

Informe sobre la *Democracia* en España 2023

La renuncia al centro



Informe sobre la Democracia
en España 2023:
La renuncia al centro



Informe sobre la Democracia en España 2023

La renuncia al centro

Dirección

Alberto Penadés y Amuitz Garmendia

Coordinación editorial

Inés Ferreirós Orihuel

Director del Laboratorio de Políticas Públicas

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Autores

Mariela Belén Agüero, Nacho Álvarez, Oriol Bartomeus, Pablo Cabrera Álvarez,
Silvia Clavería, Juan J. Dolado, Modesto Escobar, Bonnie Field,
Octavio Granado Martínez, Santiago Lago Peñas, Louise Mallinder,
Javier Pérez González, Juan Rodríguez Teruel y Jorge Uxó

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No. 17/2024

Índice

Prólogo	7
<i>por</i> Jesús Ruiz-Huerta Carbonell	
Introducción	11
<i>por</i> Alberto Penadés y Amuítz Garmendia	
CAPÍTULO 1	
Inflación, salarios y distribución de la renta	23
<i>por</i> Nacho Álvarez y Jorge Uxó	
CAPÍTULO 2	
Luces y sombras de los programas ERTE durante la pandemia	43
<i>por</i> Juan J. Dolado	
CAPÍTULO 3	
Transparencia, sociedad civil e innovación. Un camino para revitalizar la democracia en España	59
<i>por</i> Mariela Belén Agüero y Javier Pérez González	
CAPÍTULO 4	
Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno	83
<i>por</i> Juan Rodríguez Teruel y Bonnie Field	
CAPÍTULO 5	
Polarización, democracia y relevo generacional	101
<i>por</i> Oriol Bartomeus	

CAPÍTULO 6

**Actitudes populistas hacia la democracia
y el estado de bienestar: una visión desde España** 117
por Silvia Clavería

CAPÍTULO 7

**Las amnistías para los delitos políticos:
del terrorismo a la disidencia** 135
por Louise Mallinder

CAPÍTULO 8

**La financiación autonómica: balanzas fiscales,
pactos bilaterales y condonación de la deuda autonómica** 161
por Santiago Lago Peñas

CAPÍTULO 9

La protección social en España durante 2023 175
por Octavio Granada

Índice de calidad de la democracia 193
por Modesto Escobar y Pablo Cabrera Álvarez

Prólogo

por JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL

Con más retraso que en ediciones anteriores, presentamos el *Informe sobre la Democracia en España (IDE)* correspondiente al año 2023. Hoy más que nunca, la defensa de la democracia es una tarea imprescindible. El cuestionamiento creciente de los derechos humanos básicos y el crecimiento de la desigualdad, el aumento del autoritarismo y del peso de los partidos de extrema derecha en muchos países, junto a los problemas para la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la polarización agresiva y excesiva o la desinformación y el uso sesgado de los datos, son algunas de las manifestaciones más claras de las amenazas a la democracia. No se trata de un problema exclusivamente de España, sino que afecta a la práctica totalidad de los países del mundo y particularmente a Europa, referencia clásica de las sociedades democráticas.

Como hemos dicho en otras ocasiones, nuestro informe pretende desempeñar un compromiso periódico de recordatorio y análisis de nuestro sistema democrático, a nuestro juicio un bien muy preciado y delicado que debe ser especialmente protegido. Además de intentar seguir el pulso de la democracia mediante el índice de calidad de sus instituciones, que una vez más muestra un resultado moderadamente positivo, el informe, como en ocasiones anteriores, quiere recoger algunos de los aspectos más relevantes de lo acontecido en el país a lo largo del año 2023.

En ese marco, una vez más, el esquema del informe propuesto por sus directores acierta de lleno al distinguir entre un primer bloque destinado a analizar el entorno en el que se desarrolla la sociedad española, desde una perspectiva económica y política; una segunda sección en la que se contienen los trabajos destinados a los procesos electorales y a los análisis sobre la polarización política y el populismo de los partidos radicales; y una tercera, denominada *Las palancas de la gobernabilidad*, que centra su atención en cuestiones tan relevantes como la amnistía, la financiación de las comunidades autónomas y los problemas básicos de la protección social, y especialmente, los relacionados con las pensiones. En conjunto pues, puede afirmarse, como se puntualiza en la introducción de los directores, que son objeto de atención algunos de los problemas que más inciden sobre la democracia en nuestro país.

Además de la publicación del índice de calidad democrática anual y del análisis y valoración de los temas relevantes, en el informe se presenta un conjunto de propuestas, al final de cada capítulo, para intentar resolver o poner coto a los principales problemas que hoy nos acechan. Es una señal de identidad de la Fundación Alternativas, cuyo trabajo no se limita tan sólo al diagnóstico de los problemas de nuestra sociedad, sino que pretende además ofrecer alternativas y facilitar el proceso de toma de decisiones por parte de las instituciones políticas.

Desde el Laboratorio de Políticas Públicas de la Fundación Alternativas solo nos resta expresar nuestro agradecimiento a las personas e instituciones que han participado en la elaboración de este documento. Empezando por las últimas, además del reconocimiento expreso al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por su inestimable ayuda en la financiación y en la publicación del Informe, queremos agradecer también este año la colaboración de Political Watch, por su participación activa en el proceso, a través de su ayuda para la fase final de impresión del documento, y su intervención en una de las secciones del informe.

En cuanto a las personas, debemos mencionar, en primer lugar, a los autores del documento, que, como se puede comprobar, aseguran y mantienen la calidad de nuestro informe; a los directores del IDE, Amuitz Garmendia y Alberto Penadés, diseñadores de los contenidos del informe, responsables de su seguimiento y de la conexión con los autores, y responsables de sus contenidos. Por último, es obligado reconocer el magnífico y cuidadoso trabajo de edición y seguimiento de los contenidos del libro que ha llevado a cabo Inés Ferreirós, en el marco de sus tareas de coordinación del Laboratorio de la Fundación.

Introducción

por ALBERTO PENADÉS *y* AMUITZ GARMENDIA

El año 2023 fue en primer lugar un año de movilización y campañas electorales. Se celebraron elecciones locales y en 12 comunidades autónomas en el mes de mayo, y elecciones anticipadas a Cortes Generales en el mes de julio. Las segundas resultaron anticipadas como consecuencia del resultado de las primeras, que fueron más bien desfavorables para los partidos que formaban el Gobierno de España y, particularmente, para el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Así, en 2023 se formó también un gobierno con algunas características especiales. Una coalición minoritaria, como en la legislatura precedente, pero esta vez apoyada por una mayoría absoluta de la cámara y sin ninguna abstención. Hasta la fecha, cuando no se abstenía ningún diputado era en las investiduras no otorgadas, en las que el Congreso mostraba con su participación plena el rechazo a un candidato. En este caso, no se produjo ninguna abstención ni en la investidura no otorgada al líder del Partido Popular, el más votado en las elecciones, Alberto Núñez Feijóo, que perdió por seis votos; ni en la investidura otorgada al líder del PSOE y presidente del Gobierno en funciones, Pedro Sánchez, que ganó por siete votos. Los bloques parlamentarios fueron prácticamente simétricos, salvo por un redundante diputado que votó a favor de ambos.

Esta inelástica agrupación por bloques en el parlamento fue el resultado, en buena medida, de la consumación de un giro en el eje sobre el que se forma

el gobierno. Al no existir una mayoría parlamentaria viable sobre el eje izquierda-derecha tradicional, se formó una mayoría sobre el eje de las preferencias territoriales. Esto fue un reflejo de la situación en el campo electoral, ya que por primera vez los partidos del gobierno fueron minoritarios entre los votantes de centro que, aunque divididos, se inclinaban más bien hacia la derecha. El PSOE, sin embargo, ocupa entre los votantes y en el parlamento el centro en el espacio de la identidad y el territorio.

El año 2023 fue también un año de baja producción legislativa, en parte explicable por la intensidad del ciclo electoral y en parte por la fragmentación parlamentaria y el bloqueo político. Las cuatro leyes orgánicas y las 13 leyes ordinarias de 2023 se aprobaron en los primeros cinco meses del año. En la última de las leyes orgánicas, los partidos del gobierno votaron divididos. Por lo general, el Congreso aprueba anualmente entre 90 y 140 normas legislativas. Solo en cuatro ocasiones ha caído por debajo de 70, en periodos con alguna característica excepcional. Las 36 normas aprobadas en 2023, de las que 13 fueron decretos leyes con medidas urgentes, son comparables a las 33 de 2004, un año de cambio político en España que terminó con una actividad legislativa equivalente a menos de la mitad del mínimo hasta la fecha. Solo en los años de franco bloqueo político, 2015 y 2019, se ha observado que el parlamento aprobara menos normas (12 y 26 respectivamente). En aquellos

años el Gobierno estuvo en funciones la mitad del tiempo y el Parlamento tuvo que disolverse sin haber formado nuevo gobierno, dando lugar a una repetición electoral. Sin embargo, en 2023 ni hubo cambio de ciclo político ni repetición electoral, aunque ambas cosas fueron anticipadas (fundamentalmente, por la oposición) antes y después de las elecciones generales.

El parlamento elegido en el mes de julio se ocupó eficazmente de formar gobierno, aunque no comenzó a legislar hasta pasado un año desde su última actividad legislativa. La primera ley ordinaria en más de 12 meses, la ley para la regulación de las enseñanzas artísticas, se aprobó en junio de 2024. La primera ley orgánica aprobada se separaba también en más de un año de su precedente, tratándose de la ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, de junio de 2024. Su promesa había sido la principal palanca para alcanzar una mayoría de investidura suficiente en el Congreso. Permanece abierta la cuestión de si la dinámica política sobre el eje territorial puede superar esta dificultad para legislar.

LA RENUNCIA AL CENTRO

Hasta 2015, el partido que ganaba entre los votantes que se autoperciben de centro (es decir, quienes en las encuestas se situaban en esa posición del eje izquierda-derecha) ganaba las elecciones y,

además, formaba gobierno. Esto ha obedecido a dos lógicas distintas y sucesivas. En las dos primeras elecciones de la transición democrática hubo un partido de centro que ganaba las elecciones, la Unión de Centro Democrático. A partir de 1982, un sistema con fuerte tendencia bipartidista liderado por el Partido Popular (PP) y el PSOE impuso su natural lógica de competición hacia el centro y favoreció que los votantes moderados determinaran el ganador de cada elección. Después de 2015, y hasta 2019, esos votantes continuaron permitiendo señalar, indirectamente, en las encuestas qué opción sería la más votada, pero a través de la *lógica de los dos bloques*, de izquierda y de derecha, que es mucho menos centrípeta que la competición bipartidista y que produjo mayorías parlamentarias relativas muy ajustadas. En 2023, los votantes más centristas han recuperado en parte su posición de árbitro electoral y han determinado cuál es el partido más votado, aunque por muy escaso margen. El gobierno ha respondido apoyándose en un centro distinto: el del eje político territorial-identitario.

En el periodo 2015-2019 se observó al mismo tiempo el cese, o considerable debilitamiento, de la lógica bipartidista, sin que arraigase con éxito un partido de centro aglutinador capaz de liderar un gobierno. Tanto en 2015 como en 2019, tras sendas repeticiones electorales, terminó habiendo un gobierno de derecha y uno de izquierda que representaban al bloque ideológico más votado en las

elecciones, incluyendo a los más moderados entre sus votantes. Sin embargo, ni en las campañas ni en las negociaciones parlamentarias para formar gobierno mostraron una tendencia a apelar al votante mediano. Por ejemplo, se evitó la formación de un gobierno PSOE-Ciudadanos con mayoría en 2019 en favor de un gobierno de izquierda en minoría, con apoyo de partidos nacionalistas. Las dos alternativas, no obstante, eran aún mayorías posibles para el centro demoscópico, que se encontraba dividido casi a partes iguales entre la izquierda y el centro-derecha.

Según los barómetros mensuales del CIS, hasta 2020 los partidos del gobierno de coalición progresista obtuvieron más apoyo entre los votantes autodefinidos como de centro que la oposición a su derecha, descontando a nacionalistas y regionalistas (es decir, recibían más apoyos que la suma de Ciudadanos, Partido Popular y Vox). Para ganar el centro no es preciso ser “de centro”, sino atraer a los votantes moderados hacia una mayoría amplia capaz de ganar las elecciones y formar gobierno, ya sea desde la izquierda o desde la derecha. Y eso es lo que obtuvieron, aunque fuese por un margen no muy amplio, los primeros gabinetes presididos por Pedro Sánchez. Después de la pandemia, el gobierno de izquierdas comenzó a perder el apoyo preferente del centro y ya no lo ha recuperado. Desde el punto de vista demoscópico, es una situación nueva en nuestra historia democrática. En esta situación tuvieron

lugar las elecciones municipales y autonómicas (en 12 de los 17 parlamentos de las comunidades autónomas), además de, posteriormente, las elecciones generales adelantadas en el año 2023.

En 11 de las 12 comunidades autónomas que celebraron elecciones en mayo, los votantes de centro, según las encuestas preelectorales del CIS, volvieron a inclinar la balanza del partido más votado. La única excepción fue Asturias, donde el PSOE, y con él la izquierda, ganó las elecciones pese a que las encuestas mostraban una mayoría de centristas persuadidos por la derecha. El PSOE solo dominaba el centro en Castilla-La Mancha, donde ganó. Los mejores resultados del PP se dieron en las Comunidades donde más claramente dominaba el centro, como Murcia y Madrid. La competición polarizada, en buena medida como resultado de la *nacionalización* de la campaña, favoreció a la derecha: a la hora de elegir entre bloques con partidos extremistas de derecha o izquierda, los moderados que no se desmovilizaron optaron por lo primero más a menudo que por lo segundo.

El contraste entre Madrid y Castilla-La Mancha es ilustrativo de algunas dinámicas electorales. Madrid fue la comunidad autónoma más ideológicamente polarizada de todas las que celebraron elecciones, en el sentido de que, según las encuestas, es aquella en la que menos izquierdistas votaron a la derecha y menos derechistas votaron a la izquierda. Los bloques estaban netamente defini-

dos. Fue también uno de los peores resultados para el PSOE entre los ciudadanos centristas, así como en general. Por el contrario, Castilla La-Mancha fue la comunidad menos polarizada, en el mismo sentido anterior, y fue el territorio en el que el PSOE obtuvo su mejor resultado. Téngase en cuenta que Madrid era y es una comunidad autónoma algo más izquierdista que Castilla-La Mancha. El 41,5% de sus electores se declaraban de izquierdas en la encuesta preelectoral del CIS, frente al 36,7% de Castilla-La Mancha; y la media ideológica de los ciudadanos de Madrid era de 4,91, ligeramente a la izquierda del 4,96 de los ciudadanos de Castilla-La Mancha. La competición ideológica centrífuga y polarizada que se propicia en Madrid resulta claramente favorable para la líder de la derecha en la región.

Tras las elecciones autonómicas y locales, el gobierno convocó elecciones generales anticipadas. Durante la campaña se aminoraron, aunque no se detuvieron, las pérdidas de votantes moderados que habían apoyado al PSOE en 2019 y pensaban ahora votar al PP. Posiblemente, como consecuencia de su sincronización con el periodo de formación de gobiernos en comunidades autónomas, esto tuvo que ver con unas negociaciones que conllevaron acuerdos del PP con la derecha radical. Con todo, el PP, que resultaba superior al PSOE entre los votantes de centro desde mediados de 2022, fue el más votado entre los ciudadanos de centro y por el conjunto del electorado.

Sin embargo, su ventaja fue muy pequeña, insuficiente para poder formar una mayoría parlamentaria alternativa.

El PSOE ha perdido la mayoría en el centro del espacio político tradicional, en el que normalmente situamos las políticas socioeconómicas, pero conserva su posición mediana en el espacio de las preferencias por una mayor o menor descentralización. Así, apoyaron la investidura de Pedro Sánchez el PSOE y todos los partidos que prefieren un modelo territorial más descentralizado. Se opusieron los dos partidos que se sitúan entre la defensa del *statu quo* y un mayor centralismo y nacionalismo español.

Los ejes de la política territorial y la izquierda-derecha están muy correlacionados en España, pero su solapamiento no es perfecto. La polarización ideológica, cuyo impulso proviene de la sobreimposición de los asuntos políticos que más nos dividen, no es completa, puesto que aún hay partidos a la derecha del PSOE en cuestiones socioeconómicas y a su izquierda en cuestiones de política territorial. Pero la activación del eje izquierda-derecha tradicional, la dimensión socioeconómica, resultó imposible para el líder del Partido Popular, encontrando no la menor de las dificultades en su propio partido, pese a ser el grupo más votado y con más escaños en el Congreso y pese a que existe, en teoría, una mayoría de diputados a la derecha del Partido Socialista Obrero Español en cuestiones socioeconómicas. Las cuestiones identitarias hacen que esa mayoría sea imposible.

Llamamos polarización a muchas cosas, y algunas de ellas condicionan la complicada situación política para la gobernabilidad de España. En particular, tanto el relieve político de los partidos extremistas (esto es, la polarización en su sentido más lato) como el clima de animadversión y hostilidad que parece volver impensables los acuerdos ideológicamente transversales (lo cual se vincula con la polarización afectiva entre los ciudadanos) son obstáculos para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, si bien puede argumentarse que la sobreimposición de las divisiones ideológicas y territoriales es uno de los motores de toda la polarización en España, ha sido la persistencia y el relieve del eje territorial-identitario como dimensión diferenciada de la política parlamentaria lo que ha permitido la continuidad del ejecutivo.

EL ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA EN 2023

Un año más, presentamos en este informe una evaluación de la democracia española basada en 57 cuestiones sobre las instituciones y su rendimiento, agrupadas en seis grandes áreas o esferas de funcionamiento. Para su calificación hemos requerido la colaboración de un panel de expertos de los ámbitos académico y profesional. Este año han colaborado 477. Las personas expertas responden, además, a un cuestionario de opiniones y características personales que permiten evaluar los potenciales

sesgos del propio panel. La calificación media de todas las áreas correspondiente al 2023 es de 6,4. La democracia española en 2023 repite así su valoración de conjunto del año 2022. La estabilización se produce en una calificación alta; de hecho, se trata de la más alta en los más de tres lustros que lleva realizando esta evaluación el *Informe de la Democracia en España. 2023* es el quinto año consecutivo en el que la democracia española aprueba (es decir, obtiene más de un 5) en todas las grandes áreas evaluadas. El muy valioso capítulo de Modesto Escobar y Pablo Cabrera con el que termina este volumen explica todos los pormenores técnicos y los resultados sustantivos.

El índice agregado atempera tanto el catastrofismo como el triunfalismo: ni la democracia es perfecta ni la democracia está en crisis. El enfoque de esta evaluación procura esquivar el humo del debate sobre la democracia, que se propaga unas veces con ánimo celebratorio y otras con ímpetu más bien cainita en las redes sociales y en los medios de comunicación. La nuestra es una auditoría neutral, como la que hacen instituciones internacionales, pero, indudablemente, con una mayor base de conocimiento local. Una evaluación positiva no significa que no tenga fallas importantes que deben vigilarse. Nuestro instrumento nos permite detectarlas y ponerlas en contexto. El cuestionario con el que se construye el índice facilita el análisis de los puntos débiles y fuertes de la democracia, así como su evolución en el tiempo.

La valoración que se hace del Gobierno y la del funcionamiento de la democracia se mezclan muy a menudo en el debate público, tanto por simpatizantes como por adversarios del ejecutivo. Creemos que nuestro método de evaluación permite poner las cosas en su justa medida: la democracia es más importante que un gobierno, cualquier gobierno, o que un clima de opinión polarizada. Por eso, tal vez sea más iluminador que paradójico el hecho de que, en el momento en el que la atmósfera política parece estar especialmente viciada, la observación templada por la objetividad de los números y la mirada panorámica sobre el conjunto concedan a las reglas y a su funcionamiento su mejor nota. Los dictaminadores nos recuerdan que una democracia que funciona es la que nos permite tener gobiernos que aciertan o se equivocan, pero que responden ante los electores, ante los jueces que controlan el cumplimiento de la ley (también por parte de los políticos) y ante debates muy acalorados, sin que lo fundamental deje de sostenernos. Lo fundamental son, aquí, las instituciones que ordenan una sociedad libre que procesa sus problemas con procedimientos abiertos a la competencia. La democracia no es una ideología ni una medida de satisfacción personal o de parte, lo repetimos a menudo. Al contrario, es un instrumento para vivir con libertad y para procurar el bien común en las difíciles circunstancias, a poco que se piense en ello, de sociedades desiguales y moralmente plurales.

Es cierto que, observando los cambios más recientes en la evaluación, las peores noticias las recibe el funcionamiento del ejecutivo. Dos de las tres cuestiones cuya valoración baja más solo entre 2022 y 2023 son la estabilidad del gobierno y la rendición de cuentas del ejecutivo. La tercera es la libertad de prensa. Las tres cuestiones concretas cuya valoración crece de forma más significativa en este año son la independencia de los jueces y la política exterior, en tanto que regida por el derecho y la participación ciudadana.

Con todo, en términos muy generales, las principales debilidades estructurales de la democracia española, observadas de forma reiterada año tras año, no se encuentran en el funcionamiento del ejecutivo. Estas se observan, a juicio de nuestros expertos, en las medidas contra la corrupción y en el funcionamiento de la prensa. Sus principales fortalezas se encuentran en los derechos civiles y el proceso electoral, los dos pilares de la democracia liberal, sin menoscabo de la enorme importancia de las dos áreas en las que sistemáticamente se encuentran fallas en la democracia española, corrupción y transparencia informativa.

¿Cómo se comparan estos resultados con el juicio de los principales observatorios internacionales? El cuadro general es coincidente. Se observa una situación estable dentro de valoraciones altas. El fundamental índice de democracia liberal de *Varieties of Democracy* (V-Dem) de la Universidad de Gotemburgo, posiblemente el índice internacional de mayor

fiabilidad científica, sitúa a España con 76 puntos sobre 100, un poco por encima de Italia y Portugal y algo por debajo de Francia. Todos estos casos se sitúan por debajo de la media de Europa occidental (81), la región con democracias más consolidadas y con evaluaciones más positivas del planeta. La misma posición relativa ocupa España de acuerdo con el índice de democracia electoral (84), también ligeramente por debajo de la media de Europa occidental (88) pero sin alejarse de ella significativamente. El índice de democracia electoral, conocido también como índice de poliarquía, mide los aspectos de competitividad y participación del proceso político, mientras que el índice de democracia liberal lo complementa con una valoración del estado de derecho y de los derechos civiles. Aunque en el corto plazo se muestran estables (ya que repiten con ligerísimos descensos las puntuaciones de 2022), llevan algunos años de descensos acumulados. En 2019, el año con mejores valoraciones de los últimos diez, el índice de democracia liberal era de 81 puntos y el de democracia electoral de 87. Esta tendencia ligeramente adversa para España se encuentra, no obstante, por debajo del margen de error (el intervalo de confianza) que V-Dem concede a sus indicadores.

Los observatorios democráticos internacionales más veteranos y más conocidos por los medios de comunicación son la fundación Freedom House y la revista *The Economist*. El indicador de Freedom House emite una señal de estabilidad

parecida a la nuestra. España repite su calificación de 90 sobre 100 del año precedente, lo que supone una nota elevada en el contexto de su clasificación, que concede el estatus de país libre a partir de 70 puntos. Aunque se mantenga entre los valores muy altos, la clasificación también ha descendido un poco con respecto a los 94 puntos obtenidos en 2019. Al lector informado por nuestro índice no le sorprenderá saber dónde pierde España esos diez puntos potenciales para llegar a la nota máxima: dificultades en la formación del gobierno, salvaguardas defectuosas contra la corrupción, interferencias del gobierno en la justicia, falta de información y transparencia sobre la acción de gobierno, interferencias políticas en los medios de comunicación, la situación legal de los inmigrantes y de la minoría gitana, la persecución de delitos como insultos a la Corona o a la bandera, las multas por participar en manifestaciones y las fallas legales en la persecución de delitos cometidos por nacionalistas catalanes y vascos. En estos ítems España recibe 3 de 4 puntos posibles en cada uno, siendo 0 la peor y 4 la mejor calificación posible. En el resto de cuestiones examinadas, los expertos le otorgan la puntuación máxima de 4 sobre 4.

El Democracy Index de la revista *The Economist* tampoco presenta ninguna novedad con respecto al año pasado. El observatorio continúa registrando un ligero descenso en los niveles globales de democracia, pero esto no afecta a Europa, donde la situación es evaluada en ge-

neral como de continuidad o de mejora. España repite su puntuación de 8,1, lo que sitúa al país en el límite de lo que *The Economist* denomina “democracias plenas” (con puntuaciones superiores a 8). Es un grupo de solo 24 democracias en la que solamente vive el 7,8% de la población mundial. La puntuación de España es igual a la de Francia, ambas en la cola del grupo, y algo inferior a la de Grecia, que para *The Economist* se incorpora este año a la nómina de las democracias plenas. La calificación española es superior a las de Italia y Portugal, que continúan fuera del grupo, como “democracias con fallas”, en la terminología de *The Economist*, en compañía de muchas otras como la de los Estados Unidos. La media de Europa occidental es 8,4. Esta es la región más democrática del mundo para *The Economist*, con diez estados con puntuaciones de 9 o más.

En resolución, los indicadores para la democracia española son estables y moderadamente optimistas. Estamos en la zona baja de la zona alta en el contexto internacional, entre el aprobado holgado y el notable. Tendremos que aprender a diferenciar una crisis política de una crisis democrática, y procurar el progreso en aquello que puede favorecer la democracia: el mayor control de los políticos a través de la prensa, la transparencia y la supervisión independiente; y la rendición de cuentas a través de los mecanismos de participación y competencia. Como en el fondo sabemos, casi todo está inventado.

LOS FOCOS DEL INFORME

El *Informe sobre la Democracia en España 2023* reúne una vez más, en torno a diez capítulos, a profesionales de reconocido prestigio nacional e internacional. El volumen de este año está dividido en tres grandes secciones y una nueva edición del índice de calidad de la democracia. En la primera de ellas (*Un contexto incierto*) se presentan tres retos de la gobernanza económica y política en España con importantes implicaciones para el diseño de políticas públicas, particularmente tras la pandemia y resto de *shocks* exógenos desde entonces. Estos son la inflación, los salarios y la distribución de la renta (tratados por Nacho Álvarez, de la Universidad Autónoma de Madrid, y Jorge Uxó, de la Universidad Complutense), el impacto para la economía y el mercado laboral de los ERTE (por Juan J. Dolado, de la Universidad Carlos III de Madrid) y la transparencia en la administración pública (por Mariela Belén Agüero y Javier Pérez González, del *think-tank* de la Fundación Salvador Soler, Political Watch).

La segunda de las secciones (*La crisis polarización multinivel*) profundiza en el fenómeno de la polarización política en España, poniendo el foco en momentos y aspectos de esta que consideramos merecen una especial atención. Son las dinámicas centrífugas de la competición política del año electoral 2023 (tratadas por Bonnie Field, de la Bentley University, y Juan Rodríguez Teruel, de la Universitat

de València), las diferencias intergeneracionales en torno a la polarización (por Oriol Bartomeus, del Institut de Ciències Polítiques i Socials), así como la prevalencia de actitudes populistas entre los votantes de las distintas formaciones políticas en España (por Silvia Clavería, de la Universidad Carlos III de Madrid).

En su tercera sección, el informe se centra en el estudio de aspectos específicos (*Las palancas de la gobernabilidad*) de la negociación política que de una manera u otra han estado ligados a la construcción de mayorías parlamentarias recientes. Es el caso de la amnistía, cuestión sobre la cual se ofrece una

perspectiva comparada (tratada por Louise Mallinder, de la Queen's University Belfast), la financiación autonómica (por Santiago Lago Peñas, de la Universidad de Vigo) o la gestión de la seguridad social (por Octavio Granado, ex secretario de Estado de Seguridad Social).

Por último, se presenta la actualización anual del Índice de calidad de la democracia en España (como en años anteriores, de la mano de Modesto Escobar, de la Universidad de Salamanca, y Pablo Cabrera, de la Universidad de Essex), que en el 2023 otorga a la calidad de la democracia española un 6,4, misma puntuación que en el año 2022.

1

Inflación, salarios y distribución de la renta

por NACHO ÁLVAREZ *y* JORGE UXÓ

1.1 INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas se han caracterizado por la sucesión de crisis económicas muy severas que han puesto a prueba a los Gobiernos de los países de la OCDE y han acabado por cuestionar algunas ideas de política económica que parecían muy asentadas. A la crisis financiera de 2008 le siguió en la Eurozona la crisis de la moneda común y una prolongada recesión. Esta afectó particularmente a las economías periféricas, como España, y se vio agravada por las políticas de austeridad y recortes, de modo que hasta principios de 2018 España no volvió a alcanzar el PIB que tenía antes de la crisis financiera. Dos años después, en marzo de 2020, la pandemia de la covid-19 y las medidas de confinamiento golpeaban duramente otra vez a todas las economías de la OCDE. Finalmente, desde principios de 2021, pero sobre todo a partir de que Rusia invadiera Ucrania en febrero de 2022, se desataba un *shock* internacional de precios energéticos que provocó un rápido aumento de la inflación.

Este último episodio ha modificado el tipo de preocupaciones de los responsables de política económica en España y en Europa. En la última década, entre 2010 y 2020, la tasa media de inflación en la Eurozona se situó en torno al 1%, con varios países registrando tasas negativas durante algunos años (entre ellos España). Si había un riesgo era más bien el de la deflación. Sin embargo, los problemas de oferta asociados a la reapertura de la economía tras la pandemia (cuellos de

botella en la producción y el comercio internacional) hicieron crecer la inflación en el último trimestre de 2021 hasta el 5% en la Eurozona, y el 6% en España. La invasión de Ucrania agravó aún más las tensiones en los mercados energéticos internacionales y llevó la inflación a superar el 10%, tanto en España como en la Eurozona, a mediados de 2022.

Frente a esta situación se han desplegado dos tipos de políticas económicas. Por un lado, y a pesar de que la inflación tenía su origen en el lado de la oferta, el Banco Central Europeo (BCE) –de forma paralela a la Reserva Federal estadounidense– comenzó a aplicar una política monetaria restrictiva en 2022, subiendo rápidamente los tipos de interés hasta alcanzar el 4,5% en agosto de 2023. Por otro lado, los gobiernos nacionales aplicaron, en diversa medida, políticas fiscales y regulatorias para frenar el aumento de los precios y compensar a los hogares y empresas más afectados. A diferencia de la subida de tipos, estas medidas no actuaban sobre los precios enfriando la economía, y en muchos casos tuvieron de hecho un efecto expansivo.

Este episodio inflacionista parece haberse atajado: la inflación interanual había vuelto ya al 2% en España en verano de 2023, y lo mismo ocurrió a finales de ese año con la media europea. Pero a pesar de ser un fenómeno transitorio, este episodio inflacionista puede tener consecuencias distributivas muy importantes y persistentes, afectando de forma desigual al poder adquisitivo de unos grupos sociales y de otros.

En los últimos años, diversas investigaciones (Ayala y Cantó, 2022; Aspachs *et al.*, 2022) han profundizado en el impacto que la crisis financiera, primero, y la pandemia de la covid-19, después, tuvieron sobre la evolución de la distribución de la renta en España. Sin embargo, son aún muy escasas las investigaciones que han puesto el foco en el impacto que este proceso inflacionista ha tenido sobre la distribución funcional de la renta en España. En este capítulo analizaremos esta cuestión.

Para ello, presentamos la evolución de la inflación en España entre 2021 y 2023, centrándonos en el comportamiento que han experimentado los márgenes empresariales y los salarios reales. Esto nos permitirá analizar las consecuencias sobre la distribución funcional de la renta y señalar algunas implicaciones en materia de política económica.

La subida de los precios energéticos internacionales ha implicado una reducción de la renta real disponible para el conjunto de los sectores nacionales, que sin embargo se ha repartido de forma desigual. De acuerdo con la evidencia disponible, mientras que las empresas han podido trasladar este incremento de costes a los precios finales (llegando incluso a elevar los márgenes empresariales medios para proteger sus beneficios), los salarios nominales de los trabajadores han crecido por debajo de los precios, perdiendo poder adquisitivo de manera notable.

1.2 LA EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN EN ESPAÑA Y SUS DETERMINANTES

Entre 2021 y 2023, España, al igual que el resto de los países de la Eurozona, registró tasas de inflación excepcionalmente altas. Este proceso inflacionario puede dividirse en tres fases:

- Durante la etapa inicial, desde principios de 2021 hasta mediados de 2022, la inflación se disparó tanto en España como en la Eurozona, siendo en todo caso el aumento más pronunciado en España. La inflación interanual alcanzó un máximo del 10,7% en julio de 2022¹, casi dos puntos porcentuales por encima de la Eurozona.
- A partir de entonces, la inflación comenzó a descender, más rápidamente en España que en la Eurozona. Así, entre agosto de 2022 y septiembre de 2023 la inflación media en España fue 2,6 puntos inferior a la de la Eurozona (5% frente a 7,6%).
- Desde octubre de 2023 hasta agosto de 2024, la tasa de inflación se ha estabilizado en torno al 3% en España, 1 punto por encima de la media europea durante estos meses. La Comisión Europea prevé una inflación media del 3,1% para España en 2024 frente al 2,5% para la Eurozona.

1. Para medir la inflación utilizamos el Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) facilitado por Eurostat.

El origen de este proceso inflacionista radica, como ya se ha dicho, en los estrangulamientos de oferta del periodo de pandemia y en el *shock* internacional de los precios energéticos. En particular, la guerra de Ucrania provocó un fuerte aumento del precio del gas y otras materias primas. En el caso de España, el papel que juega el gas en la formación de precios en el mercado eléctrico mayorista –a través del mecanismo marginalista– conllevó fuertes subidas de la factura eléctrica para hogares y empresas a partir del primer trimestre de 2022, que se acompañaron de otros incrementos también importantes en el precio de los combustibles.

Tal y como se puede comprobar en la Figura 1, que presenta las contribuciones de los distintos tipos de bienes y servicios a la inflación, el aumento de los precios de la energía se extendió gradualmente a otros productos, en particular a los alimentos. Este proceso de contagio fue acelerado: a principios de 2021, el 85% de las categorías de bienes y servicios del IPCA registraba tasas de inflación inferiores al 2%, cifra que se mantenía en el 71% en octubre de 2021. Sin embargo, a partir de entonces se desplomó drásticamente, alcanzando apenas el 20% en febrero de 2022. Mientras tanto, las categorías del IPCA con tasas de inflación superiores al 6% representaban el 10%

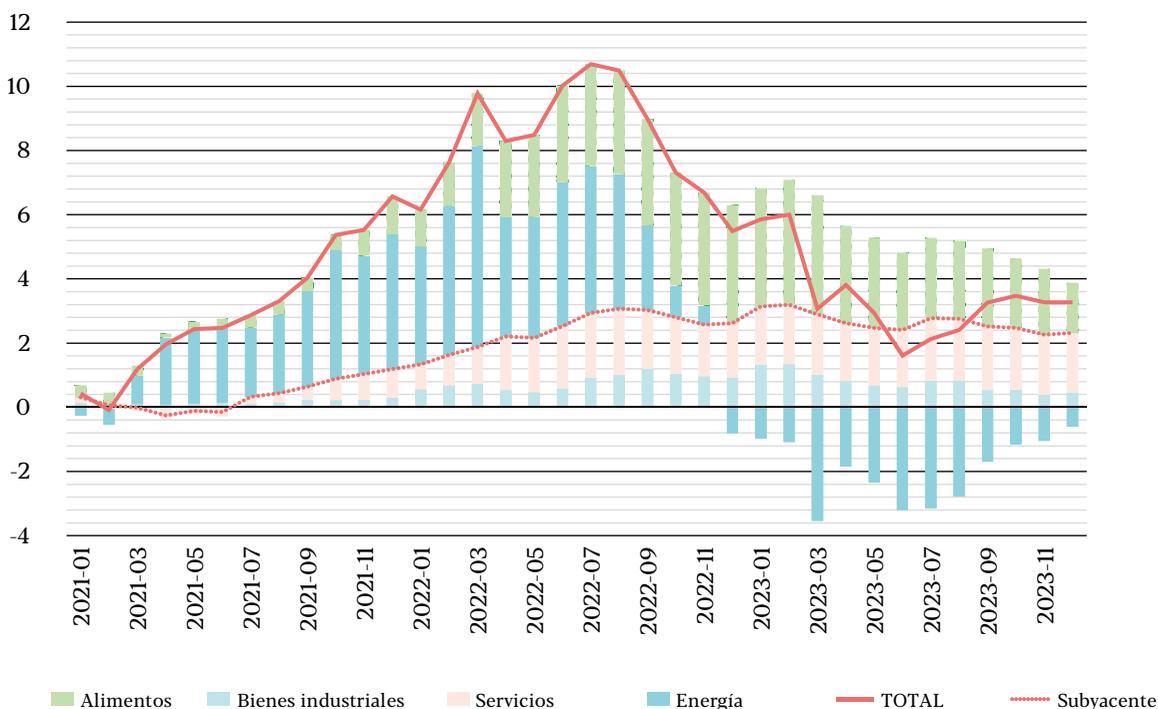


Figura 1: Inflación en España: evolución y contribución de los componentes (% interanual).

Fuente: *Elaboración propia con datos de Eurostat.*

del índice en junio de 2021, el 20% en febrero de 2022 y el 60% en julio de 2022, fecha en la que la inflación alcanzó su máximo en España. En ese momento, la contribución de la energía y los alimentos a la inflación anual se había disparado hasta los 7,8 puntos porcentuales (explicando el 73% de la inflación total).

La contribución de los precios de la energía a la inflación disminuirá a partir del segundo semestre de 2022, pasando a ser negativa entre diciembre de 2022 y febrero de 2024. De hecho, en 2023 la contribución media del componente energético a la tasa de inflación fue del -2,0. Los precios internacionales de la energía fueron, por tanto, el principal motor del repentino aumento de la tasa de inflación hasta mediados de 2022 y, también y junto con las medidas fiscales y de regulación impulsadas por las autoridades económicas, el principal motivo del descenso de la inflación durante 2023.

1.3 POLÍTICAS PARA FRENAR LA INFLACIÓN: LA ACCIÓN DEL GOBIERNO Y DEL BCE

Por supuesto, el descenso de los precios del gas y del petróleo en los mercados internacionales ha desempeñado un papel clave en la reducción de la inflación en España. Pero la rapidez con la que se ha logrado doblar la curva de la inflación se ha debido también al amplio conjunto de

medidas fiscales y regulatorias del Gobierno español², desplegadas sucesivamente en varios “paquetes” desde junio de 2021.

Estas medidas tenían por objetivo reducir la inflación, mantener el crecimiento económico y mitigar las consecuencias sobre los sectores productivos y grupos sociales más afectados. Se pueden ordenar en cinco categorías:

- Medidas para reducir los precios de la electricidad y el gas natural. Destacan la reducción de los impuestos indirectos y la limitación al alza de la tarifa de gas regulada por el Gobierno. La mayoría de estas medidas se adoptaron en el segundo semestre de 2021, con algunas ampliaciones significativas en 2022. La reducción de los impuestos indirectos se ha aplicado también a lo largo de 2023 y se ha revertido progresivamente desde principios de 2024.
- Reforma del funcionamiento del mercado eléctrico mayorista entre junio de 2022 y diciembre de 2023, mediante la introducción de un tope máximo a los precios del gas que se utiliza para producir electricidad (la denominada “excepción ibérica”).
- Medidas dirigidas a frenar la subida del precio de otros productos, adoptadas en 2022 y 2023. Entre abril y diciembre de 2022, el Gobierno español aplicó un descuento de 20 céntimos

2. Dao *et al.* (2023) describen estas políticas fiscales como medidas “no convencionales”, en la medida en que no tratan de reducir la inflación a través de su efecto contractivo sobre la demanda agregada, sino mediante cambios fiscales que afectan al proceso de formación de precios (en la mayoría de los casos con un efecto expansivo).

por litro de gasolina y gasóleo comprado en gasolineras. Esta medida redujo la tasa media anual de inflación en torno al 1%. El descuento se prorrogó hasta 2023, pero solo para transportistas profesionales por carretera, agricultores, navieras y pescadores. Se desarrollaron, además, otras medidas para garantizar importantes descuentos en las tarifas del transporte público desde septiembre de 2022 (subvencionándose un 30% de las tarifas del transporte público urbano y un 50% del transporte ferroviario de larga distancia), una limitación de la actualización de los alquileres de vivienda en 2022 y 2023 al 2% (en lugar de estar indexados a la inflación, como solía ser) y una reducción de los impuestos indirectos para determinados productos alimenticios.

- Medidas para hacer frente a los efectos de la inflación en los hogares (mediante transferencias directas, algunas reducciones de los impuestos directos o aumentos de las prestaciones sociales y las pensiones). Por ejemplo, se aumentó un 15% el Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas, y se impulsaron descuentos en las facturas de electricidad de los hogares vulnerables y ayudas directas a la calefacción de las viviendas (a través del Bono Social Eléctrico y del Bono Social Térmico). Durante este periodo se legisló un “cheque” de 200€, que llegó a más de dos millones de familias. Además, también se desarrollaron medidas para ha-

cer frente a los efectos de la inflación en los sectores económicos más afectados (transporte y sectores primarios, industrias electrointensivas y gasistas). La mayoría de estas medidas se han adoptado en el marco de un Plan Nacional de Respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. El primer paquete de medidas se adoptó en marzo de 2022 y este se ha ido renovando y ampliado en otros paquetes posteriores.

- Mecanismos para reducir los beneficios extraordinarios que se generaron en el mercado de la electricidad debido al alza de precios e impuestos transitorios para aumentar la contribución fiscal de los hogares con rentas altas, los propietarios de patrimonio y las empresas con grandes beneficios en los sectores energético y financiero.

Quizá la medida más relevante de todas las que se han señalado haya sido la reforma del mercado eléctrico mayorista mediante la limitación del precio del gas utilizado para producir electricidad. La llamada “excepción ibérica” entró en vigor el 15 de junio de 2022 y, aunque inicialmente estaba previsto que se mantuviese hasta mayo de 2023, finalmente se prorrogó hasta diciembre de 2023.

Su principal objetivo era reducir el precio de la electricidad que pagan los consumidores finales –hogares y empresas–, estableciendo un límite al precio que cobran en el mercado mayorista las

tecnologías “inframarginales” (solar, eólica, hidroeléctrica y nuclear)³. De esta forma, este tope desvinculaba los precios del mercado eléctrico mayorista de la subida de los precios internacionales del gas, modificando el funcionamiento marginalista que caracteriza a este mercado. La tecnología más cara –habitualmente el gas– seguía determinando el precio de toda la electricidad generada, pero con un límite fijado por el precio de referencia. Así, este “tope al gas” permitió un ahorro para hogares y empresas equivalente a la reducción de los llamados “beneficios caídos del cielo” obtenidos por los productores de electricidad.

