al cove* (pájaro en mano) y se suma de forma inequívoca al proyecto soberanista. Desde entonces el sistema de partidos catalán se ha polarizado en torno a la cuestión nacional.

**3** El aumento del independentismo desde 2012 es fruto de la combinación de tres factores: la crisis económica y de deuda, la llegada del PP al gobierno y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía catalán. La incapacidad de la Generalitat para acceder al mercado de capitales junto con actitud hostil del gobierno del PP hacia las autonomías, avivaron la sensación de agravio y de agresión a la autonomía catalana.

**4** La distribución de preferencias de los catalanes indica que no existen mayorías claras o holgadas que defiendan que Cataluña debe tener un Estado propio. El independentismo solo puede ser mayoritario si logra atraer a una porción relevante de los votantes federalistas. Ese electorado simpatiza con las tesis soberanistas si en el debate público se ignoran las opciones reformistas y se estructura entre dos únicas alternativas: independencia *vs. statu quo*.



# “Y entonces llegó Ciudadanos...”

---

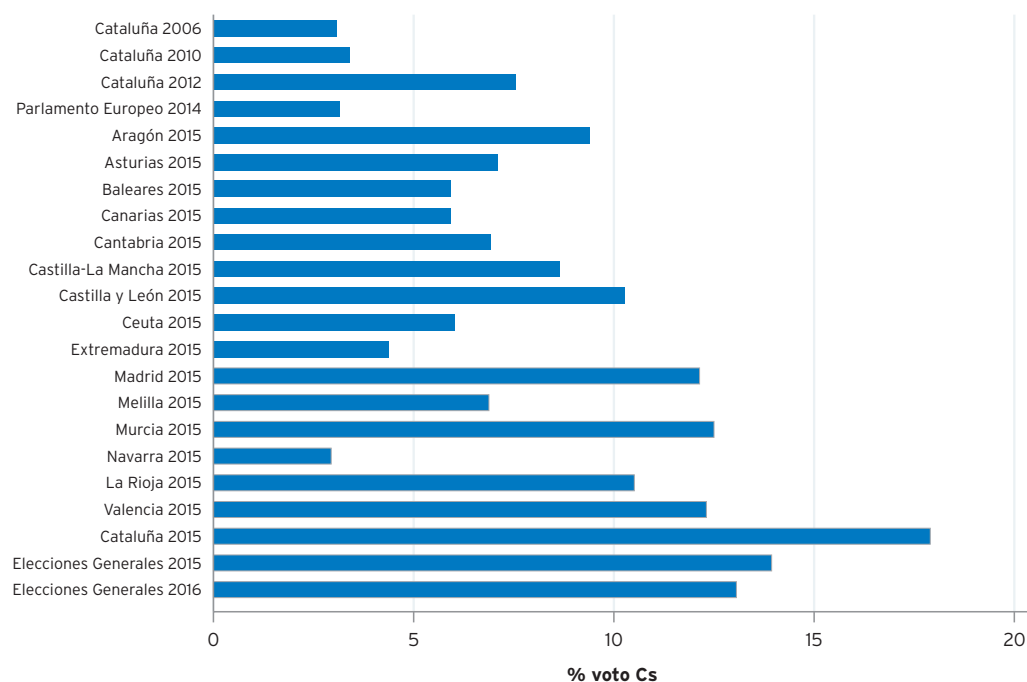
## 1. De Ciutadans a Ciudadanos

Si los historiadores tuviesen que escoger una fecha para señalar el punto de inflexión que marcó el inicio de la transformación del sistema de partidos en España, esta sería el domingo 25 de mayo de 2014. Ese día se celebraban elecciones al Parlamento Europeo, unas elecciones de segundo orden que –como en otras ocasiones en la historia de nuestro país– se convirtieron en un revulsivo para el cambio político.

Entre las sorpresas que arrojaron los resultados electorales destacó la irrupción de Podemos, un nuevo partido que en menos de seis meses de vida consiguió más de 1,2 millones votos. Pero esa misma noche –en un segundo plano mediático– los resultados también catapultaron a un partido autodenominado como centro-liberal, Ciudadanos, que, si bien ya tenía más de ocho años de recorrido en el Parlament de Cataluña, ahora cosechaba cerca de medio millón de papele-

tas en la arena estatal. Un apoyo que, un año más tarde en las autonómicas y municipales de 2015, se transformó en 1,4 millones de votos, y que una vez cerrado el largo ciclo electoral con las generales del 26J, llegó a suponer 3 millones de votantes (13% del electorado)<sup>1</sup>. Al igual que hiciera el IDE 2015 con Podemos, el IDE 2016 presta especial atención a la evolución política de Ciudadanos como uno de los partidos que han irrumpido en el nuevo panorama político español.

**GRÁFICO 1:** Voto a Ciudadanos en las elecciones autonómicas, generales y europeas, 2006-2016



**Fuente** Ministerio del Interior y Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.

<sup>1</sup> Para un estudio detallado sobre el papel desempeñado por Ciudadanos en las elecciones locales y regionales de mayo de 2015 véase Rodon T., y Hierro M. J. (2016). “Podemos and Ciudadanos shake up the Spanish party system: the 2015 local and regional elections”. *South European Society and Politics* 1-19.

¿De dónde viene y cómo logra Ciudadanos (Cs) convertirse en la cuarta fuerza política del país? Ciutadans – cuna de Ciudadanos– nació como partido político en 2006 impulsado por una plataforma de intelectuales opuestos al nacionalismo en Cataluña. Aprovechando el espacio electoral que se abría en oposición a la deriva catalanista del gobierno tripartito liderado por el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) entre 2003 y 2006, Ciutadans logró propiciar la conjunción de intereses entre sectores liberales y progresistas con un discurso antinacionalista y en cierta medida *anti-establishment*, apuntando a la necesidad de regeneración política más allá de las coordenadas ideológicas de izquierda-derecha.

La entrada al Parlament con tres diputados en 2006 supuso para Ciutadans su primer hito electoral. En esas elecciones obtuvo cerca de 90.000 votos, provenientes principalmente de zonas urbanas y de antiguos votantes del PSC y del Partido Popular (PP) que demostraron una sólida disposición a apoyar una prematura iniciativa política centrada en dar la batalla a la hegemonía nacionalista, con especial énfasis en lo relativo a la política lingüística. Pero si bien su ideario político presentaba características potencialmente atractivas para el sis-

tema de partidos catalán, este aun no era suficiente para ampliar su base electoral fuera de la arena autonómica<sup>2</sup>.

En las elecciones catalanas de 2010, Ciutadans conservó sus tres diputados gracias a la crisis económica y a la intensificación política de la cuestión territorial<sup>3</sup>, y dos años más tarde, en las elecciones autonómicas de noviembre de 2012, consiguió su segundo éxito electoral antes de convertirse en uno de los principales partidos de España: esta formación atrajo a 274.000 votantes, pasando del 3 al 7,5% de los votos y de tres a nueve diputados autonómicos.

¿Por qué y cómo se produce el salto de Ciutadans al resto de España? De la misma manera que el sistema de partidos catalán había dejado huérfano de representación a algunos votantes tradicionalmente identificados con el PSC o con los sectores más liberales y menos conservadores del PP, la crisis política que acompañó a la crisis económica en España también había creado una nueva demanda en el sistema de representación.

Como se analiza en detalle en el capítulo 4, el nivel de desafección política se disparó en los tiempos más duros de la crisis. La indignación y el desencanto de gran parte de los españoles con los partidos políticos y muchas otras

<sup>2</sup> En el 2008, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía presentó candidaturas en las 52 circunscripciones electorales para las elecciones generales, pero con resultados muy pobres: solo 45.000 votos, apenas un 0,18% en todo el territorio nacional. Sus siguientes intentos en el Parlamento de Andalucía y en el de la Comunidad de Madrid tampoco dieron fruto (0,13 y 0,16% respectivamente), y su alianza con Libertas –partido euroescéptico– para las elecciones al Parlamento Europeo en 2009 terminó por reconocerse como el mayor error en la corta vida política del partido.

<sup>3</sup> La crisis económica y la intensificación del conflicto territorial propiciaron un escenario enormemente desfavorable para el PSC, partido que perdió más de 220.000 votos y nueve escaños.



instituciones (sindicatos, Parlamento, autoridades regionales, sistema judicial, Monarquía, etc.) desembocaron en las manifestaciones del 15-M, un fenómeno que sería el germen de las nuevas reivindicaciones políticas de la ciudadanía. Es en este contexto de crisis económica, corrupción, desafección política e institucional cuando el sistema político muestra el mayor número de grietas por el cual podrían romperse los equilibrios establecidos desde la Transición a la democracia. Entre ellos, el del bipartidismo.

## 2. En busca de un espacio político

### 2.1. Tras los pasos de UPyD

A finales de 2014 no era tan evidente que un partido de centro-derecha liberal fuera capaz de tener un éxito electoral de las dimensiones del de Ciudadanos. Las distintas experiencias observadas desde 1977 no apoyaban esa hipótesis. Además, a pesar del despunte de Ciudadanos en las europeas de mayo del mismo año, la formación liderada por Albert Rivera competía no solo con el PP, también con otro partido que ocupaba un espacio electoral parecido: Unión Progreso y Democracia (UPyD). Esta formación, creada y

liderada por la ex-socialista Rosa Díez, nació con los mismos presupuestos que Ciudadanos: en contra de los nacionalismos y de “los excesos” del Estado de las Autonomías; a favor de la lucha contra la corrupción y los privilegios de los políticos; y a mitad de camino entre un liberalismo “amable” y una socialdemocracia “responsable”. Ciudadans era su sosia catalán. Una especie de hermano menor.

Pero la existencia de UPyD no garantizaba que las oportunidades que se abrían en el mercado electoral tras la crisis política fuesen del todo aprovechadas. De hecho, UPyD se mostraba incapaz de capitalizar los votos que el bipartidismo iba perdiendo por el camino. Incluso, como se vería más adelante, acabaría por percibirse como un problema más que como una solución para explotar el espacio electoral entre el PP y el PSOE.

Ciudadanos intentó en numerosas ocasiones alcanzar un pacto de coalición o fusión con UPyD. Pero las constantes negativas de la dirección de este partido frustraron todas y cada una de esas iniciativas. El último rechazo de cara a las municipales y autonómicas de 2015 –a contracorriente de gran parte de sus votantes<sup>4</sup> y de muchos dirigentes y cargos medios de su partido<sup>5</sup>– se demostró

4 En una encuesta realizada en agosto de 2014 por Sigma Dos para *El Mundo*, el 48,2% de los votantes que apoyaron a UPyD en las elecciones generales de 2011 se muestra favorable a una coalición con Ciudadanos; mientras que 28,6% se opone (el 23,3% no sabe o no contesta). El porcentaje de votantes favorables a la coalición se incrementa hasta el 53% si se toma como referencia aquellos con intención de voto a UPyD.

5 Probablemente la expresión más nítida de este parecer sea el artículo publicado en *El Mundo* por quien fuera el cabeza de lista para las elecciones al Parlamento Europeo en 2014, Francisco Sosa Wagner, en donde hace un llamamiento a una alianza con Ciudadanos para acudir a las elecciones autonómicas y municipales de 2015, como a las elecciones generales del mismo año. Véase Wagner F. S. (2014). “Después de las europeas”. *El Mundo*, 19 de agosto de 2014.

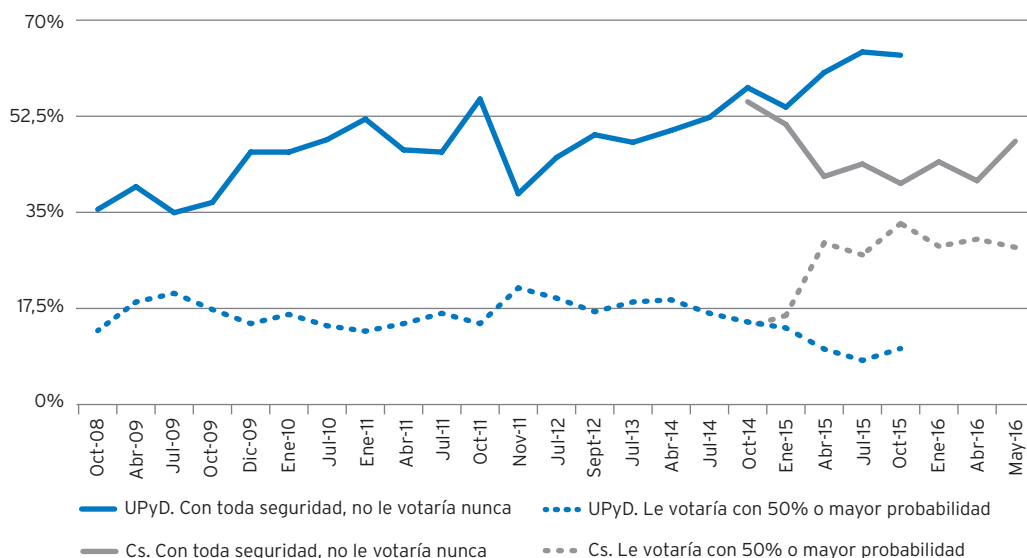
como el más grave –y mortal– error del partido de Rosa Díez. En poco tiempo consiguió que Ciudadanos, y no UPyD, comenzara a percibirse como la opción más eficiente en el espacio de centro para capitalizar el espacio abierto por el bipartidismo.

Este cambio se ve con claridad en los datos. El gráfico 2 muestra la escala de probabilidad de voto para cada partido empleada por el CIS, en donde 0 significa que el encuestado señala que “con toda seguridad, no le votaría nunca” y 10 que “con toda seguridad, le votaría siempre”. La línea gris corresponde a UPyD y la azul a Ciudadanos. La evolución de la línea discontinua para UPyD muestra como desde el comienzo de la crisis en 2008 hasta enero de 2015 este partido no era capaz de aumentar significativamente el porcentaje de votantes que manifestaba que le votaría con

una probabilidad igual o mayor al 50%. Solo uno de cada seis votantes señalaba tener una disposición superior al 50%. Sumado a esto, en el mismo periodo, el porcentaje de ciudadanos que declaraba un claro rechazo a UPyD aumentaba (línea sólida). Si en el inicio de la crisis en torno al 35% de votantes afirmaba que “nunca votaría” por el partido de Rosa Díez, a pocos meses de las autonómicas y municipales de 2015, dicho rechazo ya estaba instaurado en más del 50% del electorado.

Por el contrario, el mismo gráfico muestra cómo Ciudadanos a partir de abril de 2015, y desde el mismo espacio electoral, comenzaba a resultar más atractivo para el electorado. Partiendo de niveles de aceptabilidad y rechazo similares a los de UPyD en enero del mismo año, el partido liderado por Albert Rivera era capaz de aumentar el porcentaje de

**GRÁFICO 2:** Evolución de la escala de probabilidad de votar a UPyD y Ciudadanos



Fuente Barómetros del CIS.

votantes que declara su potencial apoyo hasta el 32% (línea discontinua), así como de reducir en más de 15 puntos porcentuales el nivel de rechazo (línea continua).

Sobre las razones que insistentemente llevaron a UPyD a rechazar la coalición con Ciudadanos no existen estudios ni teorías mínimamente elaboradas que vayan más allá de argumentos en torno a la cerrazón de la líder del partido y su equipo. Pero probablemente el tipo de organización (un partido con pocas cabezas visibles, muy presidencialista y pequeño en relación al tamaño de su representación política) o la incapacidad de sus dirigentes para interpretar y adaptarse a la nueva ola política que venía tras los movimientos del 15-M (el partido se volcó con mucha fuerza en una estrategia de judicialización de causas políticas) hayan hecho que UPyD no fuera capaz de surfear aquella ola. Ciudadanos, en cambio, sí fue capaz de hacerlo.

## 2.2. Ciudadanos como alternativa a Podemos

Ciudadanos emerge como actor político estatal al calor de la crisis política, pero fundamentalmente nace a rebufo de Podemos. Analizar el aterrizaje de Ciudadanos a la arena estatal como alternativa a Podemos es útil e interesante por dos aspectos. En primer lugar, porque nos permite subrayar las causas que propician la emergencia de los nuevos partidos. Y en segundo lugar porque nos permite comprender cómo la competición entre ambos ha condicionado las coordenadas de competición política.