El resultado más significativo de la “excepción ibérica” fue su capacidad para desligar el precio de la electricidad de las turbulencias que estaban teniendo lugar en los mercados internacionales de gas y otros combustibles. Como muestra la Figura 2, el fuerte aumento de los precios internacionales del gas en agosto y septiembre de 2022 provocó un repentino aumento de los precios de la electricidad en los mercados mayoristas de otros países como Alemania, Francia e Italia. En cambio, en España, el precio de la electricidad disminuyó durante este periodo debido al tope al gas. El FMI (2022) estima que este precio fue un 16% inferior

en comparación con un escenario alternativo en ausencia de esta medida. Dado que la electricidad representa alrededor del 4% del IPCA total, esto supuso una reducción cercana a 0,6 puntos porcentuales en la tasa de inflación.

El Gobierno español estima que, entre el 15 de junio de 2022 y el 31 de enero de 2023⁴, el “tope al gas” supuso un ahorro de 5000 millones de euros para todos los consumidores finales (hogares, pymes y consumidores industriales), lo que puede considerarse como una transferencia de ingresos hacia ellos por parte de los productores de electricidad, que hubiesen estado obteniendo beneficios extraordinarios en ausencia de este mecanismo. Hidalgo-Pérez *et al.* (2024) confirman este ahorro en el gasto de los consumidores.

1.4 SALARIOS Y MÁRGENES EMPRESARIALES: EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA INFLACIÓN

A pesar de que el episodio inflacionista de 2021-2023 parece haber sido un fenómeno transitorio, ha provocado una dura crisis en el poder adquisitivo de los hogares españoles, ya que los salarios nominales han crecido a un ritmo inferior al de la inflación durante estos años, tal y como podemos ver en la Figura 3.

3. En España existen dos tipos básicos de tarifas eléctricas. La primera es una tarifa regulada (llamada Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor, o PVPC), cuyo precio se ajusta diariamente a la evolución del mercado mayorista. La segunda es una tarifa libre, en la que cada empresa acuerda directamente con sus consumidores finales el precio de la electricidad, normalmente una vez al año. Aproximadamente el 40% de los consumidores (unos 10 millones) tienen la tarifa PVPC, lo que provoca que los cambios en los precios mayoristas se trasladen más rápida e intensamente a los precios minoristas y al IPCA en España que en otros países europeos. De ahí la importancia de esta medida.
4. El impacto de la “excepción ibérica” en los precios de la electricidad se limitó al periodo comprendido entre el 15 de junio de 2022 y el 31 de enero de 2023. Después, los precios del gas en el mercado internacional cayeron por debajo del umbral fijado por el tope, lo que hizo que dicho tope pasase a ser ineficaz para influir en los precios de la electricidad.

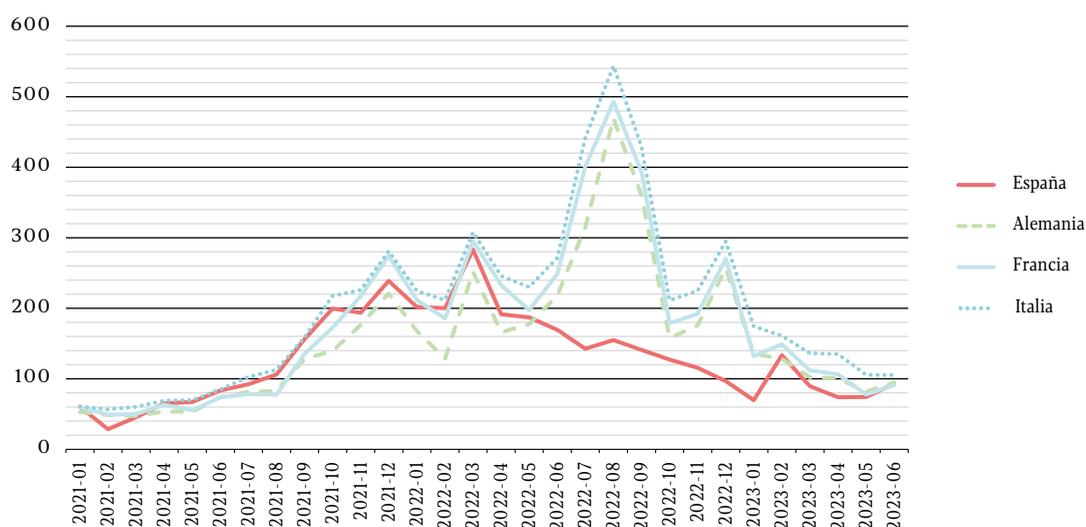


Figura 2: Precio mayorista de la electricidad (€/MWh).
Fuente: Elaboración propia con datos de ENTSO-e y Eurostat.

La reducción de la inflación no es suficiente para revertir esta pérdida de poder de compra. En comparación con 2021, los precios se han estabilizado a un nivel superior al de los salarios. En concreto, el salario nominal medio⁵ por puesto de trabajo equivalente a tiempo completo aumentó un 8,4% entre el primer trimestre de 2021 y el cuarto trimestre de 2023, mientras que el IPCA aumentó un 15% en el mismo periodo. Como resultado, en España, los salarios reales han caído un 6% acumulado durante estos tres años. Solo a finales de 2023 el crecimiento interanual de los salarios nominales empieza a superar la evolución de la inflación, iniciándose durante 2024 una muy moderada recuperación de la capacidad adquisitiva perdida, como se observa en la Figura 3.

Estos hechos son coherentes con la evolución del deflactor del PIB, una representación más exacta del componente interno de la inflación. La descomposición del deflactor refleja la contribución que tienen los beneficios empresariales unitarios, los costes laborales unitarios y los impuestos indirectos en el crecimiento de la inflación. Los beneficios unitarios crecen cuando las empresas repercuten los aumentos de sus costes en los precios finales, ya sea total o parcialmente, o aplican mayores márgenes sobre los costes laborales unitarios. Simultáneamente, la contribución de los salarios se refleja en unos costes laborales unitarios más elevados. Pues bien, la evidencia empírica nos señala que durante el periodo 2021-2023, el crecimiento acumulado del deflactor

5. Remuneración de asalariados, excluidas las cotizaciones sociales a cargo del empleador, extraída de las Cuentas Nacionales.

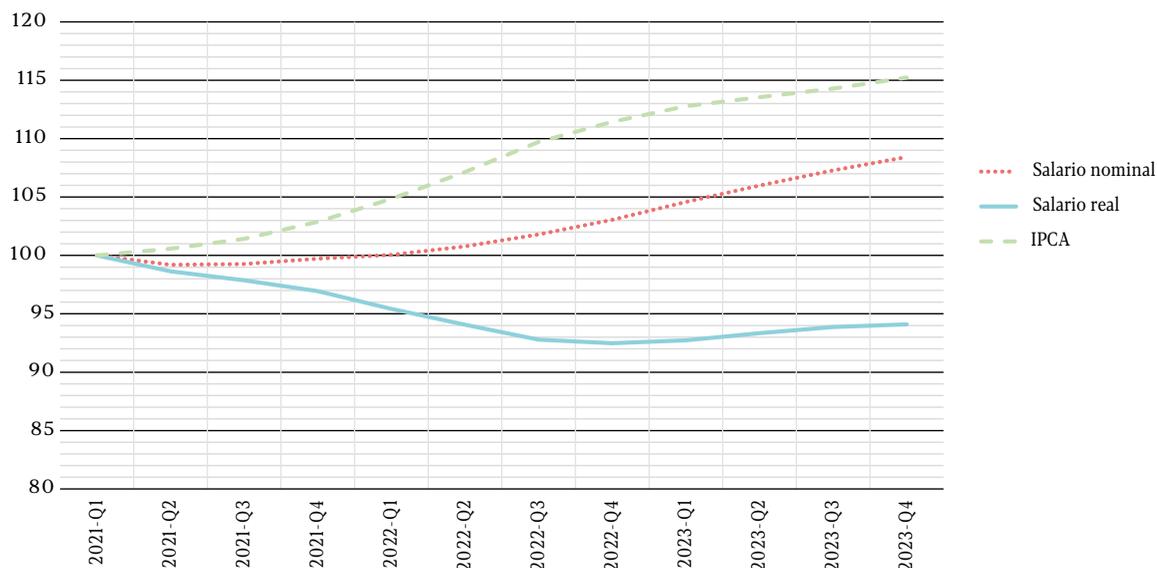


Figura 3: Precios y salarios (media anual, 2021T1 = 100).

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

del PIB fue del 14,3%, explicándose en un 59% (8,5 puntos porcentuales) por el papel de los beneficios unitarios. La contribución de los costes laborales unitarios fue notablemente menor (38% de todo el aumento, es decir, 5,5 puntos porcentuales) y dos tercios de esta contribución tuvieron lugar en 2023.

La contribución de los beneficios unitarios fue particularmente fuerte en 2022, cuando explicaron casi el 90% de los 4 puntos en que creció el deflactor del PIB, mientras que la contribución de los salarios al incremento de la inflación fue de solo 0,6 puntos ese año. Estas contribuciones se han ido equilibrando en los últimos trimestres de 2023 debido a un crecimiento más robusto de los salarios, de forma que la contribución de los beneficios unitarios pasó a ser negativa a finales de dicho año.

Este papel preponderante de los beneficios unitarios en la evolución del deflactor del PIB, en contraste con la menor contribución de los costes laborales, ha despertado el interés por el comportamiento de los márgenes empresariales. ¿Cómo se han comportado durante el episodio inflacionista de 2021-2023?

Algunos autores (Weber y Wasner, 2023) han argumentado que la aceleración de la inflación en los países de la OCDE durante estos años podría estar reflejando no solo la transmisión a los precios internos de los mayores costes de importación de productos energéticos y otras materias primas, sino también el aumento de los márgenes empresariales protagonizado por algunas empresas con suficiente poder de mercado. De hecho, este debate ha reavivado el interés por la denominada “teoría de la inflación

como conflicto” (Lorenzoni y Werning, 2023; Rowthorn, 2024), que interpreta que el aumento de los precios –por ejemplo, tras un *shock* internacional de precios– se debe a la incompatibilidad de las reivindicaciones distributivas sobre la renta nacional procedentes de los distintos grupos sociales (especialmente trabajadores y empresas, pero también otros grupos como los vendedores de productos energéticos o alimenticios importados). Olivier Blanchard, a finales de 2022, señalaba también en sus redes sociales que “la inflación es fundamentalmente el resultado del conflicto distributivo entre empresas, trabajadores y contribuyentes”⁶.

En este sentido, el reciente episodio inflacionista vivido en España (y en muchas otras economías avanzadas) puede analizarse desde la perspectiva de esta teoría del conflicto distributivo: a partir de la reapertura de la economía tras la pandemia de la covid-19 y de la invasión de Ucrania, se produce un *shock* temporal en los precios energéticos internacionales que desencadena una competición de los distintos grupos sociales por la renta total. En esta competición, toda la evidencia empírica hasta la fecha sugiere que las empresas han podido trasladar el aumento de los costes de la energía y de otros insumos a sus productos finales, protegiendo así sus márgenes empresariales, mientras que los asalariados han

experimentado, como ya hemos visto, una significativa erosión de sus rentas.

De hecho, este comportamiento de los márgenes empresariales se puede comprobar mediante la nueva base de datos ofrecida por el Observatorio de Márgenes Empresariales (OME), creado en julio de 2023 precisamente con el objetivo de “incrementar la información disponible sobre los márgenes empresariales y mejorar el conocimiento sobre su evolución y sus implicaciones para el conjunto de la economía” (OME, 2023, p. 1). Esta fuente proporciona datos trimestrales del valor monetario de las ventas, las compras de *inputs* intermedios y la masa salarial de casi un millón de empresas españolas recogidos a partir de sus propias declaraciones fiscales. La información se ofrece además con un amplio nivel de desagregación por secciones y divisiones de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, para poder detectar comportamientos diferentes entre sectores, algo que es especialmente importante cuando algunas actividades, como la energía, han experimentado *shocks* específicos.

En la Figura 4, agregando los datos ofrecidos por el mencionado Observatorio de Márgenes Empresariales, podemos comprobar cómo dichos márgenes se han incrementado 3 puntos porcentuales desde el primer trimestre de 2021, elevándose sobre la tendencia estable que habían

6. En un post a través de su cuenta personal de X (antes Twitter) publicado el 31 de diciembre de 2022. 1/8. A point which is often lost in discussions of inflation and central bank policy... Disponible en: <https://x.com/ojblanchard1/status/1608967176232525824>

mostrado en los últimos años. Es decir, durante el periodo de inflación de 2021-2023, y mientras que los salarios nominales crecían por debajo de la inflación –perdiendo con ello capacidad adquisitiva–, los márgenes empresariales en la economía española no solo se han mantenido, sino que incluso se han incrementado. Es lo que Weber and Wasner (2023) han denominado como “inflación de vendedores”, fenómeno que también parece haber sucedido en la economía española.

No obstante, este incremento de los márgenes empresariales agregados no es generalizable al conjunto de la economía, en la medida en que ha estado causado fundamentalmente por la evolución de algunos sectores específicos (particularmente la energía, pero también el comercio, el transporte, el turismo y la

hostelería), que han experimentado aumentos considerables durante el periodo 2021-2023.

Analizando estos datos de forma desagregada y calculando las contribuciones al crecimiento de los precios, en un trabajo reciente (Uxó, Febrero y Álvarez, 2024) hemos ponderado el efecto de los tres posibles factores explicativos: a) la traslación de los costes energéticos a los precios finales llevada a cabo por las empresas para proteger sus beneficios (manteniendo constantes los márgenes empresariales); b) el aumento de los márgenes empresariales; y c) aumento de los costes laborales unitarios. Pues bien, comprobamos que el principal factor explicativo del aumento de la inflación en España en 2021-2023 ha sido el primero de estos tres factores, que explica 8,2 puntos porcentuales del creci-

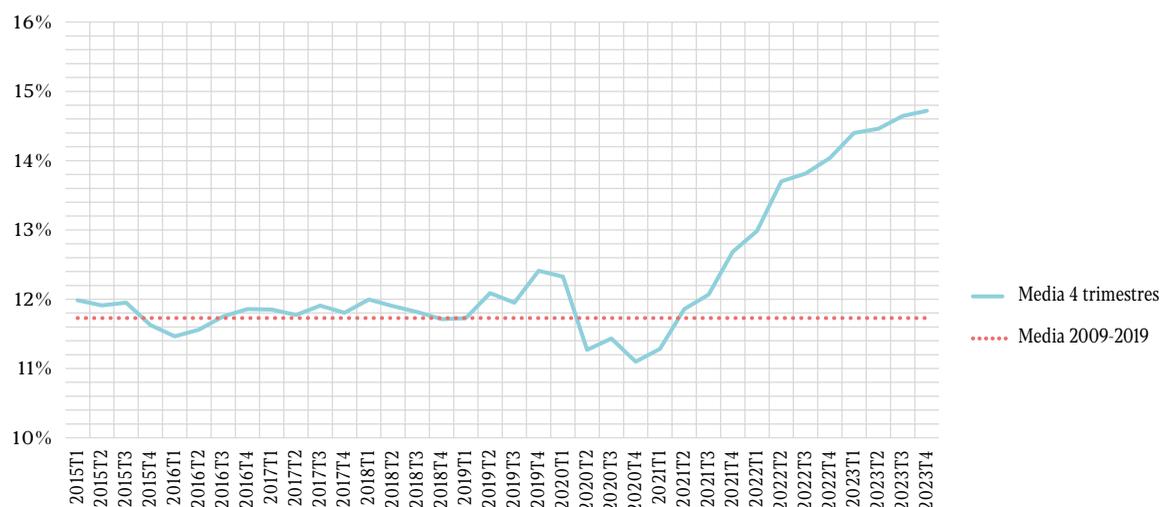


Figura 4: Evolución de los márgenes empresariales en España (%).

Fuente: Observatorio de Márgenes Empresariales, Banco de España.

Nota: El margen empresarial se calcula como $\text{markup} = \text{resultado bruto de explotación} / (\text{compras totales} + \text{masa salarial})$.

Se toma la media móvil de orden 4.

miento medio de los precios en estos años (el 85%). El aumento de los márgenes empresariales explica 1,3 puntos porcentuales (el 14% del total). Por el contrario, el aumento de los costes laborales unitarios apenas ha afectado a la inflación durante el periodo analizado.

En este contexto, la negociación colectiva no ha podido evitar la pérdida de capacidad adquisitiva: la evolución mensual de los incrementos salariales pactados por convenio ha pasado del 1,5% a comienzos del 2022 al 3% en julio de 2024, mostrándose totalmente insuficiente para hacer frente a una inflación media de casi el 5% durante este periodo.

Es decir, a diferencia de lo que algunos economistas anunciaron, no se han materializado efectos salariales de segunda ronda, en la medida en que las organizaciones sindicales no han tenido

el suficiente poder de negociación como para repercutir la inflación esperada en el crecimiento de los salarios nominales. Tal y como señala Storm (2024, p. 27), durante la presente crisis inflacionista, “en lugar de ser una fuente de presión inflacionista, los salarios reales han actuado como un absorbente de los choques inflacionistas”.

De hecho, este patrón de negociación colectiva durante el periodo 2021-2023 ha profundizado una tendencia que ya venía sucediendo en nuestra economía desde hace décadas: la tasa de crecimiento de los salarios reales es estructuralmente inferior a la evolución de la productividad del trabajo desde la década de 1990, lo que ha supuesto una progresiva pérdida de peso de los salarios en la renta nacional (con las únicas excepciones de los periodos recesivos), tal y como podemos ver en la Figura 5.

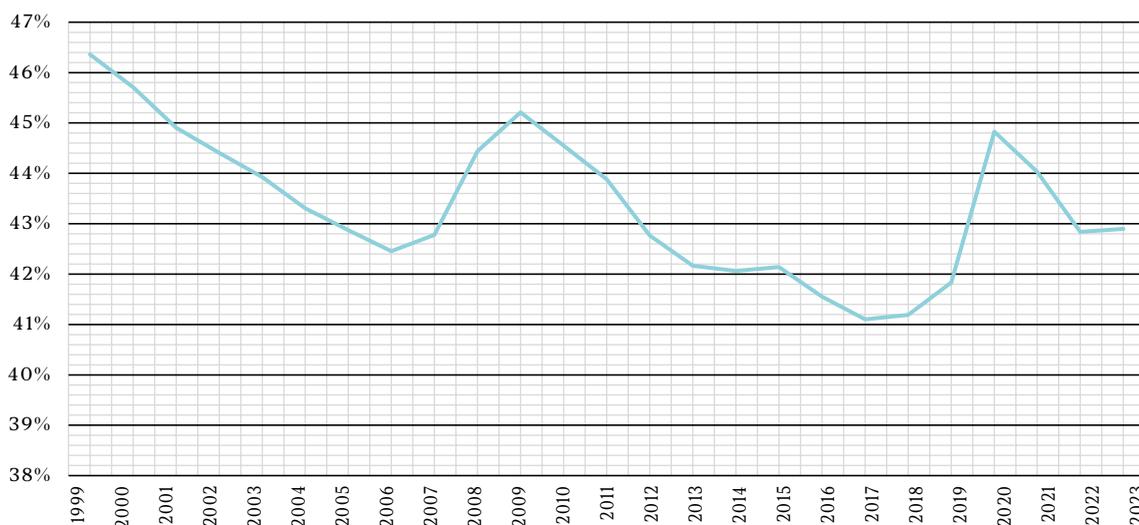


Figura 5: Remuneración de personas asalariadas (% PIB).

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Nota: La participación de la remuneración de asalariados sobre el PIB se calcula de forma ajustada por la renta de los trabajadores autónomos, siguiendo la metodología de AMECO (Comisión Europea).

En España, la productividad media en términos reales por puesto de trabajo equivalente a tiempo completo era en 2023 un 7,5% superior a la de 1997, mientras que los salarios reales para el mismo puesto de trabajo habían caído un -0,2% (utilizando el IPCA para deflactar ambas variables). La OCDE (2024a, p. 11) refleja también esta circunstancia al señalar que “el crecimiento de los salarios reales en España se ha mantenido cercano a cero desde la década de 1990, e incluso se volvió ligeramente negativo en la década de 2010, no pudiendo mantener el ritmo del ya de por sí débil crecimiento de la productividad. Por lo tanto, el débil crecimiento de los salarios reales no es solo un signo del retraso en el crecimiento de la productividad, sino que también refleja factores adicionales relacionados; por ejemplo, con cambios acontecidos en la fijación de los salarios debido a una disminución en el poder de negociación de los trabajadores, o a efectos de composición debidos a la creciente concentración de las ganancias de productividad en las empresas intensivas en capital.

En particular, la evolución en la capacidad de negociación de los asalariados es una variable clave, tal y como señalan diversos estudios. Por ejemplo, Cárdenas y Herrero (2021) construyen un índice de la capacidad de negociación de los trabajadores para el caso español, en función de siete variables relacionadas con la estructura de las relaciones laborales y las características del mercado de trabajo. Encuentran que el deterioro de

la capacidad de negociación de los trabajadores explica buena parte de la caída que en las últimas décadas ha experimentado la participación de los salarios en la renta nacional.

1.5 IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Del análisis de los apartados anteriores se pueden deducir dos importantes implicaciones para la política económica.

En primer lugar, hemos comprobado que, en el contexto de un *shock* internacional de precios energéticos que genera una inflación importada, no todas las políticas antiinflacionistas tienen la misma efectividad ni los mismos costes. España permite comprobarlo bien, en la medida en que durante este periodo se han aplicado de forma simultánea dos tipos de medidas –de signo opuesto– para frenar la inflación, tal y como antes se mencionó. Por un lado, el Gobierno puso en marcha el conjunto de medidas fiscales y regulatorias descrito en el tercer apartado. Por otro lado, el BCE comenzó a aplicar una rápida e intensa política restrictiva, subiendo los tipos de interés en 4,5 puntos en poco más de un año a partir de julio de 2022.

El efecto de estas medidas no fue similar. La política monetaria del BCE pretendía enfriar el consumo de los hogares y la inversión de las empresas para reducir el nivel de la demanda y, por tanto, la inflación. Aunque la inflación no estaba causada por un exceso de demanda, la

autoridad monetaria intentaba controlar los precios subiendo los tipos, a costa de deprimir la economía. Mientras, el gobierno optaba por medidas fiscales y regulatorias quirúrgicas centradas en sectores específicos.

El Banco de España (2023) estimaba de hecho en su Informe Anual 2022 que la contribución de las medidas fiscales del Gobierno de coalición a la reducción de la inflación en España había sido de 2,3 puntos porcentuales en 2022, diez veces mayor que la contribución correspondiente a la política monetaria (de apenas 0,2 p.p.). Además, las medidas fiscales del gobierno contribuyeron a un crecimiento del PIB de 1,1 p.p., mientras que la política monetaria redujo el PIB en 0,6 puntos.

De este modo, las medidas no monetarias no solo habrían contribuido más a reducir la inflación que la brusca subida de tipos del BCE, sino que lo hicieron al tiempo que estimulaban el crecimiento económico y redistribuían la renta entre los hogares de menores ingresos. La política fiscal y de regulación de precios permitió reducir la inflación por medios menos dolorosos.

Un segundo debate crucial de política económica gira en torno a la evolución salarial deseable a partir de ahora, a la luz de la pérdida de capacidad adquisitiva que ha tenido lugar en los últimos tres años.

Las autoridades monetarias (por ejemplo, Lagarde, 2024) expresan a menudo la necesidad de mantener la prudencia en el crecimiento salarial para garantizar que la inflación se mantenga

baja y lo plantean como un requisito previo para abandonar la orientación restrictiva de la política monetaria. Blanchard y Bernanke (2023) también señalan que, aunque los salarios no han sido hasta ahora un factor inflacionista, esto podría cambiar si los niveles de empleo se siguen manteniendo elevados.

Sin embargo, este enfoque da por asumidas –tácitamente– las implicaciones distributivas del proceso inflacionista que hemos vivido hasta el momento, consolidando la desigual distribución social del impacto de la inflación. Y esta desigual distribución del impacto de la inflación no solamente tiene costes sobre la equidad y la cohesión social –erosionándolas–, sino que también puede contribuir a lastrar el consumo de los hogares en trimestres futuros y, con ello, la evolución de la demanda agregada y el ritmo de crecimiento económico.

Un enfoque alternativo pasa por señalar que la evolución reciente de los precios y los márgenes empresariales proporciona holgura para un “incremento salarial no inflacionista” en los próximos años. Este incremento podría ayudar a recuperar al menos parte del deterioro de los salarios reales y reequilibrar el peso de rentas salariales y empresariales con relación al PIB. Además, la reducción de los precios de la energía –y, por tanto, de los costes de producción– observada en 2023 ha ampliado significativamente este margen potencial de aumento salarial (sin que esto conlleve riesgos de efectos de segunda ronda sobre la inflación). Esta

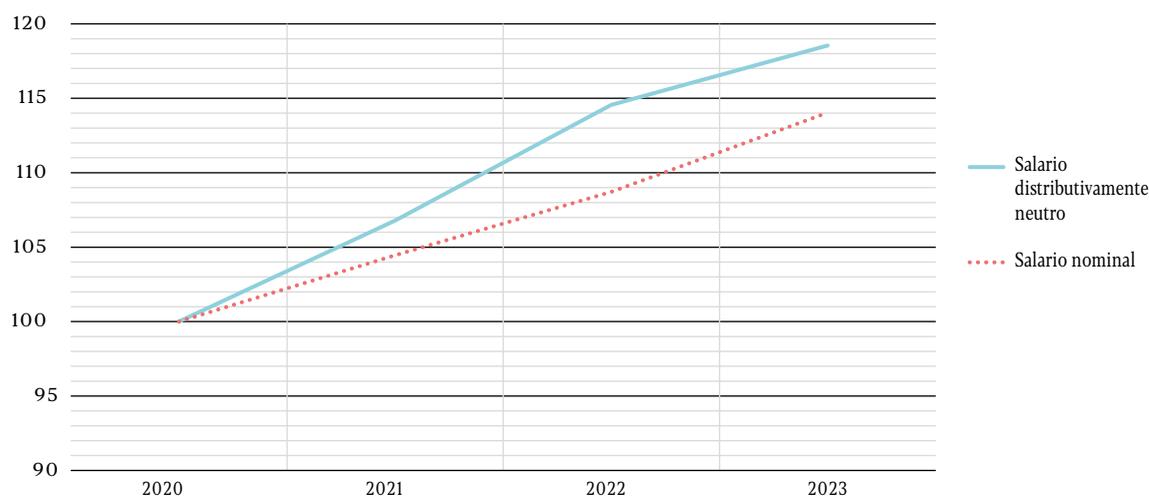


Figura 6: Salario nominal y salario “distributivamente neutro”, España (2020=100).
Fuente: *Elaboración propia con datos de Eurostat.*

opinión se ve confirmada, por ejemplo, por la OCDE (2024b, p.1), que destaca que “en la mayoría de los países, hay posibilidad de que los beneficios proporcionen cierto margen [de incremento salarial], dado su importante crecimiento en los últimos tres años”⁷.

Una forma de enfocar esta cuestión es comparar el crecimiento de los salarios nominales con el que sería “neutro desde el punto de vista de la distribución”, dado el crecimiento de la productividad y el crecimiento del deflactor del PIB (Janssen y Lübker, 2023). En otras palabras, este sería el crecimiento salarial que las empresas podrían asumir sin subir más los precios de lo que ya lo han hecho, y manteniendo su participación inicial en la renta nacional, dado el crecimiento de la productividad.

Tal y como se muestra la Figura 6, el crecimiento salarial acumulado en 2021-2023 ha sido del 14%, mientras que el margen para un crecimiento salarial que resultase “neutro desde el punto de vista de la distribución” en este mismo periodo habría sido del 18,5%. La diferencia –4,5 puntos porcentuales– es el crecimiento adicional del salario nominal que, en total, habría sido necesario (y factible) en los últimos tres años para mantener constante la participación de las rentas del trabajo en el PIB. O, dicho de otro modo, el aumento de los precios que ya se ha producido permitiría a las empresas asumir un mayor crecimiento de los salarios nominales, al tiempo que mantienen la misma cuota en la renta nacional que tenían a finales de 2020.

7. Incluida España (véase el gráfico 10, p. 12, del mencionado informe de la OCDE).

1.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En este artículo hemos analizado la inflación reciente en España, prestando especial atención a la evolución de los márgenes empresariales y los salarios reales, y examinando las implicaciones que esta evolución ha tenido para la distribución de la renta.
2. Utilizando el Observatorio de Márgenes Empresariales, observamos que la capacidad de las empresas de proteger sus beneficios, trasladando el aumento de los costes energéticos a los precios de sus productos –y manteniendo así constantes sus márgenes– ha sido el principal factor explicativo del aumento de la inflación en España en 2021-2023. A esto se ha añadido también –aunque con un impacto menor– el aumento de los márgenes empresariales en determinados sectores. Por el contrario, el aumento de los costes laborales unitarios apenas ha contribuido a la subida de los precios.
3. Todo ello ha provocado un deterioro de la participación de los salarios en la renta nacional. Aunque algunas de las políticas fiscales implementadas por el Gobierno español tenían como objetivo asegurar una cierta redistribución de la renta hacia los hogares con menores ingresos, la realidad es que el impacto global del proceso inflacionario sobre la distribución funcional ha sido notable, perjudicando fuertemente a los asalariados.
4. En contextos macroeconómicos en los que el origen de la inflación no tiene nada que ver con un exceso de demanda, sino con choques de oferta que se propagan y amplifican por la capacidad de muchas empresas para defender sus márgenes de beneficio, las autoridades monetarias no deben protagonizar las políticas económicas antiinflacionistas. Por el contrario, deben priorizarse las intervenciones quirúrgicas sobre los precios en aquellos sectores en los que se acumulan tensiones en la cadena de valor, actuar para evitar el aumento de los márgenes en sectores con poder de mercado y adoptar medidas fiscales que contribuyan a reducirlos. El canal para reducir la inflación no es la reducción de la demanda.
5. Existe una “brecha” –de 4,5 puntos porcentuales– entre la evolución del salario nominal acumulado que realmente tuvo lugar en 2021-2023 y el crecimiento salarial “distributivamente neutro” que podría haberse registrado durante estos años. Esto proporciona ahora un margen de crecimiento salarial no inflacionista en España que, de utilizarse, volvería a situar la participación de las rentas del trabajo en el PIB en el nivel de 2021 y permitiría una distribución equilibrada de los costes de la inflación registrada desde entonces.

Para lograrlo, convendría impulsar medidas de política económica dirigidas a reforzar la capacidad contractual de los sindicatos en la negociación colectiva, que –a pesar de los cambios positivos acometidos por la reforma laboral de 2022– se sigue encontrando en una situación muy debilitada.

Por ejemplo, sería recomendable acabar con la posibilidad de modificación unilateral de las condiciones de trabajo por parte de las empresas (legislada en la reforma de 2012, en plena Gran

Recesión, y que sigue vigente), o acelerar los planes de reforma del coste del despido actualmente previstos por el Gobierno (para adecuarlo a las exigencias de la Carta Social Europea). Además, la información contenida en el Observatorio de Márgenes Empresariales puede utilizarse para reforzar la negociación colectiva sectorial, permitiendo que los crecimientos de la productividad vuelvan a reflejarse en crecimientos de los salarios reales.

Bibliografía

- Aspachs, O., Durante, R., Graziano, A., Mestres, J., Reynal-Querol, M. y Montalvo, JG. (2022). "La desigualdad salarial en España vuelve a la casilla prepandemia". CaixaBank Research (29 de junio de 2022). pp. 24-27.
- Ayala, L., Cantó, O. (2022). "Radiografía de medio siglo de desigualdad en España". Desigualdad y pacto social. Informe 01. Observatorio Social. Fundación La Caixa.
- Banco de España. (2023). *Informe Anual 2022*. Disponible en: <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informememorias-anuales/informe-anual/informe-anual-2022.html>.
- Blanchard, O., Bernanke, B. (2023). "What Caused the U.S. Pandemic-Era Inflation?". *NBER Working Paper 31417*.
- Cárdenas, L., Herrero, D. (2021). "Distribución funcional de la renta y capacidad negociadora de los trabajadores en España". *Revista de Sociología*. pp. 441-466.
- Dao, M., Dizioli, A., Jackson, C., Gourinchas, P.O., Leigh, D. (2023). "Unconventional Fiscal Policy in Times of High Inflation". *IMF Working Paper, 178*.
- Hidalgo-pérez, M., Collado, N., Galindo, J. y Mateo, R. (2024). "The Iberian exception: Estimating the impact of a cap on gas prices for electricity generation on consumer prices and market dynamics", *Energy Policy, 188* (2024) 114092.
- FMI. (2022). *Spain Staff Report for the 2022 Article IV Consultation*.
- Janssen, T. y Lübker, M. (2023). "Real Wages Collapse across Europe due to Inflation Shock". *WSI European Collective Bargaining Report 2022/2023*. Disponible en: https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008657
- Lagarde, C. (2024). "Introductory speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the opening reception of the ECB Forum on Central Banking in Sintra, Portugal". Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp240701-ba1ae1bd25.en.html>.
- Lorenzoni, G. y Werning, I. (2023). "Inflation is Conflict". *NBER Working Paper, 31099*.
- Banco de España. *Observatorio de Márgenes Empresariales (2023). Informe Trimestral, 2023/T3*. Disponible en: <https://www.bde.es/wbe/es/inicio/observatorio-margenes-empresariales/>.
- OECD (2024a). "Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain". Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/reviving-broadly-shared-productivity-growth-in-spain_34061b21-en.html.
- OECD (2024b). "Real wages regaining some of the lost ground". The OECD Wage Bulletin.
- Rowthorn, R. (2024). "The conflict theory of inflation revisited". *Review of political economy, 36(4)*, pp. 1302-1313. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09538259.2024.2332297>.
- Storm, S. (2024). "Tilting at Windmills: Bernanke and Blanchard's Obsession with the Wage-Price Spiral". Institute for New Economic Thinking Working Paper Series.
- Uxó, J., Febrero, E. y Álvarez, I. (2024). "Prices, markups and wages: inflation and its distributive consequences in Spain, 2021-2023". *Structural change and economic dynamics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.09.021>.
- Weber, I.M. y Wasner, E. (2023). "Sellers' inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency?". *Review of Keynesian economics, 11(2)*, pp. 183-213. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/roke.2023.02.05>.

2

Luces y sombras de los programas ERTE durante la pandemia

por JUAN J. DOLADO

2.1 INTRODUCCIÓN

Al inicio de la Gran Recesión, en 2008, se activaron en EE UU y varios países de la Unión Europea una amplia gama de planes de retención de empleo para frenar el impacto negativo de la crisis financiera global sobre sus mercados laborales. El objetivo prioritario de estos programas era preservar puestos de trabajo en empresas afectadas por situaciones transitorias de debilidad de demanda a consecuencia de las restricciones al crédito y los ajustes fiscales que tuvieron lugar durante dicho periodo. Dentro de este paquete de políticas, la reducción parcial de la jornada de trabajo, los despidos temporales con recontractación posterior, los subsidios salariales y las cuentas flexibles de tiempo de trabajo han sido las medidas que han gozado de mayor popularidad. A este respecto, cabe señalar que la idea de proteger los empleos durante las recesiones económicas tiene una larga tradición histórica que, en algunos casos, se remonta a comienzos del siglo XX. Por ejemplo, un país pionero en el uso de este tipo de políticas ha sido Alemania, donde las prestaciones laborales transitorias (*Kurzarbeitergeld*), antecedente de su famoso programa del *Kurzarbeit*, se aprobaron ya en 1910. En aquellos tiempos, frente a la necesidad de cerrar de forma intermitente las plantas mineras y de fertilizantes para estabilizar su producción, surgió la iniciativa de crear fondos públicos destinados a proporcionar asistencia social a los hogares de los mineros afectados por dichos cierres.

Una novedad durante la crisis pandémica de la covid-19 a principios de 2020, conocida como el Gran Contagio, ha sido la incorporación de la suspensión temporal de los contratos de trabajo (*furlough* en inglés) a dicho conjunto de políticas. Al financiar parcialmente las rentas salariales mediante prestaciones por desempleo y garantizar la recontractación de los trabajadores, esta medida puede interpretarse como una versión extrema de las políticas de jornada reducida. En efecto, en lugar de establecer una reducción transitoria de la jornada laboral para las plantillas de las empresas más afectadas por la crisis (margen intensivo de la demanda de trabajo), la nueva medida reduce las horas de trabajo directamente a cero (margen extensivo) durante un plazo limitado de tiempo que podía exceder a la duración de los periodos de confinamiento.

Esta medida también se diferencia de los despidos temporales (*layoffs*), práctica habitual en EE UU, donde las empresas tienen la opción de extinguir los contratos durante un periodo breve de tiempo con la opción (no obligatoria) de recontractar a los trabajadores en un plazo de tres a seis meses. Dicho tipo de despidos, incluyendo aquellos casos en que los trabajadores finalmente no fueron recontractados por sus empresas, ha supuesto el 17% del aumento del desempleo durante la Gran Recesión y un 98% durante la pandemia. Su principal diferencia con la suspensión temporal es que los trabajadores despedidos tem-

poralmente reciben menor protección social que bajo este último esquema; además, dichos trabajadores se contabilizan como parados en vez de permanecer en la categoría de ocupados, como ocurre con las suspensiones temporales.

En contraste con la amplia literatura existente sobre los efectos de los planes de retención de empleo en Europa y los despidos temporales en EE UU (véase, entre otros, Boeri y Bruecker, 2011; Kopp y Siegentahler, 2021; Gertler *et al.* 2022; y Giupponi y Landais, 2023), apenas existen análisis teóricos y cuantitativos sobre los efectos macroeconómicos de las suspensiones temporales. Así, en lo concerniente al episodio de la covid-19, la mayoría de los estudios disponibles se han centrado en evaluar el papel desempeñado por los planes de retención de empleo tradicionales activados en países como el Reino Unido (Carrillo-Tudela *et al.* 2023) o en EE UU (Autor *et al.* 2022).

En esta línea de investigación, García-Cabo *et al.* (2023) analizan las razones que empujaron a las autoridades de EE UU a enviar cheques a los hogares a modo de seguros de desempleo durante la pandemia, frente a la preeminencia de las políticas de compensación salarial en la Unión Europea. Teniendo en cuenta las diferencias estructurales entre ambos mercados de trabajo, estos autores concluyen que, en respuesta a un *shock* temporal negativo de naturaleza sectorial, un seguro de desempleo de corta duración mejora la reasignación de trabajadores en sectores afec-

tados por dichos *shocks* hacia sectores menos afectados (o incluso favorecidos), dando lugar a un aumento de la productividad potencial de la economía. Si bien este tipo de programa provoca una tasa inicial de desempleo más elevada, al extinguir los contratos en vez de suspenderlos, la evidencia de estos autores apunta a una rápida reducción de dicha tasa al acelerarse la reasignación laboral. En contraste con dichos efectos, los subsidios salariales asociados a los planes de retención de empleo reducen las cifras de paro a corto plazo, al tiempo que preservan el capital humano de los trabajadores en empresas en dificultades, pero, a cambio, ralentizan la reasignación sectorial y, con ello, la rápida recuperación de la economía. El mayor dinamismo del mercado laboral norteamericano, reflejado en una mayor tasa de creación de empleo a lo largo del ciclo económico, explica la clara preferencia en EE UU por los subsidios de desempleo de corta duración y los despidos temporales frente a la alternativa de los planes de retención de empleo. La situación es distinta en la Unión Europea, donde no solo la tasa de búsqueda de empleo es menor que en EE UU sino que también existe una mayor persistencia en la tasa de paro. Ambas características explican que se opte por políticas de jornada reducida y subsidios salariales en Europa, con el objetivo de evitar el enquistamiento del paro de larga duración que está detrás del fenómeno de la histéresis.

En consonancia con la experiencia acumulada en los países centroeuropeos durante la Gran Recesión, se ha constatado recientemente que la disponibilidad de los esquemas de retención de empleo tradicionales ha ayudado a estabilizar el desempleo durante el Gran Contagio, frenando la destrucción de puestos de trabajo en aquellos sectores en dificultades por las perturbaciones negativas de demanda (confinamientos) y oferta (cuellos de botella en la cadena de suministros) que han surgido durante la pandemia. Sin embargo, en línea con la evidencia empírica aportada por Giupponi y Landais (2023) sobre los efectos de los planes de jornada reducida en Italia, parece bastante probable que un buen número de los puestos de trabajo salvados por estas medidas acaben siendo destruidos más adelante, dada su pérdida de productividad incluso una vez finalizada la crisis. Por tanto, cabe concluir que salvaguardar estos emparejamientos laborales tiene pocos beneficios en términos de la reactivación de la economía, una vez que las condiciones agregadas empiezan a mejorar. Además, las transferencias relativamente generosas que reciben los trabajadores bajo estos esquemas de retención de empleo aumentan sus salarios de reserva, lo que incentiva su deseo a permanecer vinculados a sus antiguos puestos de trabajo en sectores con dudosa viabilidad económica.

Por consiguiente, la combinación de *shocks* específicos de naturaleza sectorial y los planes de retención de empleo puede suponer un obstáculo adicional al

proceso de reasignación laboral que se suma al procedente de la acumulación de capital humano específico. A diferencia del capital humano general, este tipo de capital humano no es transferible al cambiar de sector, por lo que los trabajadores se resisten a abandonar sus antiguas ocupaciones. Este fenómeno juega un papel crucial en la ralentización de la necesaria movilidad laboral como ponen de manifiesto Cooper *et al.* (2017) y Albertini *et al.* (2022) en sus respectivas evaluaciones de los efectos de los planes de jornada reducida en Alemania y Francia. La resistencia a perder dicho tipo de capital humano constituye una pieza básica para explicar las consecuencias económicas de la aplicación de cualquier tipo de planes de retención.

España proporciona un escenario propicio para comprender los efectos de las suspensiones temporales de empleo. Lo es por al menos tres razones: (1) a diferencia del uso limitado de medidas de retención de empleo durante la Gran Recesión, el Gobierno español (con el apoyo de los fondos europeos EU-SURE) incentivó en gran medida el uso de suspensiones temporales por parte de las empresas durante el Gran Contagio a través de los llamados ERTE (Expedientes de Regulación de Empleo Temporal); (2) ambas recesiones presentan características comunes que permiten analizar con precisión el impacto de dichos planes de retención en contextos asimétricos donde no todas las industrias se ven afectadas de igual manera por las crisis;

en concreto, las dos últimas recesiones en España comparten tener como origen perturbaciones negativas específicas de carácter sectorial, lo que debería requerir medidas que aceleren la reasignación de trabajadores desde aquellos sectores más dañados hacia los menos afectados; y (3) el mercado de trabajo español exhibe una gran proporción de emparejamientos laborales vulnerables en actividades productivas con bajo valor añadido. Ello es debido a la prevalencia de los contratos temporales de corta duración que se destruyen de manera desproporcionada (mediante su no renovación) en las sucesivas crisis cíclicas que ha experimentado la economía española desde los años noventa.