Empezando por lo primero, corresponde señalar que Podemos es el primer actor político en aprovechar las oportunidades que ofrecía la crisis. Un partido político que en poco tiempo y a toda velocidad consigue, desde los medios de comunicación y las redes sociales, apelar de manera transversal a gran parte de la sociedad con un discurso de corte populista en contra de los partidos tradicionales, de los privilegiados, de “la casta”, del “régimen del 78” y a favor de “los de abajo”.

Su crecimiento vertiginoso en las encuestas confirmaba la hipótesis de que era posible abarcar espacios políticos que rompiesen con el duopolio PP-PSOE. No necesariamente compitiendo desde una posición marcada por las tradicionales coordenadas de izquierda-derecha, sino desde una nueva dimensión política ligada a la regeneración política –vieja vs. nueva política– en la que Ciudadanos podía jugar buenas cartas. Es por eso que, al menos en un primer momento, ambos partidos mostraban un gran número de coincidencias. El propio Albert Rivera no negaba compartir el diagnóstico hecho por la formación liderada por Pablo Iglesias. No sorprende pues, que, en cierto grado, los entonces partidos emergentes compitieran por capturar la simpatía de muchos de los indignados, ni que desde sectores acomodados –pero no ajenos a la crisis de legitimidad de los partidos tradicionales– se empezara a anhelar “un Podemos de derechas”<sup>6</sup>.

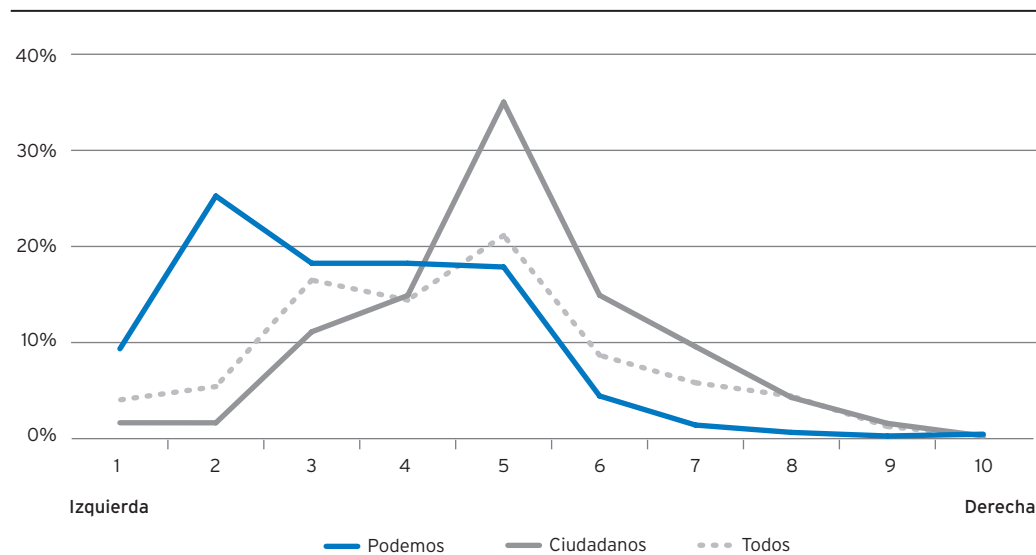
<sup>6</sup> La frase “necesitamos crear una especie de Podemos de derechas” corresponde a Josep Oliu, presidente del Banco Sabadell.

Aquellos que a mediados de 2015 comienzan a declarar su simpatía por Podemos o Ciudadanos son personas fundamentalmente jóvenes, con un nivel educativo más elevado que la media, residentes en zonas urbanas y con una especial preocupación por los temas de corrupción. No obstante, la gran diferencia entre ambos electorados residía en su condición socioeconómica que, según las encuestas, ubicaba a los simpatizantes de Ciudadanos en una posición más favorable que los seguidores de Podemos<sup>7</sup>. A pesar de esta crítica distinción, al menos en un primer momento sí existía un considerable solapamiento de los espacios ideológicos en donde los

votantes de uno y otro partido se posicionaban (véase el gráfico 3). Algunos votantes de centro o centroizquierda (entre el 3 y el 5 de la escala ideológica) que encontraban atractivo a Podemos podrían llegar a sentirse atraídos por Ciudadanos, y viceversa<sup>8</sup>.

Pero este espacio de solapamiento discursivo (en contra de la vieja política) y electoral (ambos partidos perseguían la transversalidad política) no pudo mantenerse a lo largo del tiempo. En cuanto la competición política abandonó el foco de la regeneración democrática y volvió al clásico campo de batalla entre izquierda y derecha, Podemos y Ciudadanos aumentaron aún más sus diferencias.

**GRÁFICO 3:** Ideología de votantes y simpatizantes de Ciudadanos y Podemos en enero de 2015



Fuente Barómetro de enero de 2015, CIS.

<sup>7</sup> Véase León S. (2015). “¿Qué une y qué separa a Podemos y Ciudadanos?” *Piedras de papel*, 22 de octubre de 2015.

<sup>8</sup> En la escala ideológica, el 1 representa la extrema izquierda y el 10 la extrema derecha.

A ello contribuyó el vertiginoso crecimiento de Ciudadanos en las encuestas. Su ascenso propició el fin de la tan exitosa estrategia política desplegada por Podemos durante sus primeros meses de vida. La formación liderada por Pablo Iglesias había nacido con una estrategia “populista” de oposición al bipartidismo basada en la polarización y en la creación de nuevos referentes de competición política que superasen a la tradicional dimensión izquierda-derecha<sup>9</sup>. Pero la llegada de Ciudadanos malogró dicha estrategia al no poderse identificar con la vieja política ni formar parte de las estructuras del “régimen”. Además, su líder –a diferencia de lo que pasaba con UPyD– era una persona joven y sin fuertes vinculaciones con los partidos tradicionales.

Ciudadanos escapaba al perfil de “enemigo” que Podemos había dibujado para moldear los nuevos ejes de competición política. De esta manera, la interacción entre ambas formaciones terminó por provocar que cada partido se esforzara por diferenciarse ideológicamente del otro, devolviendo la contienda electoral al espacio habitual de competición. Mientras Podemos acusaba a Ciudadanos de ser la nueva derecha, Ciudadanos acusaba a Podemos de ser la nueva izquierda radical.

### 2.3. Ni de izquierdas ni de derechas

A pesar de que ambas formaciones se esforzaran en intentar ubicar una a la otra en el eje ideológico, lo cierto es que ambas subrayaban no ser “ni de izquierdas

ni de derechas”. En el caso de Podemos, se debía a su estrategia de trascender esta dimensión de competición. Una estrategia que, como se ha dicho anteriormente, se malogró con la aparición de Ciudadanos. Pero en el caso de Cs la indefinición ideológica respondía a su estrategia de trasladar al electorado la idea de que siempre encontraría en Ciudadanos una posición de centro, pragmática y moderada. Dispuesto a llegar a acuerdos con el centroderecha y con el centroizquierda.

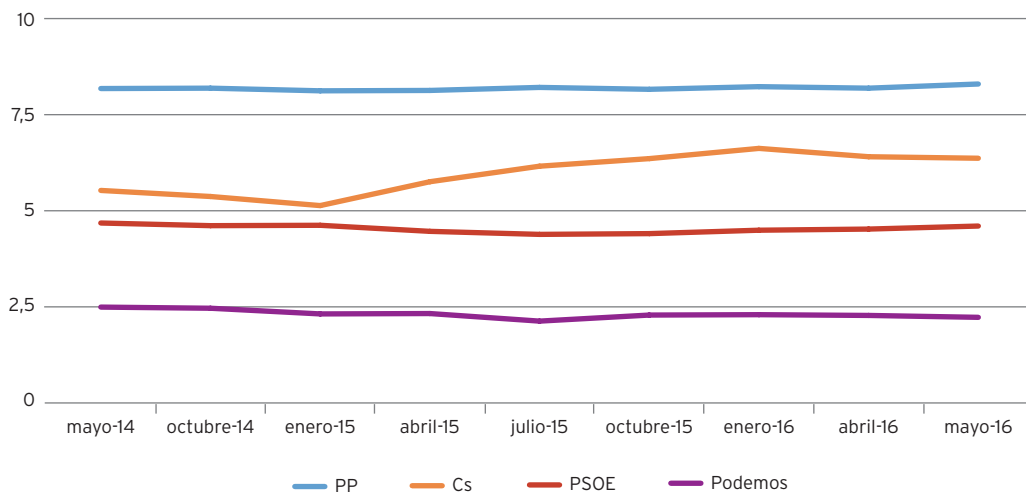
Según su ideario político, Ciudadanos se presenta como un partido que “se nutre del liberalismo progresista y del socialismo democrático”. Pero su objetivo ha sido siempre asentarse entre los ciudadanos como un partido de centro, hermanado con los partidos del grupo Demócrata Liberal en el Parlamento Europeo, es decir, una formación liberal en lo económico y, por tanto, convencida de las bondades de la economía de mercado, pero también sensible a derechos políticos y demandas ecologistas y defensora del Estado de bienestar.

Los electores, por su parte, sitúan a Ciudadanos en el centro derecha de la escala ideológica, entre el PP y el PSOE. Pero, como se muestra en el gráfico 5, este partido ha sido el único de los cuatro principales partidos que ha experimentado un cambio a ojos de los votantes.

Desde mayo de 2014 hasta mayo de 2016, ni el PP, ni el PSOE ni Podemos habían cambiado significativamente su posición ideológica de acuerdo a la percepción del electorado. El PP siempre

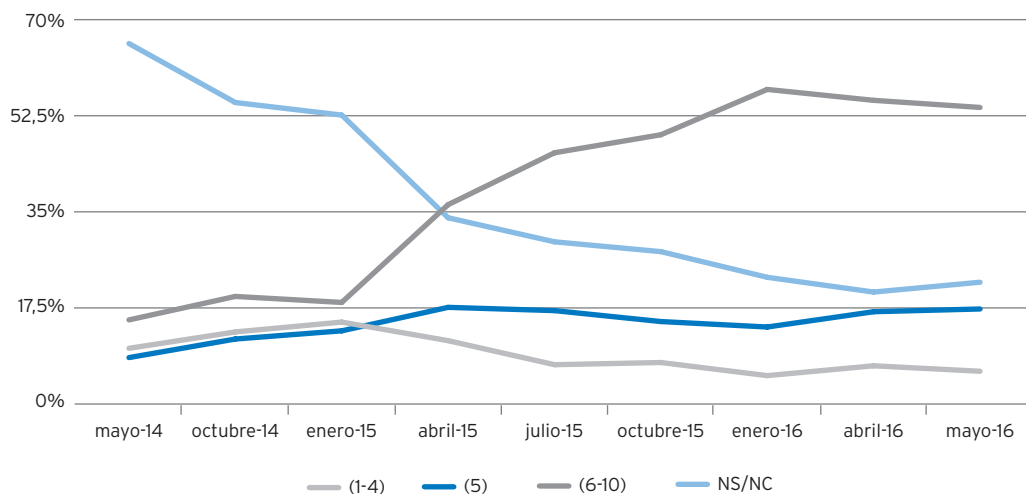
<sup>9</sup> Para leer más sobre la estrategia populista o “nacional y popular” véase Errejón I. y Mouffe C. (2015). *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria.

**GRÁFICO 4:** Evolución del posicionamiento ideológico medio de Ciudadanos según votantes en comparación con otras formaciones políticas



Fuente Barómetro del CIS.

**GRÁFICO 5:** Evolución del posicionamiento ideológico de Ciudadanos según los votantes



Fuente Barómetro del CIS.

se ha mantenido en torno a 8,2, el PSOE a 4,5, y Podemos a 2,3. Ciudadanos, en cambio, hasta principios de 2015 era percibido como un partido estrictamente de centro: en mayo de 2014 la ubica-

ción media que los votantes le atribuían era de 5,5, en octubre del mismo año de 5,4, y en enero de 2015 de 5,1; pero a medida que el largo ciclo electoral siguió su camino (elecciones andaluzas,

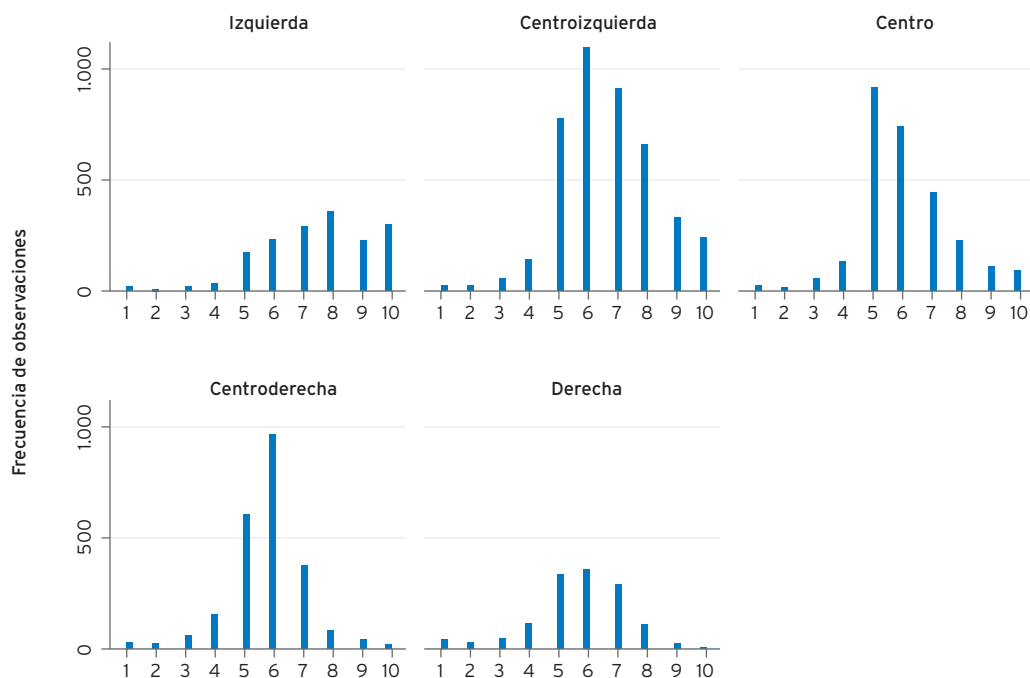
municipales y autonómicas, catalanas y generales), el electorado español modificó la posición media otorgada a los de Rivera: en julio de 2015, cuando Ciudadanos ya había demostrado ser capaz de llegar a acuerdos para la investidura de gobiernos de izquierda (Andalucía) y de derecha (Madrid) su ubicación media estaba en el 6,2. Es decir, en el centro-derecha. Y en torno a ese espacio quedaría estabilizada.

Este cambio, como sugiere el gráfico 5, se debe a que con el tiempo mucha más gente fue capaz de situar ideológicamente a Ciudadanos. Según los datos del CIS, antes de abril de 2015 al menos uno de cada dos españoles no era capaz de hacerlo. Pero habiendo atravesando

varias campañas electorales el nivel de desconocimiento disminuyó considerablemente; en mayo de 2016 solo uno de cada cuatro españoles no sabía o no contestaba si se le pedía que ubicara a Ciudadanos en la escala ideológica. Entre los que sí lo hacían, el porcentaje que lo ubicaba en el espacio de la izquierda (1-4) disminuyó a la mitad, aproximadamente del 14 al 7%, los que lo ubicaban en el centro (5) se mantuvo estable, en torno al 15-17%, y el porcentaje de los que lo ubicaban en la derecha (6-10) aumentó considerablemente, del 18% a más del 50%.

En Cataluña, su región natal, Ciudadans siempre ha sido identificado como un partido marcadamente de derechas,

**GRÁFICO 6:** Ubicación ideológica de Ciudadanos según la ideología de los votantes



Gráficos por autoubicación del encuestado

**Fuente** Encuesta preelectoral del CIS de mayo de 2016.

probablemente debido a que la posición de los de Rivera en el eje territorial (centralismo) condiciona la percepción sobre su posición en el eje izquierda-derecha, sobre todo por parte de votantes de formaciones nacionalistas, quienes caracterizan a Cs como un partido de extrema derecha.