En un reciente trabajo (Díaz *et al.* 2024) analizamos estas cuestiones utilizando información detallada sobre las trayectorias laborales de los trabajadores extraída de los registros administrativos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL). El resto del capítulo se centra en analizar los principales resultados de este trabajo. En primer lugar, utilizamos las variaciones geográficas (por provincia) en la composición industrial que existía con anterioridad a las dos últimas recesiones en España con el objetivo de documentar los efectos de los *shocks* sectoriales específicos sobre los cambios

en el empleo durante las dos recesiones. En concreto, se documenta que las provincias con una mayor proporción inicial (antes de cada una de las crisis) de sectores expuestos a las respectivas perturbaciones (que afectaron principalmente a las industrias de la construcción y las manufacturas auxiliares en la Gran Recesión, y al turismo, los servicios alimentarios, el transporte y otras actividades de ocio durante el Gran Contagio) experimentaron una caída desproporcionada del empleo posteriormente. La Figura 1 ilustra este fenómeno durante la Gran Recesión¹. Argumentamos que la fuerte caída de la ocupación durante este episodio recesivo fue provocada por una disminución moderada de la tasa de creación de empleo y un fuerte aumento de su tasa de destrucción, producto del desplome masivo de la contratación temporal durante los primeros años de la crisis financiera.

Sin embargo, la caída del empleo durante el periodo de la pandemia ha resultado ser mucho menos severa de lo que podía inferirse a partir de la experiencia de la Gran Recesión². Ello sugiere claramente que la novedad de los ERTE durante este último periodo ha jugado un papel muy relevante a la hora de explicar los patrones diferentes en el ajuste del empleo que ha tenido lugar en las dos crisis.

1. Los sectores más afectados durante las dos últimas recesiones se identifican a partir de una regresión de panel de los niveles de empleo mensuales en cada sector durante los periodos 2006-2014 (antes y durante la Gran Recesión) y 2019-2021 (antes y durante el Gran Contagio), sobre variables artificiales de tiempo y sector, y la interacción de estas últimas con los periodos en que tuvo lugar cada crisis. Se eligen aquellos sectores con caídas del empleo en el primer cuartil de la distribución (las más negativas), que representan un 27,3 y un 25,9% del empleo total, antes de cada una de estas dos crisis económicas, respectivamente.
2. Para realizar este ejercicio se utilizan predicciones de la reducción en el empleo sectorial durante la Gran Recesión en combinación con la composición sectorial existente en las provincias justo antes del comienzo del Gran Contagio.

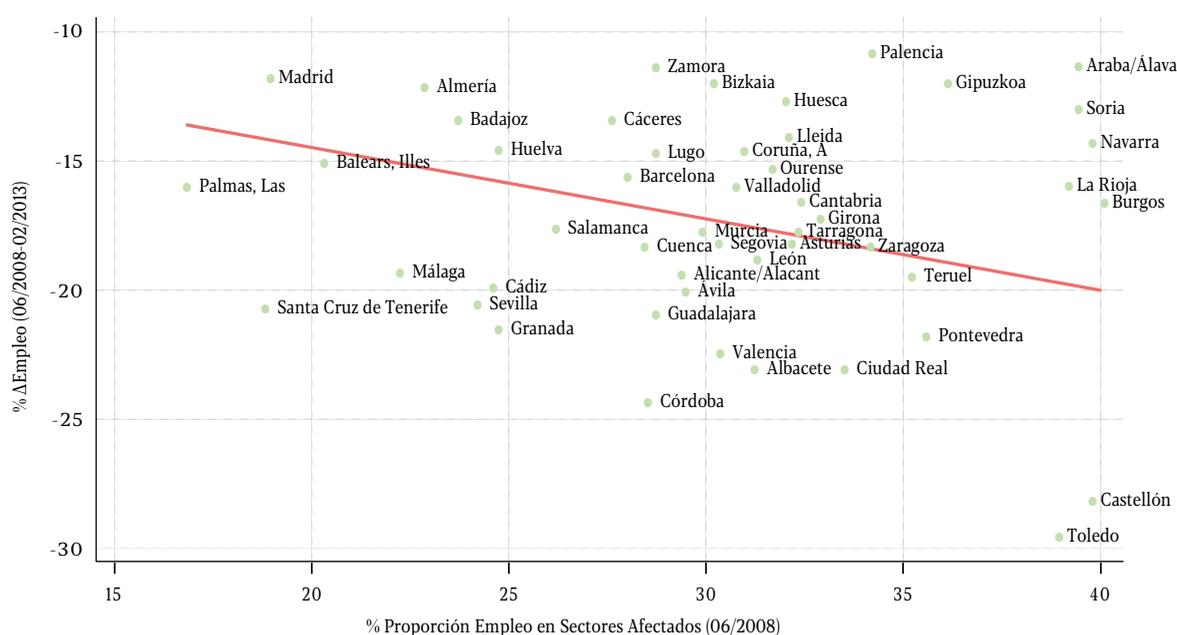


Figura 1: Relación entre variaciones en el empleo durante la Gran Recesión y exposición sectorial previa (por provincias).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de afiliación de la MCVL.

Nota: El eje vertical corresponde al cambio porcentual en el empleo en las provincias españolas durante la Gran Recesión (junio 2008 - febrero 2013). El horizontal corresponde a la proporción del empleo en el conjunto de sectores más afectados durante la crisis, antes del comienzo de esta (promedio de enero 2006 - junio 2008).

2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS REGULACIONES DE LOS ERTE

Antes de pasar a discutir el resto de los resultados obtenidos en Díaz *et al.* (2024), conviene proporcionar algunos detalles sobre el funcionamiento de los programas de retención de empleo en España. Aunque los esquemas de jornada reducida y los ERTE de suspensión se encuentran disponibles desde 1980 en el Estatuto de los Trabajadores, apenas fueron utilizados (tasas de cobertura del 0,2% de los asalariados en 2008) antes de la pandemia debido a su inseguridad jurídica y a la falta de una definición cla-

ra de las circunstancias excepcionales bajo las que podían activarse. Una excepción fue el uso parcial de esquemas de jornada reducida en la industria del automóvil durante la década de los noventa. Sin embargo, en 2009, bajo el fuerte impacto inicial de la crisis financiera, las bonificaciones a las contribuciones empresariales a la Seguridad Social y las condiciones de acceso de los trabajadores a las prestaciones por desempleo se hicieron más generosas, incentivando el uso de dichos esquemas hasta alcanzar a un 2,7% de los trabajadores asalariados. Arranz *et al.* (2018) muestran que estos cambios regulatorios, centrados exclu-

sivamente en los trabajadores con contratos indefinidos, tuvieron un pequeño efecto positivo en el empleo de alrededor de 0,7 puntos porcentuales. Lo reducido de dicho efecto posiblemente se explique porque tenía poco sentido aplicar dichas medidas en el momento del estallido de la burbuja inmobiliaria, ya que el sector de la construcción se hallaba completamente sobredimensionado, lo que desaconsejaba mantener a los trabajadores en dicho sector una vez superada la crisis³.

Frente a estas limitaciones, la reforma del mercado laboral de 2012 facilitó la suspensión de contratos laborales o la reducción de la jornada laboral por razones económicas, técnicas y organizativas. De acuerdo con la nueva regulación, las empresas elegibles podían colocar a sus trabajadores por un tiempo limitado en ERTE. Los asalariados en suspensión temporal recibirían el 70% de sus salarios de la Seguridad Social durante los primeros seis meses, y el 50% posteriormente con una duración máxima de 8 meses, mientras que las empresas cubrirían parte de las contribuciones a la seguridad social. A pesar de estas medidas más flexibles, el uso de estas continuó siendo muy limitado por parte de las empresas, las cuales recurrieron mucho más a menudo al ajuste del empleo a través de los despidos colectivos (ERE).

No fue hasta el inicio del Gran Contagio a comienzos de 2020 que el Gobierno modificó estas regulaciones de forma más drástica. El 12 de marzo de 2020 se aprobaron una serie de decretos ley (RDL 7, 8, 11 y 15/2020) para mitigar los efectos de la pandemia. Estas medidas se centraban en mejoras sanitarias, mantenimiento del empleo, apoyo financiero a las empresas viables y asistencia a hogares vulnerables. Posteriormente, en abril de 2020, el alcance de dichas medidas se extendió a sectores clave, incluso en industrias escasamente afectadas por el *shock* de la covid-19. A la vista del empeoramiento inicial del mercado laboral, el RDL 18/2020 extendió la aplicación de estas medidas más allá del final de estado de alarma, inicialmente hasta el 30 de junio, mientras que el RDL 30/2020 las prolongó hasta enero de 2021. Los ERTE pueden ser por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción (ERTE ETOP) o por fuerza mayor (ERTE FM), como los derivados de los cierres temporales de empresas durante las fases de confinamiento. Las medidas que se podían adoptar consistían en suspensiones temporales del contrato de trabajo o en reducciones de la jornada laboral.

Los principales cambios regulatorios fueron los siguientes. En primer lugar, se permitió el acceso de los trabajadores en ERTE a las prestaciones por desempleo, no solo sin haber alcanzado

3. En 2007 se construían 800 mil viviendas en España al año, cifra que excedía a la suma de las viviendas construidas en Alemania, Francia e Italia conjuntamente, dando lugar a lo que se denominó la “economía del ladrillo”.

el periodo necesario de cotización, sino también sin consumir el tiempo de la prestación una vez reintegrados a sus antiguos puestos de trabajo. En segundo lugar, se amplió mucho la duración máxima de los ERTE (hasta dos años). En tercer lugar, se simplificó drásticamente el proceso administrativo de solicitud y muchas más empresas en casi todos los sectores (excepto los considerados esenciales) pasaron a ser elegibles para el uso de estos esquemas. En cuarto lugar, los trabajadores temporales también podrían acogerse a ERTE, teniendo derecho a los días en los que

sus contratos de duración determinada hubieran sido suspendidos una vez liberados de estos programas. Finalmente, los empresarios quedaron exentos del 75% de sus cotizaciones a la seguridad social, una subvención que alcanzó el 100% para las pymes con menos de 50 trabajadores, que representan el 98% del total de empresas españolas. Por todo ello, los ERTE pasaron a convertirse en esquemas de retención de empleo casi gratuitos para los empresarios. Además, permanecer vinculados a sus antiguas empresas también era una buena solución para los trabajadores, ya que las re-

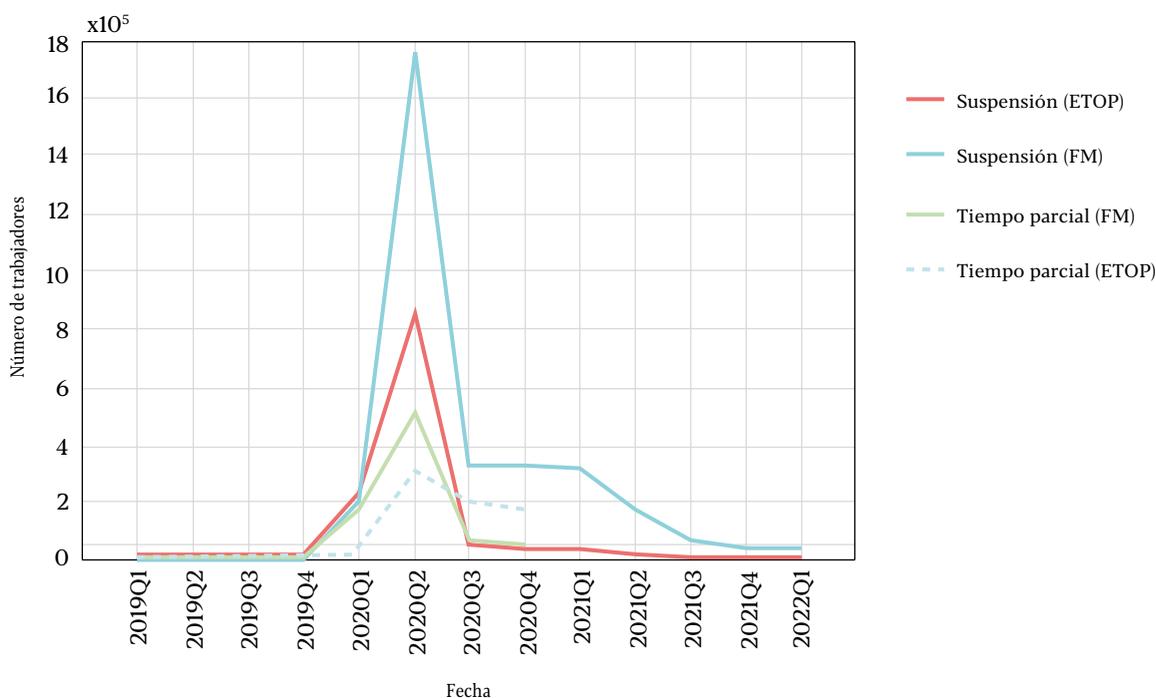


Figura 2: Distribución de los trabajadores por tipos de ERTE.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos micro de la EFPA.

Nota: El gráfico muestra la evolución del número de trabajadores en ERTE entre los primeros trimestres de 2019 y 2021.

gulaciones establecían la pérdida de los beneficios del ERTE si pasaban a ocupar un trabajo a tiempo completo en otra empresa diferente, o un recorte proporcional a las horas trabajadas si el nuevo empleo fuera a tiempo parcial.

Como consecuencia de la mayor flexibilidad de las nuevas regulaciones, la Figura 2 muestra que en esta ocasión las empresas sí hicieron un uso generalizado de los ERTE. Alrededor del 24% de todos los asalariados experimentaron un ERTE en el segundo trimestre de 2020 y, pese a que el pico fue de corta duración, dicha proporción se mantuvo muy por encima de su nivel previo a la pandemia durante más de un año desde su aprobación. Independientemente del tipo de ERTE (ETOP o FM), es importante señalar que la modalidad de recorte de la jornada laboral apenas se ha utilizado. En cambio, posiblemente debido a la gran proporción de empleo concentrado en los sectores más afectados por el confinamiento (hostelería, turismo, etc.), la mayoría de las empresas redujeron directamente las horas de trabajo a cero. De ahí que nuestro interés resida en analizar los ERTE de suspensión en vez de en los otros programas de retención de empleo más convencionales.

Cabe también abordar la cuestión de por qué, a diferencia de lo ocurrido durante el Gran Contagio, estos esquemas apenas se utilizaron durante la Gran Recesión, pese a estar disponibles. Argumentamos que ello es debido a dos razones. En primer lugar, por su insegu-

ridad jurídica y la falta de criterios claros en su aplicación durante dicha recesión, problemas que fueron resueltos sustancialmente con el paquete de medidas introducido en 2020. En segundo lugar, y lo más importante, porque la mayor persistencia de los *shocks* financieros y la duración de la consiguiente crisis de demanda agregada hizo que la adopción de suspensiones en el momento del estallido de la burbuja inmobiliaria fuera mucho menos atractiva durante la Gran Recesión. Por el contrario, parecía sensato fomentar los ERTE en el momento del estallido de la pandemia con la esperanza de que pronto se descubrieran vacunas eficaces.

En cuanto a sus efectos en el mercado laboral, la Tabla 1 ofrece un primer indicio de que los planes de ERTE pueden haber supuesto un freno a la necesaria reasignación de trabajadores desde sectores muy afectados a otros que no lo fueron. Para examinar esta cuestión, se utilizan datos de la Encuesta de Flujos de la Población Activa (EFPA) para calcular las transiciones entre el trimestre t y $t+4$ de los trabajadores que entraron en un ERTE durante el periodo 2020q1-2021q1, distinguiendo entre dos grupos de sectores: los más y menos afectados por la crisis pandémica. Las tasas de transición presentadas en dicha tabla muestran que los ERTE han mantenido la vinculación de los trabajadores a sus antiguas empresas en el 76% de todos los casos (una media ponderada de las tasas mostradas en la primera fila), lo

Situación (sector) en t			
Situación en $t + 4$	No afectado	Afectado	Cambios (p.p)
Permanencia en la empresa	77,3	74,6	+2,7
Cambio de empresa	11,0	5,7	+5,3
Parado	8,2	11,7	-3,5
Inactivo/jubilado	3,5	5,1	-1,6

Tabla 1: Transiciones laborales de los trabajadores en ERTE.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos micro trimestrales extraídos de la EFPA.*

Nota: La tabla presenta la distribución por sectores de los asalariados en ERTE en el trimestre t y su situación laboral en $t+4$ durante la recesión de la pandemia de covid-19 (media 2020q1-2021q1).

que supone 7 puntos porcentuales menos que el 83% de permanencia en la misma empresa de los trabajadores sin ERTE. Además, los trabajadores en ERTE en los sectores menos afectados tienen una probabilidad de 5,3 puntos porcentuales más alta de cambiar de empresa que los empleados en los sectores más afectados. En conjunto, esta evidencia es consistente con el argumento de que los esquemas de ERTE en sectores en declive desalientan la búsqueda de empleo en otros más boyantes, ralentizando por tanto la reasignación laboral.

La sección siguiente analiza estas cuestiones de manera más rigurosa utilizando un modelo de calibración estructural para el mercado laboral en España donde los ERTE constituyen un ingrediente clave. El funcionamiento del modelo se centra en la heterogeneidad de los impactos de los *shocks* negativos en sectores específicos. Además, capta la dualidad del mercado laboral en España asumiendo en la calibración del modelo la existencia de una elevada proporción

de emparejamientos laborales con escaso valor añadido antes de cada recesión, los cuales son los primeros en ser destruidos mediante el desplome masivo de la contratación temporal.

2.3 UN MODELO DE CALIBRACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE LOS ERTE

Con el objetivo de investigar los efectos de las suspensiones temporales sobre de reasignación laboral y otras dimensiones del mercado de trabajo, proponemos un modelo estilizado de búsqueda y emparejamiento que generaliza los modelos existentes en la literatura sobre los efectos de los programas de jornada reducida (véase, por ejemplo, Balleer *et al.* 2016 y García-Cabo *et al.* 2023). Para ello, se incorporan las principales características de los ERTE de suspensión, al tiempo que se hace uso de los siguientes “ingredientes” característicos de nuestro mercado laboral: (1) sectores heterogéneos que difieren en productividad y tamaño, (2) trabajadores que acumulan capital humano

específico del sector donde se encuentran trabajando, (3) *shocks* agregados con un fuerte componente sectorial específico y (4) una alta proporción de emparejamientos laborales con baja productividad.

En concreto, el modelo incluye fricciones laborales que impiden que los trabajadores desempleados o en situados en ERTE encuentren trabajo instantáneamente o que las vacantes se cubran de inmediato. Frente a un *shock* de productividad, las empresas deben decidir sobre si mantener el puesto de trabajo, destruirlo o solicitar un ERTE. Una cuestión muy importante destacada en el modelo es que, cuando se espere una reducida persistencia de los *shocks* recesivos, las empresas procederán al acaparamiento temporal de algunos trabajadores (*labor hoarding*) momentáneamente poco productivos a la espera de que el *shock* revierta. La razón de este comportamiento se centra en que, si los costes de contratación y formación son suficientemente elevados, resultará poco eficiente despedir de inmediato y volver a contratar y formar a otros trabajadores diferentes en el futuro. Los trabajadores, a su vez, deciden sobre si aceptar ofertas de trabajo o rechazarlas, así como sobre permanecer en ERTE o iniciar la búsqueda de trabajo en otros sectores donde pueden perder parte de su capital humano específico y los beneficios del programa. Los salarios aumentan con la productividad y hay entrada libre de empresas en aquellos sectores donde el valor presente de las vacantes es positivo.

Los parámetros de dicho modelo se estiman para reproducir fielmente las magnitudes básicas de los flujos y *stocks* laborales durante ambas recesiones. Una vez se ha calibrado el modelo, se procede a investigar, a través de simulaciones, tanto el papel jugado por la concentración del empleo en industrias potencialmente afectadas por los *shocks* sectoriales, como la efectividad de los ERTE en facilitar o inhibir la reasignación laboral necesaria para que la economía recupere su senda potencial de crecimiento.

En lo concerniente al periodo del Gran Contagio, la Figura 3 muestra los resultados de las simulaciones de dos escenarios alternativos: uno sin ERTE (contrafactual) y otro con ERTE (factual). En consonancia con la evidencia existente sobre los esquemas de jornada reducida, los ERTE redujeron la tasa de desempleo en 3,7 puntos porcentuales respecto a un máximo del 17 por ciento en ausencia de estos programas (véase panel [a]). Sin embargo, el modelo predice que un 40% de los empleos salvados tenderán a desaparecer una vez finalicen los ERTE al ser relativamente improductivos.

Simulaciones similares para el episodio de la Gran Recesión indican que, de haber usado entonces ERTE con las regulaciones aprobadas en 2020, la tasa de paro se habría reducido en 3,4 puntos porcentuales respecto a su máximo del 27% en el primer trimestre de 2013. Sin embargo, en ambos casos la reducción de la tasa de paro tiene un coste: los

ERTE frenan la reasignación de trabajadores hacia los sectores menos afectados por las crisis, principalmente a través de dos mecanismos. En primer lugar, el hecho de mantener vivos los emparejamientos laborales con compromiso de recontractación posterior y la penalización al abandono de los trabajadores de

estos esquemas antes de su finalización reduce su probabilidad de buscar nuevos empleos en otros sectores más boyantes. En segundo lugar, al pagar salarios de reserva relativamente altos (70% del último salario), los ERTE amplifican la tendencia de los trabajadores a seguir buscando trabajo en los sectores más

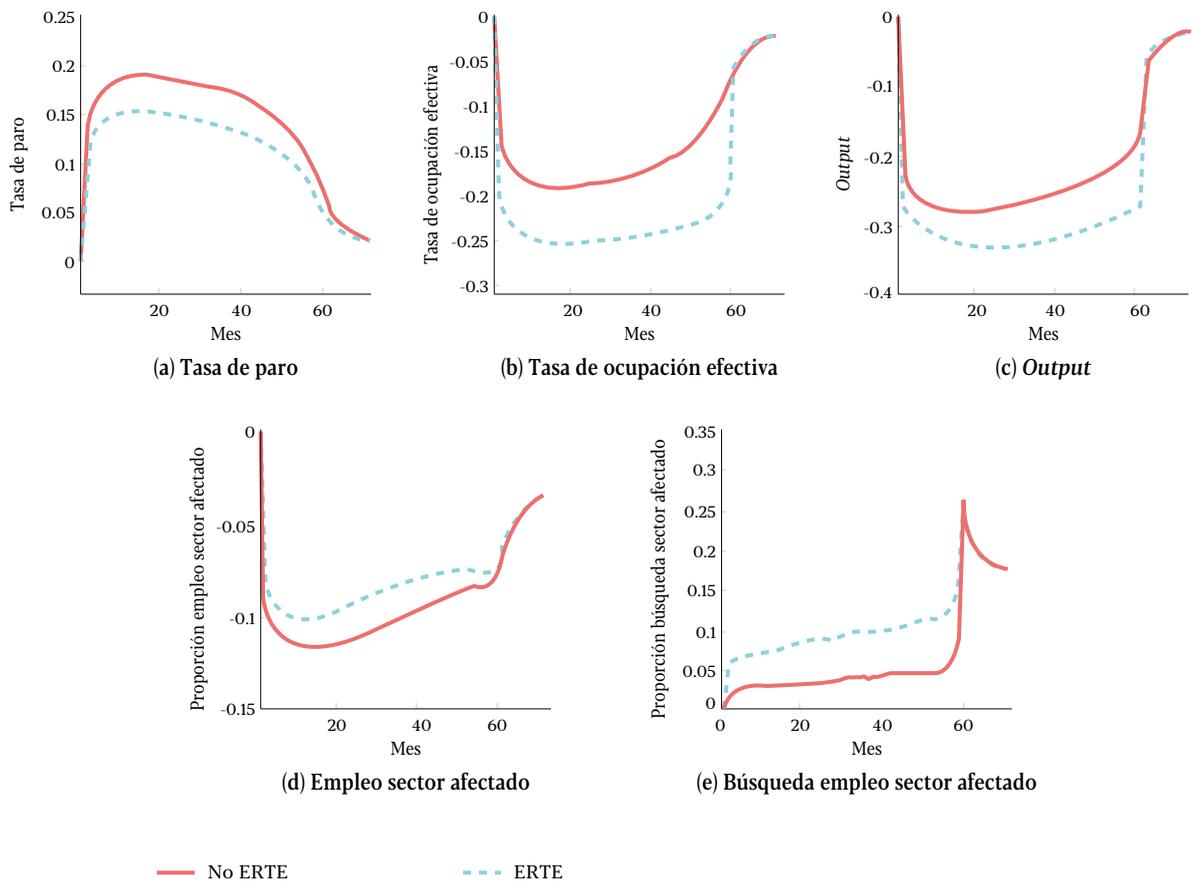


Figura 3: Simulaciones de la dinámica del mercado laboral (Gran Contagio).

Fuente: *Elaboración propia a partir del modelo de Díaz et al. (2024).*

Nota: Esta Figura muestra los agregados macroeconómicos con ERTE y sin ERTE en un periodo de recesión de 1,5 años (Gran Contagio) seguido de una expansión de 1 año. Las cifras en el eje vertical representan desviaciones en tanto por uno de las variables con respecto a sus valores en ausencia de recesión. El panel (a) muestra la tasa de paro; el panel (b) la tasa de ocupación efectiva; el panel (c) la producción; el panel (d) la proporción de trabajadores empleados en el sector más afectado; y el panel (e) la proporción de trabajadores que buscan empleo en el sector más afectado.

afectados (paneles [d] y [e]), explicando así las tasas de reasignación de empleo particularmente bajas de los trabajadores en ERTE en dichos sectores.

En términos generales, nuestro modelo documenta que los ERTE reducen el acaparamiento endógeno de mano de obra por parte de las empresas que, en ausencia de tales políticas, mantendrían activos en sus plantillas a algunos empleados temporalmente improductivos con la esperanza de una mejora relativamente rápida en la situación económica futura. Ello se traduce en una menor tasa de ocupación efectiva (la proporción de trabajadores ocupados que continúan realizando tareas productivas) (panel [b]). Por tanto, si bien los ERTE reducen la volatilidad del desempleo, aumentan la volatilidad de la producción, ya que los trabajadores bajo estos esquemas de suspensión permanecen inactivos mientras que todavía producen algo bajo el acaparamiento de mano de obra (panel [c]). La fuerte caída del PIB en 2020 (11%) y la lentitud en recuperar el nivel del PIB de 2019 (algo más de 2 años) evidencian la importancia de este fenómeno.

Por último, como se ha discutido anteriormente, podría concluirse que el uso generalizado de ERTE durante la crisis pandémica, frente a su escasa utilización durante la Gran Recesión, se debe a que los efectos de las suspensiones temporales resultan ser más beneficiosos cuando las recesiones son más cortas. Sin embargo, este no es necesariamente el caso, ya que, cuando la duración esperada de una recesión es breve, las empresas recurren a

un mayor acaparamiento de mano de obra que cuando la recesión es persistente, dando lugar a una menor caída relativa de la producción agregada en el primer caso que en el segundo. Por tanto, nuestros resultados indican que los ERTE se convierten en una herramienta menos valiosa en las recesiones de corta duración: si bien son efectivas para mantener bajo control la subida de la tasa de paro, como ocurrió durante el Gran Contagio, pueden dar lugar a una mayor caída de la producción.

2.4 CONCLUSIONES

1. En conjunto, consideramos que juzgar a los ERTE como un éxito simplemente porque han reducido el nivel y la volatilidad de la tasa de paro ignora algunos problemas muy relevantes que estos programas pueden llevar aparejados. En el caso de España, el diseño de los ERTE como esquemas casi gratuitos para muchas empresas durante la pandemia implicó la supervivencia temporal de muchos emparejamientos laborales con bajo valor añadido, provocando que las ganancias de este esquema de retención de empleo, en términos de productividad potencial y calidad del empleo, tal vez no hayan sido particularmente elevadas. En cambio, los costes (más allá de los fiscales) probablemente hayan sido sustanciales, al ralentizar la reasignación de trabajadores a sectores no afectados por la crisis y

reducir el acaparamiento endógeno de mano de obra por parte de las empresas, induciendo fuertes caídas de la producción agregada.

2. Para favorecer la efectividad de los ERTE, se necesita diseñarlos de forma que se centren en evitar que las empresas destruyan aquellos emparejamientos que son altamente productivos una vez finalizada la crisis, en vez de intentar salvar aquellos que son menos productivos. Las restricciones financieras son una posible razón que no se incorpora explícitamente en nuestro modelo. Sin embargo, si este tipo de fricción es la causa fundamental de una recesión, no está claro por qué los gobiernos no intentan corregir dicho problema directamente en lugar de subsidiar el mantenimiento de empleos que probablemente no sobrevivirán. De hecho, en 2020 se puso en marcha la llamada Línea ICO-Aval, mediante la cual se facilitaban la concesión de préstamos bancarios a pymes y autónomos (114.000 millones de euros en 2020) con garantías del 80% por parte del Estado, lo que seguramente contribuyó a mantener empresas viables.
3. Dado que los ERTE se han convertido en un ingrediente importante de la reforma del mercado laboral de 2021 para amortiguar los shocks sectoriales y agregados en el futuro, los resultados expuestos en este capítulo indican la conveniencia de proporcionar más incentivos a que los trabajadores busquen empleo en sectores diferentes a los directamente afectados por las crisis de origen sectorial, así como establecer un ritmo más rápido en la reducción de los subsidios a las empresas que operan en las industrias en declive.

Bibliografía

- Albertini, J., Fairise, X., Poirier, A. y Terriau, A. (2022). "Short-time work policies during the Covid-19 pandemic". *Annals of Economics and Statistics*, 146, pp. 123-172.
- Arranz, J. M., García-Serrano, C. y Hernanz, V. (2018). "Short-time work and employment stability: Evidence from a policy change". *British Journal of Industrial Relations*, 56, pp. 189-222.
- Autor, D., Cho, D., Crane, D.L., Goldar, M., Lutz, B., Montes, J., Peterman, W.B., Ratner, D., Villar, D. y Yildirmaz, A. (2022). "The \$800 Billion Paycheck Protection Program: Where did the money go and why did it go there?". *Journal of Economic Perspectives*, 36, pp. 55-80.
- Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. y Merkl, C. (2016). "Does short-time work save jobs? A business cycle analysis". *European Economic Review*, 84, pp. 99-122.
- Boeri, T. y Bruecker, H. (2011). "Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession". *Economic Policy*, 26(68), pp. 697-765.
- Carrillo-Tudela, C., Comunello, C., Clymo, A., Jäckle, A., Visschers, L. y Zentler-Munro, D. (2023). "Search and reallocation in the COVID-19 pandemic: Evidence from the UK". *Labour Economics*, 81:102238.
- Cooper, R., Meyer, M. y Schott, I. (2017). "The employment and output effects of short-time work in Germany". *Technical report, National Bureau of Economic Research*.
- Díaz, A., Dolado, J., Jáñez, A. y Wellschmied, F. (2024). "Labor Reallocation Effects of Furlough Schemes: Evidence from Two Recessions in Spain". *European Economic Review* (en prensa).
- García-Cabo, J., Lipinska, A. y Navarro, G. (2023). "Sectoral shocks, reallocation, and labor market policies". *European Economic Review*, 91:104494.
- Gertler, M., Huckfeldt, C. K. y Trigari, A. (2022). "Temporary layoffs, loss-of-recall and cyclical unemployment dynamics". *Technical report, National Bureau of Economic Research*.
- Giupponi, G. y Landais, C. (2023). "Subsidizing labour hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work". *The Review of Economic Studies*, 90, pp. 1963-2005.
- Kopp, D. y Siegenthaler, M. (2021). "Short-time work and unemployment in and after the Great Recession". *Journal of the European Economic Association*, 19, pp. 2283-2321.

3

Transparencia,
sociedad civil
e innovación.

Un camino para
revitalizar la
democracia en
España

por MARIELA BELÉN AGÜERO *y* JAVIER PÉREZ GONZÁLEZ

3.1 INTRODUCCIÓN

La transparencia, uno de los principios fundamentales de la democracia, se erige como piedra angular para la construcción de sociedades justas, equitativas y participativas. En un contexto de reflexión sobre cómo hacer frente al auge de propuestas antidemocráticas y a la desafección ciudadana, resulta clave abordar el rol que tiene este principio en el funcionamiento de la democracia y cuál es el papel de los diferentes actores de la sociedad en garantizarla.

La sociedad civil desempeña un papel crucial en la promoción de la calidad democrática, aportando conocimiento e innovación en metodologías y en tecnologías que permiten abordar las múltiples causas que debilitan el sistema. La investigación aborda el estado del arte en materia de transparencia aterrizado al contexto español, valorando la normativa y las políticas en marcha, así como las propuestas de mejora planteadas desde la propia Administración. Todo ello se contrasta, desde una aproximación crítica, con las demandas de la sociedad civil y con las propuestas y avances que han surgido en los últimos años, desde nuevas metodologías a innovaciones en materia de tecnología cívica.

Este contraste permite avanzar en el reconocimiento del valor añadido de la sociedad civil en el impulso de la transparencia, así como en su vinculación directa con la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Son la base de cualquier democracia, sobre los cuales hay

que trabajar para abordar la desafección ciudadana para con las instituciones, que ha aumentado en los últimos años.

3.2 LA TRANSPARENCIA COMO UN EJE VERTEBRADOR DE LA DEMOCRACIA

El *Informe España de 2023* apuntaba en sus “Consideraciones Generales” (Pérez *et al.*, 2023) que la pandemia de la covid-19 ha acelerado la construcción de un consenso sobre la necesidad de reflexionar y generar cambios profundos en los sistemas de bienestar y democráticos que ahora son mayoritarios en los países occidentales. Si bien es cierto que la pandemia no generó el contexto de crisis profunda de la democracia en el que ahora nos encontramos, sí que ha venido a mostrar, de manera clara, que a esta crisis no es posible hacerle frente con las herramientas actuales. Ante esto, parece esencial reflexionar sobre cada uno de los componentes que hacen a una democracia. Para poder proponer cambios y posibles transformaciones, es clave entender primero sus principios teóricos. ¿Qué es lo que convierte a un sistema de gobierno en una democracia? ¿Cuáles son sus elementos clave?

Para este análisis se parte del concepto de “democracia incrustada” que utiliza la Comisión Europea. Este concepto explica que las democracias se sostienen a nivel interno por regímenes parciales, como son el de las libertades civiles, el de la rendición de cuentas, el de los derechos de participación, el de la gobernanza y el sistema electoral, y que a su

vez existen una serie de elementos habilitantes que evitan que estos regímenes se vean afectados por factores tanto internos como externos (Comisión Europea, 2019).

Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) propone un concepto mucho más amplio, que define a las democracias como el control popular sobre la toma de decisiones públicas y los tomadores de decisiones, y la igualdad de respeto y voz entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control¹ (IDEA, 2021). A partir de esta definición y con el objetivo de elaborar sus informes sobre el estado global de las democracias, han definido una serie de metodologías de análisis donde se enumeran las bases que constituyen una democracia (IDEA, 2021):

- Gobierno representativo: acceso libre e igualitario al poder político.
- Derechos fundamentales: libertades individuales y derechos fundamentales.
- Verificación al gobierno: capacidad de control efectivo sobre el poder ejecutivo.
- Administración imparcial: Administración pública justa y predecible.
- Compromiso con la participación: instrumentos en marcha para el involucramiento político.

En tercer y último lugar, la Declaración de Gobierno Abierto, impulsada por la Open Government Partnership (OGP) y firmada en 2011, se considera un hito que ha abierto muchas puertas en el debate práctico acerca de cómo debería funcionar una democracia y cuáles son los ejes sobre los cuales se debe trabajar en el día a día. Esta declaración, que ha sido firmada desde entonces por 75 países y más de 150 administraciones locales (OGP, 2011), representa uno de los hitos más importantes en el ámbito internacional en la materia. Ha logrado aunar un consenso, al menos mínimo, acerca de los ejes sobre los cuales se debe trabajar en la mejora de las democracias (Bellix *et al.*, 2016), y que en el contexto actual no solo es necesario, sino también urgente tomarlo como base. La declaración reconoce la necesidad de contar con mayor apertura por parte de los gobiernos, que aseguren la participación, que sean transparentes, responsables, efectivos y receptivos. Y declaran así un compromiso en torno a 4 ejes principales (OGP, 2011):

- Disponibilidad de información. Se defiende la promoción del acceso a la información y la divulgación de las actividades gubernamentales en todos los niveles. La información debe recopilarse y publicarse de manera sistemática y proactiva, siguiendo estándares de calidad.

1. Traducción propia a partir del original: "Democracy is conceptualized as popular control over public decision-making and decision-makers, and equality of respect and voice between citizens in the exercise of that control".

- Participación ciudadana. La formulación de políticas y la toma de decisiones deben ser transparentes, contando con canales públicos para incluir las voces de la ciudadanía en cada etapa del ciclo de política pública.
- Integridad profesional. Deben existir mecanismos y prácticas anticorrupción que garanticen la transparencia en la gestión y que hagan pública toda información sobre ingresos y gastos públicos.
- Nuevas tecnologías en la apertura y la rendición de cuentas. La tecnología debe aprovecharse de manera que permita a las personas comprender mejor y de manera más sencilla lo que pasa en las instituciones públicas. Nunca debe convertirse en un elemento de confusión añadido.

A partir de esta primera aproximación teórica se observa que, entre los principios y elementos que constituyen y refuerzan las democracias, la transparencia adquiere especial relevancia, por ser habilitante para el resto de los ejes. Es una especie de punto de partida o de factor necesario para que el resto de los bloques pueda funcionar. Aun reconociendo que todos los elementos mencionados interactúan y se retroalimentan de manera constante, la transparencia es considerada por ciertos autores como un medio para alcanzar el gobierno abierto, generando y aumentando la legiti-

dad de las instituciones públicas (Sandoval-Almazán, 2015; Curtin y Mejier, 2006). Transparencia Internacional la define, primero, como una característica de gobiernos, empresas, organizaciones e individuos por la cual la información, reglas, planes, procesos y acciones se abren al público; y, segundo, como un principio por el cual representantes públicos y otros actores adquieren el deber de actuar de forma visible, predecible y orientada hacia la rendición de cuentas y la participación (Transparency International, 2014). Para Uvalle Berrones (2016) la transparencia porta en sí misma los valores de la apertura, la publicidad y el acceso a la información que deben formar parte de la cultura democrática, además de enlazarse con cuestiones clave del Estado de Derecho, como el derecho a saber y al acceso a la información, generando certidumbre entre la ciudadanía y garantizando un poder “abierto y responsable”. Esto sin olvidar que la transparencia es, además, una herramienta que se ha mostrado eficaz para prevenir la corrupción, ya que vuelve más complicadas las prácticas de este tipo al hacer visibles todas las acciones de un gobierno (Finol-Romero, 2019).

Por último, la transparencia, como herramienta y como práctica, debe entenderse en toda su complejidad, estando presente en los múltiples procesos de la Administración y no limitándose únicamente a la publicación de información. De acuerdo con ParlAméricas (2020), la transparencia abarca una serie de ámbitos

sobre los que debe legislarse para poder garantizar su adecuado funcionamiento:

- Es focalizada. La información diseminada por entidades públicas o privadas debe estar destinada a públicos específicos para favorecer la toma de decisiones.
- Es proactiva. Se pone a disposición de la ciudadanía de manera activa por parte de los órganos del Estado, más allá de las obligaciones impuestas por la normativa vigente o de que la ciudadanía la solicite expresamente.
- Es colaborativa. Se propone un modelo mixto, en el cual se combinan la obligación de los órganos del Estado de hacer pública la información con la existencia de espacios para que la ciudadanía pueda procesar y evaluar la calidad y pertinencia de dicha información. Conjuga, por tanto, principios de transparencia, rendición de cuentas y participación.
- Es potencial. Hace referencia a la posibilidad real de acceder a la información y de poder utilizarla. Se vincula a la calidad de los datos publicados y a la publicidad que se hace de su publicación.
- Es efectiva. Se vincula al impacto que tiene la información que se publica, pues de nada vale que esté disponible si la ciudadanía no sabe que lo está y, por ello, no se hace uso de esta.

En resumen, y con el objetivo de analizar en los siguientes apartados el estado y las demandas en torno a la transparencia en España, se entiende que la transparencia es tanto una herramienta como una característica, y que debe ser intrínseca a las democracias. Favorece la legitimidad y la confianza al permitir a la ciudadanía dar seguimiento y valorar las acciones de gobierno. Fomenta la rendición de cuentas, al ofrecer la información necesaria para que la ciudadanía exija responsabilidades. Además, fomenta la participación ciudadana, al proporcionar insumos que faciliten a la ciudadanía su involucramiento en los procesos de toma de decisiones. Por último, previene la corrupción, al complejizar las prácticas corruptas mediante la exigencia de ciertas prácticas a los actores dentro de la Administración.

3.3 EL MARCO LEGISLATIVO Y POLÍTICO DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

En España, el marco normativo y político que regula la promoción de la transparencia a nivel estatal está conformado en primer lugar por la Ley de Transparencia² (Consejo de Transparencia, 2013). En segundo lugar, existen una serie de compromisos que se han ido adquiriendo, a lo largo de los años, por parte de la Administración General del Estado, con el objetivo de mejorar la calidad de

2. Se reconoce que existen además regulaciones y normativas a nivel autonómico en materia de transparencia, pero no son objeto del presente análisis.

la transparencia y ampliar los derechos y obligaciones en la materia. Destacan los Planes de Gobierno Abierto adoptados por España por primera vez en el año 2012. De hecho, uno de los compromisos de este I Plan de Gobierno Abierto fue la aprobación de la Ley de Transparencia y de Estabilidad Presupuestaria (Gobierno de España, 2024e). Lo más novedoso proviene de los proyectos vinculados al Consenso por una Administración Abierta, proceso aún en marcha a mediados de 2024, y el recientemente aprobado Plan de Acción por la Democracia. A continuación se analiza cada uno de estos marcos.

La Ley de Transparencia

La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es el marco legal fundamental que regula el derecho de acceso a la información pública y que establece las obligaciones de transparencia de las administraciones públicas. El objeto de esta es “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento” (BOE, 2013).

Esta ley define una serie de conceptos fundamentales para promover el correcto funcionamiento del principio de transparencia, como la publicidad activa, la capacidad de reutilización de la información y el derecho de acceso, entre otros. Además, enmarca el funcionamiento y las obligaciones básicas de las administraciones del Estado en relación con los Portales de Transparencia, el registro público de contratos, las declaraciones de bienes y rentas para cargos públicos o la publicación de información presupuestaria y económica, entre otras.

La ley ha implicado una serie de transformaciones en el ejercicio de la transparencia en España, no solamente a nivel de la Administración General del Estado, sino también a nivel descentralizado, promoviendo, con mayor o menor éxito, una serie de principios de buen gobierno, vinculados al ejercicio de la función pública y enmarcados en asegurar el cumplimiento de la ley.

En 2022 se produjo una pequeña reforma a la ley (BOE, 2022), vinculada a la regulación de los datos de las pymes para que hagan públicos los datos vinculados a la contratación pública (Newtral, 2023).