De una manera similar, cabría considerar que la posición ideológica de Ciudadanos percibida por el electorado español responda a que los votantes de izquierdas hayan empujado hacia la derecha o extrema derecha a Cs. El gráfico 6 ayuda a explicar esta idea. Con datos de la encuesta preelectoral del CIS de mayo de 2016, este gráfico muestra cinco histogramas para conocer la variación en el posicionamiento ideológico de Ciudadanos de acuerdo a la ideología de los encuestados<sup>10</sup>.

Si se analizan los votantes de centroizquierda (valores 3 y 4 en la escala ideológica), centro (valor 5), y centroderecha (valores 6 y 7) se aprecian varias cuestiones interesantes. En primer lugar, se puede confirmar que el grueso de los votantes de centroizquierda (que representa un tercio del electorado) ubica al partido de Albert Rivera a la derecha del centro político: tres de cada cuatro sitúan a Ciudadanos a la derecha del valor 5 en la escala ideológica. Mientras que uno de cada dos posiciona a este partido en el centroderecha, un tercio de los encuestados considera a Ciudadanos de derechas o extrema derecha,

es decir, entre los valores 8 y 10 de la escala ideológica. Por otro lado, entre los votantes de centro (que representan el 25% del electorado), uno de cada tres ubica a Ciudadanos en el centro (posición 5), mientras que dos de cada cinco encuestados lo ubican en el centroderecha. En este caso, solo el 15% de los votantes de centro sitúan a Cs más allá del 7 de la escala ideológica. Por último, en lo que respecta a los votantes de centroderecha (el 20% del electorado), cabe destacar que el 56% ubica a Ciudadanos en su misma posición ideológica (entre los valores 6 y 7) y el 25% en el centro político, mientras que un porcentaje muy menor (6%) en la derecha o extrema derecha de la escala.

Considerando estas distribuciones, es razonable concluir que el posicionamiento ideológico de Ciudadanos no responde en exclusiva al potencial sesgo de los votantes de izquierdas, sino más bien a una visión bastante extendida en el conjunto del electorado.

#### 2.4. Expertos y transversalidad

Como señalábamos antes, la grieta abierta por Podemos contribuyó de manera decisiva a que Ciudadanos entrase en la competición política con mayor facilidad. Por un lado, el éxito del partido de los círculos había demostrado que el bipartidismo no era impenetrable, por el otro también constataba que el discurso de “el cambio”, “la regeneración” o de “la nueva política” era

<sup>10</sup> Merece la pena recordar que el grueso de los españoles se ubica en posiciones ideológicas no extremas, esto es entre el 3 y el 7 de la escala ideológica (tres de cada cuatro se ubican en este espacio). Es por eso que la frecuencia de observaciones en los extremos (subgráficos 1 y 5) es muy baja, y por tanto poco relevante a la hora de determinar la valoración media que conocemos de Ciudadanos.



atractivo para el electorado español. En este sentido, y haciendo gala de un estratégico contraste con Podemos, Ciudadanos encontró en la idea fuerza de “el cambio sensato” una de sus llaves maestras para complementar su perfil de partido moderado, centrista y pragmático, capaz de conducir las transformaciones que estaba demandando la sociedad sin poner en riesgo la estabilidad política y económica del país.

Para llevar a cabo ese “cambio sensato” y dar credibilidad a su proyecto político, el partido de Rivera convirtió en una de sus señas de identidad el fichaje de prestigiosos expertos en varios ámbitos como el de la economía, la ciencia o la educación. Estos fichajes, además, le ayudarían a trasladar a la sociedad una imagen de partido antipolítica o tecnocrático, es decir, un partido capaz de ofrecer soluciones óptimas o eficientes, desde el punto de vista de la gestión de los recursos, evitando en la medida de lo posible los conflictos ideológicos, las trincheras partidistas o el constante politiquero entre distintas formaciones políticas. Entre los fichajes de expertos destacó el de Luis Garicano, economista y profesor en la prestigiosa London School of Economics, quien se encargó de coordinar el programa económico del partido para concurrir a las elecciones generales en diciembre de 2015 y quien se convirtió en el referente del equipo de negociación en los intentos de investidura de Pedro Sánchez, entonces líder de los socialistas, y del presidente en funciones, Mariano Rajoy.

El perfil tecnocrático de Ciudadanos o, dicho de otra manera, el especial papel reservado a los expertos en la elaboración

de programas y políticas de esta formación política, seguramente responda a diferentes motivaciones. Por un lado, resulta evidente que la propia política se ha complejizado en los últimos tiempos y que, por lo tanto, demanda la concurrencia de personas especializadas en diferentes ámbitos y con saberes técnicos. Pero, por otro lado, el perfil tecnocrático que comenzó a labrarse Ciudadanos puede que respondiera también a una estrategia política que se ajustara bien al contexto electoral particular que existía cuando Ciudadanos decide entrar en la contienda electoral estatal.

Tras el aumento de la fragmentación del sistema de partidos, ya certificada en las anteriores citas electorales (europeas, municipales y autonómicas), los partidos eran conscientes de que los espacios electorales de competición eran cada vez más estrechos y que, por lo tanto, adquirir cierta transversalidad política podría convertirse en un activo de cara a obtener buenos resultados en las elecciones generales. De esta manera, no es descabellado aventurar que Ciudadanos apostara por un discurso más tecnocrático que el de sus rivales con el objetivo de pescar votos no solo en su espacio ideológico natural, sino también más allá de sus fronteras. Incluso entre los “indignados”. Pues es importante recordar que en las propias movilizaciones del 15M existía cierta transversalidad política y que las demandas de regeneración no se basaban en exclusiva en nuevos y mejores mecanismos de participación o de radicalización democrática (un aspecto que sin duda recogió inicialmente Podemos), sino también en reformas instituciona-

les que permitieran un mejor funcionamiento de la democracia representativa tal y como la conocemos.

La apuesta de Ciudadanos, poniendo al frente del diseño de su programa y de sus políticas a expertos, apuntaba a la despolitización de algunas instituciones y procesos políticos con el argumento de mejorar el propio funcionamiento de la democracia, pero también pretendía apuntalar una cosmovisión liberal sobre la organización de la economía, la sociedad y la política.

### 3. Radiografía del voto de Ciudadanos

#### 3.1. Infieles, jóvenes, liberales y con estudios

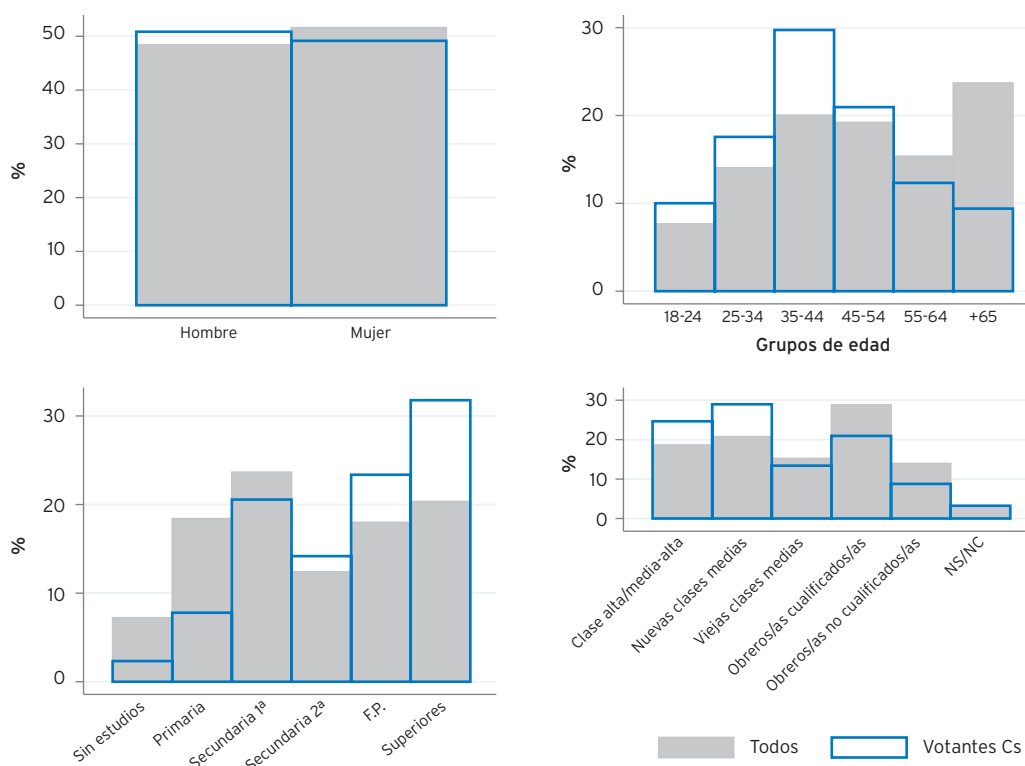
Como se ha comentado anteriormente y de modo no sorprendente al tratarse de un partido político nuevo, el apoyo electoral a Ciudadanos se ha construido sobre una base de votantes “infieles”, antiguos abstencionistas y nuevos electores. La ciencia política considera votantes “infieles” o “promiscuos” a aquellos ciudadanos que han votado a una formación política en el pasado y a otra en las siguientes elecciones. Según los datos de la encuesta postelectoral realizada por el CIS tras las elecciones de diciembre de 2015, del 11% que declaró haber votado al partido liderado por Albert Rivera, el 42% había votado en las pasadas elecciones al PP, el 19% al PSOE, y el 8% a UPyD. Estos tres partidos componen el grueso de donde Ciudadanos consiguió sus apoyos en las elecciones generales. Sumado a ello, Ciudadanos logró atraer a algunos

abstencionistas de 2011 (el 7% de sus votantes había decidido no participar en las anteriores elecciones generales) y a nuevos votantes (cerca de un 5%), es decir, aquellos que en las anteriores elecciones generales no eran mayores de edad y por lo tanto no podían ejercer su derecho a voto.

En lo que respecta a las características sociodemográficas, como se muestra en las figuras recogidas en el gráfico 7, el electorado de Ciudadanos del 20D ha estado equilibrado en términos de sexo, aunque cosechando más votos entre los hombres que entre las mujeres (51,3% vs. 48,7%). Su electorado, como en el caso de Podemos, es particularmente joven. De acuerdo a los datos del CIS, cerca del 60% de los españoles que dieron su apoyo a los de Albert Rivera tenían menos de 45 años. Como se puede observar en la figura que aparece en el cuadrante superior derecho del gráfico 7, solo un tercio de su electorado está compuesto por votantes de entre 35 y 44, un 17% de entre 25 y 34, y un 10% muy joven, de entre 18 y 24. Dicha distribución contrasta con la de la edad del electorado en general (barras de color gris), que nos muestra cómo entre el electorado de Ciudadanos los mayores de 65 años están sin duda infrarrepresentados.

Por otra parte, vemos en la figura de abajo a la izquierda del mismo gráfico que un tercio de los votantes de Ciudadanos son personas con un alto nivel de estudios (licenciados, diplomados, doctores), y que, en contraste con la distribución de todo el electorado, cosecha bajos porcentajes de apoyo entre los votantes sin estudios o solo con escolarización primaria. Asimismo, de acuerdo a

## GRÁFICO 7: Radiografía sociodemográfica del votante de Ciudadanos



**Fuente** Encuesta postelectoral del CIS de las elecciones generales de 2015.

la clasificación de estatus socioeconómico elaborada por el CIS, uno de cada cuatro votantes de Ciudadanos pertenecería a la clase alta o media-alta, mientras que un tercio pertenecería a votantes de la llamada “nuevas clases medias” (administrativos o trabajadores en el sector servicios).

Esta breve fotografía del electorado de Ciudadanos coincide con otras realizadas antes de las elecciones generales, cuando Ciudadanos escalaba en las encuestas<sup>11</sup>. Todas estas descripciones

coinciden de alguna manera con el perfil que el partido ha ido construyendo de cara a la opinión pública, esto es, una imagen de una derecha más joven, moderna, dinámica y liberal que la que representa el PP.

### 3.2. Ciudadanos vs. populares

Algunas de las diferencias claves entre el electorado de Ciudadanos y del PP quedan retratadas en las figuras del gráfico 8. A la luz de los datos del CIS, vemos

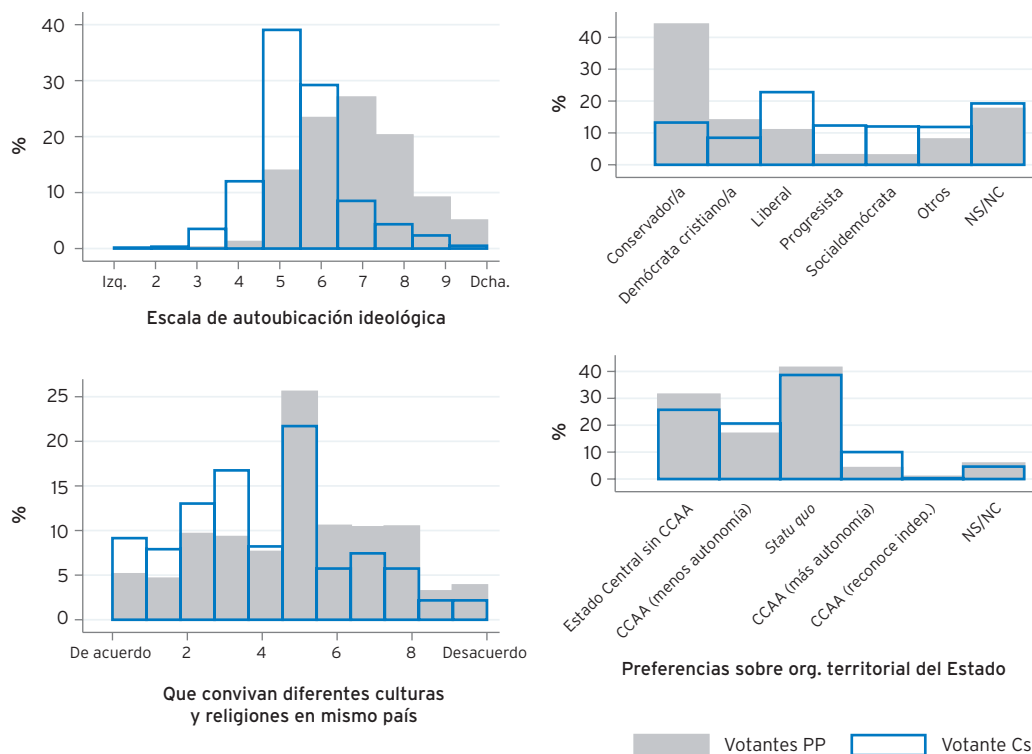
<sup>11</sup> Véase Marí-Klose P. (2015). “¿Quién vota a Ciudadanos?: un análisis desde la sociología electoral”. En: Müller J. (coord.). *Ciudadanos. Deconstruyendo a Albert Rivera*. Ediciones Deusto. También Rodríguez Teruel J. y Barrio A. (2015). “Going national: Ciudadanos from Catalonia to Spain”. *South European Society and Politics* 1-21.

que el electorado de Ciudadanos es más centrado en términos ideológicos que el del PP. En el gráfico ubicado en el cuadrante superior-izquierdo vemos que más de un tercio de los votantes del partido de Rivera se ubica en la mitad de la escala ideológica, el 5, mientras que cerca de otro tercio lo hace en el 6, es decir, el espacio de la centroderecha. En cambio, solo un 12% de los votantes de Rajoy se ubica ideológicamente entre estos dos valores concretos de la escala ideológica. Es llamativa la diferencia en este respecto si comparamos los espacios ideológicos del 7 y 8 de la misma escala. Mientras que apenas el 12% de los votantes de Ciudadanos se autoubica

en ese espacio, para el caso del PP se trata del 43% de su electorado.

Semejantes diferencias se ven también retratadas en las etiquetas que elige cada electorado para clasificarse políticamente. Cerca del 45% de los votantes del PP se siente más cómodo definiéndose a sí mismo como “conservador”, mientras que solo un 10% se identifica con la categoría de “democrristiano” y otro 10% con la de “liberal”. El votante de Ciudadanos, en cambio, es más heterogéneo en este sentido. La definición política que más adeptos consigue es la de “liberal”, con el 23%, pero luego las preferencias se reparten casi a partes iguales entre las

**GRÁFICO 8:** Electorado del PP vs. electorado de Ciudadanos



Fuente Encuesta postelectoral del CIS de las elecciones generales de 2015.

etiquetas de “conservador”, “progresista” y “socialdemócrata”.