En cuanto al Consejo de Transparencia, sus funciones se encuentran recogidas en la propia ley, entre ellas rendir cuentas sobre su actividad vinculada con la aplicación de la normativa a nivel estatal y de las Comunidades Autónomas³.

3. A nivel autonómico, el Consejo está a cargo de resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información solamente en las CC AA que han cedido esta competencia, a saber: Cantabria, Castilla La Mancha, Ceuta, Extremadura, Baleares, La Rioja, Melilla y el Principado de Asturias (Gobierno de España, 2024).

Según los datos de 2023, se realizaron más de 3000 actuaciones (reclamaciones, denuncias, quejas, consultas e informaciones) y 73 recursos judiciales interpuestos contra las resoluciones emitidas por el Consejo (Consejo de Transparencia, 2023).

Los Planes de Gobierno Abierto

Los Planes de Gobierno Abierto recogen el conjunto de acciones a las que se compromete la Administración General del Estado, en colaboración con otras entidades públicas y con la ciudadanía, para avanzar en el medio plazo (habitualmente en periodos de 4 años), en materia de transparencia, integridad, participación y rendición de cuentas, siguiendo con los principios de Gobierno Abierto que se promueven en el ámbito internacional por la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership).

Al momento de finalizar esta investigación, se encuentra en su última fase de implementación el IV Plan, y en proceso de diseño y aprobación el V Plan, que se espera que entre en vigencia a finales de 2024 (Gobierno de España, 2024e). En materia de transparencia, el IV Plan tiene dos compromisos principales. Por un lado, la reforma del marco regulatorio, que consiste esencialmente en la reforma de la Ley de Transparencia. Y por otro, medidas para la mejora de la transparencia y rendición de cuentas, incluyendo 10 compromisos entre los que destaca la

mejora del Portal de Transparencia y el impulso en la apertura de datos y reutilización de la información del sector público (Gobierno de España, 2023c).

En lo que se refiere a la reforma de la ley, de acuerdo con la última actualización del Grupo de Trabajo correspondiente, se encuentra en proceso de redacción el anteproyecto de reforma, sin mayores avances a reportar (Gobierno de España, 2024d). Cabe recalcar respecto a este punto que el proceso de reforma lleva activo desde 2021, cuando se creó un Subgrupo de Trabajo que tuvo por objetivo determinar los puntos clave de la ley que requerían reforma. Las principales necesidades identificadas por este grupo fueron (Gobierno de España, 2023b):

- Asegurar que toda la información publicada lo sea en formatos reutilizables.
- Ampliar las obligaciones de publicidad activa que actualmente incluye la ley.
- Incorporar normas sancionadoras ante el incumplimiento de las obligaciones recogidas en la ley.
- Reforzar las capacidades del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Eliminar la obligación a los solicitantes de acceso a la información de usar una identificación electrónica y dar sus motivaciones, aunque se mantenga la necesidad de ofrecer ciertos datos personales.

Publicadas estas recomendaciones, a lo largo de 2023 la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) convocó un proceso de participación ciudadana en el proyecto de reforma. De esta consulta participaron representantes de las CC AA, de las entidades locales, universidades, organismos públicos, empresas públicas, corporaciones de derecho público y asociaciones. El 59% de los consultados coincidió en la necesidad de reformar la ley actual, mientras que un 38% propuso redactar una nueva ley (Gobierno de España, 2023).

En paralelo a la finalización del IV Plan, se comenzó a trabajar ya en la definición de su sucesor. A principios de 2024, la Comisión Sectorial y el Foro de Gobierno Abierto⁴ aprobaron el documento marco para el nuevo plan. En dicho documento, se definieron 10 bloques temáticos a partir de los cuales definir los compromisos de manera participativa a lo largo de 2024. De ellos, son 6 los que tienen una mayor vinculación con la transparencia (Gobierno de España, 2024c):

- Transparencia y acceso a la información. Contiene actuaciones vinculadas a reforzar las capacidades del Consejo de Transparencia, mejorar el acceso a la información, incluyendo los datos emanados de dichas consultas, y potenciar las capacidades de las autoridades a cargo de la supervisión.
- Administración abierta. Destacan las actuaciones vinculadas al lenguaje claro para garantizar el acceso a todas las personas.
- Apertura fiscal. Destacan las actuaciones vinculadas a la transparencia en las fases del ciclo presupuestario, incluir información del Boletín Oficial del Registro Mercantil en portales de datos abiertos y avanzar en la transparencia vinculada con la contratación pública.
- Derecho a la información veraz. Destaca la creación de un portal que permita ofrecer a la ciudadanía información sobre debates actuales.
- Promoción del Gobierno Abierto. Incluye la creación de un Observatorio de Gobierno Abierto y la sensibilización a la ciudadanía sobre sus principios.
- Estado abierto. Quizás el compromiso más novedoso y ambicioso, puesto que requiere de la participación de todos los órganos del Estado e implica que cada

4. El Foro de Gobierno Abierto es un espacio de participación y diálogo permanente entre las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) y los representantes de la sociedad civil, cuyo objetivo es impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

En él participan, con igual número de representantes, las Administraciones públicas y la sociedad civil. Más información en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/foro-GA.html.

uno de ellos cuente con compromisos propios de Gobierno Abierto. Esto implicaría que el principio de transparencia se transversalice, de manera tangible, en todo el Estado. Está aún por ver si finalmente algún poder del Estado, distinto del Ejecutivo, presentará compromisos en el marco de este V Plan.

Una vez aprobado el documento marco, se definió una hoja de ruta con un proceso participativo que incluyó una consulta pública y la realización de una serie de talleres en dos fases (antes y después de que los Ministerios y CC AA asumieran los resultados de los talleres como compromisos e iniciativas propias) (Gobierno de España, 2024c). Del proceso de consulta pública, las principales aportaciones de la ciudadanía y la sociedad civil fueron (Gobierno de España, 2024):

- Reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.
- Dotar de mayor cantidad de recursos al Portal de Transparencia y al Consejo de Transparencia para reducir los plazos de respuesta. En cuanto al Consejo, ampliar sus competencias y capacidades, por ejemplo, dotándolo de una unidad de apoyo jurídico.
- Mecanismos reales de sanción ante los incumplimientos de la ley.

- Mejora de la gestión documental y publicidad activa.
- Evitar la denegación de solicitudes por silencio administrativo.
- Favorecer la apertura y reutilización de los datos.
- Diseño accesible e intuitivo del Portal de Transparencia, incluyendo visualizaciones para que la información sea más comprensible.
- Aplicación de medidas de transparencia por parte de todos los poderes del Estado: Parlamento, sistema judicial, etc.
- Regulación en materia de transparencia de los Grupos de Interés (*lobbies*).

Respecto a los talleres, se realizaron 5 en la primera fase, agrupando 9 de los 10 compromisos⁵. El segundo de dichos talleres trató aquellos asuntos vinculados a la transparencia y al acceso a la información, por un lado, y el derecho a la información veraz, por otro. A partir de un debate sobre las más de 70 propuestas recibidas, los participantes priorizaron (Gobierno de España, 2024a) la transparencia y el acceso a la información (mejorar el acceso a la información, seguido por la reforma de la Ley de Transparencia, la mejora del Consejo de Transparencia, las mejoras en el Portal de Transparencia y la mejora en los

5. El Compromiso 10, al estar fuera de la competencia del Gobierno, no se trató en esta fase participativa.

procesos de rendición de cuentas y sanciones) y el derecho a la información veraz (la necesidad de un modelo único de gobernanza de datos, seguido por una normativa de protección de la información veraz, la creación de un *corpus* normativo –que incluya la descripción del modelo conceptual elaborado por el Consejo Internacional de Archivos– y la revisión legislativa de procedimientos, medios y sanciones en los mecanismos de denuncia y rectificación ante la información falsa).

En base a los resultados de estos talleres, los Ministerios y CC AA deberán formular sus compromisos e iniciativas, tras lo cual se celebrará una nueva ronda de talleres, sobre los cuales hasta la fecha (septiembre de 2024) no hay novedades, para la posterior redacción del borrador y aprobación en el Pleno del Foro de Gobierno Abierto.

Consenso por una Administración Abierta

Al inicio de 2024, el Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública anunció el comienzo de un proceso participativo llamado “Consenso por una Administración Abierta”, que tiene por objetivo transformar la Administración para enfrentar los desafíos de las transiciones verde y digital y aprovechar el impacto de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (INAP, 2024c). Este proceso se estructura en torno a 6 principios, 4 objetivos y

18 proyectos (Tabla 1). Los principios son transversales a los diferentes proyectos y similares a los objetivos y principios del Estado Abierto: transparencia, participación, innovación, evaluación o institucionalización (INAP, 2024c).

Celebrados los grupos de trabajo, y a la espera de las siguientes fases del proceso, hay algunas aportaciones recogidas en el trabajo de aquellos que resultan clave para entender los nuevos compromisos de la Administración en materia de transparencia. Estos compromisos, representan en algunos casos un avance importante en paralelo al resto de procesos en marcha. Las aportaciones y actuaciones clave que se esperan son las siguientes (INAP, 2024c).

Proyecto 14: Transparencia por Diseño (INAP, 2024b)

El proyecto está orientado a concebir herramientas digitales que desde su concepción faciliten y promuevan el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia.

En el Grupo de Trabajo se identificaron 4 problemas principales, para los cuales se han planteado una serie de actuaciones:

1. Gestión documental. No existe en la actualidad un sistema de gestión de documentos electrónicos que asegure que toda la información pública

Objetivo	Proyecto
Administración abierta a la inversión en las capacidades del sector público	IA generativa y espacios de datos
	Gestión previsional de efectivos
	Empleo público proactivo, inclusivo e innovador
	Liderazgo y función pública
	Mejores condiciones de trabajo mediante el diálogo social
Administración abierta a las políticas públicas informadas por la evidencia y a las mejores herramientas innovadoras	Mapa de políticas públicas
	Capacidades para la evaluación de políticas públicas
	Ecosistema de participación en las políticas públicas
Administración abierta a la ciudadanía, accesible y humanista	Interconexión de los servicios de atención a la ciudadanía
	Identidad digital europea
	Evolución de <i>MiCarpetaCiudadana</i>
	Nuevo portal <i>Administracion.gob.es</i>
	<i>SimplexESP</i>
Administración abierta a la transparencia, participación pública y rendición de cuentas	Transparencia por diseño
	Nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado
	Mejora de la participación ciudadana en normas y planes
	Cultura de integridad
	Mapa de la rendición de cuentas

Tabla 1: Relación de principios, objetivos y proyectos.
Fuente: *Elaboración propia.*

- generada es fiable, perdurable y accesible. Para dar respuesta a este problema se propone el establecimiento de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos, actuando de manera coordinada con los sistemas y herramientas ya en marcha.
- Adaptación normativa de la gestión documental. No existe una ley vinculada a la gestión de archivos y documentos. Se propone para ello la modificación de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia para garantizar que el acceso a la información pública se rija por un régimen específico.
 - Acceso único a todos los repositorios de información. Existe en la actualidad la necesidad de vincular los sistemas de gestión y difusión de documentos entre los departamentos de la AGE y el resto de administraciones, y con el Portal de Transparencia y el Catálogo Nacional de datos (datos.gob.es). Se espera obtener un estándar en materia de metadatos y la conexión entre portales ya existentes.

4. Lenguaje claro. Resulta un pilar básico de la democracia y un requisito para que las administraciones sean realmente abiertas y mantengan comunicación con la ciudadanía. Se espera poder obtener guías de lenguaje claro para la simplificación del lenguaje administrativo y desarrollar herramientas que faciliten la comprensión por parte de la ciudadanía de los documentos e información pública.

*Proyecto 15:
Nuevo Portal de Transparencia
de la Administración del Estado
(INAP, 2024)*

El Portal de Transparencia necesita ser revisado y reorganizado para, por un lado, garantizar una correcta implementación de la ley y, por otro, para promover una cercanía de la AGE con la ciudadanía. Para ello, este Grupo de Trabajo ha identificado una serie de problemáticas y oportunidades de mejora a poner en marcha. Las principales problemáticas detectadas son:

- El portal casi no ha sido revisado ni mejorado desde su primera implementación en 2014 y resulta necesario revisar y adaptar su contenido más allá de las mejoras técnicas que se requieran.
- El lenguaje claro es, como se reflejó en el Grupo de Transparencia por Diseño, un elemento esencial para avanzar en la transparencia y el acceso a la información.
- Actualmente los derechos a saber, a entender y a participar de la ciudadanía no se están garantizando. Para garantizar el derecho a saber resulta clave ampliar el derecho de acceso a la información, publicando y poniendo en abierto, en formatos reutilizables, toda la información que se considere pública. En relación con el derecho a entender, su garantía se vincula a la implementación de un lenguaje claro por parte de la administración.

El Plan de Acción por la Democracia

El año 2024 está siendo especialmente activo en cuanto a los compromisos y posibles actuaciones en torno al fortalecimiento de la democracia y del resto de principios del Gobierno Abierto. En julio de 2024, el presidente del Gobierno anunció un Plan de Acción por la Democracia, el cual fue aprobado por el Consejo de Ministros en septiembre y tiene como objetivos principales el impulso y refuerzo de la transparencia, el pluralismo y el derecho a la información (La Moncloa, 2024; Ministerio de Justicia, 2024). El plan responde, entre otras cuestiones de más largo alcance, a una serie de tensiones políticas acaecidas durante la primera mitad del año 2024 y que tuvieron como eje la libertad de información, la transparencia y la rendi-

ción de cuentas, además de la veracidad de la información y la fiabilidad de los medios de comunicación (El Confidencial, 2024).

El plan contiene un total de 31 medidas, categorizadas en tres ejes que buscan “facilitar la tarea de la ciudadanía a la hora de evaluar la acción de los poderes públicos” (Gobierno de España, 2024b):

- Ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental;
- Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo;
- Reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral.

Debido a la actualidad del Plan, y a que no es posible valorar aún el recorrido y el impacto que tendrá, se ha decidido no incluir un análisis en detalle en este artículo. Se considera que deberá ser objeto de un análisis posterior.

3.4 DEMANDAS E INNOVACIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil española es y ha sido siempre muy activa a la hora de exigir y trabajar para la mejora de la transparencia en España. No solamente lo ha hecho trabajando desde abajo hacia arriba, promoviendo herramientas e innovaciones que ponen de manifiesto las deficiencias en

torno a la transparencia en las administraciones públicas, sino también utilizando los canales y mecanismos de participación existentes para intentar que las voces y demandas de la ciudadanía se escuchen y sean tomadas en cuenta en los procesos de diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas para la mejora en la calidad de la transparencia.

Así, la sociedad civil viene trabajando constantemente para generar cambios profundos y lograr incluir sus demandas en todos los procesos que se han puesto en marcha. Uno de ellos es la reforma de la Ley de Transparencia que, como se ha explicado, viene siendo un compromiso no cumplido por parte de la Administración en los últimos años. Entre las principales demandas que se han planteado a esta ley se encuentran (Bermúdez Sánchez, 2022):

- Publicidad activa. Garantizar la información pública con la finalidad específica de rendir cuentas, no solo para cumplir con la ley. Lo ideal sería poder contrastar la información con los compromisos u objetivos de cada administración.
- Mejorar la gestión de la información para facilitar el trabajo dentro de las propias administraciones al momento de publicar datos. Debería publicarse toda la información y datos que genera la Administración en el ejercicio de sus funciones y que esta sea reutilizable sin restricciones.

- Publicación de información sobre las actuaciones administrativas automatizadas, especialmente si hay uso de algoritmos por parte de las administraciones públicas, si bien existe el Real Decreto 203/2021 que reglamenta el contenido y los servicios de las sedes electrónicas.
- Información de calidad, correctamente descrita, fácil de encontrar y accesible incluso mediante buscadores generalistas.
- Simplificar el proceso de solicitudes de acceso a la información y reducir los plazos de resolución. En la misma línea, también se pide delimitar mejor las causas de inadmisión.
- Fortalecer las autoridades vinculadas a garantizar los derechos de transparencia y acceso a la información.

En relación con los compromisos asumidos en la Ley de Transparencia, Access Info ha sido un actor clave a la hora de demandar un mejor funcionamiento del Consejo de Transparencia, denunciando la posible falta de independencia de este y la necesidad de dotarlo de mayores competencias, sobre todo en materia sancionadora (Access Info, 2021). En este sentido, el aumento de la capacidad sancionadora tiene la potencialidad de combatir la tendencia de los Ministerios a no contestar las solicitudes en el plazo previsto, a aplicar exenciones o a no

cumplir con las resoluciones del Consejo, lo cual genera cansancio entre la ciudadanía, que debe luchar para poder obtener la información que demanda (Access Info, 2021b).

Otro de los ejes sobre el cual se trabaja incansablemente desde la sociedad civil es el derecho de acceso a la información. Aquí, la Coalición Pro Acceso, constituida en 2006 y formada por más de 60 entidades de la sociedad civil y la academia, trabaja para garantizar que sus principios, que son la base para un adecuado ejercicio de este derecho, sean llevados a la práctica por parte de las administraciones en todos los niveles. Estos principios van desde garantizar el derecho de acceso a la información a todas las personas, aplicable a todas las entidades públicas, poderes del Estado y entidades privadas con funciones públicas, hasta las medias prácticas orientadas a que el derecho de acceso sea sencillo, rápido y gratuito en su ejercicio (Pro Acceso, 2006). Access Info viene trabajando desde hace años en este tema también, poniendo en el centro del debate los problemas de la actual Ley de Transparencia en cuanto a garantizar este derecho. Estos son (Access Info, 2021c):

- La ley no incluye a los poderes legislativo y judicial como actores que deban rendir cuentas en materia de acceso a la información.
- No hay sanciones para las entidades que no implementen la ley.

- El 15% de las decisiones del Consejo de Transparencia no se cumplen.
- La estructura normativa es muy compleja, con un entramado de normativas regionales y ordenanzas municipales con múltiples órganos de supervisión a los que es difícil dar seguimiento.
- Los solicitantes deben pasar por procesos complejos para su identificación, dejando fuera en la mayoría de los casos a quienes no cuentan con medios de identificación digitales.
- Quién cobra la obra. Proyecto impulsado por Civio, entre 2015 y 2023, que tenía por objetivo analizar todos los contratos de obra pública publicados en el BOE desde 2009. La razón para trabajar con el BOE fue que, debido a la dispersión de la información existente, se hace muy complejo el poder conseguir todos los datos relevantes para un determinado tema, un problema que se mantiene en la actualidad. Se analizaron los contratos de cualquier tipo de administración de más de 5 millones de euros y los contratos de más de 100.000 euros en el caso de la Administración General del Estado. El proyecto originalmente buscaba analizar los contratos solamente hasta 2015, pero fue creciendo y ampliándose, llegando hasta 2023, cuando por falta de tiempo y recursos para mantener actualizado el buscador, el proyecto fue interrumpido (Civio, 2023). Cabe destacar que, en la actualidad, el Portal de Contratación del Estado sigue sin ofrecer un buscador que facilite el análisis y la extracción de información por parte de personas interesadas.

Estas demandas han sido planteadas y trabajadas tanto por esta organización como por el resto de entidades de la Coalición Pro Acceso a través de diferentes foros y espacios, incluyendo el Foro de Gobierno Abierto⁶ y los proyectos del actual Consenso por una Administración Abierta.

La tecnología y la innovación como mecanismos de incidencia y denuncia

Existen en España algunos buenos ejemplos de iniciativas de la sociedad civil que, mediante el uso de la tecnología o a través de la innovación social, han creado herramientas para demostrar que es posible un mejor ejercicio de la transparencia. Algunos de los más destacados son:

- Tu derecho a saber. Proyecto impulsado también por Civio, en colaboración con Access Info, que se inspiró en la iniciativa WhatDoTheyKnow de la organización británica MySociety.

6. Vale la pena recordar las entidades que forman parte del Foro en la actualidad (Portal de Transparencia, 2024): Access Info, Transparencia Internacional España, Acredita, Civio, Archiveros Españoles en la Función Pública, Openkratio, Fundación Hay Derecho, Más Democracia, Plataforma del Tercer Sector, Plataformas el Voluntariado de España, Plataforma de ONG de Acción Social y Plataforma de Infancia, así como Political Watch en calidad de entidad experta, con voz pero sin voto.

El proyecto tenía por objetivo facilitar el proceso de solicitud de información a cualquier administración pública antes de la existencia de la Ley de Transparencia en España. Mientras estuvo en marcha, se canalizaron más de 1800 solicitudes y se recibieron más de 400.000 consultas a la web, ya que se mostraban las consultas de los ciudadanos y las respuestas recibidas. Fue una potente herramienta para la incidencia, porque demostró que las administraciones no respondían a las solicitudes hasta en un 54% de los casos. La plataforma fue finalmente cerrada debido a la negativa de las administraciones a responder por correo electrónico a partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, exigiendo a la ciudadanía identificarse mediante medios digitales, generando mayores dificultades a muchos ciudadanos y fragmentando aún más las posibilidades de acceder a la información (Civio, 2015).

- Proyecto Colibrí. Fue una plataforma impulsada por Openkratio en 2013 que buscaba monitorizar la actividad parlamentaria, poniendo el foco en las votaciones dentro del Congreso y aportando información acerca del partido y diputados a los que pertenecían los votos para sacar una información más detallada de la actividad parlamentaria. La iniciativa finalmente no prosperó, pero fue un potente antecedente para muchas iniciativas simila-

res, como Qué Hacen Los Diputados, poniendo el foco en la necesidad de garantizar la transparencia dentro del poder legislativo (Yorokobu, 2013).

- Qué Hacen los Diputados (QHLD). Es un proyecto que nace en 2011 con el objetivo de ayudar a la ciudadanía a comprender qué hacen los diputados en el Congreso, con información sencilla y clara que les permitiese implicarse en el proceso legislativo. La iniciativa sufrió algunos cambios y mejoras tecnológicas en 2021. Pasó a estar a cargo de Political Watch, convirtiéndose en una herramienta de uso sencillo que aún hoy permite a cualquier ciudadano acceder a toda la información parlamentaria, organizada de manera clara en torno a 24 temáticas con trasfondo social. La tecnología de la herramienta utiliza técnicas de inteligencia artificial para etiquetar y clasificar de manera automatizada toda la actividad parlamentaria, y ofrecerla en abierto a la ciudadanía (QHLD, 2024).

Alianzas y redes como mecanismos de incidencia

Por último, resulta interesante destacar el rol de las alianzas como una herramienta útil para la sociedad civil de cara a llevar sus demandas a la Administración pública. Si bien muchos de los proyectos e iniciativas mencionados en páginas anteriores han tenido en algún

punto actuaciones o fases de trabajo en alianza, destacaremos a continuación dos iniciativas, una histórica y otra de actualidad, que ilustran cómo el trabajo comunitario dota de mayor peso y capacidad de incidencia a las entidades para plantear demandas que, en algunos casos, pueden tener un largo recorrido:

- **Polétika.** Es una plataforma de la sociedad civil originada en 2015 y que se activa especialmente en contextos electorales. De ella llegaron a formar parte más de 500 organizaciones de la sociedad civil y tuvo como principal objetivo ofrecer a la ciudadanía información y conocimiento acerca de los candidatos a las elecciones generales y sus propuestas electorales. Este conocimiento partía del análisis de las promesas de campaña y los programas electorales de los diversos partidos y candidatos utilizando metodologías objetivas a partir de una serie de demandas de la sociedad civil en torno a temáticas diversas. Las últimas actuaciones de la coalición fueron durante las Elecciones Europeas de 2024 y en las Elecciones Generales de 2023 (Polétika, 2024).
- **Manifiesto Plan de Acción por la Democracia.** Es una iniciativa mucho más actual que tiene que ver con el recientemente presentado Plan de Acción para la Democracia. En esta ocasión un grupo de casi 40 organizaciones (APRI, 2024) han redactado un manifiesto que pide en primera instancia más y mejo-

res canales de diálogo entre la sociedad civil y la administración en el diseño de este tipo de procesos y, en segundo lugar, presenta una serie de demandas consideradas urgentes para mejorar la calidad democrática en España. El primero de los bloques del manifiesto está dedicado a la garantía de la transparencia e incluye medidas que van desde la regulación de los grupos de interés al reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental (Political Watch, 2024).

3.5 CONCLUSIONES

La transparencia es un proceso continuo que requiere un compromiso constante por parte de todas las administraciones y donde la sociedad civil continúa jugando un papel clave para exigir el cumplimiento de dichos compromisos, a la vez que favorecer al diálogo y la innovación. En España, si bien se han logrado avances significativos en los últimos años, como se ha mostrado, es necesario seguir trabajando para abordar las reformas que están aún pendientes, apuntalando una cultura de transparencia que garantice el cumplimiento de los derechos fundamentales. En este sentido, el análisis realizado ha permitido identificar una serie de recomendaciones:

1. Es necesario garantizar el derecho de acceso a la información, reconociendo que se trata de un derecho funda-

- mental de obligado cumplimiento, otorgando las garantías necesarias y dotando a entidades como el Consejo de Transparencia de las competencias suficientes para exigir su cumplimiento.
2. Mejorar la calidad de la información que se hace pública, hay ya suficientes diagnósticos y propuestas de mejora, que tienen que ver con la reutilización y la utilidad de la información pública, pero también con la interoperabilidad y la estandarización de la manera en la cual se publica toda la información pública. Garantizar que la información que se hace pública cumple con los estándares consensuados en los ámbitos internacional y estatal es clave para dar pasos en esta materia.
 3. Cumplir con las demandas de la sociedad civil requiere en primera instancia de un mayor compromiso por parte de la Administración para avanzar y dar pasos reales en el reconocimiento de la transparencia como eje fundamental de una democracia fuerte. Pareciera que los planes y estrategias en proceso de diseño y aprobación pueden dar pasos en la dirección correcta. Respecto de estos, debe cuestionarse la utilidad real de contar con diferentes acciones y planes promovidos de forma simultánea, si no existe una adecuada coordinación y canales de comunicación entre ellos, ya que se corre el riesgo de que existan duplicidades y falta de claridad en los procesos y sus posibles resultados.
 4. Resulta clave que todas las acciones que se pongan en marcha para la mejora de la transparencia trabajen de manera holística con el resto de valores democráticos. Esto implica contar con canales y mecanismos de participación real y, al mismo tiempo, disponer de mecanismos de rendición de cuentas que permitan a la Administración dar explicaciones acerca del porqué de las decisiones que se toman, y a los actores involucrados comprender los procesos en marcha y contar con espacios de retroalimentación.
 5. Sería conveniente llevar a cabo una escucha activa a la ciudadanía y a la sociedad civil, así como a personas expertas en transparencia y rendición de cuentas, para conseguir una participación real. Esto implica, entre otras cuestiones, realizar un diagnóstico de las necesidades de mejora de los procesos y herramientas existentes y hacer un ejercicio de revisión cruzada y participada de los insumos que se obtengan antes de ser implementados.
 6. No hay que olvidar la posibilidad de poner en marcha mecanismos y acciones para aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para mejo-

rar la transparencia. Esto debe hacerse, sin embargo, valorando de manera crítica las opciones disponibles y garantizando que, en ese proceso de implementación, la participación y la rendición de cuentas sean priorizadas en el proceso, evitándose así opacidades o el alejamiento de los actores que deberán luego utilizar esos mecanismos.

La transparencia es un valor clave en la mejora de la calidad democrática pero, como parte de un sistema complejo, su implementación debe en todo momento tener en cuenta la interrelación con el resto de pilares democráticos y las demandas y necesidades de la ciudadanía y la sociedad civil.

Bibliografía

- Access Info Europe (2021). *Independencia del Consejo de Transparencia en España*. Access Info. Disponible en: <https://www.access-info.org/es/2021-01-26/independencia-consejo-transparencia-espana/> [Consultado el 28-10-2024].
- Access Info Europe (2021b). *La importancia de un Consejo de Transparencia con poder sancionador*. Access Info. Disponible en: <https://www.access-info.org/es/2021-09-03/espana-la-importancia-de-un-consejo-de-transparencia-con-poder-sancionador/> [Consultado el 28-10-2024].
- Access Info Europe (2021c). *Garantizar el derecho de acceso en España*. Access Info. Disponible en: <https://www.access-info.org/es/2021-12-10/espana-garantizar-derecho-de-acceso/> [Consultado el 28-10-2024].
- APRI (2024). *Más de 30 organizaciones lanzan un manifiesto con medidas urgentes para mejorar la salud democrática en España*. Disponible en: <https://relacionesinstitucionales.es/mas-de-30-organizaciones-lanzan-un-manifiesto-con-medidas-urgentes-para-mejorar-la-salud-democratica-en-espana/> [Consultado el 28-10-2024].
- Bellix, L. (2016). *Qual conceito de Governo Aberto: Uma aproximação aos seus princípios*. GIGAPP. Disponible en: https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-098.pdf [Consultado el 28-10-2024].
- Bermudez-Sánchez, J. (coord.) (2022). *La reforma de la regulación de Transparencia y Buen Gobierno en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/a-994-la-reforma-acc-2.pdf> [Consultado el 28-10-2024].
- Boletín Oficial del Estado (2013). Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE-A-2013-12887.
- Boletín Oficial del Estado (2022). Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE-A-2022-11392.
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2022). *La reforma de la ACC: Un análisis*. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/a-994-la-reforma-acc-2.pdf> [Consultado el 28-10-2024].
- Civio (2015). *¿Qué es tu derecho a saber?* Disponible en: <https://civio.es/tu-derecho-a-saber/que-es-tu-derecho-a-saber/> [Consultado el 28-10-2024].
- Civio (2023). *¿Qué es 'Quién cobra la obra'?* Disponible en: <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/que-es-quien-cobra-la-obra/> [Consultado el 28-10-2024].
- Consejo de Transparencia de España (2013). *Transparencia en España*. Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya.html [Consultado el 28-10-2024].
- Consejo de Transparencia de España (2023). *Estadísticas globales 2023*. Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2023/Estadisticas-Globales-2023.html [Consultado el 28-10-2024].
- Comisión Europea (2019). *Past, Present and Future of Democracy*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/past-present-and-future-democracy_en [Consultado el 28-10-2024].
- Curtin, D. y Meijer, A. (2006). "Does Transparency strengthen legitimacy?". *Information Polity*, 11(2): 109-122. Disponible en: <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000091> [Consultado el 28-10-2024].
- El Confidencial (2024). "Un juez imputa a Begoña Gómez por tráfico de influencias". *El Confidencial*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2024-06-04/juez-imputa-begona-gomez-trafico-influencias_3896112/ [Consultado el 28-10-2024].
- Finol Romero, T. (2019). "Transparencia, corrupción y democracia en América Latina: Teoría y praxis". *Revista Espacios*, 40(27): 17-26. Disponible en: <https://www.revistaespacios.com/a19v40n27/a19v40n27p17.pdf> [Consultado el 28-10-2024].

- Gobierno de España (2024e). *Planes de Acción de Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/planes-accion-antteriores/iPlanAccion.html> [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2023c). *IV Plan de Gobierno Abierto*. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2a0d9dfb-0ee6-4329-a254-c83b09835f06/170123%20IV%20PLAN%20DE%20GOBIERNO%20ABIERTO_ACTUALIZACION.pdf [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2024d). *Informe sobre transparencia*. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:80dadb75-453a-4329-a81a-d5052ecf5e0d/NI_GT%20Transparencia%2020240507.pdf [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2023b). *Conclusiones de reuniones del subgrupo*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f784d2f2-2276-4f9f-a817-67e7a8c3ceac/23012023%20CONCLUSIONES%20REUNIONES%20SUBGRUPO%20publicar.pdf> [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2023). *Proceso de consulta*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d73185c1-6d55-47f5-81cd-451357adce1b/22%20Proceso%20de%20consulta%20LdT%2025012023.pdf> [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2024c). *Documento marco V Plan*. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:145644ea-1149-4250-a5b8-06513778aab6/2024%20documento%20marco%20V%20Plan_ aprobado_ACTUALIZADO.pdf [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2024). *Propuestas del V Plan*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/VPLAN/PropuestasSC.html> [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2024a). *Nota Informativa-Taller GA*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:da755cc5-9f82-4fed-b171-cd72c89e33fb/Nota%20Informativa%20-%20Taller%202%20GA%2020240620.pdf> [Consultado el 28-10-2024].
- Gobierno de España (2024b). *Plan de Acción por la Democracia*. Disponible en: https://www.mpr.gob.es/precom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf [Consultado el 28-10-2024].
- INAP (2024). *Nuevo Portal de Transparencia de la AGE*. Disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT15-NuevoPortalDeTransparenciaDeLaAGE.pdf/df1a93a-12fa-a426-99ae-b94f566905a4> [Consultado el 28-10-2024].
- INAP (2024b). *Transparencia desde el diseño*. Disponible en: <https://www.inap.es/documents/10136/2342224/GT14-TransparenciaDesdeElDise%C3%B1o.pdf/1fcdf1be-b10e-16c5-f87d-691fda9d0ed7> [Consultado el 28-10-2024].
- INAP (2024c). *Consenso por una administración abierta*. Disponible en: <https://www.inap.es/en/consenso-por-una-administracion-abierta#entregables> [Consultado el 28-10-2024].
- International IDEA (2021). *Global State of Democracy Indices: About*. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/about> [Consultado el 28-10-2024].
- La Moncloa (2024). *Actividad del Presidente Sánchez en el Congreso de los Diputados*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2024/170724-presidente-sanchez-congreso-diputados.aspx> [Consultado el 28-10-2024].
- Newtral (2023). *Reforma de la Ley de Transparencia*. Disponible en: <https://www.newtral.es/reforma-ley-transparencia/20230316/> [Consultado el 28-10-2024].
- Ministerio de Justicia (2024). *El Gobierno presenta el Plan de Acción de Democracia*. Disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/institucional/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/170924-gobierno-presenta-plan-accion-democracia>

Ministerio de Política Territorial (2024). *Plan de acción*. Disponible en: https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf [Consultado el 28-10-2024].

Open Government Partnership (2011). *Open Government Declaration*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/> [Consultado el 28-10-2024].

ParlAméricas (2020). *Transparencia y acceso a la información*. Disponible en: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Transparency_Access_SPA.pdf [Consultado el 28-10-2024].

Pérez, J., Agüero, B. y Cannata, P. (2023). *Informe España*. Comillas. Disponible en: <https://blogs.comillas.edu/informeespana/category/informe-espana/> [Consultado el 28-10-2024].

Polétika (2024). Polétika. Disponible en: <https://www.poletika.org/> [Consultado el 28-10-2024].

Political Watch (2024) “Manifiesto Plan de Acción por la Democracia”. *Political Watch*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1jP8cjqFU58zBpg3BSdWJC-KezWyh5S45F/view> [Consultado el 28-10-2024].

Pro Acceso (2006). Pro Acceso. Disponible en: <https://www.proacceso.org/> [Consultado el 28-10-2024].

Qué Hacen los Diputados (2024). *Acortando distancias entre la ciudadanía y sus representantes políticos en el congreso de los diputados de España desde 2011*. Disponible en: <https://quehacenosdiputados.es/acerca> [Consultado el 28-10-2024].

Sandoval-Almazán, R. (2015). “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”. *Convergencia*, 22(68). Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352015000200203 [Consultado el 28-10-2024].

Transparency International (2014). *Open Governance Standards*. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/TI_open_governance_standards.pdf [Consultado el 28-10-2024].

Uvalle Berrones, R. (2016). “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 61(226). Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182016000100199#B15 [Consultado el 28-10-2024].
Yorokobu (2013). *Colibri: un espacio para la creatividad*. Disponible en: <https://www.yorokobu.es/colibri/> [Consultado el 28-10-2024].

4

Las dinámicas centrífugas de la competencia política y los pactos de gobierno

por JUAN RODRÍGUEZ TERUEL *y* BONNIE FIELD

4.1 INTRODUCCIÓN

El año 2023 significó un ejercicio de reconstrucción del sistema de partidos con el protagonismo de los partidos tradicionales, pero sobre unas bases sustantivamente distintas. Tras casi cuatro años sin elecciones de ámbito estatal, en 2023 se iniciaba un nuevo ciclo electoral en todos los niveles que vehicularía la rendición de cuentas a una legislatura, tanto estatal como en las diferentes autonomías, de gobiernos de izquierda del Partido Socialista (PSOE) y sus diferentes aliados, empezando por la coalición liderada por el Presidente Pedro Sánchez. También permitiría observar las consecuencias de la estrategia de crispación desplegada por los partidos de la oposición (Partido Popular/PP, Vox y Ciudadanos), y que había consolidado una dinámica de polarización profunda entre izquierdas y derechas. Finalmente, y de forma más general, el ciclo electoral iniciado en 2023 iba a ser visto como un ejercicio de balance de las transformaciones acaecidas en el sistema de partidos en los años previos. Para valorar estos aspectos, en este capítulo se analiza el alcance de los resultados generados por el ciclo electoral hasta finales de año (que ha incluido comicios municipales, autonómicos y generales), y las implicaciones que estos nos revelan sobre el funcionamiento actual de la democracia española, al menos en el ámbito de la representación electoral y de partidos.

De entrada, hay que tener en cuenta algunas diferencias importantes en el contexto previo a este ciclo electoral respecto a las diversas elecciones que se han venido celebrando en el decenio anterior. Por primera vez desde 2008, en 2023 PSOE y PP se presentaban a unas elecciones con perspectivas de mejorar simultáneamente sus resultados frente al resto de oponentes. El hundimiento socialista en 2011 abrió una etapa de progresivo encogimiento del apoyo electoral recibido por los dos grandes partidos. El PSOE no volvería a recuperar apoyos hasta 2019, una vez ya había regresado al poder. Pero entonces fue el PP el que experimentó una verdadera crisis en el espacio de la derecha, atenazado por Ciudadanos a su izquierda y por la llegada de Vox a su derecha. De hecho, en abril de 2019, la suma de los dos principales partidos parlamentarios alcanzó el 45,4% de los votos, el porcentaje más bajo de toda la democracia, y 30 puntos menos respecto a la media de 1977-2011. A pesar de todo, al inicio de 2023 los dos partidos tradicionales habían logrado reafirmar su predominio en cada espacio y revertían con ello la tendencia a la fragmentación del voto hasta ese momento. El reverso de esta situación era la crisis de los nuevos partidos que irrumpieron en la arena política española en 2014. Tanto Ciudadanos (que afrontó el ciclo de 2023 en plena desbandada de sus antiguos dirigentes) como Podemos (de cuyas escisiones sucesivas acabó surgiendo

la plataforma Sumar, creada en abril de 2023) llegaban agotados al nuevo ciclo electoral, a pesar de que lo hacían en posiciones de gobierno en numerosos ejecutivos. Ambos se enfrentaban así al reto de superar un tercer ciclo electoral, un criterio propuesto por algunos académicos para certificar su supervivencia como actores políticos estables (Bolleyer, 2013).

Esta recuperación de los partidos tradicionales contrastaba con lo que se daba en otras democracias de nuestro entorno, como Francia, Italia o Grecia, donde algunos de los principales actores políticos habían sido reemplazados por nuevos agentes. En España, esta resistencia tuvo algunos elementos comunes para ambas fuerzas. PSOE y PP habían tenido que sufrir crisis organizativas internas de carácter traumático a pesar de haber empleado mecanismos de legitimación directa en la elección de sus líderes (tanto Sánchez en 2016 como Pablo Casado en 2022 fueron obligados a dimitir abruptamente). En ambos casos, la recuperación pasó también por reconocer como aliados necesarios para gobernar a las nuevas formaciones que competían por su mismo electorado desde posiciones más a la izquierda o a la derecha, lo que iba a determinar sus políticas de pactos después de las elecciones. Este nuevo escenario implicaba la renuncia a competir genuinamente por el centro, asumiendo una lógica bipolar y centrífuga en la competición electoral y en la colaboración entre partidos.

A esto cabe añadir los efectos del fin del *procés*, el periodo durante el cual el movimiento independentista de Cataluña había reivindicado la secesión unilateral frente a las instituciones estatales. El fracaso del independentismo abrió un periodo de intensa judicialización de la causa, que dejó a sus principales líderes en la prisión o en un peculiar exilio europeo. El Gobierno de Sánchez, incentivado por su debilidad parlamentaria, trató de superar esta anomalía mediante la distensión, concretada, entre otras medidas, en una política de indultos y cambios en el código penal. Esta política de apaciguamiento del conflicto en Cataluña se convirtió a la vez en una fuente de tensión política, debido al rechazo frontal por parte de la derecha, y redujo enormemente el margen de acuerdos entre partidos, también el que había tenido tradicionalmente la derecha española con el nacionalismo conservador periférico. Todo ello contribuía a sellar los bloques políticos a izquierda y derecha, facilitando la mayoría parlamentaria en torno al PSOE, e incorporando también al Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Junts per Catalunya.

En este contexto preelectoral, a principios del año 2023 el escenario político español estaba marcado por un choque de expectativas entre dos escenarios opuestos. Por un lado, la oposición extendida a los gobiernos de coalición entre el PSOE y sus aliados auguraba un fuerte realineamiento electoral que

permitiría una rectificación a la etapa de Sánchez y abriría paso a un periodo de dominio conservador protagonizado por el PP y Vox. Por el contrario, otros se fijaban en una valoración bastante positiva de los diferentes ejecutivos autonómicos, muchos en manos de la izquierda, según los estudios de opinión, que pronosticaban un resultado electoral muy ajustado entre bloques políticos.

Bajo estos parámetros, el ciclo electoral debía dar respuesta a algunos interrogantes sobre el funcionamiento de la democracia española que el debate político había venido planteando, y sobre la conveniencia de determinados escenarios o posibilidades que podrían resultar del nuevo ciclo electoral. Entre otras, ¿hasta qué punto la llegada de los nuevos actores políticos era irreversible? ¿Qué margen dejaba esta nueva situación para pactos transversales entre las dos grandes fuerzas? ¿La mayor fragmentación política sería inevitablemente un motor de bloqueo político como había sucedido en 2015-2016 y 2019? Y con ello, ¿qué riesgos entrañaba la lógica bipolar de la nueva competición partidista? En las próximas páginas vamos a analizar cómo el ciclo electoral de 2023 contribuyó a clarificar estas cuestiones.

4.2 EL VUELCO INSTITUCIONAL EN LA ARENA AUTONÓMICA

El primer episodio del ciclo electoral se dio con las elecciones municipales y autonómicas del 23 de mayo. Por primera vez, las elecciones autonómicas se celebraban solo en 12 comunidades autónomas, debido a que Castilla y León había anticipado la disolución de la legislatura en la primavera del año anterior¹. En las diversas elecciones autonómicas celebradas entre 2020 y 2022 (tanto las de vía rápida como en las mencionadas de Castilla y León y las de la Comunidad de Madrid, también anticipadas y celebradas en mayo de 2021), se habían observado algunas pautas comunes: la victoria de los partidos que venían gobernando (en este sentido, la crisis sanitaria del covid-19 no tuvo efectos disruptivos sobre los ejecutivos que la gestionaron), la ausencia de un efecto claro (a favor o en contra) de la presidencia nacional de Sánchez sobre los resultados autonómicos del PSOE, el hundimiento electoral de Ciudadanos y el retroceso de Podemos, así como el crecimiento de Vox solo allí donde el PP tenía problemas.