Siguiendo la comparación con los populares, la cara más liberal de los votantes de Ciudadanos también puede verse en sus actitudes respecto a la integración en nuestra sociedad de inmigrantes con diferentes culturas y religiones. Cuando en las encuestas del CIS se le pide a los entrevistados que muestren su grado de acuerdo respecto a la idea de que la convivencia en un mismo país entre personas de diferente origen, cultura y religión es positiva, observamos que el electorado de Ciudadanos es bastante más proclive que el popular a apoyar este tipo de afirmaciones (véase cuadrante inferior izquierdo del gráfico 8). Aunque un 20% de los votantes de Ciudadanos adopte una postura equidistante entre la aceptación de una convivencia multicultural (el 0 de la escala) y el miedo a que la inmigración ponga en peligro los valores y la cultura del país (el 10 de la escala), un 54% se ubica en la parte izquierda de la distribución, mientras que solo un poco más de un tercio del electorado del PP se ubica en este segmento. De hecho, el grueso de los votantes populares (el 40%) manifiesta una actitud más próxima al rechazo a la convivencia multicultural.

Si bien estos datos no proporcionan una imagen nítida y detallada sobre la actitud del votante de Ciudadanos respecto a la inmigración, sí indican dos cosas. Primero, que contrastan con las preferencias de los votantes populares.

Y segundo, que si bien el votante de Ciudadanos podría estar de acuerdo en apoyar políticas públicas restrictivas hacia la inmigración (como lo fue la propuesta que excluía de cierta parte de la cobertura sanitaria a inmigrantes sin permiso de residencia), al menos en términos normativos sí se muestra liberal. No obstante, merece la pena remarcar que en muchas ocasiones la aceptación de la convivencia entre diferentes culturas desde el ideario liberal se defiende vinculando un tipo en concreto de inmigración (la cualificada), ya que existe un estrecho vínculo entre esta y la innovación<sup>12</sup>.

En lo que sí coinciden los votantes de Ciudadanos y del Partido Popular es en sus preferencias sobre cómo debería ser la organización territorial del Estado. Cerca de un 40% de ambos electorados piensa que las cosas deberían continuar como hasta ahora, es decir, que España se estructure territorialmente con las Comunidades Autónomas tal y como existen en la actualidad. Aún más, los votantes de Ciudadanos y PP coinciden en el porcentaje de apoyo con el que cuentan las posturas re-centralizadoras: cerca de la mitad de cada electorado (el 46% en el caso de Ciudadanos y el 49% en el caso del PP) preferiría que España fuese un Estado en el que las Comunidades Autónomas tuviesen menor autonomía que en la actualidad o, directamente, no existan (véase figura en el cuadrante inferior derecho del gráfico 8).

12 Véase Stuen E. T., Mobarak A. M. y Maskus K. E. (2012). “Skilled immigration and innovation: evidence from enrolment fluctuations in US doctoral programmes.” *The Economic Journal*, 122(565):1143-76.

### 3.3. El mapa territorial del 20D

El 20 de diciembre de 2015 Ciudadanos consiguió el apoyo de 3,5 millones de españoles. Un apoyo que suponía prácticamente el 14% de los votos y cuarenta escaños en el Congreso de los Diputados. Para algunos esto supuso un fracaso electoral, dadas las expectativas que habían generado las encuestas en torno al partido liderado por Albert Rivera<sup>13</sup>. Para otros, en cambio, la sorpresa no fue tanto la caída en el porcentaje de votos, sino la contención de posibles pérdidas de escaños, pues se anticipaba que estando en torno al 15 o 20%, Ciudadanos podía ser víctima del sistema electoral con una penalización mucho más fuerte de la finalmente recibida. Según las encuestas, Cs deambulaba en lo que Alberto Penadés ha llamado “la zona de transición” entre partidos desaventajados y aventajados por el sistema electoral, esto es, una franja de porcentajes electorales (entre el 12% y el 17%) en la que, por pequeñas variaciones hacia arriba o hacia abajo, los efectos sobre la proporcionalidad votos-escaños pueden golpear o catapultar<sup>14</sup>.

Como se ha explicado en el capítulo 5, Ciudadanos acabó perjudicado por el sistema electoral el 20D, aunque en menor medida que otros partidos de ámbito nacional como Izquierda Unida o UPyD. Cs recibió, en términos porcentuales, 2,5 puntos menos de escaños

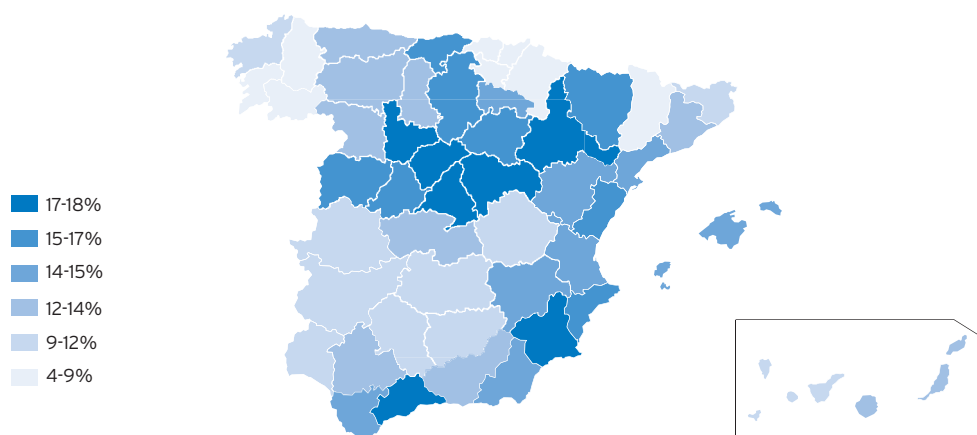
de los que les correspondería proporcionalmente según sus votos (alrededor de nueve diputados menos). Este castigo aumentaría hasta cuatro puntos en las elecciones del 26 de junio de 2016. Entonces, Ciudadanos cosechó el 13,05% de los votos y solo treinta y dos diputados, lo que se traduce en catorce diputados menos de los que le correspondería si el sistema fuera estrictamente proporcional.

Este buen desempeño del partido se debe, en primer lugar, a los buenos resultados electorales en las urnas en circunscripciones donde la proporcionalidad es mayor, es decir, en aquellas provincias en donde la magnitud del distrito (el número de escaños que está en juego) es alta. Como muestra el mapa de resultados electorales (gráfico 9), Ciudadanos obtuvo entre el 17 y el 19% de los votos en Madrid, Murcia, Málaga y Zaragoza. En estas provincias se disputaban 35, 10, 10 y 7 escaños y Ciudadanos consiguió hacerse con 7, 2, 2 y 1 respectivamente. En Valencia, Alicante, Cádiz y Baleares, circunscripciones en donde se eligen 16, 12, 9 y 8 escaños, el partido de Albert Rivera obtuvo entre el 14 y el 17% de las papeletas electorales, lo que le permitió conseguir 2, 2, 1 y 1 escaños respectivamente. Y en Barcelona, Sevilla y Asturias, provincias también con un alto número de escaños en juego (31, 12 y 8), el resultado fue algo

<sup>13</sup> En el promedio de encuestas realizado por Kiko Llaneras, Ciudadanos había llegado al día de las elecciones con unas expectativas en torno al 19% del total del voto. Véase Llaneras K. (2015). “¿Cuál será el resultado de las elecciones del 20D?”. *El Español*, 17 de diciembre de 2014.

<sup>14</sup> Véase Penadés A. (2015). “El sistema electoral y la destrucción creadora (de partidos)”. *Piedras de papel*, 31 de marzo de 2015.

## GRÁFICO 9: Mapa de los resultados electorales de Ciudadanos el 20D



Fuente Datos del Ministerio del Interior.

menor para el partido de Rivera, entre el 12 y el 14%, pero consiguió conquistar 4, 2 y 1 escaños respectivamente. Casi dos tercios de las bancadas conseguidas por Ciudadanos (25 de 40) han sido gracias a sus resultados en estas once provincias.

En segundo lugar, como se ha comentado anteriormente, Ciudadanos se salvó de ser empujado por el sistema electoral al grupo de partidos que normalmente catalogamos como “minoritarios” por su particular desempeño en algunas provincias en donde el número de diputados que se elige es bajo, al menos en las elecciones de diciembre. Por poner un ejemplo, en Guadalajara se eligen tres escaños, los cuales históricamente han ido a parar a los dos grandes partidos. En las elecciones de diciembre de 2015, Ciudadanos obtuvo el 18% de los votos y consiguió hacerse con uno de los tres escaños.

Una situación similar ocurrió en Salamanca, donde solo se disputan cuatro escaños y Ciudadanos conquistó uno al

obtener cerca del 17% de los votos. En Albacete, otra provincia con una magnitud de distrito baja (cuatro escaños), también consiguió uno de los cuatro escaños en juego gracias a atraer a cerca del 15% de los votantes.

Siguiendo el mismo razonamiento arriba planteado, merece la pena resaltar que Ciudadanos ha logrado no caer a la zona de castigo del sistema electoral gracias a conseguir al menos un escaño en muchos distritos donde se elegían cinco diputados. Como se aprecia en el gráfico 9, en provincias como Valladolid, Cantabria, Castellón o León, el partido liderado por Albert Rivera consiguió mantenerse por encima del 15% de los votos.

### 4. *Excursus*: 2015, el largo año electoral

El 2015 no acabó en diciembre, sino en octubre de 2016. Concretamente, el día 30, con la investidura como presidente



de Gobierno de Mariano Rajoy tras su segundo intento. La legislatura que empezaba después de las elecciones de diciembre, la XII, volvía a configurar un nuevo y fragmentado Parlamento. A los partidos “mayoritarios”, “minoritarios” y “nacionalistas” ahora se le habían sumado Podemos y Ciudadanos. Dos partidos que se convertían en piezas relevantes para la aritmética parlamentaria, dejando atrás una larga historia de mayorías absolutas o geometrías variables de baja intensidad.

Describir o incluso resumir lo sucedido durante los seis meses que transcurrieron entre el 20D y el 26J desborda el alcance de este capítulo introductorio sobre Ciudadanos en la colección de los Informes para la Democracia (IDE). No obstante, resulta ineludible señalar el destacado papel jugado por Ciudadanos durante este periodo.

Sabiéndose desde el punto de vista ideológico un actor pivotante entre los dos grandes partidos, Albert Rivera abrió la puerta a que fuera el PP el que intentase formar gobierno después de las elecciones de diciembre. Pero, falto de los apoyos suficientes, el presidente en funciones, Mariano Rajoy, abandonó el intento de presentarse a la investidura, dejando paso al PSOE, dirigido por el entonces secretario general Pedro Sánchez.

Dado que Ciudadanos no había conseguido una fuerza parlamentaria suficiente como para decantar la balanza, esta formación decidió jugar la carta de “partido útil”. Teniendo en cuenta que el PSOE, pero sobre todo su Secretario

General, tenía incentivos para pactar con Podemos y formaciones nacionalistas, Rivera decidió tomar el protagonismo que no había conseguido como actor de veto.

Ciudadanos acordó 200 medidas con el PSOE con la excusa de persuadir al PP de que se abstuviese para que el país comenzara a realizar una serie de reformas inaplazables. Conscientes de las pocas probabilidades de conseguir el apoyo de los populares, Cs al menos cobraba cierto protagonismo, pero fundamentalmente neutralizaba o al menos dificultaba la vía alternativa de un “gobierno de izquierdas”. A los socialistas de Pedro Sánchez, el acuerdo con Ciudadanos les permitía demandar a Podemos su apoyo para un “gobierno transversal y progresista”. Una oportunidad para poner en marcha la primera posibilidad de cambio real, enviando al PP a la oposición. Pero Sánchez y Rivera fracasaron en su intento de formar gobierno, y España se vio abocada a una repetición de elecciones.

Los resultados del 26J, aunque más favorables para el PP, dejaron la situación de bloqueo prácticamente intacta. Ciudadanos, a pesar de retroceder en votos y en escaños, ganó poder de negociación al poder facilitar más coaliciones con el PP que tras el 20D<sup>15</sup>. En esta ocasión, Mariano Rajoy sí tomó la iniciativa de presentarse a la investidura, propiciando una segunda ronda de negociaciones en las que Ciudadanos volvía a ser el coprotagonista. El resultado fue un pacto PP-Ciudadanos en el que cerca de 100 medidas, según la

<sup>15</sup> Véase Ferreira J. L. (2016). “Tuits tras las segundas elecciones”. *Todo lo que sea verdad*, 27 de junio de 2016.



interpretación de Rivera, coincidían con lo acordado anteriormente con el PSOE. Dicha demostración de pragmatismo y voluntad reformadora no fue suficiente para propiciar los apoyos necesarios para la formación de gobierno en el primer intento de investidura de Rajoy. Pero, tras la implosión del partido socialista y la destitución de su secretario general, el pacto PP-Ciudadanos contó con el apoyo implícito del PSOE (vía abstención) para que Rajoy formara gobierno.

Que Ciudadanos haya prestado su apoyo para la formación de gobierno a dos partidos de diferente signo político no es hecho paradójico sino definitivo de su perfil y ambición en el nuevo

escenario político. Es probable que habiendo jugado un papel central entre el 20D y el 26J, Ciudadanos haya sido capaz de trasladar al electorado el mensaje que pretendía hacer llegar desde su aterrizaje en la contienda política estatal: “somos un partido moderado, pragmático, aspirante a bisagra entre los dos grandes partidos, pero también un muro de contención ante opciones radicales o populistas que no tengan una voluntad reformadora, sino rupturista o que pongan en peligro la unidad de España”. De cómo interioricen y evalúen ese mensaje los votantes dependerá el futuro Ciudadanos como partido político relevante.

# Conclusiones

**1** Es fácil catalogar la historia de Ciudadanos como una historia de éxito. Un pequeño partido que desde una posición minoritaria en una Comunidad Autónoma ha conseguido convertirse en la cuarta fuerza política a nivel nacional. No obstante, repasando su recorrido electoral –de Ciutadans a Ciudadanos–, queda de manifiesto que, además, se trata de una historia de esfuerzo. El partido liderado por Albert Rivera no solo rompió la barrera de entrada para ingresar en el Parlament, sino que surfeó los clásicos conflictos internos de una formación emergente y consiguió mantener sus apoyos electorales hasta capitalizar las tensiones del conflicto territorial para afianzar su espacio político en 2012. De la misma forma que consiguió aprovechar el hueco que se abría en el mercado electoral catalán –el espacio progresista no nacionalista– y tras varios intentos fallidos de dar el salto a la arena estatal, Ciudadanos supo aprovechar la oportunidad que la crisis política iniciada con el 15M le servía. Una oportunidad llena de desafección política enfocada en contra del bipartidismo.

**2** La alternativa que ofrecía Ciudadanos no era particularmente nueva desde el punto de vista ideológico. Su hermano mayor a nivel estatal, UPyD, llevaba años intentando comerle el terreno electoral al bipartidismo, aunque con poco éxito. No se sabe si por la negativa de UPyD o por la habilidad de los

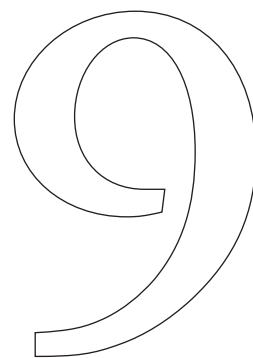
dirigentes de Ciudadanos para interpretar y gestionar la crisis de representación, lo cierto es que Ciudadanos, a diferencia de UPyD, sí consiguió hacerse con un segmento del mercado electoral, el centro y centroderecha liberal. Para ello, aprovechó la inercia creada por el otro nuevo partido emergente, Podemos, y se sirvió de este para configurar su perfil. En algunos aspectos compartiendo su discurso de regeneración y cambio con cierta aspiración transversal (“ni de izquierdas ni de derechas”), pero en otros marcando un claro contraste, presentando un discurso moderado, reformador y basado en políticas públicas más que en grandes posturas ideológicas.