Con estos precedentes, los gobiernos que debían pasar las urnas se encontraron con un contexto un tanto contradictorio. Por un lado, existía una valoración

1. En 2019, la Comunidad Valenciana tampoco celebró sus elecciones parlamentarias en la misma jornada que las otras Comunidades con calendario electoral común porque había adelantado la convocatoria cuatro semanas, para hacerla coincidir con las elecciones generales de abril. Actualmente, la mayoría de las comunidades otorgan a sus ejecutivos la facultad de disolver anticipadamente el parlamento, excepto Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia y Canarias. La Comunidad de Madrid puede disolver anticipadamente la cámara, pero la nueva legislatura acabará en la misma fecha que debía haberlo hecho la legislatura disuelta.

generalmente positiva de la acción de los diferentes presidentes autonómicos. Casi todos ellos tenían un nivel de valoración positiva superior a la negativa, con un apoyo especialmente destacado en Aragón, Canarias, Navarra, Castilla-La Mancha, la Rioja o la Comunidad Valenciana, donde más de la mitad del electorado hacía un balance positivo de la presidencia (Figura 1). Solamente en la Comunidad de Madrid, Cantabria o Extremadura, predominaban los juicios negativos, a menudo vinculados a una mala valoración de la persona que ocupaba la presidencia autonómica. Desde esta perspectiva, no era de esperar un fuerte realineamiento electoral en la mayoría de esas Comunidades.

Sin embargo, estas elecciones significaban también la primera oportunidad desde la formación del gobierno de coalición de Sánchez para que la mayoría del electorado español pudiera expresar en las urnas su posición respecto a la política general del gobierno central, especialmente entre aquellos electores más críticos con su gestión y guiados por una fuerte polarización respecto a la personalidad del Presidente Sánchez. Con ello, los dirigentes autonómicos corrían el riesgo de una nacionalización de sus campañas electorales que eclipsase el juicio sobre su acción de gobierno y favoreciese el uso del voto como castigo al Gobierno central (Garmen-



Figura 1: Valoración de la gestión de la presidencia autonómica en el último año.

Fuente: *Elaboración propia con datos extraídos del Estudio CIS 3386 Macroencuesta sobre tendencias en voto autonómico, diciembre 2022.*

Nota: *Entre paréntesis, el partido que tenía la presidencia en cada Comunidad.*

Nota: *PRC (Partido Regionalista de Cantabria).*

dia Madariaga y Riera, 2024). De hecho, Sánchez aceptó ese planteamiento electoral como una suerte de plebiscito contra él y centró su participación en la campaña electoral enfatizando las medidas y promesas lanzadas desde el Gobierno central, en detrimento de la atención a la gestión específica realizada por los diferentes ejecutivos autonómicos. Además, lo hacía en un contexto de disensiones internas entre sus socios de gobierno, con la mala relación entre Sumar y Podemos.

El resultado de las elecciones confirmó las dos tendencias, contradictorias entre sí. El PSOE mantuvo unos niveles de apoyo similares a los de 2019, con leves retrocesos y algunos avances, pero sin romper las fronteras entre bloques electorales. No obstante, ese resultado no fue suficiente para compensar el notable aumento del voto a PP y Vox, que se beneficiaron de la movilización de abstencionistas y de la desaparición de Ciudadanos, reduciendo los costes que había comportado la falta de coordinación electoral en la derecha en las anteriores elecciones (Field y Alonso, 2023). Además, la resistencia del PSOE no se vio correspondida con la de sus socios parlamentarios, que experimentaron retrocesos sensibles en todas las autonomías. La suma de ambas tendencias propició una victoria sin oleada electoral del bloque de la derecha en la mayoría de territorios que dio lugar a un vuelco institucional en casi todos los gobiernos autonómicos debido a

pequeños reequilibrios entre bloques. Esta misma situación se dio en unas pocas decenas de las principales ciudades y capitales de provincia españolas, en las que la suma de PP y Vox forzaron la alternancia en alcaldías de izquierdas (como Valencia, Valladolid, Burgos, Guadalajara, Toledo o Ciudad Real, o Sevilla, donde los votos de Vox no resultaron necesarios).

El alcance de esta recomposición gubernamental en las comunidades autónomas queda reflejado en la Tabla 1. De las 12 Comunidades que celebraron elecciones, solamente Asturias, Navarra y Castilla-La Mancha conservaron ejecutivos de izquierda con los mismos presidentes socialistas al frente y con los mismos socios parlamentarios o de gobierno. En las nueve autonomías restantes se formaron mayorías de derecha: a las ya existentes de Madrid y Murcia, se sumaron las siete restantes donde se produjo una alternancia en el ejecutivo. Es importante subrayar que de este realineamiento solo surgieron tres mayorías absolutas: Comunidad de Madrid y La Rioja (donde la fortaleza del PP dejó poco espacio a Vox) y Castilla-La Mancha, cuyo presidente socialista se caracteriza por tomar una distancia crítica respecto a la política de Sánchez. En el resto de Comunidades, se tuvieron que pactar gobiernos en minoría (Baleares o Cantabria) o de coalición. En ningún caso se planteó la posibilidad de grandes coaliciones compuestas por los dos principales partidos.

Comunidad autónoma	Gobierno composición	Tipo de gobierno	Fecha acuerdo/ investidura	Días elección/ investidura	Extensión acuerdos (palabras)	Participación de Vox
Aragón	PP + Vox	Coalición con mayoría	3 agosto 11 agosto	75	3724	Acuerdo de investidura, participación en el gobierno y Presidencia del Parlamento
Asturias	PSOE + CxAst	Coalición con mayoría	22 julio 19 julio	52	1405	Votó en contra. En la oposición
Baleares	PP	Minoría	29 junio 6 julio	39	6321	Acuerdo de investidura y Presidencia del Parlamento
Canarias	CC + PP + AHÍ	Coalición con mayoría	6 junio 12 julio	55	6912	Votó en contra. En la oposición
Cantabria	PP	Minoría	13 junio 3 julio	36	2093	Votó en contra. En la oposición
Castilla-La Mancha	PSOE	Mayoría	6 julio	39	-	Votó en contra. En la oposición
Extremadura	PP + Vox	Coalición con mayoría	30 junio 14 julio	47	2605	Acuerdo de investidura y participación en el gobierno
Madrid	PP	Mayoría	22 junio	25	-	Se abstuvo en la investidura. En la oposición
Murcia	PP + Vox	Coalición con mayoría	5 septiembre 7 septiembre	102	2019	Acuerdo de investidura y participación en el gobierno
Navarra	PSOE + GB + CN-ZN	Coalición en minoría	7 agosto 15 agosto	79	16.311	Votó en contra. En la oposición
La Rioja	PP	Mayoría	28 junio	31	-	Votó en contra. En la oposición
Comunidad Valenciana	PP + Vox	Coalición con mayoría	13 junio 13 julio	46	1681	Acuerdo de investidura, participación en el gobierno y Presidencia del Parlamento

Tabla 1: Gobiernos de las comunidades autónomas surgidos de las elecciones de mayo de 2023.

Fuente: *Elaboración propia.*

Nota: CxAst (Convocatoria por Asturias); CC (Coalición Canaria); AHÍ (Agrupación Herreña Independiente); GB (Geroa Bai); CN-ZN (Contigo Navarra-Zurekin Nafarroa).

Esto abrió la puerta a la expansión de la influencia de Vox en la arena autonómica. La única excepción se dio allí donde el PP tenía la posibilidad de formar mayorías parlamentarias con actores regionales de centro-derecha fuertes. Así, formó un gobierno de minoría con el apoyo del Partido Regionalista de Cantabria y se sumó a un gobierno de coalición encabezado por los nacionalistas canarios, lo que suscitó en ambos casos el voto en contra de Vox en la investidura. En las otras autonomías donde pudo desalojar al PSOE del gobierno, lo hizo de la mano de pactos de legislatura con Vox. Mientras que en Baleares consiguió que Vox accediera solo al apoyo parlamentario, en el resto el PP se vio forzado a ceder puestos de gobierno dentro de una coalición con la derecha radical.

Aunque el PP ya había permitido el acceso de Vox al Gobierno de Castilla-La Mancha tras las elecciones del 2022 en aquella Comunidad, los nuevos pactos marcaron un avance de Vox en la expansión institucional y en su capacidad de influir sobre la agenda política de los ejecutivos autonómicos. Además, el proceso de negociación generó tensiones entre la dirección nacional del PP y los líderes regionales encargados de llevar las conversaciones, que en un primer momento procedieron sin una estrategia común. Esto resultó especialmente delicado tras la decisión de Sánchez, anunciada el día después de los comicios, de avanzar las elecciones ge-

nerales al 23 de julio, con el fin de hacer coincidir la campaña electoral con las negociaciones para formar gobiernos entre PP y Vox a nivel autonómico. De esta forma, el PSOE esperaba movilizar al electorado de izquierdas que se había abstenido el 28 de mayo y que veía con inquietud los pactos entre las formaciones de la derecha (Rodon y Rodríguez, 2023, p. 342).

Este contexto incentivó la aceleración de los pactos en la derecha, pero no redujo las dificultades en conseguirlos. El primer pacto en cerrarse con Vox fue impulsado por el PP valenciano por sorpresa, dos semanas después de las elecciones, y sin apenas contar con la dirección nacional del partido, lo que causó malestar interno (Méndez, 2023). Por eso, el equipo de Feijoo trató de aumentar el control sobre el resto de acuerdos y de agilizar su resolución para reducir las interferencias en la campaña de las generales. Pero no pudo evitar nuevas polémicas. En Extremadura, la dirección tuvo que forzar a la candidata a la presidencia a aceptar el pacto, que inicialmente rechazaba. En Baleares, Vox tuvo que renunciar a entrar en el ejecutivo a cambio de que el PP aceptara mayores concesiones en políticas controvertidas, como la lingüística. Fruto de estas polémicas, en Aragón y Murcia los pactos se postergaron hasta pasadas las elecciones generales.

La actuación de Vox estuvo condicionada por el dilema entre el acceso a cargos y la influencia en políticas públicas,

como se refleja en el contenido de los acuerdos. A diferencia del ciclo anterior (Field y Alonso, 2024), Vox se encontraba en esta ocasión más interesado en favorecer el acceso a cargos que la simple defensa de políticas, ya que la desaparición de Ciudadanos y el alto apoyo electoral obtenido le generaba incentivos para consolidar esa fuerza mediante la participación en los gobiernos. No obstante, esto no significa que Vox estuviera dispuesto a asumir renunciaciones en algunas de sus prioridades programáticas, que condicionaron los pactos: reversión de políticas feministas, política lingüística en el ámbito educativo en la Comunidad Valenciana y Baleares, cuestiones de identidad y memoria histórica. En general, los pactos entre PP y Vox tuvieron mucha menor extensión que los que el PSOE o el propio PP tejieron con otras fuerzas políticas en Navarra o Canarias (Tabla 1). La excepción fue precisamente el pacto en las Baleares, más extenso que los otros pactos con Vox, donde este partido no entró en el ejecutivo.

4.3 LA CONSOLIDACIÓN DE LOS BLOQUES EN LA ARENA ESTATAL

El ciclo electoral continuó con las elecciones generales anticipadas. Cuando elecciones de diversos niveles se suceden en un espacio corto de tiempo, el orden tiene importancia, porque puede condicionar la movilización de los diferentes electorados o su orientación del voto (Dandoy y Schakel, 2013). Ese mecanismo

fue tenido en cuenta cuando, al día siguiente de las elecciones autonómicas y municipales, Sánchez decidió anticipar al 23 de julio las elecciones generales, previstas inicialmente para finales de año, con el objetivo de solicitar una “clarificación” sobre las preferencias de los votantes.

Detrás de la reacción de Sánchez había una gran disyuntiva sobre cómo interpretar los resultados de mayo. Una primera reacción por parte de políticos y analistas fue leer el 28 de mayo como el inicio de un cambio de ciclo basado en la expansión de la derecha en detrimento de una izquierda castigada por parte de un electorado que rechazaba sus políticas. Quienes compartían esta lectura habían sido persuadidos por el alcance del vuelco gubernamental en municipios y autonomías, al que veían como un anticipo de lo que sucedería en el ámbito estatal. Sin embargo, había margen para una segunda lectura, más matizada, que no perdía de vista la persistencia de los bloques electorales, y entendía el 28 de mayo como una victoria electoral ajustada, producto de la nacionalización de la campaña y de otros aspectos circunstanciales, antes que un realineamiento general del electorado. Desde esta segunda lectura, el vuelco gubernamental producido sobredimensionaba los movimientos entre electores y podría producir fácilmente una reacción entre los votantes menos movilizados de la izquierda y preocupados por el ascenso de Vox, al comprobar las consecuencias políticas de su desmovilización.

La campaña electoral contrapuso ambas lecturas, sobre las que se construyeron los discursos de campaña de PP y PSOE, respectivamente. El esperado solapamiento de la campaña con los procesos de negociación de los gobiernos autonómicos entre PP y Vox hicieron el resto. En este contexto, cobraron especial relevancia las estimaciones sugeridas por el centenar y medio de encuestas de opinión publicadas entre la convocatoria y las elecciones. Esta acumulación de pronósticos infraestimó sistemáticamente el apoyo al PSOE, mientras que sobrestimaba la representación parlamentaria que podrían obtener PP y Vox (Bartomeus, 2023).

Los resultados confirmaron las tendencias que se venían observando a lo largo de la legislatura (la primacía del PP gracias a la desaparición de Ciudadanos, la resistencia de Vox, la lealtad del votante del PSOE y el declive gradual de los actores a su izquierda) y desmintieron los pronósticos generados por las encuestas de las últimas semanas (que de todo ello resultaría una mayoría absoluta de PP y Vox). Los diversos análisis de esas elecciones subrayan el retorno de algunas pautas del sistema de partidos tradicio-

nal (Alonso y Field, 2023; Rodon y Rodríguez, 2023; Verney y Field, 2024).

Quizá el aspecto más importante tras los resultados del 23 de julio es que se exhibieron en su máxima expresión las implicaciones de la organización entre bloques del sistema de partidos actual, caracterizado, por un lado, por una competencia centrífuga y un bajo nivel de movilidad de votantes entre bloques (en 2023 se produjo el segundo registro más bajo desde 2008), y por otro lado, por una política de exclusiones que restringe la posibilidad de pactos cruzados. Una de las derivadas más ilustrativas de la competencia centrífuga producida por esta política entre bloques se observa en el apoyo a PP y PSOE entre los votantes que se ubican ideológicamente en las posiciones de centro. Como se observa en la Figura 2, la suma de ambos partidos no alcanzó en 2023 el 50% de ese espacio, en contraste con el periodo 1993-2011, marcado por una fuerte dinámica de competición centrípeta. Aunque los dos partidos habían recuperado apoyos en el centro respecto a los momentos más bajos del último decenio, en ambos casos quedaban lejos de sus mejores resultados antes de 2015.



Figura 2: Porcentaje de apoyo a partidos entre votantes de las posiciones 5-6 del eje izquierda y derecha.
 Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas poselectorales del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
 Nota: CDS (Centro Democrático y Social); NC (no contesta).

Respecto a la política de exclusiones en los pactos entre partidos, las primeras implicaciones se manifestaron la misma noche electoral y se confirmaron en septiembre, cuando el candidato del partido más votado fracasó en su intento de investidura parlamentaria. Aunque el PP intentó tejer acuerdos con algunos de sus socios tradicionales (PNV o Junts, en la medida en que esta se consideraba heredera del espacio de CiU) para conseguir los cinco escaños que le faltaban para la mayoría absoluta (asegurados los de Vox, Unión del Pueblo Navarro y Coalición Canaria), la presencia de la derecha radical y la dura oposición pública del partido contra el independentismo catalán hicieron imposible cualquier acuerdo.

Otra de las implicaciones de la política de bloques es la mejora de la posición re-

lativa del PSOE a la hora de buscar apoyos parlamentarios entre los grupos nacionalistas. Mientras que, en el pasado, el papel de bisagra lo habían monopolizado PNV y Convergència i Unió (CiU), la pérdida de terreno de estos frente a otros nacionalismos de izquierdas (Bildu –que tras la desaparición de ETA se convirtió en un actor con potencial de coalición–, Esquerra Republicana de Catalunya/ERC o Bloque Nacionalista Galego/BNG) hacía las negociaciones para formar mayorías parlamentarias más complejas, pero le aseguraba al PSOE un caudal de apoyos que en ningún caso podrían pactar con el PP.

En este contexto, el PSOE adoptó un comportamiento muy distinto del que había tenido tras las elecciones de 2015 y 2019. Al mostrarse dispuesto a negociar con todas las formaciones que necesitaba

para formar mayoría, y por tanto abierto a abordar todas las demandas planteadas por estos, el PSOE trataba de evitar los escenarios de bloqueo que condujeran a una repetición de elecciones. Es interesante constatar que los factores institucionales o políticos que en las anteriores legislaturas posiblemente favorecieron el bloqueo y la repetición de elecciones –un escenario que muchos analistas daban por descontado también ahora– (Simón, 2020), en esta ocasión no produjeron ese efecto. Podría pensarse que, incluso, esos precedentes ayudaron a evitar esa repetición ahora.

Evitar la repetición electoral pasaba por reconocer un papel especial a Junts, ya que el resto de formaciones ya habían formado parte de la mayoría parlamentaria en la legislatura precedente y su mantenimiento

parecía más sencillo de garantizar. Desde el primer momento, el PSOE se mostró predispuesto a negociar sobre aspectos de la agenda catalana que hasta entonces había rechazado de plano, especialmente en la cuestión de la amnistía. El resultado fue una negociación que condujo a diversos acuerdos con los principales socios (Tabla 2), en la que destacó el acuerdo con Junts para aprobar una ley de amnistía y una reforma de la financiación autonómica que diera a Cataluña un trato singular. Si bien el anuncio de estos acuerdos generó una fuerte controversia (en el caso de los de Junts y ERC) por el redactado y los relatos políticos que los prologaban, en general, la extensión y la concreción de estos acuerdos fue muy superior a los que se habían alcanzado en la legislatura anterior.

Partido	Fecha del acuerdo	Extensión (palabras)	Principales medidas
Sumar	24 de octubre	12.653	Agenda de medidas económicas, sociales, de género y medioambientales
Junts	9 de noviembre	1544	Ley de Amnistía, y compromiso para negociar acuerdos sobre un cambio del modelo de financiación y avance en el reconocimiento nacional y el autogobierno
ERC	2 de noviembre	5196	Mejora de la financiación autonómica, traspaso íntegro de los servicios ferroviarios de cercanías y regionales, continuación en la agenda desjudicialización del <i>procés</i> , mantenimiento de la mesa bilateral de diálogo político
PNV	10 de noviembre	3131	Reforma del autogobierno, transferencia de competencias diversas, especialmente en el ámbito de seguridad y económico
BNG	2 de noviembre	1571	Transferencia de competencias incluidas en el Estatuto, medidas de género, e inversiones en infraestructuras

Tabla 2: Acuerdos de investidura alcanzados por el PSOE y sus socios parlamentarios.

Fuente: Elaboración propia.

Las negociaciones se desarrollaron a un ritmo ágil. Teniendo en cuenta la investidura fallida de Feijoo, tras las elecciones el Gobierno apenas estuvo en funciones 116 días, un tiempo sustantivamente menor que en los últimos ciclos. Como resultado, Sánchez fue investido con más apoyos de los que tuvieron en su momento Leopoldo Calvo Sotelo en 1981 (aunque el 23-F arrojaría luego las abstenciones de la primera votación a su favor), Felipe González en 1989, José Luis Rodríguez Zapatero en 2008, Mariano Rajoy en 2016 o el propio Sánchez en la anterior legislatura. De hecho, solo tendría en contra al bloque formado por PP/UPN y Vox.

4.4 EL ESCENARIO RESULTANTE: INCENTIVOS CENTRÍFUGOS Y REFORMAS POLÍTICAS

Con la reedición del gobierno de coalición entre PSOE y las formaciones reunidas en torno a Sumar, se ponía fin al año electoral, aunque no al ciclo. A pesar del fracaso en lograr la alternancia, el PP apostó a que el coste político asumido por el PSOE en sus nuevos pactos con el independentismo catalán y las dificultades para aprobar y desplegar la amnistía acabarían generando un desgaste político difícil de soportar. De acuerdo con esa expectativa, la segunda parte del ciclo electoral que culminaría con las elecciones europeas en junio de 2024 podría convertirse en el punto de crisis de la nueva mayoría parlamentaria (García de Blas, 2024).

¿Hasta qué punto era esa expectativa coherente con el nuevo escenario político resultante de las elecciones celebradas en 2023? Si bien es cierto que esos comicios devolvieron la política española a un escenario en el que los dos grandes partidos concentran de nuevo buena parte del voto y de los escaños (ambas fuerzas volvían a superar la barrera de los 100 escaños cada una), persisten elementos que nos indican que España está transitando todavía de un sistema de partidos cercano a lo que Giovanni Sartori (1976) denominaba pluralismo polarizado (que estuvo cerca de materializarse en abril de 2019) hacia uno de pluralismo limitado o moderado, sostenido sobre los dos grandes partidos y sus potenciales aliados.

No obstante, a finales de 2023 algunos aspectos impedían todavía la recuperación de esa competencia centripeta característica del modelo de Sartori. La elevada propensión a la volatilidad aún del voto de centro (y especialmente las dificultades que el PSOE tiene para disputarlo) obligan a los dos grandes partidos a atender la competición que promueven sus socios desde los extremos (Rodríguez-Teruel, 2024). En el caso del PP, hemos visto cómo esto favoreció la proliferación de pactos con Vox en autonomías y municipios (Field y Alonso, 2024). Pero, a la vez, la fuerza relativa de Vox, cuando es necesaria para el PP, le cierra el paso al pacto con otros actores moderados del ámbito regional. En el caso del PSOE, su bajo nivel de apoyo en el centro le obliga a atender con

mayor debilidad las demandas de sus aliados nacionalistas, lo que alimenta la suspicacia o el rechazo entre sus posibles votantes moderados (Garmendia Madañaga y Riera, 2022). Como resultado, de momento, esto favorece discursos polarizadores contra los aliados del bloque contrario (la derecha radical, el secesionismo) en detrimento de una competencia genuinamente centrípeta.

El escenario derivado es el de un cierto estancamiento de los espacios ideológicos en el electorado español. Como muestra la Figura 3, la existencia de bloques ideológicos en el sistema de partidos español no es nueva, ni su tamaño es diferente al que se viene manifestando desde hace años. Mientras que el número de votantes de las formaciones estatales de izquierda ha tendido a reducirse respecto al pico que alcanzaron en la etapa de Zapatero, la derecha permanece estancada cerca de los 11 millones de votantes. Es interesante constatar que, mientras la fragmentación en la izquierda, con la llegada de Podemos, no contribuyó a detener el declive de los apoyos de ese bloque (en favor de la izquierda periférica o del abstencionismo), la aparición de nuevos partidos en la derecha sí ha permitido mantener su número de votos.

En último extremo, el empate relativo entre ambos bloques ideológicos deja la formación de gobiernos a expensas de la posible desmovilización de votantes de alguno de los dos bloques (como sucedió en 2000 y 2011 en la izquierda). En contextos de alta movilización, las mayorías

parlamentarias seguirán dependiendo de los pequeños partidos de ámbito no estatal. Además, como hemos comentado anteriormente, los reequilibrios entre las diferentes fuerzas nacionalistas reducen las opciones de cooperación con la derecha tradicional, especialmente mientras Vox sea un actor influyente.

En este punto, es importante valorar el impacto que ha tenido la política de normalización desplegada en Cataluña por el Gobierno de Sánchez, incentivado por sus pactos con ERC y Junts. Si la crisis territorial en Cataluña fue un factor clave en la división de la derecha y el despegue de Vox (Rodríguez-Teruel, 2020; Turnbull-Dugarte, 2019), cabría esperar que su apaciguamiento favoreciera al PP frente a este último.

En ese sentido, el hecho de que los diversos acuerdos del PSOE y su gobierno en materia de desjudicialización del asunto catalán se hayan producido en el marco de las negociaciones de investidura ha favorecido un discurso deslegitimador por parte de la oposición. No obstante, a la luz de la evolución del último decenio, resulta interesante señalar el contraste entre la incapacidad de llegar a acuerdos entre los grandes partidos para impulsar reformas y políticas de largo alcance, incluso a pesar del protagonismo que tuvo Ciudadanos durante los últimos años, y el papel impulsor que han tenido las investiduras como mecanismo facilitador de acuerdos. No se trata de un aspecto novedoso, porque la política española ha sido propensa a los pactos y acuerdos

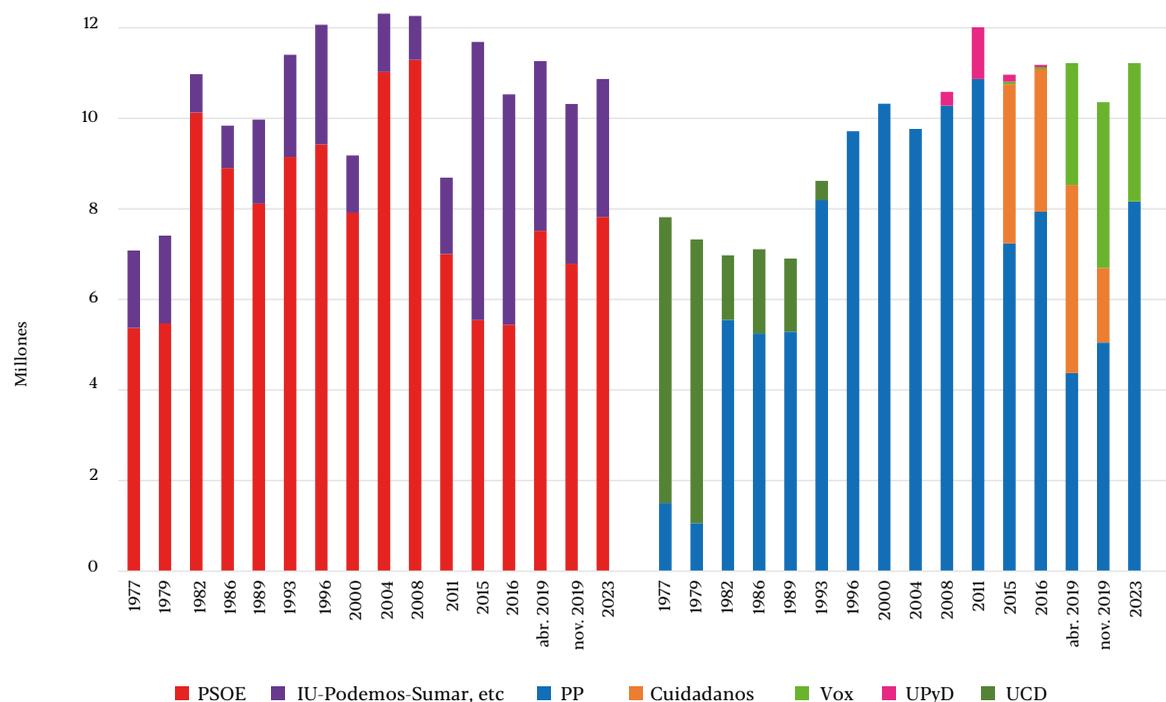


Figura 3: Número votantes en los bloques estatales de izquierda y derecha en cada elección general.

Fuente: *Elaboración propia.*

Nota: IU (Izquierda Unida); UPyD (Unión Progreso y Democracia); UCD (Unión de Centro Democrático).

mediante intercambios multinivel alcanzados normalmente en contextos de investidura y de necesidad parlamentaria (Field, 2016). Pero resulta paradójico que haya sido precisamente la política de bloques la que ha podido favorecer decisiones de alto riesgo político en los últimos años, a pesar de darse en un contexto de polarización partidista. El contrapunto a esta práctica es el riesgo de que se instale un discurso de deslegitimación institucional en la oposición ante la falta de participación en reformas y cambios de reglas y procedimientos sustanciales para el sistema político.

4.5 CONCLUSIONES

1. El ciclo electoral iniciado el año 2023 consolidó la recuperación de los dos grandes partidos en sus respectivos espacios electorales. En un contexto internacional de declive y crisis de las fuerzas políticas tradicionales, la resistencia de PP y PSOE aparece como uno de los pocos casos de estabilidad y adaptación de estas fuerzas. Ambos partidos han experimentado situaciones comunes durante estos años (aplicación de medidas de democracia interna, crisis internas de lideraz-

- go, pérdida de apoyos en el electorado de centro, aparición de nuevos competidores en sus márgenes extremos). No obstante, el anclaje de su voto, sus estructuras territoriales, de partido y de gobierno, y las reglas electorales les han ayudado a contener el auge de las nuevas formaciones políticas.
2. En paralelo, este ciclo ha certificado el fracaso de los nuevos partidos como proyectos orientados a reemplazar a PP y PSOE. La crisis de Podemos y la desaparición de Ciudadanos son casos ejemplares de los límites experimentados por la nueva política que irrumpió en la década pasada. La creación de Sumar como instrumento para vincular una difícil unidad a la izquierda del PSOE sirvió para contener la caída de apoyos en el nivel estatal, pero no para evitar el vuelco institucional en las arenas autonómica y municipal. De momento, Vox logró resistir en las elecciones de 2023, y pasó de una estrategia basada en los votos y la influencia política a otra que priorizaba el acceso a cargos de gobierno.
 3. A diferencia de ciclos anteriores, en esta ocasión, los principales actores implicados en la formación de mayorías de gobierno supieron evitar el bloqueo. A pesar de que se daban parámetros similares a los que en 2015 y 2019 habían favorecido el fracaso de las investiduras y la repetición de las elecciones, en 2023 tanto en la formación de mayorías parlamentarias autonómicas como, sobre todo, en la negociación para una mayoría en el Congreso, los partidos tradicionales fueron capaces de abrir pactos con fuerzas nuevas para iniciar la legislatura.
 4. En el ciclo de 2023, las investiduras han aparecido, una vez más, como el principal mecanismo para favorecer acuerdos y coaliciones que impulsen reformas y agendas políticas de cambio (en un sentido ideológico u otro). Frente a posiciones que consideran que la negociación sobre ciertas políticas y cuestiones controvertidas no debería darse en el marco de investiduras, la política española sigue demostrando que las investiduras parlamentarias son una ventana de oportunidades prolífica para promover cambios políticos relevantes, aunque a menudo sin buscar el consenso con la oposición o adoptando acuerdos que suscitan rechazo social en el resto de votantes.
 5. El riesgo de impulsar tales acuerdos sin contar con la oposición durante la tramitación posterior es la propagación de discursos de deslegitimación por quienes quedan fuera de las mayorías. El año político de 2023 mostró algunos episodios de creciente crispación social impulsada desde la oposición (relacionados con la amnistía o la política de género). Cabe plantearse si esta crispación es el resultado inevitable de la competición política en un contexto de política de bloques, o bien si refleja la opción de un comportamiento gubernamental poco receptivo ante las demandas de la oposición.

Bibliografía

- Alonso, S. y Field, B.N. (2023). "Peripheral parties hold the key in the aftermath of the Spanish elections". *The Loop*. ECPR's Political Science Blog. Disponible en: <https://theloop.ecpr.eu/peripheral-parties-hold-the-key-in-the-aftermath-of-the-spanish-elections/> [Consultado el 28-10-2024].
- Bartomeus, O. (2023). "Abandonad toda esperanza". *El País*, 18 de julio. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-07-19/abandonad-toda-esperanza.html> [Consultado el 28-10-2024].
- Bolleyer, N. (2013). *New parties in old party systems. Persistence and decline in seventeen democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dandoy, R. y Schakel, A. H. (eds.) (2013). *Regional and national elections in Western Europe. Territoriality of the vote in thirteen countries*. London: Palgrave Macmillan.
- Field, B. y Alonso, S. (2023). "Election in Spain: Faustian pact with far right looms?" *Social Europe*. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/election-in-spain-faustian-pact-with-far-right-looms> [Consultado el 28-10-2024].
- Field, B.N. (2016). *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios: Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Field, B.N. y Alonso, S. (2024). "Cracking the door open: Governing alliances between mainstream and radical right parties in Spain's regions". *Revista Española de Ciencia Política*, 64, pp. 37-64.
- García de Blas, E. (2024). "Feijóo siembra el desconcierto en el PP al abrirse a una moción de censura con Junts". *El País*, 3 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2024-06-04/fejoo-siembra-el-desconcierto-en-el-pp-al-abrirse-a-una-mocion-de-censura-con-junts.html> [Consultado el 28-10-2024].
- Garmendia Madariaga, A. y Riera, P. (2022). "Territorial polarisation after radical parties' breakthrough in Spain". *South European Society and Politics*, 27(1), pp. 51-73.
- Garmendia Madariaga, A. y Riera, P. (2024). "The nationalisation of subnational elections in polarised Spain: the May 2023 regional and local elections". *South European Society and Politics*, 28(2), pp. 231-258.
- Méndez, L. (2023). "Feijóo se planta: 'No más pactos como el de Valencia'". *El Mundo*, 17 de junio. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-generales/2023/06/17/648ddf5621efa0b7528b45b5.html> [Consultado el 28-10-2024].
- Rodon, T. y Rodríguez, I. (2023). "A bitter victory and a sweet defeat: the July 2023 Spanish general election". *South European Society and Politics*, 28(3), pp. 335-357.
- Rodríguez-Teruel, J. (2020). "Polarisation and electoral realignment: the case of the right-wing parties in Spain". *South European Society and Politics*, 25(3-4), pp. 381-410.
- Rodríguez-Teruel, J. (2024). "La polarización del centro enfangó la política". *El País*, 1 de mayo. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2024-05-02/la-polarizacion-del-centro-enfangola-politica.html> [Consultado el 28-10-2024].
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simón, P. (2020). "Two-bloc logic, polarisation and coalition government: the November 2019 general election in Spain". *South European Society and Politics*, 25(3-4), pp. 533-563.
- Turnbull-Dugarte, S.J. (2019). "Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox". *Research and Politics*, 6(2). DOI: <https://doi.org/10.1177/2053168019851680> [Consultado el 28-10-2024].
- Verney, S. y Field, B.N. (2024). "The 2023 elections in Greece and Spain: evolving party systems in post-crisis Southern Europe". *Journal of Common Market Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.13658> [Consultado el 28-10-2024].

5

Polarización, democracia y relevo generacional

por ORIOL BARTOMEUS

*No me fui a la Luna, me fui más lejos.
Porque el tiempo es la distancia más larga
entre dos puntos
Tennessee Williams, El zoo de cristal*

5.1 INTRODUCCIÓN

El año pasado, la Fundación del Español Urgente (Fundéu RAE), una organización promovida por la Real Academia de la Lengua y la Agencia EFE con el objetivo de “impulsar el buen uso del español en los medios de comunicación”, eligió “polarización” como palabra del año por su “elevada presencia en los medios de comunicación durante los últimos meses”, como concepto que alude a “situaciones en las que hay dos opiniones o actividades muy definidas y distanciadas (en referencia a los polos), en ocasiones con las ideas implícitas de crispación y confrontación (...). Es habitual encontrar en los medios, ejemplos que aluden a diversas formas de polarización a nivel mundial: la polarización de la sociedad, de la política, de la opinión pública, de las posturas en las redes sociales, etc.”.

La elección del concepto responde a un hecho incuestionable que se ha ido observando en la última década, por un lado, y a la ingente cantidad de literatura, científica¹ o de divulgación, que hace referencia al concepto “polarización” como expresión de ese contexto, lo cual ha acabado calando en los medios de comunicación. Vivimos, pues, en un mun-

do polarizado, es decir, un mundo que tiende a configurarse en base a la competencia descarnada entre dos opciones antagónicas, situadas en las antípodas, y que no aceptan la legitimidad de la contraria, creando un escenario de pugna permanente sin posibilidad de solución aparente.

Este concepto, como señala la Fundéu RAE, no pertenece solo a la arena política, sino que se ha expandido a lo largo y ancho del tejido social y de la actividad humana. Su presencia es visible en todos los ámbitos, desde la geopolítica hasta la comunicación, desde los estilos de vida a las opiniones sobre cualquier tema. El mundo entero, por decirlo así, se nos ha ido polarizando a lo largo de los últimos años, lo cual es aún más impactante porque veníamos de una etapa histórica en la que dominaban las fuerzas centrípetas, hasta el punto de hacernos creer que la lógica histórica empujaba a la humanidad “indefectiblemente” hacia un mundo cada vez más alejado de la confrontación, un mundo que se basaba en un consenso general en torno a un sistema de valores ampliamente compartido y sobre el cual no existía un disenso significativo (Fukuyama, 1992).

La polarización nos encontró con la guardia baja y no supimos darle una explicación en los primeros compases, a pesar de que se acumulaban las evidencias de que algo estaba cambiando profundamente la naturaleza de nuestro mundo.

1. En esta publicación, en su edición de 2020: “La polarización política en España”, de Mariano Torcal.

Fueron los años en los que todo lo que “no podía pasar”, efectivamente pasaba. El triunfo del Brexit, la victoria de Trump, la aparición exitosa de nuevas fuerzas políticas y la subsiguiente caída de las fuerzas centrales del sistema político.

La idea de la polarización da sentido a este cambio de raíz, apuntando directamente a la transformación de nuestra realidad, al triunfo de fuerzas centrífugas y a la articulación de espacios cerrados, ubicados en los extremos del sistema, con capacidad de atraer a una cantidad ingente de individuos y, al hacerlo, modificar de forma evidente el equilibrio social y político².

5.2 LAS RAÍCES DE LA POLARIZACIÓN

La naturaleza telúrica de la polarización hace difícil discernir sus orígenes, aunque es algo a lo que el ámbito académico ha dedicado grandes esfuerzos. Por un lado, parece evidente que la crisis mundial de 2008 es en parte responsable de la transformación de nuestro mundo, aunque algunos estudios indicarían que la polarización ya había surgido antes (Kleinfeld, 2023), tan pronto como a principios de los años noventa. En España, un rastro de ello lo podemos encontrar en la llamada “legislatura de la crispación”, de 1993 a 1996, cuando el estilo opositor del Partido Popular muestra alguno de

los rasgos que posteriormente se asociarán a la polarización.

Sin embargo, no es hasta la crisis global cuando se empieza a entender el nuevo mundo que surge de ella como un escenario dominado por las tensiones centrífugas y las posiciones radicalizadas, a veces situadas en los confines del sistema, cuando no directamente fuera de él, y proponiendo hasta cierto punto su desmantelamiento. La consecuencia de la crisis financiera es lo que se vino a llamar una crisis de representación política que afectó a prácticamente todas las democracias (y a algunos regímenes no democráticos, como los países árabes), que vieron surgir opciones definidas como *anti-establishment* con capacidad de reunir a un número importante de apoyos.

Este éxito (en algunos casos relativo, en otros absoluto) va más allá de unas circunstancias particulares del ámbito económico o político y apunta a algo más amplio. La crisis derivada del colapso financiero global no solo ponía en cuestión el manejo económico mundial y el papel de los gobiernos en él, sino que implicaba la impugnación de algunos de los elementos centrales del sistema de valores que daba sentido al sistema político y social nacido a finales de los años setenta. Lo cual, a su vez, implicaba un colapso más profundo que un simple reemplazo de unos partidos por otros o de una élite social por otra. Era el propio

2. Para un análisis de la situación española a este respecto en base a las elecciones del año 2023, se recomienda leer, si no se ha hecho ya, el capítulo 4 de este mismo informe.

núcleo del sistema y sus valores esenciales los que se ponían en cuestión. Una parte significativa de la población entendió, a raíz de la crisis, que se habían acabado las seguridades que daba el sistema y que su posición social y económica estaba en entredicho y se había hecho más incierta. De ahí el triunfo de las propuestas que impugnan al sistema en su totalidad, el trasvase de apoyo de las fuerzas centrales a las opciones periféricas que propugnan salidas del sistema de mayor o menor alcance.

En este sentido, la tendencia polarizadora se explica como reacción a una etapa, la previa a 2008, dominada por las fuerzas moderadas centrípetas, aquello que llegó a denominarse “el pensamiento único” (Ramonet, 1995), y su derivada factual, la “corrección política”. A partir de la quiebra que significó 2008, el mundo gira en sentido contrario, hacia la fragmentación polarizada, hacia los extremos.

Esta tendencia, sin embargo, no puede entenderse completamente si solo nos fijamos en el punto de vista político. El triunfo de las opciones antisistema no es entendible sin apuntar a otro fenómeno coetáneo, que es la fragmentación de los medios de comunicación y la crisis de los agentes intermedios. Sin ello, seguramente la polarización no hubiese sido posible, o no en la medida en que se ha producido.

La fragmentación del espacio de comunicación, que es anterior a la irrupción de las redes sociales, favorece la

desarticulación del espacio social. De alguna manera coadyuva a la centrifugación de la sociedad, haciendo posible la coexistencia de entornos independientes entre sí, autosuficientes y retroalimentados, que son la base de la polarización, en forma de burbujas y cámaras de eco. Su irrupción no responde tanto a un interés político por fragmentar la sociedad como a la adaptación a un nuevo escenario en el que los grupos empresariales no pugnan entre sí por la mayoría de la audiencia, sino que buscaban la fidelización de microaudiencias, a las que había que nutrir de contenidos definidos para su perfil. Es un cambio del modelo de negocio (Verdier y Missika, 2023) que, sin embargo, va mucho más allá de las propias empresas y tiene un impacto social y político de largo alcance.

Esta transformación, que es como se ha dicho anterior a la irrupción de las redes, conduce a las empresas de comunicación (principalmente, las cadenas de televisión) a definir una programación singular para capturar un “nicho de mercado” que tal vez no sea muy numeroso, pero que puede resultar muy fiel. El modelo de negocio de las grandes cadenas que predominaron entre los años sesenta y la primera década del nuevo siglo las llevaba a hacer una programación “para todo el mundo”, con el objetivo empresarial de conseguir la mayor porción de la audiencia posible. En el nuevo contexto las cadenas se especializan, con lo que su programación va dirigida a un segmento (*target*) específico, al que se le

ofrece una programación hecha a medida para facilitar su fidelización.

La aparición de las redes sociales amplifica e intensifica esta tendencia, que conlleva la creación de nichos fieles a los que se alimenta con productos de su agrado. La introducción del algoritmo como mecanismo de selección de los contenidos a los cuales acceden los usuarios representa un paso más allá en la misma dirección. Así, el espacio comunicativo se hace más plural, pero menos compartido, más fragmentado y, a la vez, más cerrado.

Esta tendencia se vincula con un ansia extendida entre los individuos por juntarse, formar comunidades y pertenecer. Esto es una derivada de la crisis de 2008, que dejó a la intemperie al individuo emancipado de los noventa, lo cual le impulsó a buscar un refugio en el cual sentirse seguro.

5.3. LAS CONSECUENCIAS DE LA POLARIZACIÓN

La crisis del sistema y la fragmentación del espacio comunicativo favorecen la polarización, en el sentido en que favorecen a las fuerzas centrífugas mediante la debilitación de los “espacios de encuentro”. A ello contribuye también la crisis de la autoridad y de los agentes intermedios, esos que ordenaban el discurso social, priorizando y jerarquizándolo. En los últimos años, la burbujización de la sociedad ha llevado a una crisis de los espacios comunes, que implica una crisis

también del consenso y de la posibilidad de llegar a acuerdos.

En este sentido, la polarización ideológica, la aparición de nuevas formaciones políticas en los márgenes del sistema e incluso la radicalización de formaciones que anteriormente habían ocupado un espacio central (el caso de CiU en Cataluña a partir de 2012 es paradigmático), podría responder simplemente a un proceso de adaptación al nuevo contexto. En un mundo del que ha desaparecido el “gran centro” que había dominado el juego político en los últimos cuarenta años, los partidos también buscan (como los medios) capturar una audiencia lo más fiel posible, y eso pasa indefectiblemente por transformar su mensaje y sus propuestas. Si en los noventa se hablaba de viajes al centro, de terceras vías, ahora lo que parecería conveniente para un partido sería la tendencia contraria.

Esto también implica una idea de fondo, y es que la política posiblemente haya perdido parte de su capacidad de arrastre social, en el sentido de que la política actual va a remolque, se adapta a una realidad que le es impuesta, es hasta cierto punto incapaz de consolidar un espacio de liderazgo desde el que modular el debate público. Parte de ello se explica por la pérdida de preeminencia de la política en este nuevo mundo, en parte por la propia crisis de sistema y en parte por la desaparición de los agentes ordenadores de la conversación pública, que se ha hecho más fragmentaria y menos jerarquizada. Además, hoy los ac-

tores políticos deben pugnar por la atención de una ciudadanía a la que le llegan centenares de estímulos al minuto de las más diversas índoles, imposibles de ordenar y jerarquizar (ya lo hace el algoritmo, siguiendo criterios puramente de oportunidad comercial).

La lucha descarnada por la atención ha modificado la manera en que la política se presenta ante el ciudadano. Es una política obligada a ser más mundana, que ha perdido su pedestal, que se ha desacralizado y popularizado, adentrándose más en un camino que ya se inauguró con la aparición de la televisión. Desde entonces la política tiene una parte de espectáculo, de imagen más que de discurso. La actual fragmentación comunicativa ha obligado a la comunicación política a priorizar mensajes de tipo espectacular y apocalíptico, con el único objetivo de poder capturar la atención de la ciudadanía aunque sea por un segundo.

En este sentido, es posible entender que los políticos en realidad “no quieren” polarizar el debate público, pero han entendido que para “existir”, eso es, para “aparecer” en el radar del ciudadano, necesitan adaptarse a ese nuevo marco comunicativo, necesitan pugnar en ese griterío permanente con todos los demás participantes, con lo cual se ven “obligados” a lanzar propuestas cada vez más sorprendentes, con el único objetivo de que capten la atención.

Por eso, en cierta medida es por lo que las opciones *freak* triunfan, porque rompen la monotonía comunicativa y

consiguen llegar al ciudadano. En ese momento, todos los partidos y líderes, sean de la fuerza que sean, se ven arrastrados a adoptar el mismo modelo. Al hacerlo, arrastran a los electores, de manera que pasamos de lo que se llama polarización ideológica a la polarización afectiva. Es decir, a la creación en la sociedad de trincheras de opinión, agregaciones de individuos que se entienden como un grupo de afinidad enfrentado a otro que defiende la posición contraria y al cual no se le reconoce legitimidad. De manera que la pugna que se establece entre ellos es esencial, identitaria, y no existe acuerdo posible. Son o ellos o nosotros.

Esta configuración polarizada de la sociedad y del campo político responde a la creciente desaparición de los espacios de encuentro, ya sea en el campo mediático o en el propio campo espacial, en el que se da una auténtica segregación geográfica, con la “especialización” de barrios, lo que conlleva una especialización de todos los ámbitos de vida social (la consabida segregación escolar, por ejemplo). Esa distancia creciente entre segmentos sociales refuerza la polarización, hasta el punto de que no se concibe la propia existencia del otro, o que sus opciones vitales y políticas obedezcan a una elección racional y libre. Un partidario de la derecha puede considerar inconcebible que alguien en su sano juicio vote a la izquierda, y lo mismo en sentido contrario. El solo hecho de intentar comprender las opciones del otro se considera traición al propio grupo. De

ahí que, en los últimos años, en lo que respecta al voto, se haya normalizado el argumento del voto “emocional”, contraponiéndolo al “racional”, para explicar según qué opciones electorales.

Como consecuencia de todo ello, en los últimos años encontramos una paradoja: en una sociedad cada vez más plural, que admite cada vez más expresiones diferentes, hay cada vez menos capacidad de entender y aceptar ese pluralismo, así como de construir, a partir de ahí, un todo capaz de englobar a todas esas opciones. Esto, obviamente, repercute en el tipo de democracia en la que vivimos: una en la que las partes no otorgan legitimidad a la otra parte, a la cual se combate sin cuartel y sin concebir la posibilidad de llegar a ningún acuerdo, aunque sea mínimo. Se impone una democracia de suma cero, en la que el que gana se entiende legitimado para arrinconar al perdedor, al cual no se le otorga otra función que la de no entorpecer y callar. De ahí

las tendencias refrendarias con las que se expresan las elecciones, o el dramatismo que se aduce en los argumentos para evitar la victoria del otro, que indefectiblemente llevará al colapso o la desaparición, ya sea de la democracia, de España o de cierta idea de sociedad.

5.4 LA DESCONFIANZA EMPODERADA. EL RELEVO GENERACIONAL EN ESPAÑA

En 2025 se cumplirán cincuenta años de la muerte de Franco y del inicio de la transición democrática, lo que no solo es una constatación numérica. Este lapso se puede contar en años como también se puede contar en personas. Estos casi cincuenta años han visto desaparecer a catorce millones de individuos y aparecer a casi veinte más, sin contar las incorporaciones provenientes de la inmigración, muy notable en los últimos veinticinco años (Figura 1). El re-

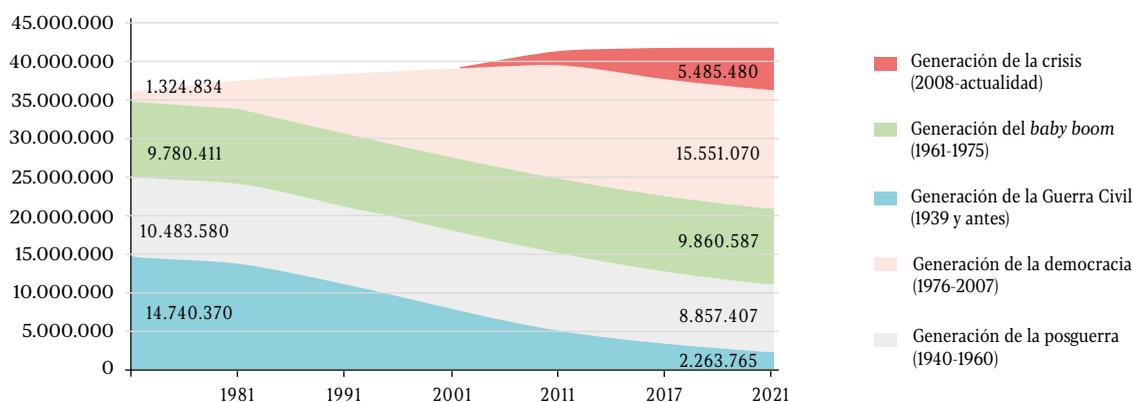


Figura 1. Población española según generaciones, 1977-2021.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

sultado es que la base humana del país ha cambiado profundamente. Y eso no es solo un número, es un mundo entero, puesto que cada individuo es también el tiempo que le ha tocado vivir, es tiempo que respira, de manera que lo que hemos experimentado a lo largo de estas cinco décadas es la desaparición de un mundo y la aparición de otro (Bartomeus, 2023).

Si consideramos que tiene sentido decir esto, estaremos aceptando que las personas son, en parte, expresiones de un tiempo determinado, el suyo, y que como tales responden a él. Los catorce millones de electores españoles nacidos a partir de 1976 son los hijos e hijas de

la democracia, crecidos en un tiempo de normalidad política, habituados desde siempre a la celebración de elecciones, a la presencia cotidiana de los partidos, de sus líderes, de la actividad parlamentaria. Esta cotidianeidad, sin embargo, no ha hecho de ellos y ellas unos ciudadanos especialmente proclives a la democracia. Los datos muestran cómo en estas cohortes la preferencia por la democracia como sistema político preferido es significativamente menor a la que mostraban sus padres. Incluso se observa entre ellos una mayor preferencia por un sistema de tipo “autoritario”, que entre los nacidos a partir de 1996 llega al 14% del grupo (Figura 2).



Figura 2. Régimen político preferido según cohortes.

Fuente: CIS encuesta sobre hábitos democráticos, diciembre 2023.

Dos elementos podrían explicar en parte esta menor predilección por la democracia entre los nacidos en ella. Por un lado, su perfil, por el otro, el cambio que ha experimentado el propio concepto de democracia a lo largo de las últimas décadas.

Por lo que corresponde al perfil de esta generación de la democracia, se observa un conjunto complejo de opiniones y valores. Por un lado, esta cohorte se muestra claramente más capaz que la de sus padres y madres. No solo es que muestren un nivel académico superior, sino que (tal vez relacionado con ello) se conciben a sí mismos como más capaces de entender lo que pasa en la política. Entienden que gozan de instrumentos más potentes y eficaces, hasta cierto punto, para intervenir en el proceso político más allá del voto. Así mismo, y a diferencia de sus padres, no entienden que como ciudadanos ocupen una posición subalterna con relación a los actores políticos, sino todo lo contrario. Conciben a estos como sus servidores y a sí mismos como “consumidores” con derechos.

Este empoderamiento respecto de las generaciones anteriores, sin embargo, va de la mano de una visión negativa de la actividad política, muy similar a la que mostraban sus padres y madres, lo cual demuestra la fuerte persistencia de los valores inculcados a lo largo del franquismo. Así, el nuevo elector es, al igual que el viejo, profundamente desconfiado respecto de los actores políticos, de los que siente

un alejamiento intenso. La combinación de ambos aspectos –empoderamiento y desconfianza– hace de estas nuevas generaciones una ciudadanía exigente y a la vez recelosa, a diferencia de las anteriores generaciones, igualmente recelosas, pero más acomodaticias y propensas a otorgar a los políticos un margen de actuación (“ellos saben más”).

A todo ello hay que añadir un elemento fundamental: el cambio en la percepción de la democracia entre las viejas y las nuevas generaciones. Si para las primeras la democracia llevaba aparejado el progreso económico y, por tanto, el acceso a ella comportaba la mejora automática del nivel de vida (“ser como los europeos”), para las nuevas cohortes eso ya no es así. Su democracia no tiene atributos, no va aparejada a nada similar al progreso económico. Por decirlo de algún modo, si para sus padres “pagar el precio” de los políticos de los que desconfiaban valía la pena, porque comportaba una mejora para los ciudadanos, para las nuevas generaciones no existe tal compensación, mientras que su opinión sobre los políticos no ha variado.

De todo ello se desprende una relación con el sistema democrático menos amable por parte de los individuos nacidos en él, motivo por el cual no sienten una predilección de base, como les ocurría a sus padres, que vivieron el tránsito desde la dictadura. De ahí también, tal vez, que el impacto de la polarización haya encontrado terreno abonado entre las nuevas generaciones.

5.5 LOS HIJOS DE LA RABIA

Los hijos e hijas de la crisis, nacidos a partir de 2008, son una incógnita. Los más mayores del grupo cumplirán los dieciocho en 2026 y hasta entonces no entrarán en el censo electoral y podremos monitorizar no solo su comportamiento electoral, sino sus creencias, valores y opiniones sobre la política y sobre la sociedad, de manera que será a partir de entonces cuando podremos saber qué tipo de individuos son y cuánto ha impactado en ellos la coyuntura en la cual han nacido y se han socializado, podremos ver su “huella generacional”.

Sin embargo, antes de que accedan al sufragio, sabemos cuál es el mundo en el que han nacido y de aquí podemos empezar a hacer conjeturas sobre cómo este mundo ha impactado en ellas y ellos. Son individuos nacidos en plena quiebra del sistema político, han vivido la polarización desde su más tierna infancia, con los aprietos de los partidos “centrales” y el surgimiento exitoso de partidos al margen del sistema. Por encima de todo ello, esta cohorte nace y vive en la angustia de una incertidumbre existencial profunda, tanto en el campo social (vivirán peor que sus padres), como en el planetario, con la amenaza de la aniquilación de la especie que comporta el cambio climático.

Todo ello hace de su mundo, el único mundo que han conocido, un entorno tenso, dominado por una rabia profunda, que puntualmente se expresa ya sea

en una retórica rabiosa y desacomplejada o en acciones que eran sencillamente impensables una década atrás (pero que curiosamente fueron la norma en los años setenta: golpes de estado, atentados, violencia política). Son los hijos de la rabia, los nacidos en los “años peligrosos” (González Ferriz, 2024), en el “tiempo extraño” (Obiols, 2023) en el que las democracias “mueren” (Levitsky y Ziblatt, 2018), en el que todo parece desmoronarse y solo las opciones extremistas se muestran capaces de proponer soluciones, a cuál más espectacular y radical.

¿Cómo impacta este escenario en las nuevas cohortes que en poco tiempo empezarán a incorporarse al mundo adulto? Hay elementos que indican una cierta tendencia a la polarización, posiblemente como respuesta adaptativa al mundo en el que han crecido. Curiosamente, sin embargo, esta adaptación toma caminos divergentes en función del género, algo que no habíamos visto en generaciones anteriores. Así, tanto ellas como ellos se sitúan en posiciones extremas respecto de las cohortes anteriores, pero lo que destaca es que estas posiciones son radicalmente distintas en función del género, y no solo por lo que respecta a la opinión sobre el feminismo y la igualdad entre mujeres y hombres. Los datos más recientes muestran una tendencia consistente entre las mujeres a situarse en posiciones más progresistas, mientras que los hombres de esta generación se sitúan claramente en la derecha, mucho más que sus padres o abuelos.

Pero tal vez lo más llamativo de esta nueva cohorte respecto de las anteriores es la opinión que muestra sobre la democracia y que apuntaría también a una reacción ante el contexto, a una “huella generacional” que, de confirmarse, implicaría un cambio profundo de consecuencias inimaginables. En la encuesta del Centre d’Estudis d’Opinió (CEO) catalán sobre valores del año 2023 se pedía a los entrevistados que se posicionaran en un eje de 1 al 10, en el que 1 equivalía a mostrar la preferencia por “vivir en un país gobernado democráticamente, aunque no garantice un nivel de vida adecuado a sus ciudadanos”, mientras que ubicarse en el 10 equivalía a preferir “vivir en un país capaz de garantizar un nivel de vida adecuado a sus ciudadanos, aunque no fuese democrático” (Figura 3).

Las respuestas de las diferentes cohortes muestran una tendencia clara y a la vez preocupante. Entre los nacidos hasta 1975 se aprecia una mayoría de respuestas en la parte baja del eje (la que prefiere vivir en un sistema democrático a pesar de todo), con más del 40% de respuestas en ese sentido (50% entre los nacidos hasta 1950). Entre los nacidos entre 1976 y 1995 se observa un empate entre ambas opciones, mientras que, a partir de ahí, las cohortes más nuevas van mostrando un incremento sostenido de las preferencias por un sistema que pueda garantizar un buen nivel de vida “aunque no fuese democrático”. Entre los nacidos a partir de 2006, el 46% se sitúa en el campo de esa respuesta, por solo un 20% que preferiría vivir en un sistema democrático, aunque no garantizara un buen nivel de vida.

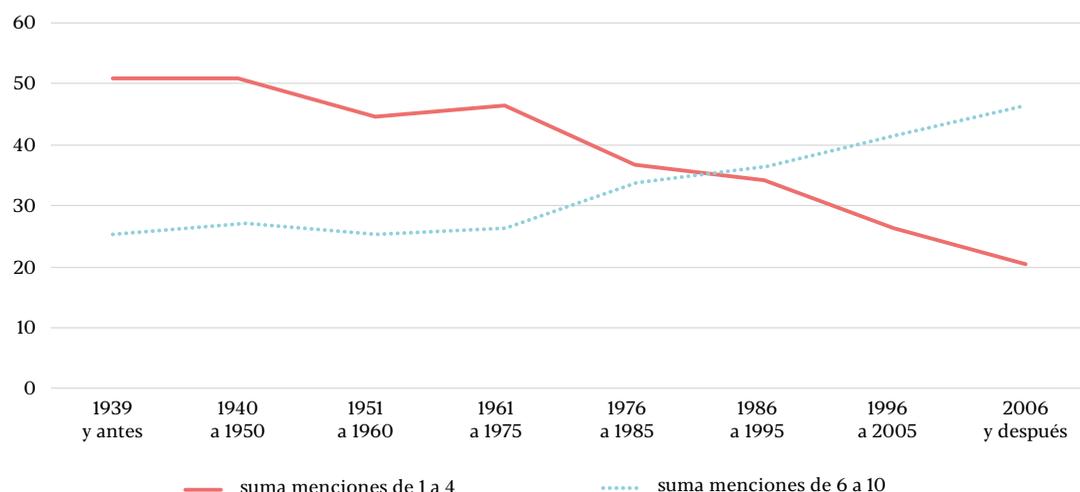


Figura 3. Preferencia entre democracia y nivel de vida.

Fuente: CEO encuesta sobre valores en Cataluña 2023.

Nota: Preferencia en una escala de 1 a 10 en la que 1 representa “vivir en un país gobernado democráticamente, aunque no garantice un nivel de vida adecuado a sus ciudadanos” y 10 representa “vivir en un país capaz de garantizar un nivel de vida adecuado a sus ciudadanos, aunque no fuese democrático”.

Obviamente, son datos parciales y exploratorios, pero la tendencia es clara y consistente, lo cual sugiere la existencia de un impacto evidente en los nacidos en este siglo, y especialmente a partir de la crisis de 2008, que bien podría cristalizar como “huella generacional” al calor del cambio en la idea de democracia que habíamos comentado más arriba. Para esta nueva generación, la democracia no sería sinónimo de progreso económico y social; incluso podría llegar a ser un freno, un estorbo. Forma parte de la vivencia cotidiana de esta generación, incluso de algunos de los discursos que han interiorizado, y no sólo los provenientes de ofertas políticas extremistas. Los hijos de la crisis han nacido y crecido en un mundo en el que la información parece indicarles que en la última década los países con regímenes autoritarios (China, India, Rusia hasta la invasión de Ucrania) muestran unos índices económicos mucho más sólidos que los de las renqueantes democracias en las que viven.

En relación con esta idea, recientemente el Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) realizó una serie de *focus group* con alumnos de Bachillerato de seis centros de la ciudad de Barcelona con el objetivo de conocer sus opiniones sobre el sistema democrático. Obviamente, son solo datos parciales, pero de alguna manera pueden ayudar a empezar a entender qué piensa la generación de las crisis. En los grupos de discusión aparecieron algunas ideas muy interesantes acerca de lo que piensan

esos alumnos (99 en total), nacidos entre 2006 y 2008, sobre diversos aspectos de la democracia.

La conclusión general que se extrae de la dinámica de grupos es que los participantes consideran la democracia como un sistema poco útil para resolver los problemas de las sociedades y que, llegado el caso, sería preferible la instauración “temporal” de un sistema autoritario, al que se reconoce como más capaz de resolver los problemas, para luego, una vez estos se hayan resuelto, volver a un sistema democrático.

Más allá de la candidez que pueda despertar el hecho de que se piense que es posible la instauración “temporal” de un modelo autoritario, no deja de ser interesante la idea de que la democracia no es un sistema válido para resolver los problemas. Esta idea, ya de por sí inquietante, se combina, según las conclusiones del estudio, con un rechazo bastante extendido al pluralismo, entendido por buena parte de los participantes como un estorbo para el buen funcionamiento del sistema. Así mismo, se aprecia una querencia evidente por un tipo de resolución del conflicto según una lógica de *winner takes all*, en el sentido de que se propone que quien gana las elecciones sea capaz de gobernar y aplicar sus propuestas sin cortapisas, sin que el “perdedor” tenga capacidad de condicionar o limitar la acción del vencedor, al cual se le presupone la legitimidad de gobernar sin limitaciones por el solo hecho de haber sido la fuerza más votada.

Sin querer extrapolar unos datos que son parciales, tanto la encuesta del CEO como el estudio del ICPS parecen mostrarnos que existe una continuidad con las tendencias que se observaban entre los hijos de la democracia. De alguna manera se habría abierto una espita por la que se cuelean alternativas al sistema democrático cincuenta años después, a caballo de unas generaciones que no parecen encontrar los beneficios asociados a él. Es perentorio encontrar una solución a esto antes de que sea demasiado tarde.

5.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Aquello que se ha venido en llamar “polarización” no es una expresión arbitraria de las élites políticas, sino el fruto de transformaciones profundas de algunos de los elementos fundamentales de nuestra sociedad.
2. La polarización impacta de lleno en el sistema democrático, porque debilita los espacios de encuentro entre diferentes opiniones, que son imprescindibles para generar el diálogo necesario que está en el corazón de la sociedad democrática.
3. La polarización ideológica que vive el mundo político puede entenderse no tanto como una opción de las fuerzas políticas, sino como la adaptación de estas a un entorno en el que la política ha perdido capacidad de dominar la agenda pública y se ve arrastrada a la pugna insomne por la atención.
4. La fragmentación social y la polarización impactan de manera principal en las generaciones que han nacido y crecido en este entorno, llevándolas a posiciones críticas con el sistema democrático y su capacidad para mejorar sus vidas.
5. Solo si los sistemas democráticos son capaces de recuperar y reforzar, en contra de la dinámica de desintegración, esos espacios de encuentro que les dan sentido, será posible revertir la creación de sociedades divididas en tribus identitarias.

Bibliografía

Bartomeus, O. (2023). *El peso del tiempo. Relato del relevo generacional en España*. Debate.

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.

González Ferriz, R. (2024). *Los años peligrosos*. Debate.

Kleinfeld, R. (2023). Polarization, democracy and political violence in the United States: what the research says. Carnegie Hall.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

Miller, L. (2024). *Polarizados. La política que nos divide*. Deusto.

Obiols, R. (2023). *En tiempos extraños*. Arcadia.

Ramonet, I. (1995). *La pensée unique*. Editorial Le Monde Diplomatique.

Torcal, M. (2021). "La polarización política en España". *Informe sobre la Democracia en España 2020*. Madrid: Fundación Alternativas. pp. 40-70.

Verdier, H. y Missika, J. L. (2022). *Le business de la haine: Internet, la démocratie et les réseaux sociaux*. Calmann-Lévy.

Centre d'Estudis d'Opinió (2023). *Encuesta valores 2023*. Barcelona.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2023). *Encuesta hábitos democráticos, n.º 3432*. Madrid.

Institut de Ciències Polítiques i Socials (2024). *Joves i democracia 2024*. Barcelona.

6

Actitudes populistas hacia la democracia y el estado de bienestar: una visión desde España

por SILVIA CLAVERÍA

6.1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los partidos de derecha radical populista han visto un notable aumento en su apoyo electoral en Europa. Actualmente la extrema derecha gobierna en seis países europeos: Italia, Finlandia, Países Bajos, Hungría, Polonia y la República Checa. En otros territorios, aunque no ejercen directamente el poder, son cruciales para formar coaliciones y asegurar mayorías parlamentarias, como en Suecia. Además, varios partidos de derecha radical populista han ganado terreno a nivel regional; ejemplos de esta tendencia serían Agrupación Nacional en Francia o Alternativa para Alemania (AfD) en el país germano. España no es una excepción y el partido de derecha radical Vox se ha consolidado como la tercera fuerza política en el Congreso y ha ejercido poder en gobiernos subestatales.

La consolidación de este partido en España plantea preguntas sobre la relación entre sus votantes y la democracia. En primer lugar, es crucial analizar las actitudes de los votantes de Vox hacia la democracia en comparación con los votantes de otros partidos. Este análisis se enfocaría en tres áreas clave: la satisfacción con el funcionamiento democrático, la percepción de la legitimidad del sistema y las actitudes hacia la democracia representativa. Esto permitiría comprender en qué grado el electorado de Vox acepta el sistema democrático en términos

específicos o si, por el contrario, existe un rechazo o descontento con los principios democráticos fundamentales.

En segundo lugar, es pertinente explorar en qué medida los votantes españoles son receptivos a las propuestas típicas de la derecha radical populista europea, como las políticas del estado de bienestar chauvinista. Este enfoque defiende la protección del gasto social para la “población nativa”, mientras excluye a los inmigrantes, lo que refleja una postura excluyente y nacionalista. Evaluar cómo responde el electorado español a estas ideas ayudaría a determinar si existe un terreno fértil para que el populismo de derecha radical siga creciendo en España, especialmente en temas que combinan el nacionalismo y el bienestar social.

Este artículo se fundamenta en un estudio más amplio llevado a cabo por la Fundación Friedrich Ebert en España y Portugal, la cual llevó a cabo un análisis comparativo de los populismos en Europa. Para responder a las preguntas planteadas, realizaron un análisis cuantitativo basado en una encuesta de 1200 entrevistas representativas de la población española mayor de 18 años. Esta información resulta esencial para comprender los perfiles de votantes de los distintos partidos políticos en España, identificar áreas de competencia entre estas fuerzas y prever cómo se aceptarían las políticas públicas posiblemente implementadas desde el poder.

6.2. ACTITUDES HACIA LA DEMOCRACIA

Para que las democracias puedan gobernar de manera efectiva y perdurar a largo plazo, es fundamental que aquellos votantes cuyo partido pierde en las elecciones acepten tanto los resultados como las políticas implementadas por los que acceden a las instituciones. Este concepto se conoce como el “consentimiento de los perdedores” (Anderson *et al.*, 2005; Nadeau y Blais, 1993). La idea que refleja este concepto es que “la viabilidad de la democracia depende de su capacidad para asegurar el apoyo de una parte sustancial de individuos descontentos con el resultado de una elección” (Nadeau y Blais, 1993). Este consentimiento es crucial para el funcionamiento de la democracia representativa. Sin él, cada elección podría convertirse en un desafío al sistema político en su totalidad, dado que los perdedores no estarían dispuestos a aceptar los procesos legales e institucionales.

Una de las maneras en que se puede medir la fortaleza de una democracia es a través del comportamiento de los “perdedores” en los sistemas políticos, específicamente observando su nivel de satisfacción con la democracia. Las personas que votan por partidos que forman parte del gobierno suelen manifestar una mayor satisfacción con el funcionamiento democrático en comparación con aquellas que votaron por partidos que terminaron en la oposición (Henderson, 2008). De manera similar,

estos resultados también se reflejan en la confianza en instituciones políticas específicas (Anderson y LoTempio, 2002), e incluso afectan la percepción de la legitimidad de los resultados políticos, lo que a su vez impacta en la legitimidad del propio sistema democrático.

Satisfacción con la democracia

Como se ha expuesto anteriormente, los partidos radicales de extrema derecha han incrementado su fuerza en los últimos años. Sin embargo, este crecimiento no ha llevado necesariamente a una mayor satisfacción con la democracia entre sus votantes (Hooghe y Dassonneville, 2018; Rooduijin *et al.*, 2016; Canalejo-Molero, 2023; LeCorre, 2024). *A priori*, se podría esperar que los votantes de partidos de extrema derecha, al haber obtenido representación institucional que antes no tenían, experimentarían un incremento en su satisfacción con la democracia. En otras palabras, los ganadores de representación en las elecciones se deberían sentir más satisfechos que los perdedores a causa de los beneficios asociados a los resultados electorales. Por tanto, en esta sección se estudiará si el avance electoral de los partidos radicales de derecha en España refuerza o no la insatisfacción democrática entre sus votantes, lo cual puede tener implicaciones en la legitimidad democrática.

Los datos muestran que una gran mayoría de ciudadanos españoles, un 68,2%, están poco o nada satisfechos

con el funcionamiento de la democracia, unos datos que pueden producir cierto asombro. Tal y como muestra la Figura 1, esta insatisfacción la constituyen, mayoritariamente, los votantes de PP, Vox y los partidos no estatales (PNE), con un 84,3%, un 90,1% y un 71,1% de descontento respectivamente. Los votantes de partidos como PSOE y Sumar son los únicos que en su mayoría están satisfechos con la democracia.

Tanto los votantes del PP como de Vox muestran un alto nivel de insatisfacción con la democracia. Esta insatisfacción puede entenderse en el contexto de la relación entre ganadores y perdedores en las últimas elecciones generales en España. Aunque los partidos de la dere-

cha radical han logrado una representación parlamentaria significativa, de lo cual podría esperarse que aumentara su satisfacción democrática, esta sigue siendo baja. La satisfacción con la democracia depende, principalmente, de los resultados obtenidos por el partido que el votante apoya. Sin embargo, en un contexto de alta polarización, la satisfacción democrática está más influida por los resultados de los partidos de la oposición. Existe evidencia que sugiere que aquellos votantes con alta polarización afectiva hacia los partidos rivales tienden a manifestar mayor insatisfacción con la democracia cuando sus partidos no logran acceder al poder (Canalejo-Molero, 2023). Los votantes

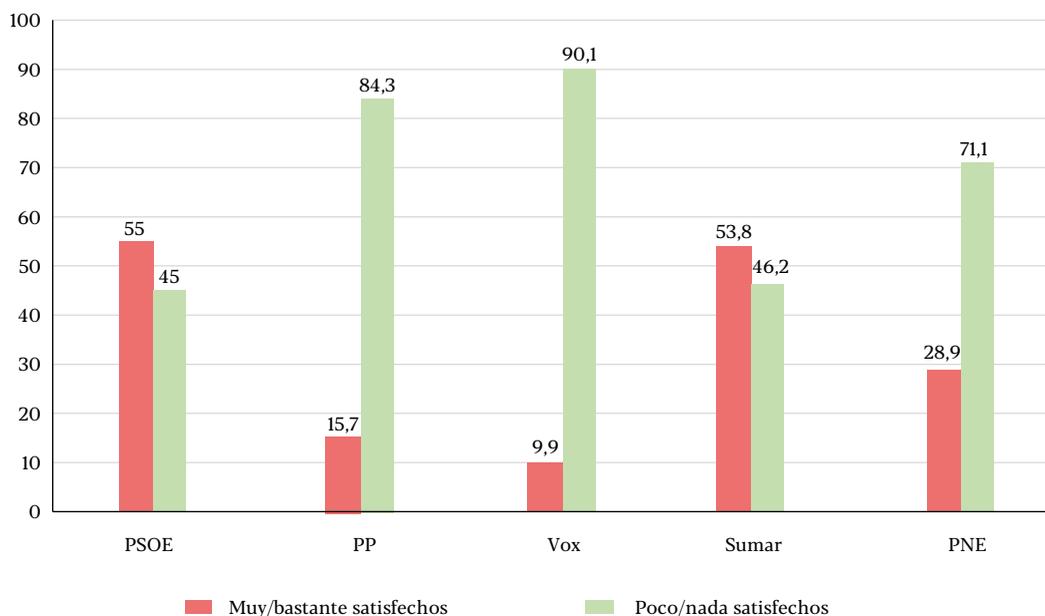


Figura 1: Porcentaje de satisfacción/insatisfacción con la democracia según partido.
Fuente: Encuesta "Populismo en Europa" (2023) de la Fundación Friedrich Ebert en España.

polarizados ideológicamente tienden a estar más enojados, lo que indica que una mayor polarización puede debilitar el “consentimiento de los perdedores”, mediante el aumento de la ira (Tilley y Hobolt, 2024).

Por tanto, la victoria de partidos rivales, como el PSOE o Sumar, puede desencadenar respuestas afectivas negativas en los votantes de la oposición, en este caso del PP y de Vox. Además, es probable que los políticos, especialmente aquellos con inclinaciones populistas, cuyas retóricas tienden a enfatizar el enfado, influyan en las respuestas emocionales de los votantes frente a los resultados electorales (Stapleton y Dawkins, 2022). Esto podría debilitar el consenso nece-

sario para aceptar los resultados democráticos, afectando así la estabilidad del sistema democrático.

Estos resultados pueden ser preocupantes, ya que, incluso en democracias consolidadas, algunos votantes que se encuentran en el lado perdedor llegan a cuestionar la legitimidad de los resultados, especialmente cuando la contienda electoral está polarizada. De este modo, se socava la confianza de los votantes en la legitimidad del propio régimen democrático (Tilley y Hobolt, 2024).

Para intentar captar hasta qué grado estas explicaciones se pueden aplicar al contexto español, se han escogido algunos indicadores de la encuesta que tangencialmente podrían captar la pola-

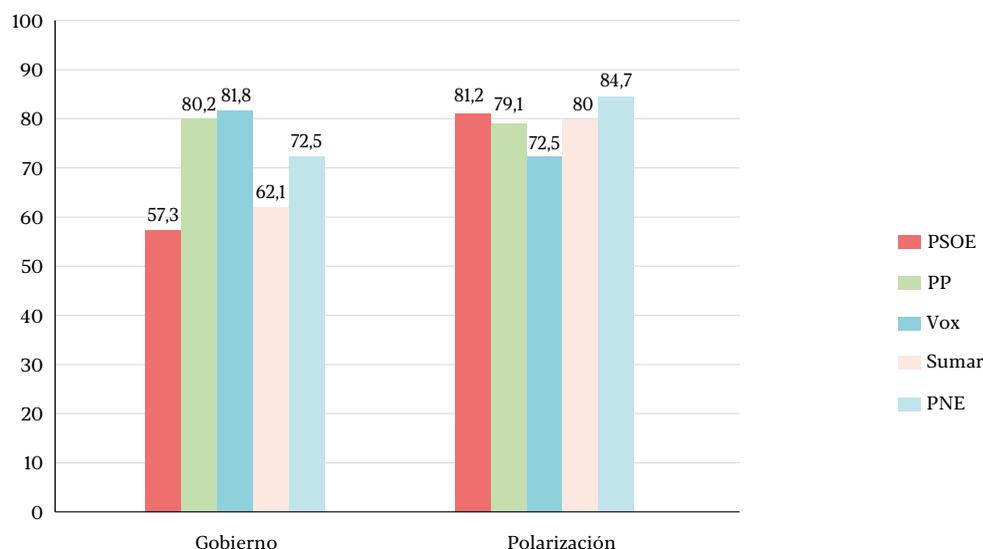


Figura 2: Porcentaje de aceptación de diferentes principios.

Fuente: Encuesta “Populismo en Europa” (2023) de la Fundación Friedrich Ebert en España.

Nota: Grado de aceptación con las siguientes afirmaciones: “el gobierno está dirigido por pocos individuos que tienen intereses y se cuidan entre ellos” (gobierno); “las personas con una opinión diferente son malas” (polarización afectiva).

rización afectiva. Así, la Figura 2 expone el grado de apoyo a los dos indicadores de polarización. Este muestra que una gran mayoría, tanto de los votantes del PP como de Vox, con un 80,2% y un 82,8% respectivamente, consideran que el gobierno está dirigido por pocos individuos que tienen intereses y se cuidan entre ellos. Este resultado puede obedecer a la visión partidista de esta institución, siendo percibido como un organismo que está gobernado por individuos que no representan a la totalidad de la sociedad.

En consecuencia, esta percepción puede estar enfatizando el grado de insatisfacción con la democracia. También se observa que los votantes de Vox son los que muestran una polarización afectiva más alta. Así, un 27,5% asumen que las personas con una opinión diferente son malas. Le siguen los votantes del PP (20,9%), de Sumar (20%) y del PSOE (18,8%). Los votantes de partidos no estatales (PNE) son los que presentan menor polarización afectiva (15,3%). Con lo cual, la insatisfacción con la democracia de los votantes de partidos de derecha radical, tal y como ocurre en otras democracias europeas, parece estar guiada, entre otros factores, por la animadversión que tienen estos votantes a otras formaciones políticas opuestas a sus ideales y que se encuentran en el poder. Este indicador es relevante, ya que, si el nivel de insatisfacción se mantiene en el tiempo, puede afectar al apoyo a los principios democráticos.

Legitimidad de la democracia

Además de la satisfacción con la democracia, existe el indicador de apoyo al régimen democrático, el cual suele reflejar opiniones más estables entre los ciudadanos. Aunque ambos indicadores se consideran completamente independientes, ya que evalúan distintos aspectos de la democracia, algunos autores sostienen que estos dos conceptos están estrechamente vinculados. El apoyo al régimen democrático puede influir en su evaluación y a la inversa. Por ejemplo, se ha comprobado que el peor desempeño económico de un país afecta al nivel de legitimidad de su régimen democrático (Magalhães, 2014). Choques externos, como puede ser la pandemia de la covid-19, también han influido en la reducción del apoyo a la democracia, incluso en democracias consolidadas, durante los últimos años (Amat *et al.*, 2020; Erhardt *et al.*, 2022).

Pese a que se observaba que el grado de satisfacción con la democracia es bajo, hay una mayoría (71,2%) de ciudadanos españoles que apoya el régimen democrático y que considera que la democracia trata de encontrar un compromiso entre diferentes intereses y opiniones. Sin embargo, no es desdeñable el 22% de ciudadanos que no están ni de acuerdo ni en desacuerdo, o el 7% que están en contra de esa afirmación. Para desglosar el perfil ideológico de quienes están en desacuerdo, se ha elaborado la Figura 3, que presenta el grado de legitimidad democrático por partidos políticos. En

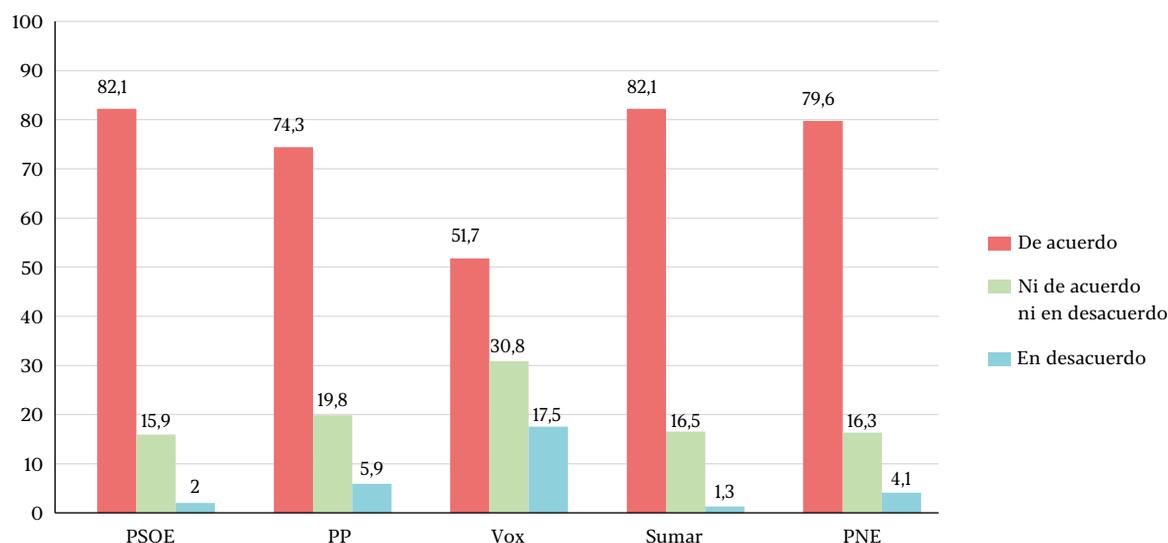


Figura 3: Porcentaje de ciudadanos que considera que la democracia trata de encontrar un compromiso entre diferentes intereses y opiniones según partido.

Fuente: Encuesta "Populismo en Europa" (2023) de la Fundación Friedrich Ebert en España.

estos datos se observa que los niveles de apoyo a la afirmación "la democracia trata de encontrar un compromiso entre diferentes intereses y opiniones" son inferiores entre los votantes de Vox, con solo el 51,7% respaldándola. Por otro lado, los votantes del PP muestran un mayor nivel de apoyo, alrededor del 74%, sin embargo, son los votantes del PSOE, Sumar y los PNE los que más apoyan esta afirmación, con un 82%, 82% y 80%, respectivamente. Es especialmente destacable que un 17,5% de los votantes de Vox estén en desacuerdo con esta afirmación, lo que podría indicar una preferencia por otros regímenes de gobierno. No obstante, entre los votantes de las otras formaciones políticas esta categoría es casi residual.

Algunos autores han demostrado que la variación en el apoyo a la democracia está asociada con niveles más altos de enfado. Quienes experimentan estas emociones tienden a respaldar en mayor medida alternativas autoritarias, al percibir una amenaza a las normas que consideran familiares (Erhardt *et al.*, 2022). Esta amenaza a normas familiares no es sinónimo de miedo o incertidumbre hacia el futuro, ya que, cuando los ciudadanos experimentan estas sensaciones, el apoyo a la democracia tiende a aumentar porque se percibe como la única vía para hacer oír su voz. El mayor apoyo a regímenes autoritarios suele vincularse a cambios en las normas democráticas, especialmente en lo referente a la inmigración, lo que genera actitudes negativas

hacia los inmigrantes (Freitag y Hofstetter, 2022). En el caso de Vox, el rechazo a estos principios democráticos puede estar guiado por unos niveles más elevados de nativismo, nacionalismo o de enfado en comparación con el resto de ciudadanos. Por el contrario, como se ha dicho, cuando los ciudadanos sienten miedo o incertidumbre sobre su futuro, el apoyo a la democracia tiende a aumentar.

Las actitudes que tienen los ciudadanos hacia el régimen son relevantes, ya que se ha demostrado que cuando los partidos menos pluralistas están en el poder y enfrentan un bajo riesgo de castigo por parte de los votantes, debido al débil apoyo ciudadano a la democracia, es mucho más probable que se produzca un retroceso democrático en un país. Por el contrario, en las democracias donde el compromiso de los ciudadanos con el gobierno democrático es fuerte, el coste de atacar las instituciones democráticas para los gobernantes es considerablemente más alto, lo que reduce la probabilidad de un deterioro democrático (Jacob, 2024).

Adhesión a principios de democracia representativa

La crisis de las instituciones, y en particular de los partidos políticos, ha allanado el camino para la estrategia populista. Los partidos de derecha radical populista han emergido al abordar temas que los partidos tradicionales han

ignorado durante mucho tiempo, lo que les ha permitido presentarse como actores políticos con potencial democrático. Estos partidos reivindican la defensa de la democracia, entendiéndola como un gobierno del pueblo que ha sido traicionado por élites corruptas e ineficaces. Culpan a quienes han ostentado el poder de los problemas actuales, y aprovechan y fomentan el sentimiento de antipolítica y el rechazo al *establishment* entre las masas. Esta visión política tiende a desacreditar las instituciones representativas tradicionales, como los parlamentos o los políticos electos, en favor de una relación directa entre el líder y el pueblo, a menudo usando herramientas como los referéndums y, otras veces, apelando a expertos técnicos en lugar de a los representantes. Esto genera una desconfianza generalizada tanto hacia los políticos tradicionales como hacia las instituciones públicas, que son percibidos como parte de una élite distante o corrupta.