**3** El ritmo vertiginoso del calendario electoral (desde las europeas de mayo de 2014 hasta la repetición de las elecciones generales en junio de 2016) ha hecho que el electorado español conociese más rápido de lo habitual las principales señas de identidad de Ciudadanos. Así, aunque inicialmente el electorado lo ubicaba estrictamente en el centro, con el tiempo lo movió al centroderecha. El perfil de sus votantes, por otro lado, no ha variado en demasía desde su salto a la arena estatal. Los votantes de Ciudadanos son votantes de centro y de centroderecha, jóvenes, más liberales que conservadores, con altos niveles de estudios, e infieles (es decir que han votado por otras formaciones en el pasado y que –probablemente–

estén dispuestos a volver a votar a otro partido en el futuro). En general, se distinguen del electorado popular en cuanto a su moderación ideológica y su perfil liberal, pero no con respecto a sus preferencias sobre la organización territorial del Estado.

**4** El 20D Ciudadanos estuvo por debajo de sus expectativas. Las encuestas lo situaban en torno al 20% de los votos, pero se quedó en el 14%. No obstante, se salvó de ser castigado severamente por el sistema electoral gracias a su buen desempeño en provincias que reparten de manera más proporcional sus escaños, así como sus grandes batallas en circunscripciones pequeñas, consiguiendo escaños donde antes era prácticamente imposible.

**5** Entre el 20D y el 26J, Ciudadanos consiguió llegar a acuerdos con el PSOE y el PP. Solo después de la auto-destrucción interna de los socialistas, uno de esos pactos llegó a buen puerto: un segundo gobierno de Rajoy condicionado por los acuerdos con Ciudadanos. No obstante, con el papel desempeñado en sus dos negociaciones es probable que Ciudadanos haya conseguido consolidar su perfil de partido centrado y reformista. También quedará en su haber el veto cruzado con la formación liderada por Pablo Iglesias. Pues su rechazo a la formación de un gobierno con el PSOE y Podemos ocupará una parte importante en los libros de Historia que, algún día, y con más perspectiva, nos explicarán cómo fue posible que España permaneciera con un gobierno en funciones durante más de 300 días.



# Balance de la medición de la democracia

---

## I. Introducción

A lo largo de los distintos capítulos de este informe, se han analizado con cierto detalle los acontecimientos políticos y económicos ocurridos en España hasta finales de 2016. Así, se han ofrecido elementos que permiten analizar con cierta serenidad el papel del gobierno en momentos de incertidumbre electoral; el posible cambio de modelo en la forma de ejercer la oposición; las actitudes individuales desde el inicio de la crisis o la evolución de las percepciones ciudadanas con respecto a las demandas de soberanía observadas en Cataluña. En este capítulo, el planteamiento abandona el análisis concreto de una determinada dimensión del funcionamiento de la democracia en España para hacer un ejercicio de evaluación global del sistema político español.

Desde 2007, el IDE viene realizando una encuesta a expertos donde se evalúan las distintas esferas que conforma la democracia en nuestro país. De este análisis se extrae una valoración que resume el funcionamiento de las distintas instituciones y mecanismos que caracterizan todo sistema democrático. Además, la encuesta permite un análisis más detallado de distintas dimensiones que forman parte de los sistemas democráticos y que complementan el análisis ofrecido en los capítulos precedentes.

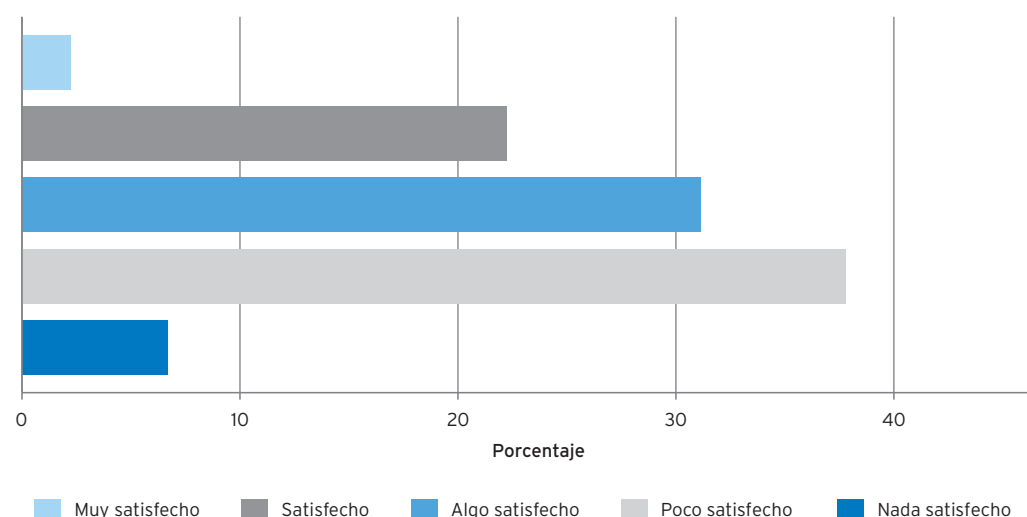
En un contexto de emergencia de nuevas fuerzas políticas, como el que comenzó en España en 2015, la democracia fue percibida por los expertos que vienen participando regularmente en la encuesta de calidad democrática de modo más positivo que en los inmediatos años anteriores. La puntuación del índice de calidad de la democracia recibida fue 5,5, la más alta obtenida durante el Gobierno de Rajoy. En las páginas siguientes se analiza en

detalle esta encuesta comenzando con su desglose temático para, a continuación, ofrecer un análisis de los aspectos más positivos y más negativos a juicio de los expertos, es decir, un examen de las fortalezas y debilidades detectadas en nuestro sistema democrático. Posteriormente, se aborda el aspecto dinámico de estos indicadores con la perspectiva de las nueve evaluaciones que se han llevado a cabo desde el último año de la primera legislatura del Gobierno de Rodríguez Zapatero (2008). Y, para terminar, se valorarán otras opiniones y recomendaciones de los expertos sobre el sistema democrático español.

## 2. El índice de calidad democrática

Además de preguntar por aspectos concretos sobre la organización democrática de la sociedad, a partir de los cuales

**GRÁFICO 1:** Satisfacción con la democracia española



**Fuente** Medición de la democracia IDE 2016.

se obtiene el valor del índice de calidad democrática, se pidió a las personas expertas que realizaran una evaluación general de la democracia en España, preguntándoles por su grado de satisfacción con ella. Los resultados muestran que la valoración no se concentra en los extremos del eje de satisfacción. De este modo, el porcentaje de encuestados que se declara nada satisfecho no llega al 7% y poco más del 2% de la muestra dice declararse muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia. La respuesta más frecuente, con casi el 40% de las respuestas, es la de estar poco satisfecho. Sin embargo, la suma de los que están satisfechos o algo satisfechos es del 53%, porcentaje que se encuentra muy en consonancia con la nota media obtenida (5,5) de la valoración de los cincuenta y siete aspectos

que se comentan a continuación.

El índice de calidad democrática, empleado de modo invariable desde hace 9 años, está compuesto por cinco dimensiones o esferas (ver tabla 1). La primera comprende todos los apartados relacionados con la ciudadanía, la declaración y respeto de los derechos de los ciudadanos. La segunda analiza la vinculación de los ciudadanos con el estado a través de la representación. La tercera se centra en el papel del Gobierno al evaluar la gobernabilidad y el rendimiento de cuentas. La cuarta examina la sociedad civil, centrándose en el papel de los medios de comunicación y la participación política de los ciudadanos. Finalmente, se considera también una quinta dimensión con los aspectos internacionales, es decir, las relaciones y vínculos institucionales con el exterior.

**TABLA 1:** Esferas y áreas de la evaluación democrática

Esferas	Áreas
A. Ciudadanía, leyes y derecho	A.1 Nación y ciudadanía
	A.2 Estado de Derecho
	A.3 Derechos civiles y políticos
	A.4 Derechos sociales y económicos
B. Gobierno	B.1. Elecciones
	B.2. Partidos políticos
	B.3. Rendición de cuentas y efectividad
	B.4 Control democrático
	B.5 Ausencia de corrupción
D. Sociedad civil y participación	D.1 Medios de comunicación
	D.2 Participación política
	D.3 Sensibilidad social del gobierno
	D.4 Descentralización de medidas políticas
E. Internacional	E.1 Área de exteriores

**Fuente** Elaboración propia.

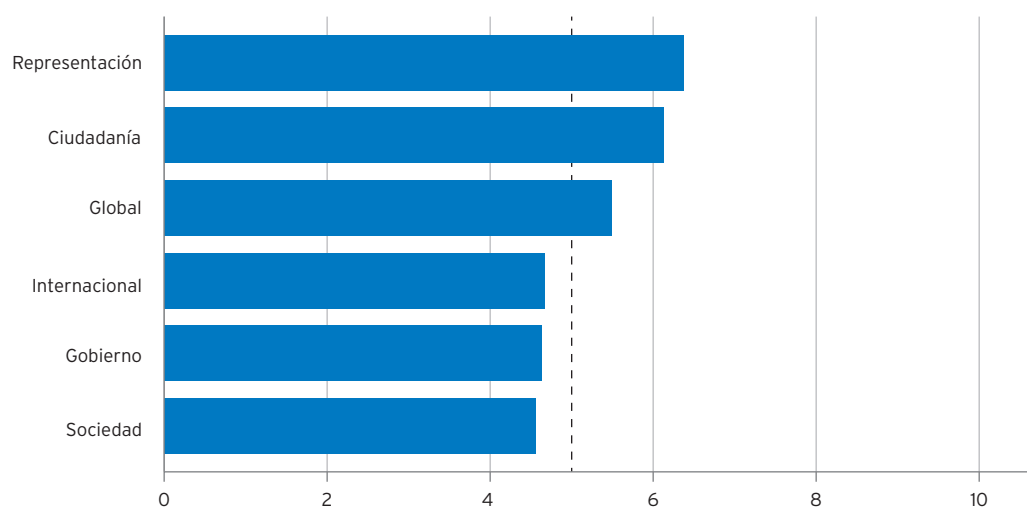
Como se ha dicho en otras ocasiones, el principal objetivo de la auditoría es detectar qué puntos funcionan correctamente y cuáles son deficitarios en el funcionamiento de la democracia española. Al prestar atención tanto a la calidad de las instituciones y de los actores que las representan como a la garantía por parte del Estado de los recursos que requiere la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos, son tenidos en cuenta tanto aspectos formales como sustantivos de la democracia como institución política.

De estas cinco dimensiones, dos valoraciones son especialmente altas. Se trata de la representación política, por un lado, y de la ciudadanía, leyes y derecho, por el otro. La diferencia entre ambas es pequeña, pero cabe destacar que, durante los gobiernos de Zapatero, además de tener mayor valoración, la esfera de los derechos ciudadanos se encontraba por encima de la representación. Desde los gobiernos de Rajoy, sin embargo, se da la valoración

inversa, esto es, la representación está mejor valorada que la ciudadanía. Una explicación a este cambio podría ser el considerable descenso que el reconocimiento de las libertades y los derechos, especialmente los sociales, experimenta con el gobierno del Partido Popular.

Las restantes tres esferas valoradas por la muestra aparecen con resultados por debajo del cinco en una escala que oscila entre el cero y el diez. Se trata de la esfera de la sociedad civil y participación que siempre ha mostrado valores bajos en las nueve evaluaciones, así como las correspondientes tanto a la gobernabilidad y la rendición de cuentas, como a la esfera internacional, que descendieron en gran medida a partir de 2012. Las dos últimas dimensiones experimentaron un ascenso de varias décimas; en cambio, la participación ciudadana se mantuvo prácticamente igual que en la pasada evaluación, en la medida en que su ascenso se produjo

**GRÁFICO 2:** Evaluación de las esferas democráticas



Fuente: Medición de la democracia IDE 2016.

en el año anterior con la aparición de Podemos, al igual que también se había experimentado una considerable subida en este aspecto con la emergencia del movimiento 15-M en 2011.

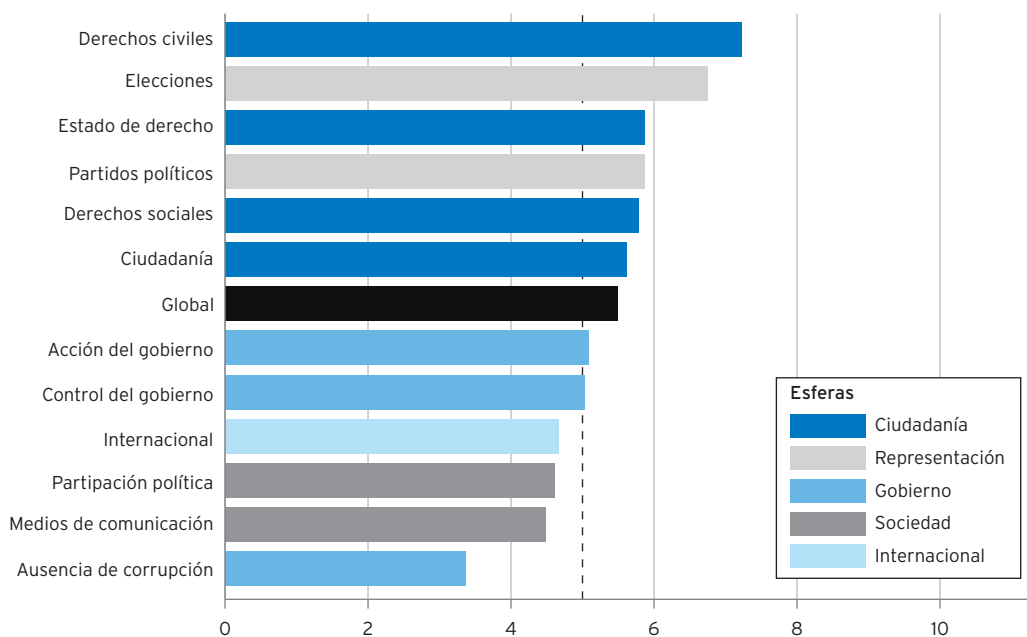
En definitiva, a diferencia de la apreciación de la ciudadanía expresada a través de las encuestas, la valoración global de la democracia española efectuada por los expertos no es del todo negativa. Ello ha sido así, principalmente, por el peso que posee el reconocimiento de los derechos y la representación política. En cualquier caso, quedan tres aspectos que empañan la calidad de las instituciones democráticas. Se trata de la gobernabilidad, del papel de la sociedad civil y de la esfera internacional. No obstante, todos estos aspectos han sufrido una evolución positiva en un año

electoral en el que el debate público se ha enriquecido con la aparición de nuevas fuerzas políticas. Por todo ello, es preciso profundizar mejor en los aspectos que más han influido en el ascenso de la valoración que se expone en este informe.

### 3. Las áreas de evaluación

En el apartado anterior han quedado diferenciadas las dimensiones valoradas positivamente como la ciudadanía y la representación, de las negativas como son el Gobierno, la sociedad y el aspecto internacional o exterior. A continuación, se analiza la valoración en el último año de las doce áreas que conforman estas dimensiones.

**GRÁFICO 3:** Evaluación de las áreas democráticas



Fuente Medición de la democracia IDE 2016.



Empezando por las positivas, correspondientes a los dos primeros apartados del cuestionario, cabe decir que, de las seis áreas que forman parte del grupo de las valoradas positivamente, sobresalen, alcanzando una puntuación en torno al siete, la que corresponde al respeto de los derechos cívicos y políticos y la que versa sobre las elecciones.

El resto de áreas de la democracia española juzgadas positivamente, esto es, la ciudadanía, el Estado de derecho, los partidos políticos y, sobre todo, los derechos económicos y sociales se sitúan ligeramente por encima del cinco, aunque experimentaran una tenue recuperación en 2015, como se verá más adelante.

Entre las valoraciones negativas, se sitúan cerca del nivel medio, cifrado en cinco, tanto el control como la acción del Gobierno, mientras que aparecen juzgadas negativamente tanto el área de los medios de comunicación, como la de la participación política. Pero lo que especialmente sobresale es la baja valoración de la ausencia de corrupción en nuestro país.