El populismo de la derecha radical en la Europa contemporánea no se opone directamente al sistema democrático, ya que opera dentro de las democracias existentes. Sin embargo, promueve una versión iliberal de la democracia. Como señalan Mudde y Kaltwasser (2017), “en esencia, el populismo no está en contra de la democracia, sino en desacuerdo con la democracia liberal”. Algunos autores lo resumen diciendo que el populismo no es antidemocrático, pero implica una versión menos liberal del régimen. Siempre existe una tensión en-

tre dos componentes de la democracia contemporánea: el componente liberal y el democrático.

Los partidos populistas intentan resolver esta tensión eliminando el primero y limitando el segundo (Martinelli, 2013). Toman literalmente el “gobierno del pueblo” y rechazan la esencia de la tradición política liberal (división de poderes constitucionales, controles y equilibrios institucionales o garantías constitucionales). Además, tienen una concepción monolítica de la voluntad del pueblo que no permite la mediación e intermediación entre intereses plurales y conflictivos, ni un estilo deliberativo de democracia, y son hostiles a los partidos políticos y otros

intermediarios. Algunos partidos populistas de derecha, una vez en el poder, incluso tienden a restringir libertades civiles, derechos a minorías o garantías constitucionales (Zürn, 2022).

Esta sección tiene como objetivo analizar la distribución del apoyo de los ciudadanos españoles a ciertos indicadores que reflejan actitudes populistas. Para ello, la Figura describe el porcentaje de aceptación de diferentes ideas relacionadas con esta concepción como: la necesidad de un líder fuerte, la valoración de los partidos políticos, la preferencia por tomar decisiones mediante referéndum y hasta qué punto se considera que la voluntad del pueblo debe ser el principio clave.

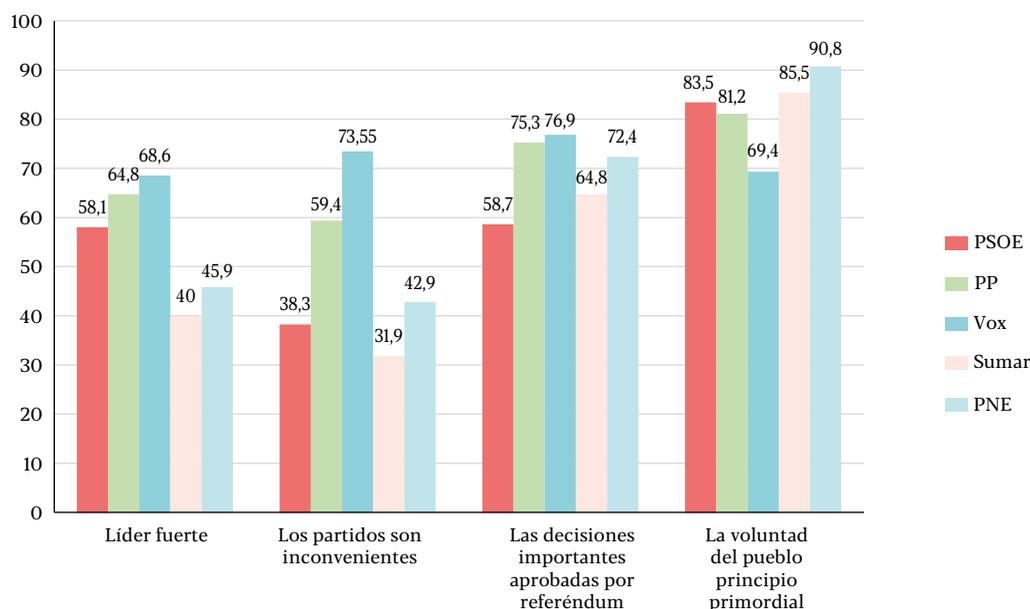


Figura 4: Porcentaje de aceptación de diferentes principios.

Fuente: Encuesta “Populismo en Europa” (2023) de la Fundación Friedrich Ebert en España.

Nota: 1) “Este país necesita un líder fuerte que pueda decidir rápidamente sobre todo”. 2) “Los partidos políticos hacen más daño que bien a la sociedad (provocan más inconvenientes que beneficios)”. 3) “Las decisiones importantes del gobierno deben ser aprobadas por referéndum”. 4) “La voluntad del pueblo debe ser el principio supremo en la política de este país”.

Los votantes del partido Vox y, en menor medida, del PP son los más críticos con medidas de la democracia representativa. Los votantes de Vox (68,6%) y los del PP (64,8%) consideran que es necesario un líder fuerte que pueda decidir rápidamente, mientras que votantes que se ubican más a la izquierda, como el PSOE, Sumar o los PNE tienen niveles de apoyo inferiores. También especialmente los votantes del partido de derecha radical, con un 73,55%, consideran que los partidos políticos provocan más inconvenientes que beneficios. El 59,4% de los votantes del PP también da apoyo a esta declaración. Sin embargo, los votantes de partidos que se ubican ideológicamente más a la izquierda tienen niveles de apoyo menores de esta afirmación. De la misma manera, una gran mayoría de los votantes de Vox, el PP y los PNE respaldan la idea de que las decisiones importantes tienen que ser aprobadas por referéndum. Así, un 76,9%, un 75,3% y un 72,4%, respectivamente, lo sostienen. Por último, cuando se pregunta si la voluntad del pueblo debe ser un principio primordial, los votantes del partido Vox son los que menos apoyan esta afirmación, con un tercio (30,06%) de los votantes. Sin embargo, el apoyo a esta idea en los votantes del PSOE, PP, Sumar o PNE supera en todos los casos el 80%, seguramente por una concepción deliberativa de la democracia.

En términos generales, los datos parecen indicar que los votantes de Vox, y en menor medida los votantes del PP, se

alinean con aquellas premisas del populismo más relacionadas con el autoritarismo, como una mayor personificación de la política, reduciendo los contrapoderes de otras instituciones. En cambio, los votantes de Vox tienen opiniones mixtas en los indicadores más relacionados de la vertiente más democrática, ya que no parecen apoyar la voluntad del pueblo. Aunque estudios previos señalaban que las actitudes populistas no son el principal factor para votar a Vox, es más probable que los ciudadanos que tienen actitudes más populistas voten a este partido, sobre todo en la dimensión autoritaria.

6.3 ACTITUDES FRENTE AL ESTADO DE BIENESTAR

Durante las últimas décadas, los estados de bienestar europeos han experimentado un considerable aumento en su población inmigrante, lo que ha llevado a que los debates sobre los derechos de los inmigrantes y su integración en estos sistemas se conviertan en un tema central en la agenda política. En este contexto, el ascenso de los partidos de derecha radical ha podido favorecer un cambio en la opinión pública hacia un modelo de estado de bienestar dual y más restrictivo para con los inmigrantes.

Esta postura, conocida como “chauvinismo del estado de bienestar” (*welfare chauvinism*), sostiene que los inmigrantes no deberían tener acceso al mismo nivel de prestaciones sociales que los

nativos. Los partidos de derecha radical populista en el contexto europeo han explotado eficazmente este discurso, apelando a su base electoral, formada, en algunos casos, por aquellos que se consideran “perdedores de la globalización”.

Es decir, ciudadanos que han experimentado las consecuencias económicas negativas de la apertura de fronteras. Como resultado, formaciones como los Verdaderos Finlandeses o el Partido Popular Danés han mejorado sus resultados electorales, defendiendo un estado de bienestar que priorice a la población nativa y excluya a los inmigrantes de los servicios sociales. Estos partidos proponen un sistema de protección social exclusivo para los ciudadanos locales, negando a los trabajadores extranjeros los mismos derechos que a los empleados nacionales. Esta narrativa puede resultar particularmente convincente para aquellos votantes que se sienten económicamente vulnerables, así como para quienes mantienen valores culturales alineados con posturas de derecha.

El caso español, representado por Vox, se distingue de sus homólogos europeos, ya que su discurso no ha explotado la idea del chauvinismo del bienestar. Este parti-

do adopta una visión económica marcadamente neoliberal, lo que implica que no aboga por un mayor gasto social, sino por lo contrario. Además, su base de votantes, predominantemente de ingresos medio-altos, se aleja del perfil de los “perdedores” de la globalización, que suelen ser más permeables a la idea de un estado de bienestar chauvinista.

En este estudio se analizan las actitudes de los ciudadanos hacia un estado de bienestar chauvinista en España, con un foco especial sobre las políticas de redistribución. Para poder estudiar esta idea, se ha creado un índice que agrupa diferentes indicadores relacionados con el grado de aceptación a que se priorice a la población nativa en diferentes servicios sociales¹. De esta manera se podrá mostrar qué perfiles socioeconómicos pueden tener una mayor propensión a manifestar este tipo de actitudes.

En primer lugar, la Figura 5 muestra cómo los ciudadanos españoles se adhieren a las actitudes chauvinistas hacia el estado de bienestar. Se observa que, mientras que un 20% de la población española no muestra ningún indicio de tales actitudes, un 42,5% presenta algunas respuestas consideradas como chau-

1. Para construir el indicador sobre las actitudes del estado de bienestar chauvinista, se ha agrupado a aquellos ciudadanos que responden afirmativamente (muy de acuerdo y de acuerdo) a las siguientes cinco afirmaciones: 1) Nuestro estado del bienestar funciona como un imán para los inmigrantes, por lo que es mejor limitar los beneficios solo a las personas que nacieron y se criaron en este país; 2) deberían reducirse las prestaciones sociales para inmigrantes si no tienen nuestra religión; 3) No se debe permitir que los inmigrantes utilicen de inmediato nuestros servicios de atención médica; 4) Cuando hay escasez de viviendas asequibles, los españoles deben tener prioridad sobre los extranjeros; 5) Deberían reducirse las prestaciones sociales para inmigrantes si no hablan nuestro idioma. Los resultados van de 0 a 10. Donde 0 es que el encuestado se ha manifestado en desacuerdo en todos los indicadores y 10 en aquellos casos donde los individuos se han manifestado de acuerdo con todos los indicadores. Posteriormente estos datos se han recodificado en 3 categorías: aquellos que no muestran ningún acuerdo con estas afirmaciones (Ninguna), aquellos que muestran acuerdo con entre 1 y 5 afirmaciones (Alguna) y aquellos que muestran acuerdo con entre 6 y 10 afirmaciones (Bastante).

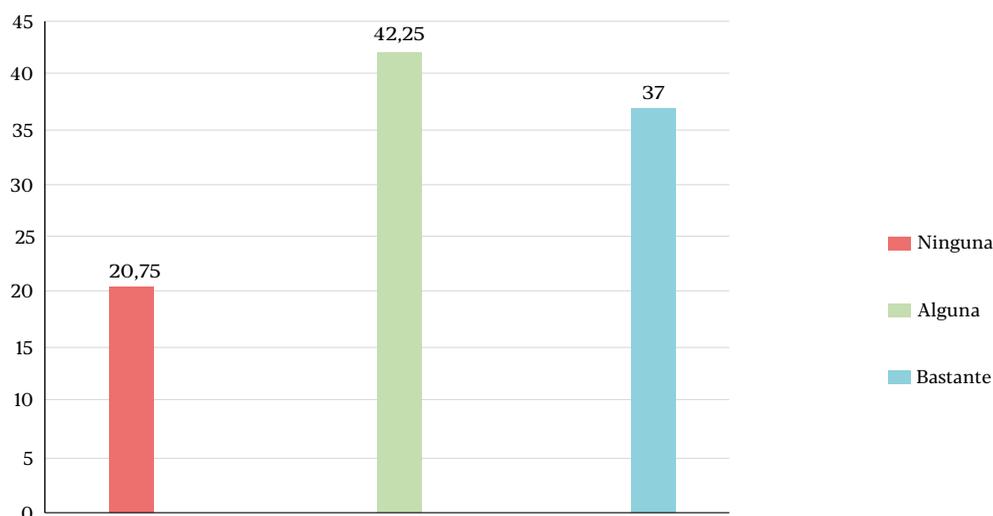


Figura 5. Porcentaje de actitudes chauvinistas hacia el estado de bienestar.
Fuente: Encuesta "Populismo en Europa" (2023) de la Fundación Friedrich Ebert en España.

vinistas de bienestar, y un 37% responde afirmativamente a bastantes indicadores de este tipo de actitudes (ver nota al pie 1 para más detalles de la codificación).

Los datos de la encuesta indican que las personas que manifiestan actitudes chauvinistas hacia el estado de bienestar tienden a ser aquellos que se sitúan en posiciones más a la derecha en el eje ideológico. Además, aquellos ciudadanos con ingresos más bajos también siguen un patrón similar. Este resultado es razonable, ya que es sensato suponer que las personas que enfrentan dificultades económicas pueden percibir a los inmigrantes como una mayor competencia para recibir unos servicios en un estado de bienestar con recursos limitados. Estudios anteriores respaldan esta idea, mostrando que niveles más altos de educación e ingresos más seguros se re-

lacionan con menor apoyo al chauvinismo del bienestar (Careja y Harris, 2022).

Para tener una imagen más clara sobre quiénes son estos ciudadanos con niveles de chauvinismo alto, es necesario saber si la ideología aplaca las actitudes chauvinistas. En este sentido, se analiza en qué medida los ciudadanos que declaran tener bajos ingresos y se ubican en posiciones de izquierda apoyan las actitudes del chauvinismo del estado de bienestar.

La Figura 6 muestra el nivel de chauvinismo del bienestar en la población según ideología e ingresos. Cada columna representa el grado de apoyo a las actitudes chauvinistas según la ideología (la columna más a la izquierda muestra las actitudes de los que se ubican en la izquierda y la columna más a la derecha muestra las actitudes de los que se

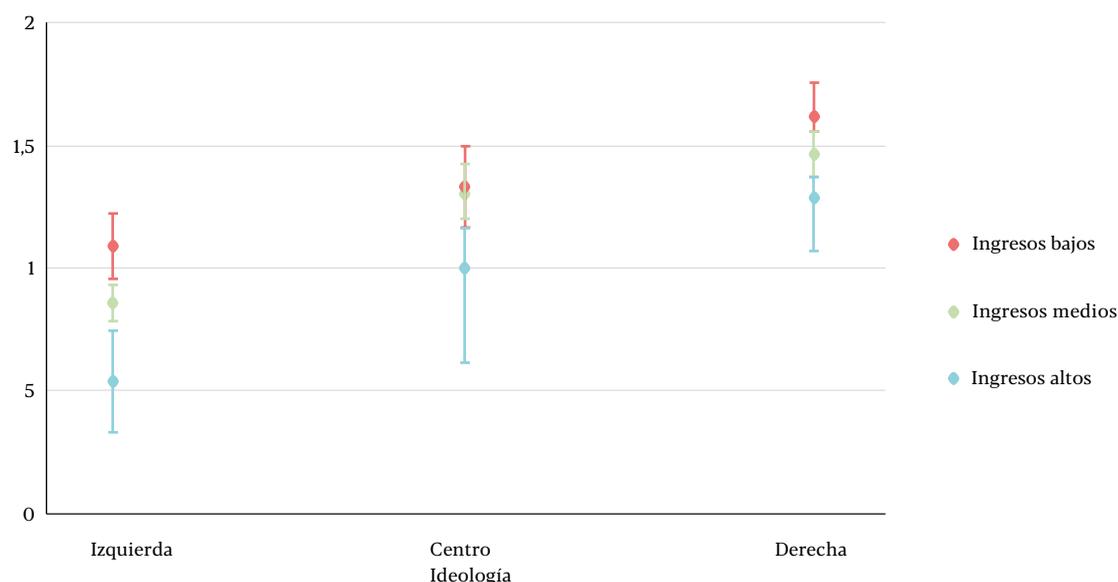


Figura 6. Probabilidades predichas para el nivel de chauvinismo hacia el estado de bienestar. Interacción de ideología e ingresos.
 Fuente: Encuesta "Populismo en Europa" (2023) de la Fundación Friedrich Ebert en España.
 Nota: Efectos marginales derivados de la regresión chauvinista del estado de bienestar con control por género, interés, edad, hábitat rural/urbano.

ubicar en la derecha). Cada círculo de colores indica la probabilidad de los encuestados según sus ingresos, y las líneas que salen de cada uno de ellos, los márgenes de error de cada círculo.

Se observa que los ciudadanos ubicados en la derecha de la escala ideológica tienen una mayor probabilidad de manifestar actitudes chauvinistas en comparación con aquellos situados en el centro o en la izquierda. Sin embargo, entre los individuos de izquierda se perciben diferencias en función de los ingresos, ya que los márgenes de error (las líneas de los círculos) no se superponen. Así, aunque los ciudadanos de izquierda presentan menores probabilidades de tener actitudes chauvinistas altas en comparación

con los de derecha, aquellos que se identifican con la izquierda y tienen ingresos bajos son más propensos a exhibir actitudes chauvinistas elevadas que aquellos de la misma ideología, pero con ingresos medios o altos. Estos últimos son los que presentan la probabilidad más baja de ser chauvinistas. Además, el efecto de los ingresos se mantiene significativo incluso al controlar por otros factores como el género, la edad, la residencia en entornos rurales y el interés por la política. Por lo tanto, dado estos resultados, se sugiere que existe un segmento de ciudadanos de izquierda, especialmente aquellos con ingresos bajos, que podrían ser susceptibles a propuestas de un estado de bienestar chauvinista.

Estos valores no son sorprendentes, ya que estudios anteriores han demostrado que la presencia de partidos populistas de extrema derecha tiene un efecto significativo en las actitudes chauvinistas hacia el estado de bienestar. Estos partidos tienden a articular y amplificar los temores sobre la globalización y la inmigración (Brusis, 2016), creando visiones distorsionadas de la realidad. Aunque en el caso español hasta ahora no se ha visto que los partidos de derecha radical populista capten los votos de las clases económicamente más vulnerables, los partidos socialdemócratas pueden estar en una encrucijada, ya que es este partido el que capta el voto de población con menor educación y mayor inseguridad económica, los cuales pueden apoyar más al estado de bienestar chauvinista. Así, las políticas de inmigración pueden resultar desafiantes para muchos partidos socialdemócratas debido a las preferencias divergentes dentro de su electorado.

Sin embargo, no debemos pasar por alto algunos factores a nivel macro que, aunque no se pueden explorar a fondo en este estudio, también pueden mediar esta relación. Uno de estos factores es el régimen de estado de bienestar que se ha construido en cada país. Por ejemplo, en los modelos universalistas, el acceso a las prestaciones del estado de bienestar depende exclusivamente de la obtención de la ciudadanía. Así, los inmigrantes tienen, al menos de manera formal, el derecho a recibir estas prestaciones una

vez que obtienen la nacionalidad, como ocurre en los países escandinavos. En cambio, en regímenes contributivos, como es el caso de España, el acceso a las prestaciones sociales está vinculado a las contribuciones previas a la Seguridad Social, lo que limita significativamente el acceso para los inmigrantes. Es posible que los discursos sobre el estado de bienestar chauvinista resuenen más en los modelos universalistas que en los contributivos, en los cuales es más complicado acceder a ayudas sociales. No obstante, como se ha demostrado en otros contextos, a menudo no es el modelo objetivo lo que desencadena una actitud, sino una percepción subjetiva que se establece como verdad. Esta percepción puede influir en cómo se interpretan y aceptan las políticas del estado de bienestar, independientemente del régimen en cuestión.

6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Se observa un elevado nivel de insatisfacción democrática en España, particularmente entre los votantes del PP, Vox y los partidos no estatales (PNE). Lo más preocupante es que, entre los votantes de Vox, y en menor medida los del PP, predomina la idea de que la democracia no implica la búsqueda de compromisos entre diferentes posturas, lo cual sugiere una percepción más débil de la legitimidad del sistema democrático. Este

resultado puede sugerir que, aunque esa insatisfacción esté guiada por el rechazo a los partidos del gobierno, podría cristalizar en un alejamiento de los principios democráticos.

2. Tanto los votantes de Vox como los del PP muestran una crítica acentuada hacia el funcionamiento de la democracia representativa. En términos generales, los datos sugieren que los votantes de Vox y, en menor grado, los del PP tienden a alinearse con algunas de las premisas del populismo, especialmente aquellas vinculadas a un enfoque más autoritario.
3. Al analizar las opiniones de los ciudadanos españoles sobre el acceso al estado de bienestar (el chauvinismo del estado de bienestar), se evidencia que los votantes de derecha son significativamente más proclives a priorizar a los nacionales en el acceso a éste. Sin embargo, los ciudadanos

con menores ingresos, tanto de derechas como de izquierdas (aunque en menor medida en este último caso), muestran una mayor tendencia a apoyar la restricción del acceso a los inmigrantes. Los datos sugieren que existe un segmento de ciudadanos de izquierda, especialmente entre aquellos con ingresos bajos, que podrían ser susceptibles a propuestas de un estado de bienestar chauvinista. Aunque en el caso español no se ha observado mayoritariamente un discurso centrado en la exclusividad del acceso al estado de bienestar o al mercado laboral, los partidos socialdemócratas en otros países han sido desafiados por estas posturas. Una estrategia viable podría ser ampliar el acceso y mejorar los servicios del estado de bienestar desde una perspectiva redistributiva, con el fin de reducir la percepción de competencia entre los segmentos más vulnerables de la población.

Bibliografía

- Anderson, C. J., Blais, A., Bowler, S., Donovan, T., Listhaug, O. (2005). *Losers' consent: Elections and democratic legitimacy*. Oxford University Press.
- Anderson, C. J. y LoTempio, A. J. (2002). "Winning, losing and political trust in America". *British Journal of Political Science*, 32(2), pp. 335-351.
- Amat, F., et al. (2020). *Pandemics meet democracy: Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain*. Disponible en: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/> [Consultado el 28-10-2024].
- Brusis, M. (2016). "Democracies adrift: How the European crises affect East-Central Europe". *Problems of Post-Communism*, 63(5-6), pp. 263-276. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1201772>
- Canalejo-Molero, Á. (2023). *Boost or backlash? The heterogeneous effects of parliamentary representation on satisfaction with democracy*. DOI: <https://doi.org/10.31219/osf.io/ekymh> [Consultado el 28-10-2024].
- Careja, R. y Harris, E. (2022). "Thirty years of welfare chauvinism research: Findings and challenges". *Journal of European Social Policy*.
- Erhardt, J., Freitag, M. y Filsinger, M. (2022). "Leaving democracy? Pandemic threat, emotional accounts and regime support in comparative perspective". *West European Politics*, 46(3), pp. 477-499. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2097409> [Consultado el 28-10-2024].
- Freitag, M. y Hofstetter, N. (2022). "Pandemic threat and intergroup relations: How negative emotions associated with the threat of COVID-19 shape attitudes towards immigrants". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2097409> [Consultado el 28-10-2024].
- Henderson, A. (2008). "Satisfaction with democracy: The impact of winning and losing in Westminster systems". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(1), pp. 3-26.
- Hooghe, M. y Dassonneville, R. (2018). "A spiral of distrust: A panel study on the relation between political distrust and protest voting in Belgium". *Government and Opposition*, 53(1), pp. 104-130.
- Jacob, M. S. (2024). "Citizen support for democracy, anti-pluralist parties in power and democratic backsliding". *European Journal of Political Research*. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12703> [Consultado el 28-10-2024].
- Magalhães, P. C. (2014). "Government effectiveness and support for democracy". *European Journal of Political Research*, 53(1), pp. 77-97. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12024>
- Martinelli, A. (2013). *Mal di nazione. Contro la deriva populista*. Università Bocconi Editore.
- Mudde, C. y Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Nadeau, R. y Blais, A. (1993). "Accepting the election outcome: The effect of participation on losers' consent". *British Journal of Political Science*, 23(4), pp. 553-563.
- Rooduijn, M., Van Der Brug, W. y De Lange, S. L. (2016). "Expressing or fuelling discontent? The relationship between populist voting and political discontent". *Electoral Studies*, 43, pp. 32-40.
- Stapleton, C. E. y Dawkins, R. (2022). "Catching my anger: How political elites create angrier citizens". *Political Research Quarterly*, 75(3), pp. 754-765.
- Tilley, J. y Hobolt, S. (2024). "Losers' consent and emotions in the aftermath of the Brexit referendum". *West European Politics*, 47(5), pp. 1180-1198. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2168945>
- Vittori, D. y Morlino, L. (2021). "Populism and democracy in Europe". En: Albertazzi D. y Vampa D. (Eds.). *Populism and new patterns of political competition in Western Europe*, pp. 19-49.
- Zürn, M. (2022). "How non-majoritarian institutions make silent majorities vocal: A political explanation of authoritarian populism". *Perspectives on Politics*, 20(3), pp. 788-807. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592721001043>

7

Las amnistías para los delitos políticos: del terrorismo a la disidencia

por LOUISE MALLINDER

7.1 INTRODUCCIÓN

Las amnistías son medidas legales o políticas que eliminan la responsabilidad penal para ciertas categorías de crímenes. Detienen investigaciones y procesos penales en curso o impiden que se inicien nuevas investigaciones criminales. A menudo, las amnistías también permiten que las personas condenadas sean liberadas o que sus sentencias sean reducidas. Así, las amnistías están íntimamente relacionadas con la aplicación del derecho penal. Pueden utilizarse para abordar infracciones de la ley penal y, en ocasiones, proporcionan un remedio a personas contra las que se ha aplicado la ley penal de manera injusta o excesivamente dura. Las formas contrapuestas en las que las amnistías interactúan con la justicia penal son particularmente pronunciadas en el caso de los delitos políticos. Esto se debe a que, como explora este capítulo, el término “delitos políticos” puede abarcar un espectro de actividades que van desde insurgencias armadas, disturbios y desobediencia civil hasta expresiones no violentas de opiniones políticas, siendo los límites entre los distintos tipos de delitos políticos muchas veces porosos y bastante politizados. Por lo tanto, este capítulo sostiene que las amnistías, aplicadas a estas diferentes formas de delitos políticos, intersectan con el derecho internacional de diferentes maneras, y que los análisis

sobre su legalidad deben considerar qué cuerpos legales son aplicables al contexto y a los crímenes objeto de atención.

La expansión del paradigma de la responsabilidad penal (Wacquant, 1999; Rossi, 2021) y, en particular, la legislación antiterrorista, han suscitado preocupaciones porque la idea de los delitos políticos como una categoría de crímenes merecedora de un tratamiento excepcional en el derecho interno e internacional está desapareciendo. Sin embargo, las normas jurídicas internas de algunos países siguen reconociendo que se pueden otorgar amnistías para delitos políticos¹, y ejemplos recientes como la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, así como las amnistías de 2022 y 2023 en Ecuador, Honduras, Kazajistán, Chad, Filipinas y Somalia muestran que los estados siguen concediendo amnistías por delitos políticos.

No obstante, a pesar de la prevalencia y perdurabilidad de las amnistías para delitos políticos, los académicos rara vez han explorado cómo se definen y aplican los delitos políticos dentro de las amnistías. Los estudios existentes generalmente se centran en procesos de amnistía individuales, como las decisiones de amnistía de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica (Bhargava, 2002; Sarkin, 2004; du Bois-Pedain,

1. Ver, por ejemplo, las Constituciones de Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras y Panamá.

2007). Además, aunque existe un cuerpo considerable de investigación académica sobre la relación de las amnistías con los crímenes internacionales, se ha estudiado menos si, por debajo de este umbral, el derecho internacional limita el uso de las amnistías para delitos políticos o, al contrario, fomenta su aplicación.

El objetivo de este capítulo es abordar estas lagunas que se mantienen en el conocimiento existente. La sección 7.2 comienza examinando cómo los académicos que trabajan en derecho, criminología y ciencias políticas definen el concepto de delitos políticos. La sección 7.3 explora las distinciones entre delitos políticos violentos y los no violentos, y considera cómo estas diferentes formas de delitos políticos se incorporan en las leyes de amnistía y su legalidad bajo el derecho internacional. La sección 7.4 se apoya en la Base de Datos de Leyes de Amnistía creada por la autora para exponer ciertas tendencias en la utilización de las amnistías para delitos políticos desde 1990 hasta hoy. Este apartado demuestra que, contrariamente a algunas suposiciones, las amnistías siguen utilizándose para delitos políticos. También indica que las amnistías para delitos políticos tienden a ser utilizadas por regímenes menos democráticos, y muestra que sus condiciones y efectos tienen relaciones variables con la forma en que las personas amnistiadas pueden ser reintegradas en la sociedad. Por último, la sección 7.5 ofrece recomendaciones sobre el futuro uso de las amnistías para delitos políticos.

7.2 LA DEFINICIÓN DE LOS CRÍMENES POLÍTICOS

Distinguir las acciones políticas de otros tipos de acciones sociales puede ser un esfuerzo subjetivo y específico para cada contexto (Kirchheimer, 1961, p. 25). Las preocupaciones políticas a menudo influyen en qué acciones se consideran criminales y cómo se aplica la ley en respuesta a estos actos criminalizados. Como resultado, académicos y gobiernos han desarrollado diversas maneras de definir los delitos políticos y, por lo tanto, de diferenciarlos de los delitos comunes (Wijngaert, 1981, p. 95). Esto, por lo general, implica ver los delitos políticos en un espectro que va desde delitos “puramente” políticos hasta delitos comunes que están conectados de alguna manera con el contexto político. Algunos académicos caracterizan los delitos puramente políticos, como la traición, la conspiración y la sedición, como “actos que desafían al Estado pero que no afectan a los derechos privados de las personas inocentes” (Kittrick, 1981, p. 300). Bajo esta definición, los delitos puramente políticos pueden ser delitos no violentos relacionados con la disidencia política o también pueden incluir actos violentos dirigidos exclusivamente contra el Estado y que no dañan a particulares (Jansson, 2019, p. 31). Sin embargo, otros académicos critican estas definiciones argumentando que los actores gubernamentales también cometen delitos por razones políticas. Estos pueden incluir

actos relacionados con la supresión de la disidencia, que rara vez se criminalizan bajo el derecho interno, pero que pueden violar las obligaciones de derechos humanos internacionales de un estado (Hagan, 1996; Ross, 2012, p. 1).

Más allá de los delitos puramente políticos, la literatura académica y la práctica jurídica generalmente reconocen que, en algunas circunstancias, los delitos comunes pueden tener elementos políticos o ideológicos, lo que significa que las personas responsables deben ser tratadas de manera diferente a los delincuentes comunes. Esto puede incluir el reconocimiento de la violencia y la criminalidad dirigida contra individuos, por ejemplo, en secuestros, asesinatos, daños a la propiedad privada, robos o extorsiones, como delitos políticos. La razón para tratar a los delincuentes políticos más favorablemente que a los delincuentes comunes en el sistema de justicia penal, incluso cuando cometen delitos violentos, se basa en una tradición desarrollada en los últimos dos siglos que considera que los delincuentes políticos tienen derecho a rebelarse contra gobiernos injustos (Schmid y de Graaf, 2016). Las acciones de los delincuentes políticos a menudo se interpretan como motivadas por su comprensión del bien común, en lugar de por un beneficio personal. Esta posición fue expresada por el magistrado Hernández Galindo

de la Corte Constitucional de Colombia, quien observó que: “los delitos políticos son susceptibles de amnistía o indulto precisamente porque la comisión del delito está envuelta en una motivación supuestamente altruista, en la que el perpetrador busca cambiar la sociedad para mejor. Existe una diferencia básica con respecto al motivo del delito común, en el que el perpetrador siempre está guiado por fines egoístas y, a menudo, perversos”². Además, argumentó que “el crimen político es una expresión del derecho legítimo y democrático a resistir la opresión, consagrado incluso en el preámbulo” de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948. Otros académicos han sugerido que, cuando los crímenes tienen una naturaleza política, las respuestas políticas, como la negociación y la inclusión, pueden ser más efectivas que las sanciones penales para restaurar el estado de derecho y la confianza en las instituciones públicas, y para prevenir la repetición de los crímenes (Dziedzic y Yam, 2020; Fish, 2024). Las amnistías pueden apoyar estos esfuerzos cuando eliminan los obstáculos a la inclusión y permiten que los estados reconozcan la naturaleza política de las causas de los delincuentes (Mallinder, 2018).

Para distinguir los delitos políticos de los delitos comunes, varias leyes de amnistía establecen criterios que pueden servir

2. Corte Constitucional de Colombia, Decisión C-052 de 1993, opinión disidente de José Gregorio Hernández Galindo: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-052-93.html>.

a los organismos encargados de otorgar amnistías para determinar si un individuo es responsable de delitos políticos, que pueden ser amnistiados, o bien de delitos no políticos, que no pueden serlo. Los Principios de Norgaard constituyen una de las expresiones más influyentes de estos criterios. Fueron desarrollados a partir del derecho de extradición por las Naciones Unidas para guiar la liberación de prisioneros políticos durante la transición de Namibia a la independencia en 1990. Estos principios establecen los siguientes criterios para determinar si un delito es político (Keightley, 1993):

- El motivo del delincuente.
- El contexto en el que se cometió el delito, especialmente si se cometió en el curso de una rebelión o disturbio político.
- La naturaleza del objetivo político.
- La naturaleza legal y fáctica del delito, incluida su gravedad.
- El objeto del delito (si se cometió contra el estado o la propiedad privada).
- La relación entre el delito y el objetivo político que se persigue (es decir, la prueba de proporcionalidad).

Estos principios fueron la base de las definiciones de delitos políticos utilizadas en la serie de leyes de indemnidad y amnistía que formaron parte de la transición pacífica de Sudáfrica desde el *apartheid*. Notablemente, ni los Principios de Norgaard ni la ley de amnistía de Sudáfrica establecieron que los delitos políticos no podían incluir crímenes internacionales u otros delitos violentos. El proceso de amnistía de Sudáfrica ha sido, por supuesto, uno de los más influyentes en el mundo, y podemos ver enfoques similares en el establecimiento de criterios para tomar decisiones en, por ejemplo, la amnistía de Zimbabue en 2018³.

Otras amnistías, en lugar de desarrollar criterios detallados, simplemente enfatizan los motivos políticos, ya sea en términos generales o en relación a objetivos políticos específicos. Por ejemplo, la amnistía de Nicaragua de 1993 se aplicó a “nicaragüenses que tomaron las armas con objetivos políticos o demandas socioeconómicas”⁴. La ley de amnistía de Fiyi del año 2000 se aplicó a personas que supuestamente cometieron delitos que fueron “directa o indirectamente incitados y motivados por desarrollos políticos”⁵. La amnistía de Líbano de 1991 se aplicó, entre otros, a “[c]rímenes políticos o aquellos crímenes que tienen una naturaleza política general o local,

3. Reglamentos de la Comisión Nacional de Paz y Reconciliación, Instrumento Legal 90 de 2018, Arts. 71-73.

4. Ley de Amnistía, Ley n.º 163 (20 de septiembre de 1993), Artículo 1. El Artículo 2 excluyó los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad.

5. Decreto de Inmunidad, Decreto n.º 18 (13 de julio de 2000), Artículo 2.

incluidos los crímenes de homicidio cometidos por motivos políticos, siempre que no fueran cometidos por motivos o intereses personales”⁶. La amnistía de Zimbabwe de 2020 se refería a “cualquier delito motivado por el objetivo de apoyar u oponerse a cualquier propósito político...”⁷. Además, la amnistía de Rumania de 1990 definió los delitos políticos como “hechos que tienen como objeto: protestar contra la dictadura, (...) el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, (...) la satisfacción de reivindicaciones democráticas”⁸. Otras amnistías enfatizan la naturaleza política de los eventos en los que ocurrieron los delitos. Por ejemplo, la amnistía de Francia de 1990 para Nueva Caledonia declaró que la amnistía fue otorgada “en conexión con eventos políticos, sociales o económicos relacionados con la determinación del estatus de Nueva Caledonia o la tenencia de la tierra”⁹.

La naturaleza política de los delitos también puede reflejarse en las leyes de amnistía, que, en lugar de establecer criterios, especifican que la amnistía se aplica a delitos cometidos en conexión con eventos políticos específicos, como protestas, golpes o conflictos; o por grupos específicos, como grupos armados no estatales o movimientos políticos

específicos, o proporcionan una lista exhaustiva de delitos nacionales que tienen carácter político, como la traición, que pueden beneficiarse de la amnistía. El siguiente apartado explora la aplicación de amnistías a delitos políticos cometidos durante conflictos armados, delitos políticos violentos en contextos no conflictivos y delitos políticos no violentos, y la legalidad de la amnistía para cada tipo de delito político.

7.3 FORMAS Y LEGALIDADES DE LOS DELITOS POLÍTICOS EN LAS LEYES DE AMNISTÍA

Amnistías por delitos políticos relacionados con conflictos armados

La mayoría de las amnistías por delitos políticos resultan de conflictos armados. A menudo, estas leyes utilizan frases generales para describir los delitos amnistiados, como “actos criminales cometidos durante la agresión, rebelión armada o conflictos armados”¹⁰, “actos criminales relacionados con el conflicto”¹¹ o “guerra o rebelión armada contra el gobierno”¹². Estas frases pueden ser la única guía sobre el alcance material de la amnistía o pueden ir seguidas de una lista de delitos en el código penal que es-

6. Ley n.º 84 sobre la Concesión de una Amnistía General por los Crímenes Cometidos antes del 28 de marzo de 1991 según Condiciones Específicas (26 de agosto de 1991), Artículo 2(3)(c).

7. Orden de Clemencia n.º 1, Amnistía General por Crímenes Motivados Políticamente (6 de octubre de 2000), Artículo 4.

8. Decreto-Ley n.º 3 sobre la amnistía de ciertos delitos y la concesión de indultos (5 de enero de 1990), Artículo 1.

9. Ley n.º 90-33 sobre la amnistía de delitos cometidos durante los eventos ocurridos en Nueva Caledonia (12 de enero de 1990), Artículo 1.

10. Véase, por ejemplo, Ley de Amnistía General (*Zakon o općem oprostu*, Gaceta Oficial, n.º 80/1996), Croacia, Artículo 1.

11. Ley de Amnistía, n.º 07-1117/1, Gaceta Oficial de la República de Macedonia n.º 18 (8 de marzo de 2002), Artículo 1.

12. Ley de Amnistía (aprobada el 7 de diciembre de 1999), Ley n.º 2 de 2000, Capítulo 294, Sección 3(1).

tán incluidos o excluidos de la amnistía. La naturaleza relacionada con el conflicto de los delitos políticos cubiertos por una amnistía también puede expresarse en las leyes de amnistía, especificando que una amnistía se aplica a miembros de uno o más grupos armados no estatales, o mediante la enumeración de delitos políticos específicos relacionados con el conflicto para los cuales se concede la amnistía. Esto a menudo incluye rebelión, insurrección, sedición, conspiración, destrucción de edificios públicos o propiedades públicas, traición o espionaje¹³. Estos delitos políticos están dirigidos contra el estado o instituciones públicas (Saul, 2019), y aunque las definiciones nacionales de delitos políticos varían, algunos de estos crímenes “puramente” políticos implican inherentemente la perpetración o el apoyo a actos de violencia.

La concesión de amnistías por delitos violentos cometidos durante conflictos armados tiene una larga historia, siendo estas amnistías un componente central de los acuerdos de paz a lo largo de los siglos (Fish, 2024; Lesaffer, sin fecha). Hoy en día, el derecho internacional ha evolucionado para exigir a los estados que criminalicen, procesen y castiguen las conductas más graves en conflictos armados, como el genocidio y las graves violaciones de las Convenciones de Ginebra. Sin embargo, esto no significa que los combatientes puedan

ser procesados por participar en hostilidades, incluso cuando son responsables de asesinatos y destrucción de la propiedad. En cambio, el derecho internacional humanitario consuetudinario otorga inmunidad a los combatientes que participan en conflictos armados entre estados (CICR, 2005, Regla 106).

El Artículo 6(5) del Protocolo Adicional II alienta a los estados a otorgar la amnistía más amplia posible al final de los conflictos violentos locales. Esta disposición del tratado no impide que se concedan amnistías a criminales de guerra. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha argumentado que ha surgido una regla de derecho internacional consuetudinario que excluye de esta exhortación a conceder amnistías a “personas sospechosas de, acusadas de o condenadas por crímenes de guerra” (CICR, 2005, Regla 159). Mientras que esta interpretación del Artículo 6(5) ha sido bien recibida por algunos responsables políticos, juristas y activistas, algunos tribunales internacionales y diversos académicos son escépticos, argumentando que el derecho internacional puede haber evolucionado de forma que restringe la capacidad de los estados para otorgar amnistías. Por ejemplo, en 2020, la Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional observó en el caso de Gaddafi que “el derecho

13. Véase, por ejemplo, la Ley n.º 1820 de diciembre de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indultos y tratamientos penales especiales y otras disposiciones, Diario Oficial 50102 de 30 de diciembre de 2016, Colombia, Artículo 15.

internacional todavía está en una etapa de desarrollo respecto a la cuestión de la aceptabilidad de las amnistías”.

A pesar de estos debates sobre los límites externos de las amnistías permisibles para delitos violentos relacionados con conflictos, a nivel legal formal, las amnistías por delitos políticos cometidos durante conflictos violentos siguen estando permitidas bajo el derecho internacional. Esto se refleja en la *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*, que establece que “las amnistías (...) por delitos políticos, como la traición o la rebelión, pueden considerarse –y a menudo se alienta– en situaciones de conflicto armado no internacional” (2012, p. 17). La Ley de Amnistía 1820 de Colombia de 2016, que resultó de las exitosas negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las guerrillas de las FARC, proporciona un ejemplo reciente de una amnistía relacionada con el conflicto para delitos políticos¹⁴ que fue vista como un componente esencial del acuerdo de paz.

Los expertos internacionales están advirtiendo cada vez más que el derecho de los combatientes a no ser considerados penalmente responsables por participar en un conflicto armado está en riesgo de ser erosionado por la expansión de los marcos internacionales sobre la lucha contra el terrorismo y su confusión

con el derecho internacional humanitario, ya que los actos de violencia que son lícitos bajo el derecho internacional humanitario corren el riesgo de ser considerados ilícitos si los combatientes son etiquetados como terroristas y se les aplica un marco de antiterrorismo. Esto se debe a que, aunque el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario reconocen que algunas formas de resistencia violenta a la opresión política son legítimas, categorizar los delitos políticos como terrorismo significa que se consideran inaceptables. Por supuesto, los actos de terrorismo, si están dirigidos a civiles durante un conflicto armado, podrían constituir crímenes de guerra u otras graves violaciones de derechos humanos, y como se ha discutido, las amnistías para crímenes internacionales y graves violaciones de las Convenciones de Ginebra se consideran cada vez más ilegítimas (Schmid y de Graaf, 2016). Sin embargo, como ha observado Saul (2019), “las nuevas leyes de terrorismo a menudo criminalizan toda violencia (e incluso la resistencia no violenta) contra todos los gobiernos, independientemente de los métodos utilizados, incluso si se aplica el DIH y sin importar la legitimidad de una rebelión o la ilicitud de un gobierno represor”¹⁵. Saul continúa

14. Ley n.º 1820 de diciembre de 2016, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones, Diario Oficial 50102 de diciembre 30 de 2016, Colombia.