Cuando se analice con más perspectiva histórica la evolución de los indicadores de nuestra democracia, se advertirá la siguiente pauta: en los tiempos del gobierno de Zapatero, había dos áreas juzgadas negativamente, la participación política y la ausencia de corrupción. Bajo la presidencia de Rajoy, todas las áreas relacionadas con las dimensiones de gobierno y sociedad quedan valoradas por debajo del cinco, salvo en el último año, en el que el control y la acción del Gobierno obtuvieron una puntuación de aprobado.

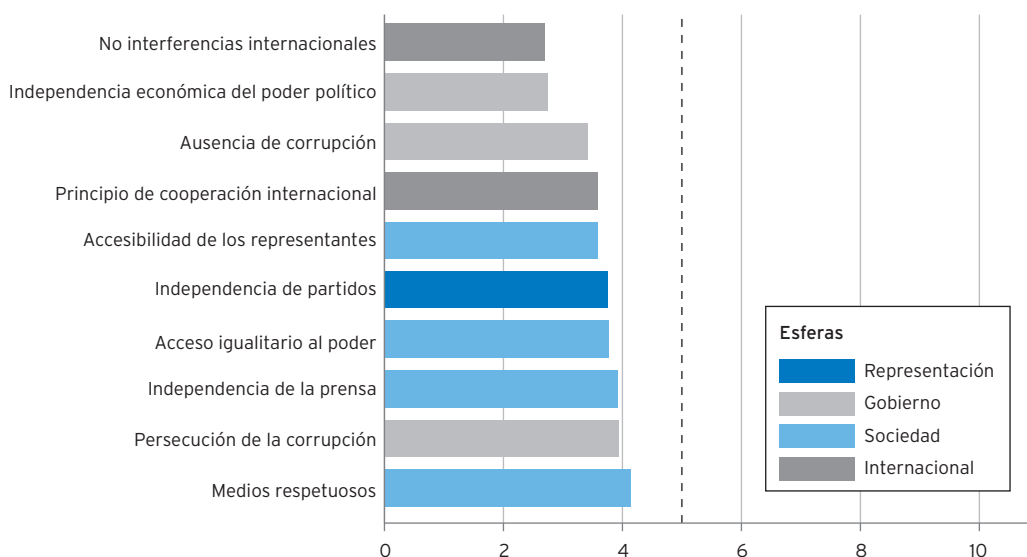
### 3.1. Debilidades de la democracia española

Una vez comentadas las seis esferas y las doce áreas, se procede al análisis de los distintos aspectos específicos, es decir, de los 57 ítems particulares sobre la democracia española que han sido evaluados por los expertos. En concreto, se analizarán, en primer lugar, los diez ítems que obtuvieron la menor puntuación, para abordar en el próximo apartado los de mejor puntuación.

No hay duda de que una de las debilidades de nuestra democracia es la corrupción. Como en anteriores años, los tres ítems relacionados con la corrupción obtuvieron una puntuación por debajo del cuatro. Los expertos no consideran que el poder político se encuentre protegido de las presiones del poder económico, ni que los cargos públicos se desempeñen con objetividad, sin sometimiento al dictado de los partidos. Tampoco estiman que el sistema institucional español descubra y castigue los casos de corrupción política. También hay que destacar que otro ítem con baja valoración es el referido al sistema de financiación de los partidos, que no es considerado independiente de los intereses particulares. Aunque este aspecto esté incluido en el área del papel democrático de los partidos políticos, es indudable su gran relación con la corrupción.

De modo similar, dos de los cinco enunciados comprendidos en la esfera internacional reciben baja valoración. En concreto, el peor valorado es el correspondiente a la ausencia de interferencias internacionales, sean económicas

## GRÁFICO 4: Debilidades de la democracia



Fuente Medición de la democracia IDE 2016.

o políticas, que sufrió una gran caída con el advenimiento de la crisis y la intervención de las autoridades europeas en la política económica de nuestro país ante el hundimiento de las cajas de ahorro y la expansión de la deuda pública. Por otro lado, tampoco se considera que las relaciones del poder político con las organizaciones internacionales se basen en principios de cooperación y transparencia.

Finalmente, hay que mencionar todos aquellos aspectos relacionados con la sociedad. En este apartado hay dos grupos de debilidades. Aquellas que afectan a la dificultad de acceder al poder político, pues los representantes políticos no son considerados cercanos a los ciudadanos, ni se estima que el acceso de los distintos grupos sociales al poder político sea igualitario. En otra vertiente, los medios de comunicación están muy mal valorados, tanto por su

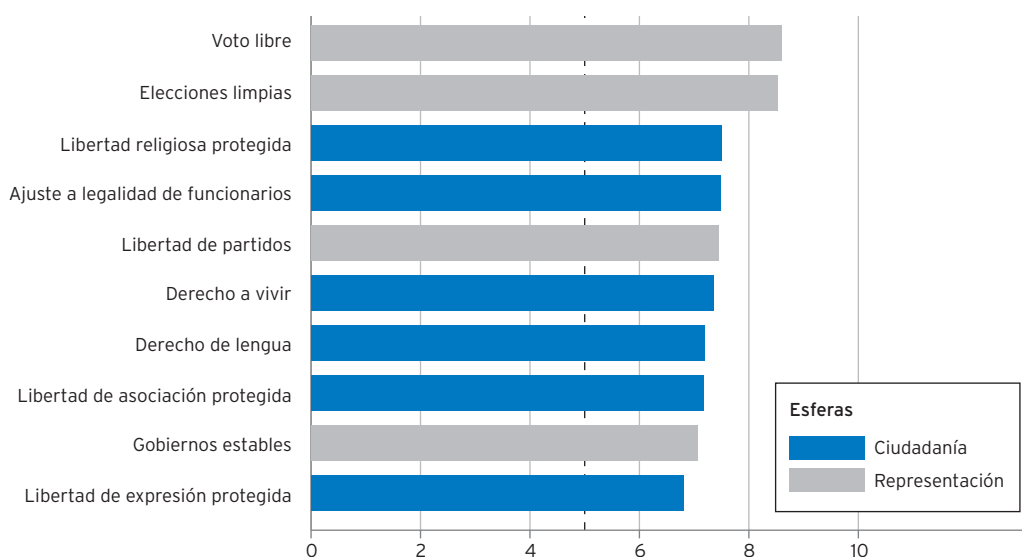
escasa independencia como por su bajo respeto a los ciudadanos de este país.

En definitiva, la corrupción es considerada la principal lacra de nuestra democracia, pero también la dependencia internacional y las interferencias económicas o políticas presentan baja valoración. Además, ni los representantes políticos ni los medios de comunicación de nuestra joven democracia han alcanzado un nivel aceptable.

### 3.2. Fortalezas de la democracia

En este apartado destacan, sin duda, los aspectos electorales. En concreto se considera que los ciudadanos ejercen el derecho al voto con libertad, sin coacciones, ni intimidaciones. También se juzga que el proceso electoral es limpio y que los ciudadanos pueden crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos institucionales. Por tanto, los expertos valoran de modo notable

## GRÁFICO 5: Fortalezas de la democracia



Fuente: Medición de la democracia IDE 2016.

uno de los aspectos fundamentales de la democracia, como es el de la concurrencia libre a elecciones celebradas con todas las garantías requeridas.

Además de los procesos electorales, otro aspecto positivo de nuestra democracia es el de los derechos civiles y políticos. Los cinco ítems relacionados con esta área se sitúan entre los diez aspectos más valorados en la encuesta. En concreto, se considera que se respeta cualquier práctica religiosa, se tolera que la gente viva como quiera, se acepta la expresión de las personas en cualquier lengua, se protege la libertad de asociación y se reconoce la libertad de expresión. La valoración de este último aspecto no ha sufrido una gran alteración, a pesar de haber sido aprobada la Ley de Seguridad Ciudadana, también conocida como Ley Mordaza.

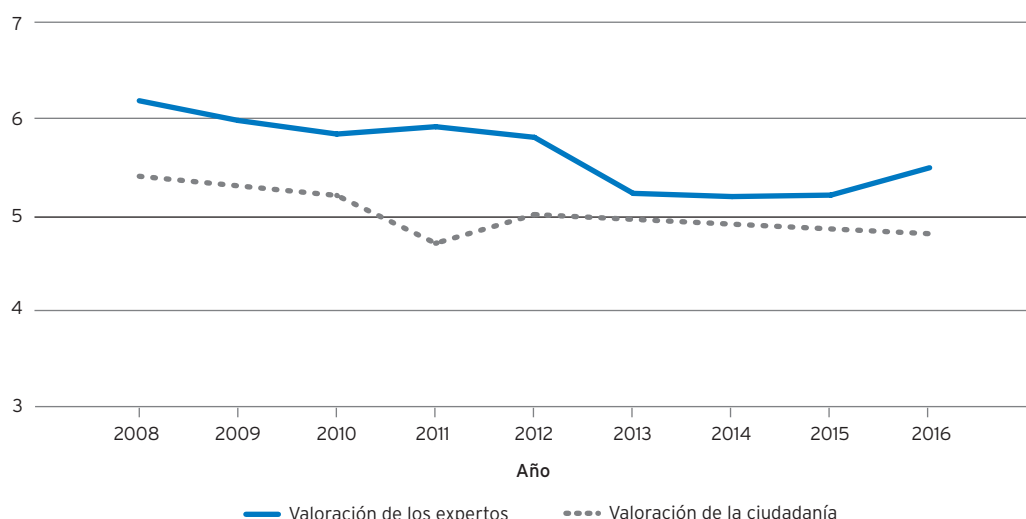
Por último, entre los aspectos positivos de nuestra actual democracia, figura

el ejercicio de los funcionarios en el desempeño de su tarea, siendo en este caso la cuarta mejor valoración en este año, resultado que habría que matizar, teniendo en cuenta que la mayor parte de los expertos que contestan este cuestionario son funcionarios. En cualquier caso, también es alta y estable la valoración del cumplimiento efectivo de la legalidad en todo el territorio nacional.

## 4. Evolución de las evaluaciones de la democracia

En 2007, primer año en el que se emprendió este estudio, la valoración de la democracia española alcanzó su nivel más alto, con un 6,2. Posteriormente, durante los dos primeros años de la crisis económica, la valoración sufrió una bajada de algo menos de media décima, puntuación que quedó estable hasta la

**GRÁFICO 6:** Evolución de la evaluación de la democracia española (2008-2016)



**Fuente** Medición de la democracia IDE 2008-2016 y Banco de Datos del CIS.

llegada del Partido Popular al Gobierno, momento en el que descendió más de media décima. Durante los tres primeros años de Rajoy, esta puntuación se mantuvo constante hasta el momento que ahora se analiza (2015), en el que experimentó una subida de tres décimas con respecto a la nota anterior. Esto implica, no obstante, que aún se está por debajo de la valoración de los últimos años del gobierno de Rodríguez Zapatero.

Cuando se comparan estas valoraciones con el análisis de datos demoscópicos se observa un paralelismo. De acuerdo a los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de diciembre de 2006 (CIS-2667), la escala de satisfacción con el funcionamiento de la democracia daba una media de 5,8 y 9 años más tarde en enero de 2016 (CIS-3126), el promedio descendió hasta el 4,8 (véase el gráfico 6).

A continuación, se analizan los principales cambios que han operado a lo largo de los nueve años que se ha venido aplicando la auditoría de la democracia española. Se establecerán tres términos de comparación. El primero será el del informe 2008, correspondiente a la evaluación de 2007, es decir, el último año de la primera legislatura de Zapatero, antes del comienzo de la crisis. El segundo será también el último año, pero de la segunda legislatura del Gobierno socialista (2008-2011). Finalmente, se compararán los resultados actuales con el año anterior, analizando de ese modo el último año de la legislatura del Gobierno popular (2011-2015).

#### 4.1. Cambios de las dos últimas legislaturas

La comparación más extensa, la que incluye los nueve años de diferencia entre la primera y la última evaluación, muestra una fuerte degradación de la

democracia española. Lo único que ha mejorado sustancialmente es la participación ciudadana, que, partiendo de una posición bastante inferior a cinco, ha logrado alcanzar este valor central de la escala. Otros aspectos relacionados con la acción social también han mejorado; pero en menor medida. La independencia de las organizaciones ciudadanas, la participación de la mujer en la política y el acceso al poder de diferentes grupos sociales han experimentado un tenue ascenso en la valoración.

Hay insignificantes mejoras en otras cuestiones diferentes de la participación social, que tuvo sus principales hitos en el movimiento 15M, en las mareas verdes y blancas, así como en el ascenso de partidos emergentes como Unión, Progreso y Democracia, Podemos y Ciudadanos. Los expertos han valorado mejor la libre elección del voto, la alta participación en las elecciones y la libertad de las personas para crear y organizar partidos políticos. Todos estos temas están relacionados con la conducta electoral de la ciudadanía. Además, solo hay dos aspectos con mejores puntuaciones en este periodo de tiempo. Se trata del ajuste a la legalidad de los funcionarios y la estabilidad de los gobiernos. Nada, por tanto, que corresponda a la iniciativa política de los partidos tradicionales de nuestros gobiernos.

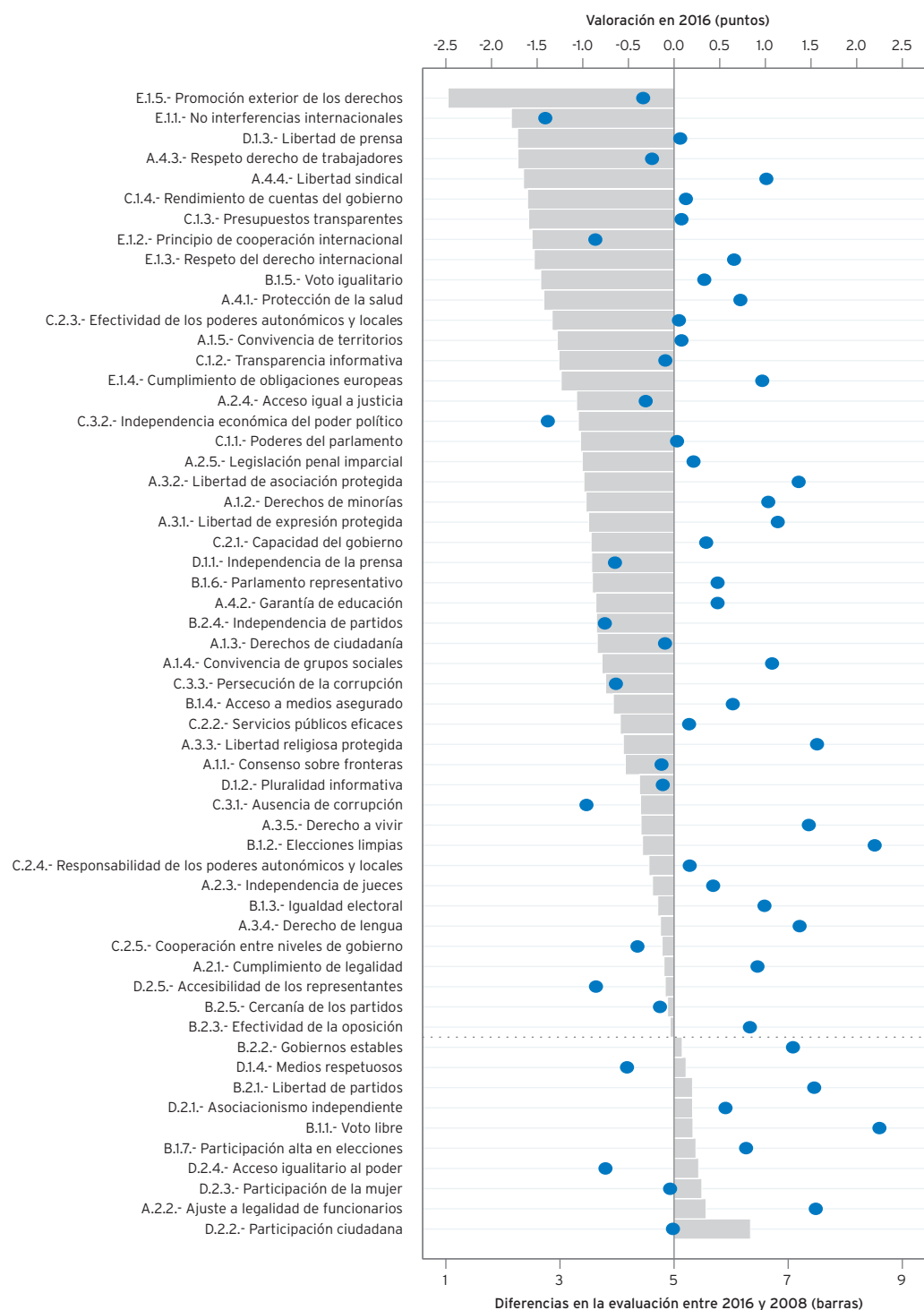
En el extremo opuesto, en el de las evoluciones negativas, abundan los asuntos que han empeorado en la última década. Empezando con el apartado internacional, la promoción exterior de los derechos humanos y la interferencia internacional en la política y en la economía han sufrido un enorme retroceso. Algunos aspectos que se encontraban muy bien valorados

en el año 2007 también han sufrido descensos en la valoración. En concreto, el respeto al derecho internacional y el cumplimiento de las obligaciones europeas tenían una excelente consideración, con lo que, a pesar del descenso en más de un punto, aún conservan una valoración buena, superior a seis.

Además de este apartado internacional de la democracia, hay muchas otras cuestiones que han sufrido una notable caída en la valoración por parte de los expertos. Por ejemplo, los derechos económicos y sociales han experimentado un gran retroceso, superior al punto y medio, sobre todo los relativos a cuestiones laborales, sindicales y a la protección de la salud, pero también la garantía educativa ha sufrido una caída cercana al punto sobre diez. En el área del control del Gobierno, han sido los temas relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia de los presupuestos los que más se han visto perjudicados en la valoración. Y, del mismo modo, han perdido más de un punto la transparencia informativa y los poderes del Parlamento.

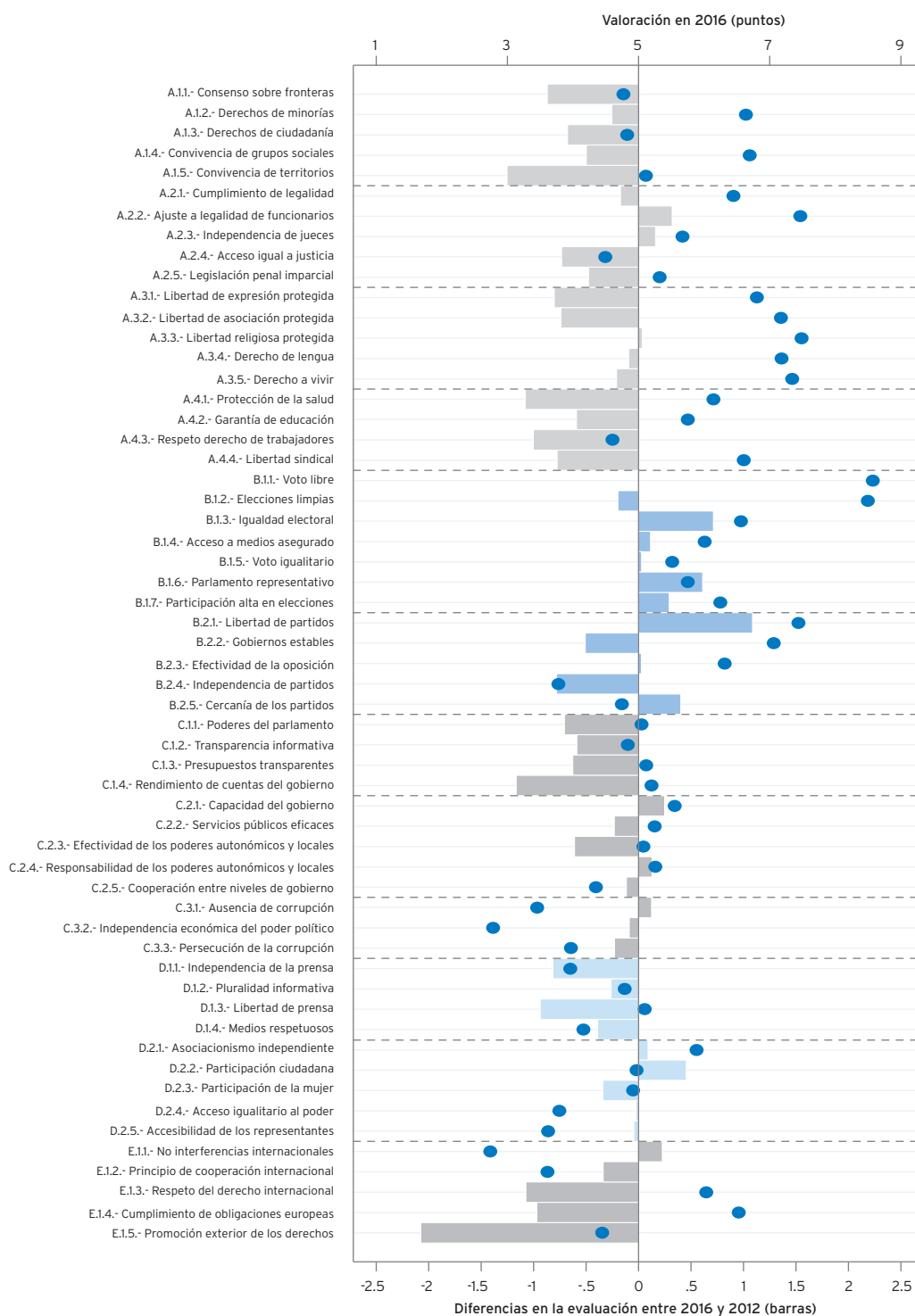
En el apartado de la legalidad ha retrocedido el acceso a la justicia, quizá motivado por la reforma del exministro Gallardón, y la valoración de la imparcialidad de la legislación penal. La libertad de expresión y asociación también se ha visto afectada por la legislación del último Gobierno de Rajoy en términos de seguridad ciudadana. Además de ello, se ha resentido la libertad de prensa, sobre todo con el control por parte del gobierno de los medios de comunicación públicos, tanto centrales como autonómicos. La crisis económica igualmente

**GRÁFICO 7:** Comparación de las dos últimas legislaturas (2008-2015)



Fuente Medición de la democracia IDE 2008-2016.

**GRÁFICO 8:** Comparación entre final y principio de legislatura (2011-2015)



Fuente Medición de la democracia IDE 2011, 2015 y 2016.

ha repercutido en la efectividad de los niveles regionales y, finalmente, cabe citar el empeoramiento en la evaluación de la igualdad de votos, al hacerse más patente el defecto de la escasa proporcionalidad del sistema electoral.

#### 4.2. Cambios en la última legislatura

Pasando a la comparación más cercana entre el final de la última legislatura socialista y el final de la popular, se aprecian dos diferencias evidentes. La primera es que los cambios negativos son menos pronunciados que en el anterior punto de comparación, ya que gran parte del deterioro de la democracia es consecuencia de la crisis económica que golpeó España antes de la llegada del PP al Gobierno y, por lo tanto, ya se había producido. La segunda diferencia se encuentra en aquellos ítems valorados de forma positiva, sobre todo la participación ciudadana. Ahora vemos, que esta mejora ya se produjo en los últimos momentos de Zapatero (movimiento 15M). Sin embargo, lo que más ha cambiado positivamente en los últimos cuatro años ha sido la libertad de los partidos, la igualdad electoral y la representatividad del Parlamento. Todo ello, como fruto de las elecciones que tuvieron lugar entre 2014 y 2015, debido a que los expertos emitieron su última opinión antes de que se supieran los resultados de las elecciones generales del 20D.

#### 4.3. Evolución en el último año

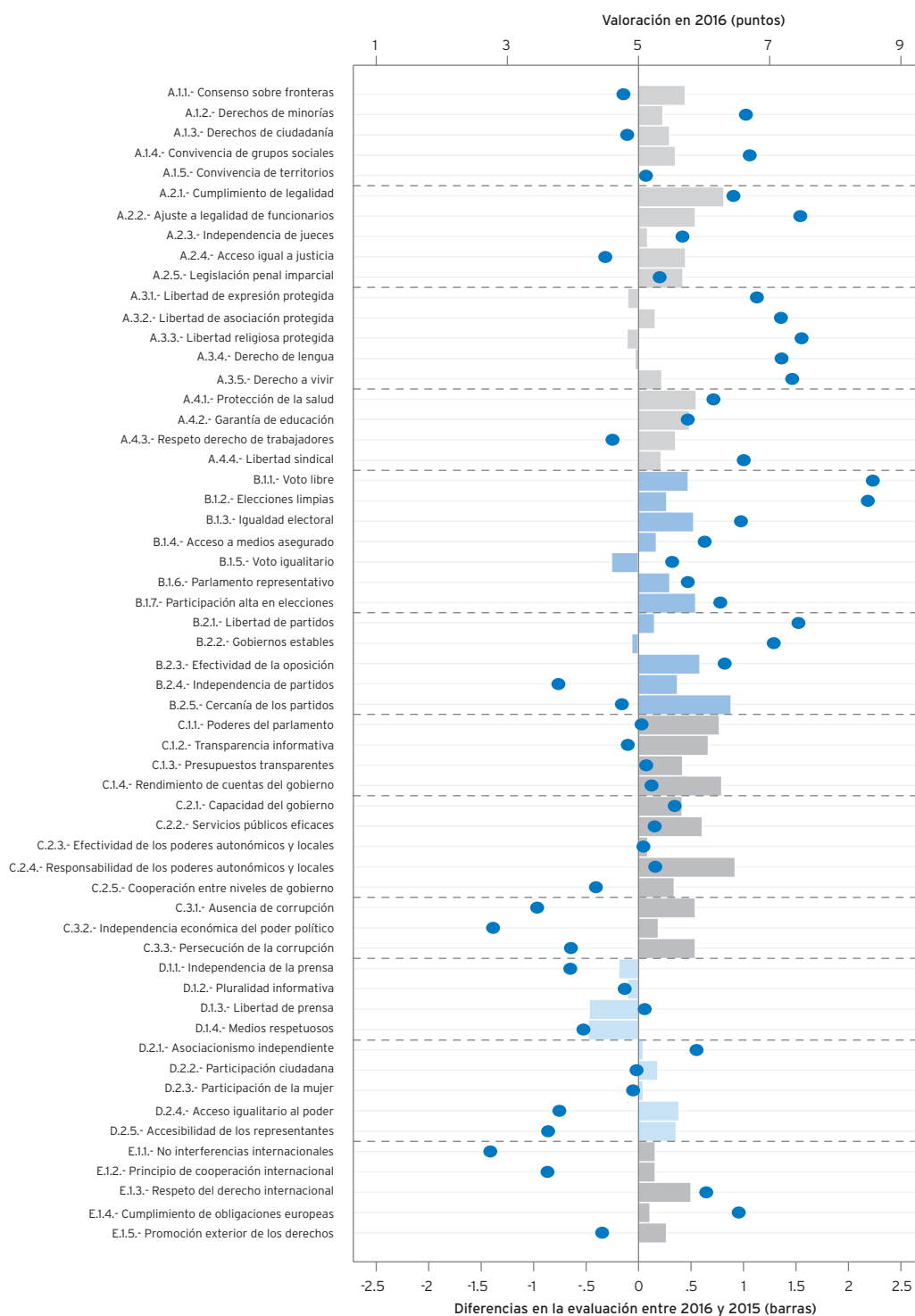
Finalmente, cabe hacer una comparación entre la valoración que hicieron los expertos a finales de 2014 con la que efectuaron a finales de 2015, antes del comienzo de la campaña electoral. En este ejercicio

de comparación se constata que la mayor parte de las cuestiones evaluadas han tenido una mejor valoración. Como dijimos anteriormente, ello podría deberse al efecto de ser un año de elecciones generales (celebradas en diciembre), además de locales y autonómicas, en las que el partido en el Gobierno perdió una gran dosis del espacio político público e institucional que detentaba desde 2011. Siete son los aspectos que han mejorado más de medio punto en las evaluaciones. Entre los dos que más lo han hecho se encuentran, por un lado, la sujeción a criterios democráticos de transparencia y responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, y, por el otro, el ajuste de los servicios públicos a las necesidades de la ciudadanía, lo que puede explicarse por el ascenso de la oposición a las instituciones políticas más cercanas a la ciudadanía, ayuntamientos y comunidades, en la primavera de 2015. Otros temas que tienen una subida próxima al punto son el cumplimiento efectivo de la legalidad en todo el territorio nacional y la cercanía de los partidos políticos, a lo que, sin duda, pudo haber contribuido las múltiples campañas electorales. Finalmente, subieron tres cuestiones que tienen que ver con el control del Gobierno: la obligación de dar explicaciones sobre su gestión, la garantía de la transparencia informativa a través de las estadísticas fiables de acceso público y el poder del Parlamento para investigar las actuaciones del Gobierno y hacerle rendir cuentas.

Todo lo anterior se expresa sintéticamente en el gráfico 10, que refleja la evolución de las evaluaciones de los expertos al conjunto y a cada una de sus

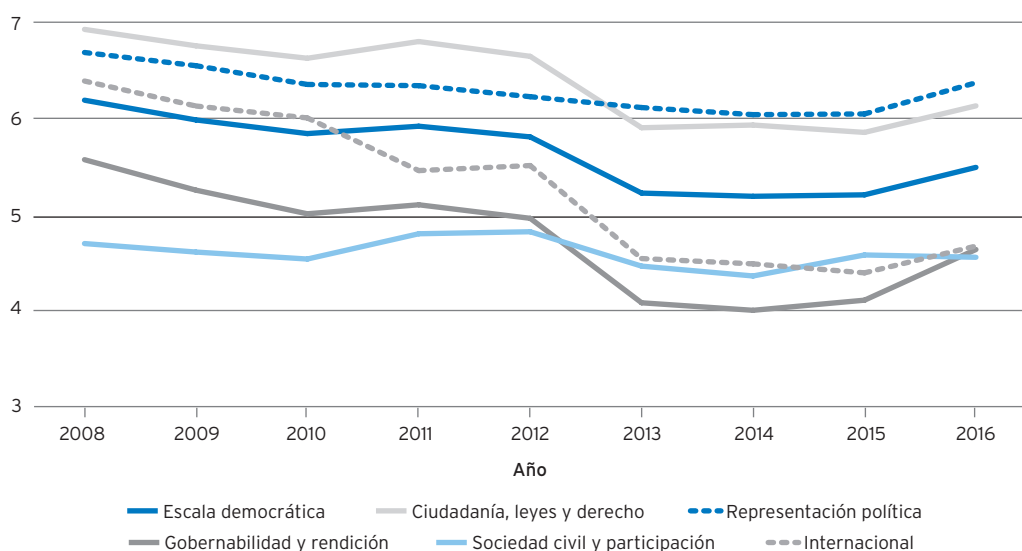


## GRÁFICO 9: Comparación del último año de legislatura (2014-2015)



Fuente Medición de la democracia IDE 2014-2016.

**GRÁFICO 10:** Medias de las esferas por año



Fuente Medición de la democracia IDE 2008-2016.

correspondientes esferas. En los tres primeros años valorados se produce un tenue descenso motivado por la llegada de la crisis económica. Este descenso se ve ligeramente atemperado con la subida de la valoración en el último año de la legislatura de la mayoría simple socialista (2011). Posteriormente, con la llegada de los populares al Gobierno, la puntuación en todas las esferas, salvo en la de la representación política, concierne al aspecto electoral y la organización de los partidos políticos, sufre un gran retroceso, que se mantiene durante los tres primeros años de la legislatura y se recupera ligeramente en el año electoral de 2015. La excepción a esta tendencia se localiza en la esfera de la sociedad civil y la participación, porque su recuperación se realiza dos años antes de las elecciones, paralelamente, sin duda, al ascenso de los partidos emergentes que pondrán en cuestión el

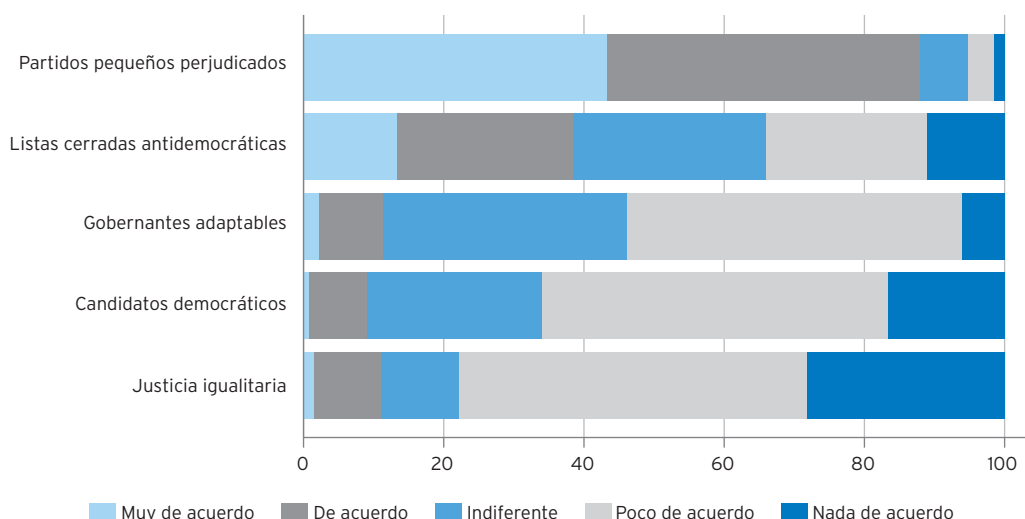
bipartidismo y darán lugar a un nuevo ciclo en la política española, caracterizado por la ausencia de un partido hegemónico capaz de conseguir la investidura gubernamental.

## 5. Otras opiniones de los expertos

A los expertos también se les plantearon otras afirmaciones relevantes para juzgar los principales problemas de nuestra democracia. Aquella con la que se manifestaron más críticos fue con la concepción de que la justicia trata igual a ricos que a pobres. Solo estuvieron de acuerdo con esta afirmación el 15% de la muestra, mientras que casi un 80% comparten poco o nada esta opinión.

Algo menos críticos fueron los entrevistados al opinar que los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos, pues no llegaron

**GRÁFICO 11:** Grado de acuerdo con las afirmaciones sobre:



**Fuente** Medición de la democracia IDE 2016.

al 70% los detractores. Sin embargo, el porcentaje de favorables fue menor que en la anterior afirmación. Muy relacionada con este tema es la opinión sobre las listas cerradas. En este caso, hubo prácticamente un equilibrio entre aquellos que las consideraron antidemocráticas (39%) y aquellos que no opinaron así (33%).

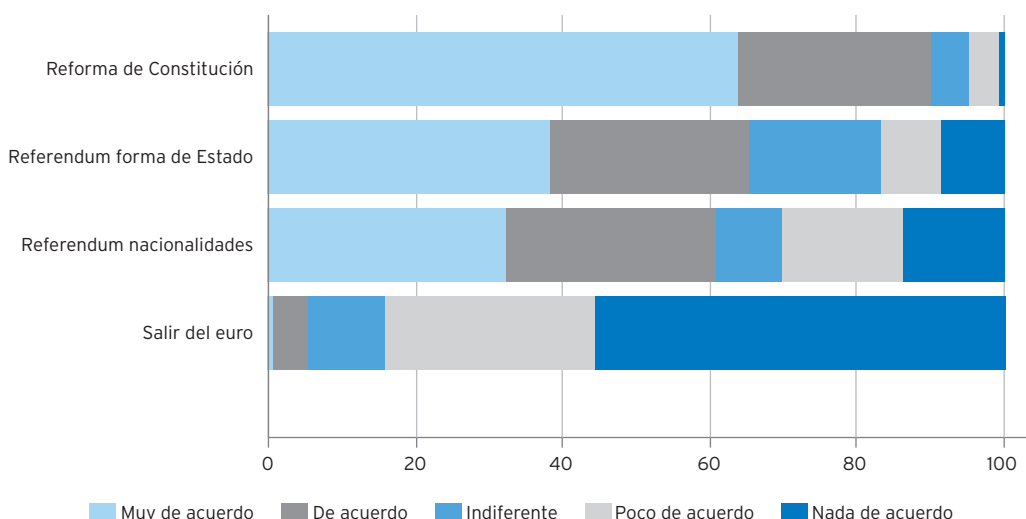
Más escépticos se manifestaron en relación con el juicio sobre si los gobernantes toman sus decisiones en función de la demanda de la mayoría de los ciudadanos, esto es, la capacidad de adaptación de los gobernantes y la oposición a los requerimientos de los votantes. En este sentido, los expertos se pronunciaron mayoritariamente (54%) en desacuerdo con la adaptabilidad de los políticos.

Ahora bien, donde hubo mayor unanimidad fue en la valoración del sistema electoral. A pesar de que, como se ha visto en capítulos anteriores, Podemos y

Ciudadanos han conseguido entrar en muchas circunscripciones hasta ahora inalcanzables para terceros y cuartos partidos, casi el 90% mantuvo una posición favorable ante la afirmación de que nuestro sistema perjudica a los partidos minoritarios. Como la frase se enunció en términos categóricos, no debería deducirse que los expertos estén o no de acuerdo en que así sea. Constataron, eso sí, que, con la actual ley electoral, las fuerzas políticas con escasos votantes y muy repartidos en el territorio se ven infrarrepresentadas en las instituciones políticas.

Para terminar, hablaremos de la opinión sobre cambios que los expertos estimaron que deberían aplicarse a nuestro sistema democrático. Como se comprueba con el gráfico 12, hubo un gran consenso en que la Constitución, cerca de su cuadragésimo aniversario, ha de ser reformada. También fueron

**GRÁFICO 12:** Grado de acuerdo con las afirmaciones sobre:



**Fuente** Medición de la democracia IDE 2016.

mayoría quienes se manifestaron de acuerdo no solo con que se debería convocar un referéndum en las comunidades históricas (Cataluña, Euskadi y Galicia) para que sus ciudadanos decidan su pertenencia al Estado español, sino también con que se debería plantear

una consulta al conjunto de españoles para que decidan sobre la forma de Estado, es decir, entre la monarquía y la república. En otro orden de temas y, en marcado contraste, hubo una gran unanimidad en que España no debería salir del euro.

# Conclusiones

**1** Un año más los expertos que participan en la evaluación de la calidad de la democracia española le han concedido un aprobado bajo. A pesar de ello, el año electoral de 2015 con la irrupción de nuevos partidos, junto con el enriquecimiento del debate público, ha propiciado un ascenso de la valoración conjunta de tres décimas, hasta llegar al 5,5. Pese a estos datos ligeramente positivos, puede decirse que los expertos se encuentran divididos sobre la satisfacción con la democracia, pues la suma de los que están satisfechos o algo satisfecho apenas supera el 50% y existe un alto porcentaje de críticos.

**2** Desde que comenzó esta encuesta sobre la calidad democrática se ha asistido a un progresivo deterioro en prácticamente todos los aspectos evaluados. La única área donde no se produce este empeoramiento es en la de la participación ciudadana.

**3** A pesar del notorio descenso durante la última década en la calidad de la democracia española, se han percibido leves mejoras en los años de elecciones generales. Como 2015 ha sido un año de múltiples procesos electorales, se ha producido una mejor valoración en casi todos los aspectos. Consecuencia de todas las elecciones ha sido la pérdida de fuerza del clásico bipartidismo moderado es-

pañol y el descenso de la hegemonía del Partido Popular en los distintos niveles de la Administración del Estado.

**4** No es muy arriesgado afirmar que la evaluación de los ciudadanos es paralela a la de los expertos. Mientras que desde la Fundación Alternativas se ha llevado este proyecto de evaluación de la calidad democrática del Estado español, el CIS ha venido realizando diversas encuestas donde se preguntaba a los ciudadanos por su grado de satisfacción con la democracia española. La evolución de ambas evaluaciones es muy similar. La diferencia estriba en que los ciudadanos la valoran aproximadamente con medio punto menos.

**5** Según los expertos, las principales debilidades de la democracia española se encuentran en la existencia de corrupción, la baja independencia tanto del poder político como de los partidos políticos y las indeseadas interferencias internacionales. Además de ello, hay muchas cuestiones concernientes a la participación y la sociedad civil que son mejorables, como ejemplo de ello están los medios de comunicación y la accesibilidad de los representantes, así como las desigualdades en el acceso al poder. En definitiva, se desconfía de los líderes políticos y de sus mediadores.

**6** A pesar de todo ello, los expertos también reconocen fortalezas de la democracia. Las más sobresalientes tienen que ver con la celebración de las elecciones, seguidas por el respeto a las libertades civiles, el ajuste a la legalidad de los funcionarios y la existencia de gobiernos estables. A esto hay que añadir en contraste que son muy críticos con la justicia, con la selección de los candidatos dentro de los partidos y con el grado de respuesta de los políticos a las demandas de los ciudadanos.

**7** Por último, habría que señalar que, en consonancia con el espíritu crítico, los expertos ven completamente necesaria una reforma en profundidad de la Constitución, que abarque la posibilidad de convocar referéndums para que la ciudadanía opte por la forma del Estado y las Comunidades históricas ejerzan el derecho a decidir su posible independencia.

## Apéndice I. Nota metodológica

Una descripción detallada de este estudio puede encontrarse en el 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 a los que se aplicaron en los siete últimos años, IDE 2009 (pág. 312), IDE 2010 (pág. 263), IDE 2011 (pág. 318), IDE 2012 (pág. 172), IDE 2013 (pág. 244), IDE 2014 (pág. 245) e IDE 2015 (pág. 216), 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, se ha contado con un listado compuesto por 520 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, han contestado el cuestionario 135 personas, lo que implica una tasa de respuesta del 26%, igual que la del año anterior. 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 ha bajado al 27%. En cuanto a la distribución de edad, sucede algo parecido con las edades mayores. La proporción de los nacidos antes de 1960 bajó del 64% en 2008 al 40% 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 otra ampliación de la base muestral (la del 2012) bajó 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 (19%). Los andaluces representan el 14% y los vascos o navarros el 10%. 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 (32%), seguida por Cataluña (25%), Andalucía (15%) y País Vasco y Navarra (7%). Por otro lado, solo un 8% 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. Consecuentemente, un 39% de los participantes en esta auditoría declararon haber votado al PSOE en las elecciones del 2011 y un 16% 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>) entre el 11 de noviembre de 2015 y el 18 de diciembre de 2015.

## Apéndice II. El cuestionario

### Presentación

En el marco del “Informe sobre la Democracia en España 2016” 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 más de 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 español perjudica a los partidos pequeños
- d) Las listas cerradas son antidemocráticas
- e) Los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos
- g) Los gobernantes toman sus decisiones en función de la demanda de la mayoría de los ciudadanos

**G.5** ¿Y nos podría indicar también su grado de acuerdo con estas frases sobre el futuro de la democracia española?

a.- Teniendo en cuenta la pérdida de soberanía de los gobiernos nacionales para determinar sus políticas económicas, lo mejor para España sería abandonar la Unión Monetaria, volviendo a tener una moneda propia.  
Muy de acuerdo / De acuerdo / Indiferente / En desacuerdo / Muy en desacuerdo

b.- Debería poderse celebrar un referéndum en las comunidades históricas (Cataluña, Euskadi, Galicia) para que sus ciudadanos decidieran su pertenencia al Estado español  
Muy de acuerdo / De acuerdo / Indiferente / En desacuerdo / Muy en desacuerdo

c.- En un futuro no muy lejano, debería convocarse un referéndum para que los españoles decidieran la forma de Estado, optando entre la monarquía y la república.  
Muy de acuerdo / De acuerdo / Indiferente / En desacuerdo / Muy en desacuerdo

d.- Después de 35 años en vigor, la Constitución española debería ser reformada.

Muy de acuerdo / De acuerdo / Indiferente / En desacuerdo / Muy en desacuerdo

e.- Caso de que esté de acuerdo con que debe ser reformada, ¿cuáles en su opinión son las tres reformas más necesarias que deberían realizarse:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

#### 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?  
1920 o anterior  
1930  
1940  
1950  
1960  
1970  
1980 o posterior

**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 20 de noviembre de 2011...?  
Votó  
No votó  
No recuerda  
No desea contestar

**F.7** ¿Y podría indicar a qué partido o coalición votó?

---

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.

# Acrónimos

**AECA:** Asociación Española de Ciencia Política

**AfD:** Alternativa para Alemania (en alemán, Alternative für Deutschland)

**AIREF:** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

**AMECO:** Annual Macroeconomic Database of the European Commission

**BCE:** Banco Central Europeo

**CC:** Coalición Canaria

**CDU:** Unión Democrática Cristiana (en alemán, Christlich Demokratische Union Deutschlands)

**CEO:** Centre d'Estudis d'Opinió

**CGPJ:** Consejo General del Poder Judicial

**CIS:** Centro de Investigaciones Sociológicas

**CiU:** Convergència i Unió

**CNMC:** Comisión Nacional de Mercados y Competencia

**CORA:** Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas

**Cs:** Ciudadanos

**CSQEP:** Cataluña Sí que es Pot

**CUP:** Candidatura d'Unitat Popular

**ECOFIN:** Economic and Financial Affairs Council

**EH:** Euskal Herritarrok

**EPA:** Encuesta de Población Activa

**ERC:** Esquerra Republicana de Catalunya

**ETA:** Euskadi Ta Askatasuna

**FES:** Federación Española de Sociología

**FP:** Formación Profesional

**FROB:** Fondo de Reestructuración Ordenada del Sector Bancario

**FUNCAS:** Fundación de las Cajas de Ahorros

**I+D:** Investigación y Desarrollo

**ICPS:** Institut de Ciències Polítiques i Socials

**ICV:** Iniciativa per Catalunya Verds

**IDE:** Informe sobre la democracia en España de la Fundación Alternativas

**IMSERSO:** Instituto de Mayores y Servicios Sociales

**INE:** Instituto Nacional de Estadística

**IRPF:** Impuesto sobre la renta de las personas físicas

**IU:** Izquierda Unida

**IVA:** Impuesto sobre el valor añadido

**LOMCE:** Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa

<b>NEP:</b> Número efectivo de partidos	<b>RTVE:</b> Radio Televisión Española
<b>OCDE:</b> Organización de Cooperación y Desarrollo Económico	<b>SAREB:</b> Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
<b>PCE:</b> Partido Comunista Español	<b>SPD:</b> Partido Socialdemócrata Alemán (en alemán, Sozialdemokratische Partei Deutschland)
<b>PIB:</b> Producto Interior Bruto	<b>SPÖ:</b> Partido Socialdemócrata Austríaco (en alemán, Sozialdemokratische Partei Österreichs)
<b>PP:</b> Partido Popular	<b>TVE:</b> Televisión Española
<b>PRC:</b> Partido Regionalista de Cantabria	<b>UCD:</b> Unión del Centro Democrático
<b>Proyecto POLCON:</b> Political Conflict in Europe in the Shadow of the Great Recession	<b>UKIP:</b> Partido de la Independencia del Reino Unido (en inglés, United Kingdom Independence Party)
<b>PS:</b> Partido Socialista de Francia (en francés, Parti Socialiste)	<b>UPyD:</b> Unión Progreso y Democracia
<b>PSC:</b> Partido Socialista de Cataluña	
<b>PSOE:</b> Partido Socialista Obrero Español	
<b>QE:</b> Quantitative Easing	







Para la realización del Informe sobre la Democracia en España (IDE 2016), 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 a la dirección del mismo.

#### CONSEJO ASESOR

Rubén Ruiz-Rufino (*Director del Informe*), Marian Ahumada Ruiz, Joaquín Arango Vila-Belda, Belén Barreiro Pérez-Pardo, Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo, Juan Manuel Eguiagaray Ucelay, Joaquín Estefanía Moreira, José Fernández Albertos, Sandra León Alfonso, Cayetano López Martínez, José María Maravall Herrero, Emilio Ontiveros Baeza, Julián Santamaría Osorio, Elisa Díaz (*Directora del Laboratorio de Alternativas*), Berta Barbet (*Subdirectora del Laboratorio de Alternativas*).

#### INVESTIGADORES

Eva Anduiza, Berta Barbet, Beatriz Elías Valverde, Modesto Escobar Mercado, Javier Gómez de Agüero López, Ignacio Jurado, Sebastián Lavezzolo, José Moisés Martín Carretero, Ferrán Martínez i Coma, Lluís Orriols, Marta Romero, Rubén Ruiz-Rufino.