15. Ejemplos de la etiqueta de terrorismo aplicada a actores políticos no violentos incluyen el lenguaje utilizado por el gobierno de EE. UU. para describir a Julian Assange, y por Israel para describir a organizaciones palestinas de derechos humanos. Véase, por ejemplo, Ewen MacAskill, “Julian Assange como un terrorista de alta tecnología, dice Joe Biden”, *The Guardian* (19 de diciembre de 2010) e Issac Scher, “La CIA no puede corroborar la etiqueta de ‘terror’ de Israel para grupos de derechos palestinos”, *The Guardian* (22 de agosto de 2022).

argumentando que esta confusión de regímenes legales ha supuesto que “la excepción de delito político para la extradición está siendo erosionada hasta el punto de desaparecer”.

Hay quienes han expresado su preocupación por que estos desarrollos puedan contribuir a despolitizar los delitos políticos, reducir el uso de amnistías para estas acciones y proporcionar una justificación para que los actores políticos se nieguen a participar en negociaciones políticas o a trabajar en favor de la reconciliación (Haspeslagh, 2021). Por ejemplo, el Relator Especial de la ONU sobre la Lucha Contra el Terrorismo y los Derechos Humanos observó que “etiquetar [a grupos armados no estatales como terroristas] puede servir como una barrera para articular diversas formas de reconciliación, consolidando prejuicios y exclusión, y eliminando la posibilidad de mantener un significado compartido que permita a sociedades profundamente divididas y en conflicto hacer la transición gradual de la violencia a la coexistencia. La proscripción generalmente excluye la posibilidad de aplicar amnistía a ciertos delitos, y así limita directamente las formas en que los combatientes pueden ser incentivados y alentados a poner fin a su participación en hostilidades...” (Ní Aoláin, 2022, párrafo 37).

Por otra parte, el CICR (2011) ha argumentado que la confusión entre el derecho internacional humanitario (DIH) y el marco legal para el terrorismo reduce el incentivo para que los grupos arma-

dos no estatales respeten el DIH y puede constituir “un obstáculo para futuras negociaciones de paz o reconciliación nacional”. Además, Rossi ha advertido que en sociedades posconflicto y posautoritarias, donde el estado ha utilizado marcos de antiterrorismo para negar la amnistía a los delitos políticos, esto puede actuar “como un velo de impunidad para los poderosos, ya que atribuye la responsabilidad penal por la violencia a un puñado de individuos, protege al Estado de rendir cuentas y, por lo tanto, cierra la posibilidad de examinar las raíces más profundas de una década de agitación social y política” (2021, p. 383).

En resumen, en los entornos extremadamente desafiantes de los conflictos en curso y de los procesos de paz, las amnistías se utilizan regularmente para delitos políticos. A veces, su uso incluso se extiende a miembros de grupos armados que usaron la violencia para desafiar al estado. Aunque el derecho internacional puede estar moviéndose para restringir el uso de amnistías para algunas formas de violencia grave contra civiles, esto no equivale a una prohibición del uso de amnistías para toda violencia relacionada con conflictos. De hecho, el derecho y la política internacionales continúan alentando el uso de amnistías para algunos delitos políticos, incluida la participación en conflictos armados. De esto se puede inferir que las acciones que implican una amenaza menos seria para el estado que la insurrección armada pueden ser amnistiadas.

Amnistías por delitos “violentos” en entornos no conflictivos

Las amnistías en entornos no conflictivos son menos comunes que las amnistías relacionadas con conflictos. No obstante, la Base de Datos de Leyes de Amnistía ha identificado 100 casos de amnistías desde 1990 que se extienden a delitos políticos cometidos en ausencia de conflicto armado. Muchas de estas amnistías se utilizan en respuesta a motines y golpes de estado intentados, violencia relacionada con elecciones, disturbios y otras alteraciones civiles. Para estos tipos de amnistías, la cuestión de si la amnistía se aplicó a delitos violentos suele estar muy politizada, y puede ser difícil para los investigadores que trabajan únicamente con fuentes secundarias, como mi trabajo en la Base de Datos de Leyes de Amnistía, determinar con certeza cómo categorizar la amnistía. En parte, estas dificultades provienen de los debates bien establecidos en la literatura académica y la práctica sobre lo que debe entenderse como violencia (Flyghed, 2002; Goede, 2014; Boches y Cooney, 2023). Por ejemplo, ¿debería el daño a la propiedad privada siempre contar como violencia? (Sunderman, 2022). Sin embargo, la expansión de las leyes y la retórica antiterrorista y securitaria, en muchos estados, también

puede servir para difuminar las distinciones entre delitos violentos y no violentos. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando los manifestantes no violentos son arrestados bajo la legislación de seguridad nacional o cuando las disposiciones penales relacionadas con delitos violentos se interpretan de manera excesivamente amplia para procesar delitos no violentos.

Las respuestas de la justicia penal en España al movimiento independentista catalán proporcionan ejemplos recientes y muy criticados de este tipo de confusión. Por ejemplo, el delito de rebelión se aplicó a los organizadores de manifestaciones pacíficas, basándose en interpretaciones novedosas desarrolladas por fiscales españoles y aceptadas por el Tribunal Supremo. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa describió cómo esta interpretación se basó en la noción de “violencia sin violencia”, según la cual la mera cantidad de manifestantes ejercía coerción psicológica sobre los policías que los enfrentaban (2021, párrafo 9.5). Además, se presentaron cargos de terrorismo en 2019 contra Tsunami Democràtic y los Comitès de Defensa de la República, grupos proindependencia que pidieron desobediencia civil no violenta¹⁶ y organizaron una serie de manifestaciones (Comisión de Venecia, 2024)¹⁷.

16. “Los CDR aseguran que solo apuestan por la “desobediencia no violenta”, *El Periódico* (11 octubre de 2019).

17. Estos cargos contra Tsunami Democràtic fueron desestimados por razones procesales en julio de 2024. Seb Starsevic, “El tribunal español archiva la investigación por terrorismo contra Puigdemont” (9 de julio de 2024): <https://www.politico.eu/article/spanish-court-shelves-carles-puigdemont-terrorism-probe-spain-catalonia/>.

A pesar de estos desafíos de codificación, es posible identificar ejemplos de amnistías para delitos políticos violentos concedidas en tiempos de paz. Estos incluyen amnistías para manifestantes violentos en Albania en 1997¹⁸, Rusia en 1994¹⁹ y Kazajistán en 2022²⁰. Algunas protestas violentas también desencadenaron amnistías para soldados o policías que abrieron fuego contra los manifestantes²¹. Además, se han utilizado amnistías para los conspiradores de golpes de estado en varios estados, incluido Tailandia en 1991²² y Mauritania en 2006²³.

Dado que no hubo conflicto armado en estos tipos de escenarios, no es aplicable el fomento de la amnistía del derecho internacional humanitario. Si la violencia alcanza el nivel de crímenes internacionales y graves violaciones de derechos humanos, los estados pueden tener la obligación de investigar, procesar y castigar a los responsables, lo que puede afectar su capacidad para otorgar amnistías. Sin embargo, en todas las demás instancias, la responsabilidad penal por delitos violentos se regula principalmente por el derecho interno. Esto significa que corresponde a las autoridades nacionales determinar, de acuerdo con las reglas legales internas que rigen el

uso de amnistías, si procesar o conceder amnistía a los delitos políticos relacionados con la violencia cometida durante protestas, disturbios y golpes de estado. En 1985, un informe de la ONU observó que los delitos contra la propiedad “normalmente son amnistiados cuando los delitos se cometieron sin violencia grave” (Joinet, 1985, p. 16). Naturalmente, las amnistías por violencia política contra personas, particularmente contra policías, pueden ser más controvertidas. Las decisiones sobre si otorgar amnistía para estos tipos de delitos suelen estar fuertemente influenciadas por cálculos políticos internos relacionados con la fuerza de la amenaza planteada al estado y la necesidad de encontrar una resolución política a la crisis.

Amnistías para la disidencia no violenta

Durante la era de la Guerra Fría, el movimiento de derechos humanos surgió al pedir amnistías para disidentes y prisioneros políticos (Joinet, 1997, p. 3), como se refleja en el nombre de Amnistía Internacional. Un estudio comparativo de amnistías para la ONU en 1985 observó

18. Decreto de Amnistía n.º 1732 (6 de marzo de 1997); Ley de Amnistía para civiles y personal militar involucrados en los disturbios tras el colapso de esquemas piramidales fraudulentos, Ley n.º 8198 (11 de marzo de 1997).

19. La Duma del Estado de la Asamblea Federal, Federación de Rusia, Decisión del 23 de febrero de 1994 n.º 65-1 GD sobre la Declaración de Amnistía Política y Económica.

20. RFE/RL, “El Parlamento de Kazajistán aprueba una amnistía masiva para los participantes en las protestas de enero” (27 de octubre de 2022).

21. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, “Chad: La ley de amnistía engaña a las víctimas” (14 de diciembre de 2023).

22. “Los líderes militares tailandeses obtienen amnistía por el golpe”, UPI (4 de abril de 1991).

23. Amnistía Internacional, *Informe 2006-Mauritania* (23 de mayo de 2006).

que “las personas culpables de delitos de opinión” deberían ser “candidatos prioritarios para la amnistía” y deberían ser “distinguidos de las personas culpables de delitos contra la propiedad o la persona” (Joinet, 1985, p. 15). Sin embargo, este informe reflexionó sobre la complejidad de esta posición al observar que, dado que el derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la persecución de individuos por motivos de sus opiniones políticas, utilizar el derecho penal para reprimir su capacidad de ejercer sus derechos puede violar el derecho internacional. Advertía que otorgar amnistía a un “prisionero de opinión equivale a un reconocimiento implícito de que su conducta fue ilegal, mientras que es realmente la autoridad responsable de la pena, al ser culpable de detención ilegal, a quien podría ser concedida la amnistía” (Joinet, 1997, p. 16).

Hoy en día, el derecho internacional de los derechos humanos acepta algunas restricciones limitadas sobre los derechos de participación política y libertad de expresión del individuo, por ejemplo, en relación con el “discurso de odio” (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2021). Sin embargo, exige que las restricciones a estos derechos sean objetivas, razonables, establecidas por ley, incorporen procedimientos justos y no den lugar a sanciones desproporcionadas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1996). El desafío de equilibrar la capacidad de los estados para restringir estos derechos en

circunstancias limitadas con la garantía de que los individuos puedan disfrutar de sus derechos sin ser molestados por el estado sigue planteando preguntas sobre la idoneidad de otorgar amnistía a los llamados delitos de opinión. Los estándares del derecho internacional sobre la lucha contra la impunidad por graves violaciones de derechos humanos abordan estas tensiones en la siguiente disposición:

En la medida en que pueda interpretarse como un reconocimiento de culpabilidad, no se puede imponer la amnistía a individuos procesados o condenados por actos relacionados con el ejercicio pacífico de su derecho a la libertad de opinión y expresión. Cuando simplemente han ejercido este derecho legítimo, tal como lo garantizan los artículos 18 a 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la ley considerará cualquier decisión judicial u otra relacionada con ellos como nula y sin valor; su detención deberá ser finalizada de manera incondicional y sin demora.

Esta disposición sugiere que, en lugar de otorgar amnistías, los remedios apropiados para la violación de los derechos de los manifestantes políticos y disidentes deben implicar pasos para poner fin a las investigaciones criminales y anular cualquier pena. Además, estas amnistías deben reconocer que los beneficiarios no son criminales, sino que estaban

ejerciendo sus derechos. La posición se refleja en la condena del uso de la ley penal en España contra los defensores de la independencia catalana por parte de Amnistía Internacional (2019), la Comisión Internacional de Juristas (Khattab, 2019), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2021), el Comité de Derechos Humanos de la ONU (2023) y el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Detenciones Arbitrarias (2019).

La reducción del espacio cívico y la criminalización de la disidencia en las últimas décadas (Watts, 2019; Selmini y Di Ronco, 2023) ha llevado a que estados de todo el mundo otorguen amnistías por actividades políticas criminalizadas. Las actividades políticas cubiertas por estas amnistías pueden incluir la pertenencia a organizaciones políticas prohibidas; la participación en asambleas o manifestaciones ilegales; la difamación de autoridades públicas o la ofensa a un funcionario público; la desobediencia o incitación contra las autoridades; huelgas y activismo sindical; y delitos relacionados con el periodismo y otras formas de publicaciones.

Dependiendo del contexto, estas formas de amnistía también pueden relacionarse con la evasión de la conscripción militar, la deserción militar y salir del país sin permiso. En algunas ocasiones, estas amnistías han recono-

cido que las acciones que cubren fueron una expresión legítima de los derechos de las personas amnistiadas. Por ejemplo, la amnistía de Bolivia de 2021 establece que la amnistía se aplica a “personas que fueron procesadas penalmente durante el gobierno de facto en clara violación de derechos humanos, garantías constitucionales y libertades, por la supuesta comisión de delitos que están directamente relacionados con conflictos sociales dentro de los delitos políticos institucionales del Estado que ocurrieron en el país entre el 21 de octubre de 2019 y el 17 de octubre de 2020”²⁴. De manera similar, el Artículo 3 de la amnistía de Ecuador de 2022 establece que “la constitución reconoce el derecho de resistencia de todas las personas en los siguientes términos: los individuos y grupos pueden ejercer su derecho a la resistencia contra las acciones u omisiones del poder público o de personas nacionales o jurídicas no estatales que violen o puedan violar sus derechos constitucionales...”²⁵.

En resumen, este apartado ha demostrado que los delitos políticos pueden abarcar acciones que van desde la insurrección armada hasta la expresión pacífica de derechos políticos. Las amnistías han sido y siguen siendo utilizadas para todas las formas de delitos políticos. Sin embargo, su cabida en el derecho

24. Decreto Supremo n.º 4461, 18 de febrero de 2021. Gaceta Oficial de Bolivia 1361NEC.

25. Resolución n.º RL-2021-2023-053 concede amnistía a varios ciudadanos con base en el informe elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, Tercer Suplemento n.º 21, Registro Oficial, 15/03/2022.

internacional puede depender de si los delitos políticos se llevaron a cabo en el contexto de un conflicto armado, si los crímenes involucraron formas ilegales de violencia y, en el caso de los delitos de opinión, si los llamados “delitos” deberían estar sujetos al derecho penal. Estas variaciones son muy significativas a la hora de considerar la legalidad y legitimidad de las leyes de amnistía. Sin embargo, las variaciones pueden ser difíciles de capturar en proyectos de datos comparativos a gran escala, dada la disponibilidad limitada de datos en algunos casos y la politización de los debates sobre la naturaleza de los delitos. Por esta razón, el análisis de datos empíricos originales sobre delitos políticos en el siguiente apartado toma en consideración todos los tipos de delitos políticos como una única categoría.

7.4 DATOS COMPARATIVOS SOBRE EL USO DE AMNISTÍAS PARA DELITOS POLÍTICOS

La Base de Datos de Leyes de Amnistía ha identificado y codificado 374 amnistías por delitos políticos que se promulgaron desde el 1 de enero de 1990 hasta el 31 de diciembre de 2023. De estas amnistías, 274 están relacionadas con procesos de conflicto y paz, y 100 se otorgaron en entornos no conflictivos²⁶. Como muestra la Figura 1, el número de amnistías por delitos políticos alcanzó su punto máximo a finales de la Guerra Fría. Las amnistías en los primeros años de la década de 1990 a menudo estaban relacionadas con poner fin a la represión de disidentes políticos en antiguos países comunistas, o fueron producto del inicio o la resolución de guerras civiles en todo el mundo que resultaron de cambios geopolíticos.

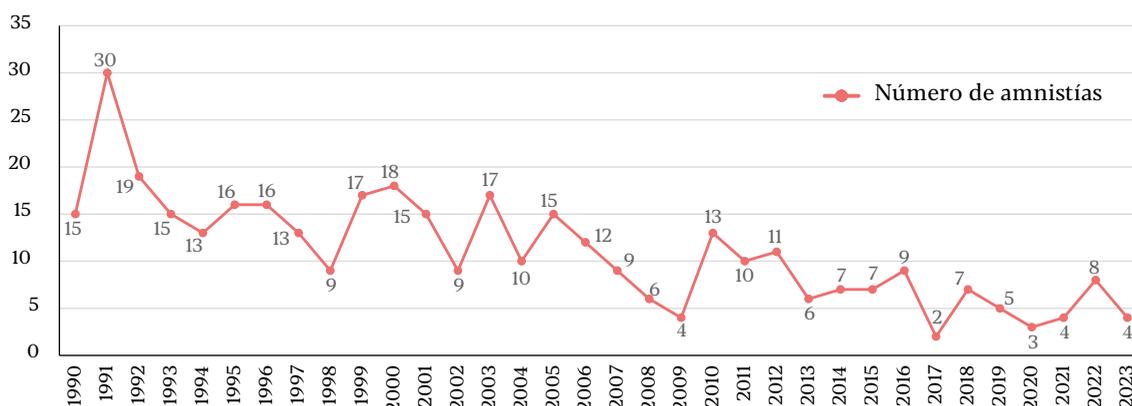


Figura 1. Amnistías concedidas por delitos políticos entre 1990-2023.

Fuente: Elaboración propia.

26. Los datos sobre las amnistías relacionadas con conflictos y procesos de paz se han publicado en la Base de Datos de Amnistías, Conflicto y Acuerdos de Paz (ACPA), que está disponible en: <https://www.peaceagreements.org/amnesties/>. Los datos sobre las amnistías en tiempos de paz no han sido publicados.

El número medio de amnistías por delitos políticos a lo largo de este periodo de 33 años es de 11,3 amnistías por año. Sin embargo, en la última década, generalmente ha habido menos de 10 amnistías cada año. Esto sugiere que hay una disminución en el uso de amnistías por delitos políticos, aunque, contrariamente a algunas suposiciones en la literatura académica y de políticas discutidas anteriormente, esta manifestación de la excepción del delito político no ha desaparecido. Las razones de la disminución pueden ser la expansión del marco anti-terrorista. Sin embargo, también puede estar relacionada con el notable descenso en las negociaciones de paz integrales en los últimos años (Badanjak, 2022). La

Figura 2 ilustra dónde se han utilizado las amnistías por delitos políticos en el mundo.

La distribución regional de los países que han promulgado amnistías por delitos políticos refleja en cierta medida el número de países en cada región, siendo las amnistías utilizadas más frecuentemente en África y Asia. Estos patrones también pueden estar influenciados por los tipos de regímenes que otorgan amnistías por delitos políticos. La Figura 3 muestra la distribución regional de las amnistías por tipo de régimen, utilizando las categorías de regímenes de Freedom House²⁷ para codificar el régimen político en el año en que se promulgó la amnistía.

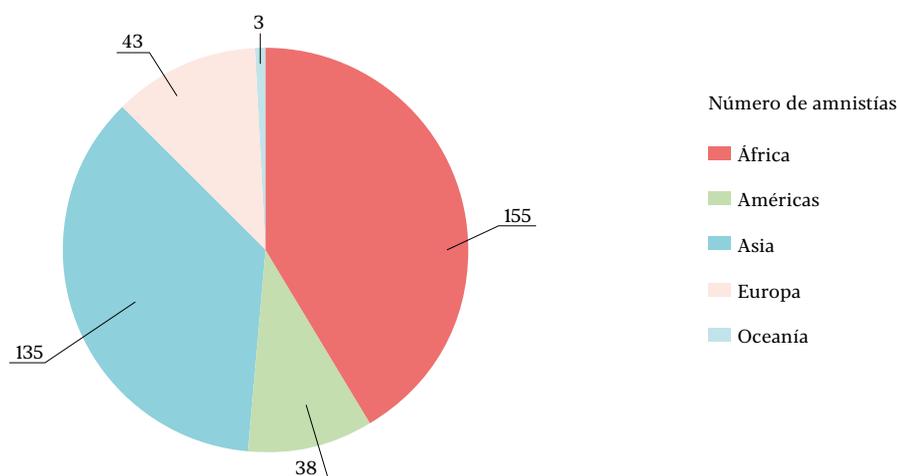


Figura 2. El uso de amnistías por delitos políticos por región del mundo.

Fuente: *Elaboración propia.*

27. Metodología de Investigación de Freedom in the World. Disponible en: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

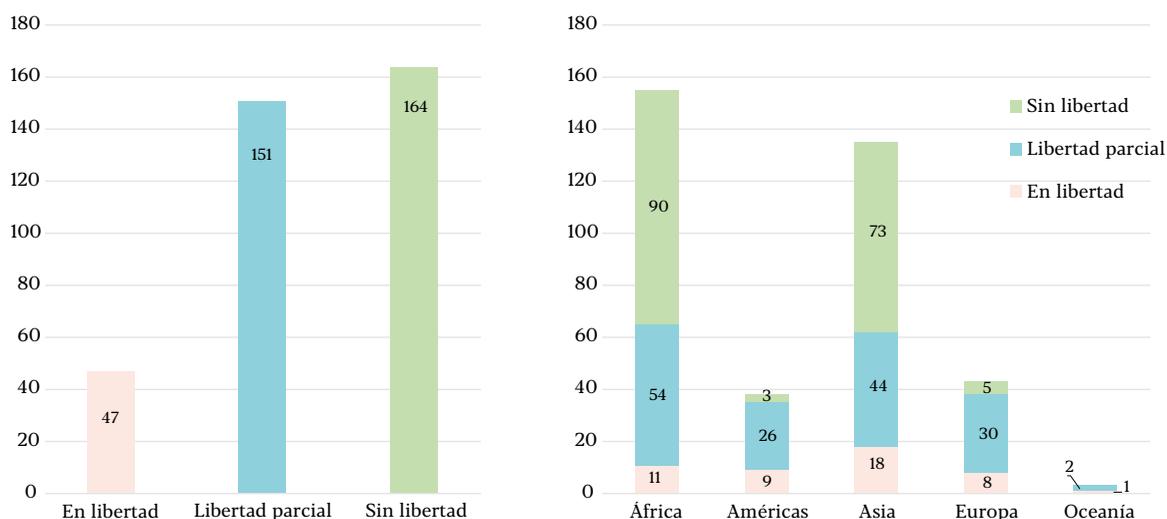


Figura 3. El uso de amnistías por delitos políticos por tipo de región y régimen.

Fuente: Elaboración propia.

Esta figura ilustra que en las dos regiones con el mayor número de amnistías por delitos políticos, África y Asia, una proporción significativa de estas amnistías se introdujo en regímenes que se clasifican como “no libres”. Además, en todas las regiones del mundo, se introducen más amnistías por parte de los regímenes parcialmente libres que por gobiernos libres. Estas tendencias no son sorprendentes. Los estados democráticos en funcionamiento deberían ser capaces de resolver disputas políticas a través de las instituciones y procesos políticos establecidos que están destinados a acomodar visiones pluralistas de la sociedad y proporcionar estructuras desde las que llegar a compromisos negociados e inclusivos. En tales contextos, es menos probable que se aplique el

derecho penal a las actividades políticas particularmente, dado que la capacidad de resolver disputas políticas a través de procesos pacíficos debería reducir la probabilidad de que se cometan delitos políticos violentos. En contraste, donde los regímenes políticos parcialmente libres o no libres restringen el debate político y criminalizan la actividad política, aumenta la probabilidad de que se cometan delitos políticos no violentos y, en algunos casos, violentos, lo que puede, a su debido tiempo, llevar a amnistías.

La Figura 4 muestra las categorías de beneficiarios que se han beneficiado de amnistías por delitos políticos. Pone de manifiesto que, en general, la mayoría de las amnistías por delitos políticos han beneficiado a opositores del estado, incluidos grupos armados no estatales

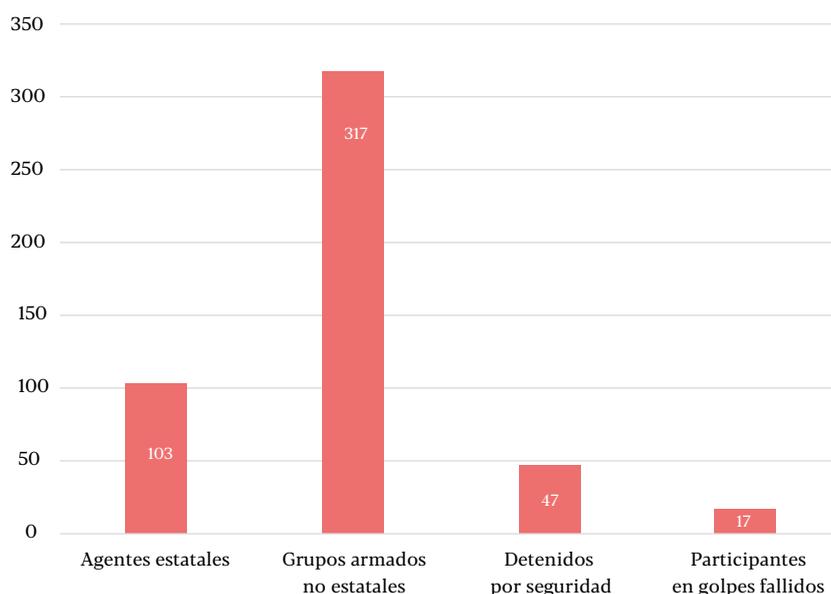


Figura 4. Beneficiarios de amnistías por delitos políticos.
Fuente: *Elaboración propia.*

participantes en golpes de estado, personas acusadas de delitos de terrorismo en tiempos de paz, prisioneros políticos, líderes y miembros de grupos de oposición, y manifestantes.

Las tendencias en estos datos son producto de que la mayoría de las amnistías por delitos políticos se utilizan en relación con conflictos armados y procesos de paz. Si consideramos únicamente las 100 amnistías por delitos políticos que se otorgaron en entornos no conflictivos, encontramos que 28 se concedieron a agentes del estado y 92 a opositores.

Las amnistías por delitos políticos a veces también incluyen o excluyen otras categorías de delitos. La Figura 5 ilustra las tendencias respecto a cómo las amnistías hacen esto.

Dado que las amnistías por delitos políticos ofrecen a los beneficiarios indulgencia en el proceso de justicia penal, en el buen entendimiento de que sus crímenes no se cometieron por ganancia personal, no es sorprendente ver que los delitos por ganancias económicas rara vez se incluyen. Como se discutió en el primer punto, la relación entre los delitos políticos y los crímenes contra los individuos, que pueden incluir delitos violentos y delitos contra la propiedad, es más compleja. Un solo proceso de amnistía puede abarcar delitos políticos cometidos contra el estado y una variedad de delitos conexos cometidos contra individuos privados, al mismo tiempo que excluye algunas formas de delitos contra individuos privados. Por ejem-

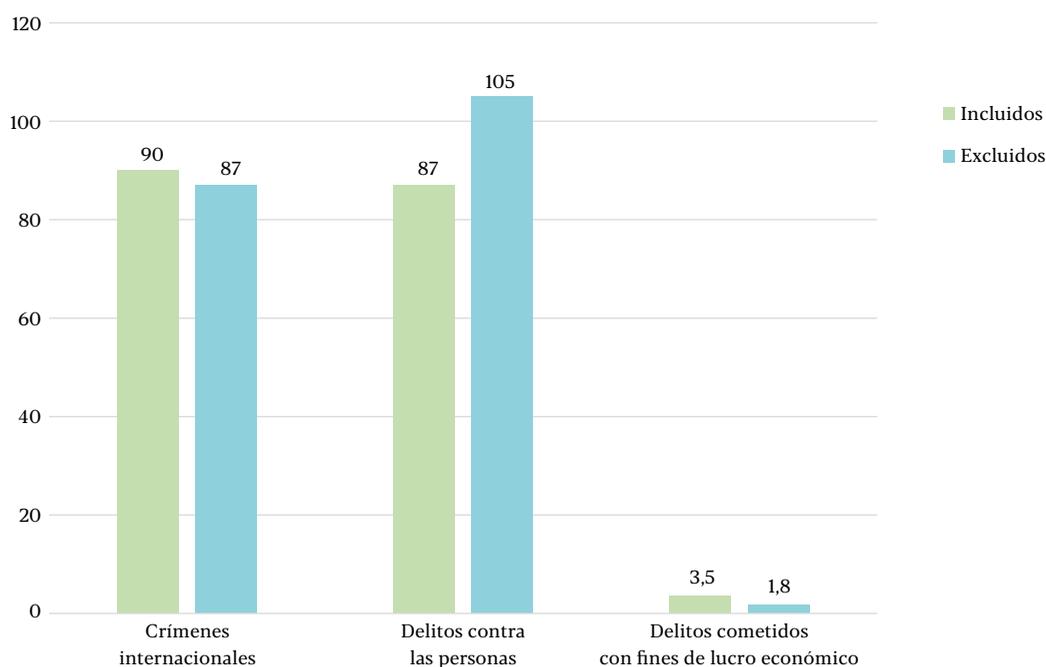


Figura 5. Tratamiento de otras categorías de delitos en amnistías por delitos políticos.

Fuente: Elaboración propia.

plo, un conjunto de proclamaciones de amnistía emitidas en Filipinas en 2022 para cuatro grupos rebeldes diferentes extendió la amnistía a una lista de delitos especificados cometidos por estos grupos, incluidos la rebelión, la sedición, la asamblea ilegal y los asaltos. Sin embargo, estas proclamaciones excluyeron el genocidio, las graves violaciones de las Convenciones de Ginebra y los delitos violentos graves bajo la ley nacional, como la violación, el terrorismo y el secuestro²⁸.

La Figura 6 examina cómo se utilizan las condiciones en las amnistías por delitos políticos. Muestra que el 43% de las amnistías por delitos políticos son incondicionales. Cuando se utilizan condiciones, estas están relacionadas con condiciones de seguridad (desarme, desmovilización y reintegración de combatientes; renuncia a la violencia; delación de compañeros; y no reincidencia) o condiciones centradas en las víctimas relacionadas con la participación en procesos de recuperación de la verdad, justicia y/o reparaciones.

28. Proclamación n.º 1090, 5 de febrero de 2021. Concesión de Amnistía a Miembros del Frente Moro de Liberación Islámica (MILF) que han cometido delitos sancionables bajo el código penal revisado y leyes penales especiales en promoción de sus creencias políticas.

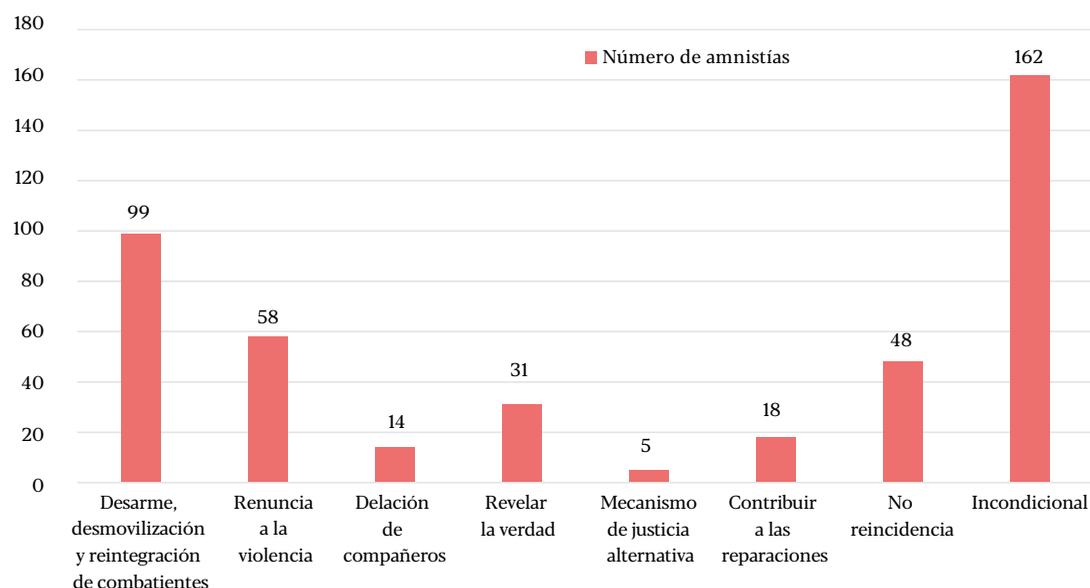


Figura 6. Condiciones vinculadas a las amnistías políticas.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien las condiciones deben usarse para los delincuentes políticos violentos, a menudo no son apropiadas cuando una amnistía pretende remediar violaciones de los derechos de un individuo a la libertad de expresión, reunión y participación política. Esto se debe a que las condiciones están destinadas a asegurar que la persona amnistiada ya no represente una amenaza para el estado o que contribuyan a abordar los daños que causaron a las víctimas. Sin embargo, las personas que participaron en delitos políticos no violentos pueden haber estado motivadas por la defensa de un bien público, en lugar de ser una amenaza para otros. Además, es menos probable que hayan violado los dere-

chos de los demás y la amnistía debería estar destinada a permitirles disfrutar de sus propios derechos.

Finalmente, la Figura 7 examina los efectos legales de las amnistías por delitos políticos. Como se afirmó en la introducción, la función principal de las amnistías es eliminar la responsabilidad penal. De acuerdo con esto, la Figura 7 muestra los efectos legales más comunes de las amnistías. Sin embargo, las amnistías también pueden tener una variedad de efectos legales adicionales. Algunos de estos se refieren a la eliminación de otras formas de sanciones penales, como la reducción de penas, la liberación de personas condenadas y la eliminación de antecedentes

penales. Algunas amnistías también pueden eliminar o excluir otras formas de responsabilidad civil o administrativa. La eliminación de sanciones administrativas puede incluir la eliminación de restricciones para votar o postularse para un cargo; facilitar que las personas amnistiadas se reintegren en trabajos gubernamentales o que se restablezcan sus pensiones gubernamentales; facilitar el regreso y la reintegración de exiliados y refugiados en la sociedad, por ejemplo, mediante la (re)obtención de acceso a tierras y propiedades; y la devolución de multas que hubieran sido impuestas.

Muchas de las amnistías por delitos políticos eliminan diferentes formas de responsabilidad legal. Sin embargo, un pequeño número afirma que la responsabilidad civil permanece, sin verse alterada por la amnistía. Además, algunas amnistías por delitos políticos, que generalmente se promulgan en entornos no democráticos, imponen sanciones administrativas, incluidas restricciones a los derechos políticos de las personas amnistiadas. Sanciones administrativas alternativas pueden ser apropiadas para algunas categorías de delitos políticos que están relacionadas con la violencia; sin embargo, no son apropiadas cuando se aplica una amnistía para delitos de opinión.

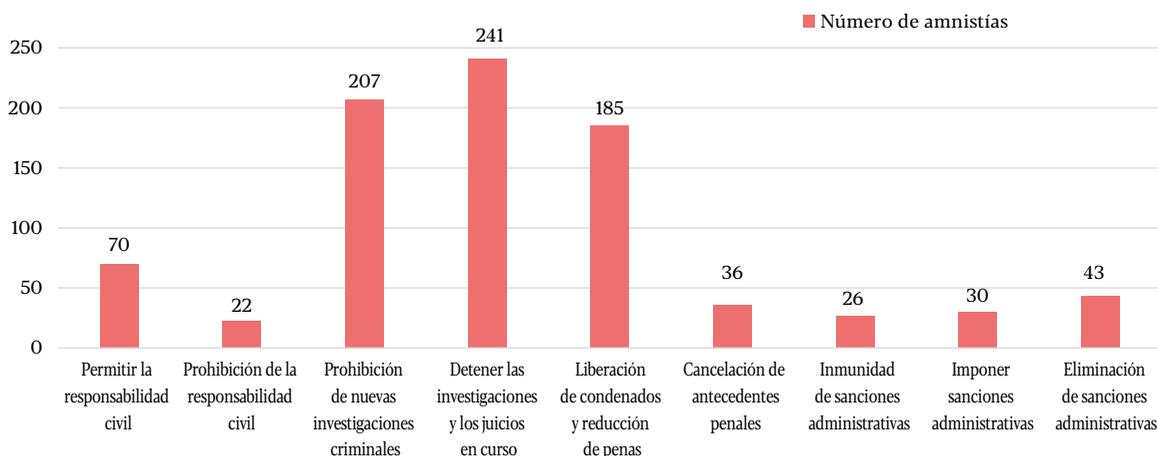


Figura 7. Los efectos legales de las amnistías por delitos políticos.

Fuente: Elaboración propia.

7.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La concesión de amnistía por delitos políticos reconoce que los delitos cometidos por objetivos políticos pueden y deben diferenciarse de los delitos cometidos para obtener ganancias personales. Esto se debe al reconocimiento de que las motivaciones de los delincuentes políticos, y en consecuencia los riesgos que potencialmente plantean a la sociedad, pueden diferir sustancialmente de los delincuentes comunes. También reconoce que el derecho penal puede no ser siempre el camino más apropiado para resolver crisis políticas provocadas por delitos políticos y que, en su lugar, pueden ser necesarias las amnistías para crear espacio para negociaciones y soluciones políticas.
2. Cuando se conceden amnistías por delitos políticos, pueden abarcar un espectro de actividades que van desde la violencia relacionada con conflictos hasta la expresión pacífica de delitos políticos durante tiempos de paz. En consecuencia, las amnistías pueden entrecruzarse con el derecho internacional y estar reguladas por él de diversas maneras, dependiendo del contexto y de las actividades cubiertas por la amnistía.
3. El derecho penal internacional, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos sostienen cada vez más que no se pueden conceder amnistías por genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, el derecho internacional humanitario y las políticas de mediación internacional continúan alentando el uso de amnistías para conflictos armados locales. En entornos no conflictivos, donde no se han cometido crímenes internacionales o graves violaciones de derechos humanos, el derecho internacional no restringe el uso de amnistías y los estados deberían evitar aplicar la legislación antiterrorista o la figura del delito violento de ámbito nacional para difuminar la distinción entre delitos violentos y no violentos.
4. El derecho internacional de los derechos humanos crea obligaciones para que los estados respeten, protejan y promuevan los derechos individuales a la libertad de expresión, reunión y participación política, incluso cuando esto incluye cuestionar el orden constitucional del propio estado. Los estados solo pueden restringir estos derechos en circunstancias limitadas, y el uso del derecho penal para reprimir estos derechos puede violar las obligaciones internacionales de un estado. Las amnistías a menudo se aplican a los llamados “delitos de opinión” para eliminar la responsabilidad penal y garantizar que las personas amnistiadas puedan ejer-

cer nuevamente sus derechos. Mientras que las amnistías generalmente transmiten la idea de que las personas amnistiadas han participado en conductas indebidas, incluso si no están siendo castigadas, las amnistías por “delitos de opinión” deberían reconocer que las personas amnistiadas estaban ejerciendo sus derechos en lugar de involucrarse en actividades criminales y, en este caso, la amnistía trataría de deshacer un agravio, en lugar de crear una excepción a la regla de derecho.

5. Donde se aplican amnistías a delitos políticos violentos, estas amnistías deberían, en la medida de lo posible, condicionarse a que los beneficiarios individuales de la amnistía se abstengan de la violencia futura, se reintegren en la sociedad y tomen medidas

para contribuir a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y las reparaciones. Los efectos legales de las amnistías para delincuentes violentos deberían ofrecer una indulgencia lo más restringida posible y pueden, cuando sea apropiado, imponer algunas formas de sanciones administrativas, siempre que estos procesos se adhieran a los estándares de las leyes de derechos humanos.

6. Cuando se aplican amnistías a manifestantes no violentos, disidentes políticos u otras personas acusadas de “delitos de opinión” deben otorgarse incondicionalmente y sus efectos legales deben enmarcarse de manera amplia, para garantizar que se pueda restaurar el pleno disfrute de los derechos políticos y civiles por parte de sus beneficiarios.

Bibliografía

- Amnesty International (2019). "Spain: Analysis of the Supreme Court's Ruling in the Case of Catalan Leaders". *Amnesty International*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur41/1393/2019/en/> [Consultado el 28-10-2024].
- Badanjak, S. (2022). "Changing characteristics of peace processes: New findings from the PA-X Database". *PeaceRep*, 1. En: <https://peacerep.org/2022/11/01/changing-characteristics-pax-database/> [Consultado el 28-10-2024].
- Bhargava, A. (2002). "Note, Defining Political Crimes: A Case Study of the South African Truth and Reconciliation Commission". *Columbia law review*, 102(5), pp. 1304-1339.
- Boches, D. J. y Cooney, M. (2023). "What Counts as "Violence?" Semantic Divergence in Cultural Conflicts". *Deviant Behavior*, 44(2), pp. 175-189. DOI: <https://doi.org/10.1080/01639625.2021.2024776> [Consultado el 28-10-2024].
- Du Bois-Pedain, A. (2007). *Transitional Amnesty in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press (Book, Whole).
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2021). *Should politicians be prosecuted for state-ments made in the exercise of their mandate?* Resolution 2381. Council of Europe Parliamentary Assembly. Disponible en: <https://pace.coe.int/en/files/29344/html> [Consultado el 28-10-2024].
- Dziedzic, A. y Yam, J. (2020). "Amnesty for Street Protesters Focus: 2019 Hong Kong Protests: Political Origins and Legal Ramifications". *Hong Kong Law Journal*, 50(2), pp. 585-608.
- Fish, E. (2024). "Why, and when, should Insurgents be amnes-tied". *Humanitäres Völkerrecht*, 7(1-2), pp. 51-63. DOI: <https://doi.org/10.35998/huv-2024-0004> [Consultado el 28-10-2024].
- Flyghed, J. (2002). "Normalising the Exceptional: The Case of Political Violence". *Policing and Society*, 13(1), pp. 23-41. DOI: <https://doi.org/10.1080/1043946022000005608> [Consultado el 28-10-2024].
- Goede, L. A. y M. de (2014). "What counts as violence?". En: *Global Politics*, 2nd edn. Routledge.
- Hagan, F. E. (1996). *Political Crime: Ideology and Criminality*. Boston: Prentice Hall.
- Haspelslagh, S. (2021). "The 'linguistic ceasefire': Nego-tiating in an age of proscription". *Security Dialogue*, 52(4), pp. 361-379. DOI: <https://doi.org/10.1177/0967010620952610> [Consultado el 28-10-2024].
- International Committee of the Red Cross (2011). *International humanitarian law and the chal-lenges of contemporary armed conflicts in 2011: Report prepared by the International Committee of the Red Cross for the 31st Inter-national Conference of the Red Cross and Red Crescent, 28 No-vember-1st December 2011*. Dispo-nible en: <https://casebook.icrc.org/case-study/icrc-international-huma-nitarian-law-and-challenges-con-temporary-armed-conflicts-2011> [Consultado el 28-10-2024].
- International Committee of the Red Cross. *Customary Interna-tional Humanitarian Law*, Rule 106: Conditions for Prisoner of War Status. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule106> [Consultado el 28-10-2024].
- International Committee of the Red Cross, *Customary Internatio-nal Humanitarian Law*, Rule 159: Amnesty. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule159> [Consultado el 28-10-2024].
- Jansson, J. (2019). *Terrorism, Criminal Law and Politics: The Decline of the Political Offen-ice Exception to Extradition*. Taylor & Francis. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429199110> [Consultado el 28-10-2024].
- Joinet, L. (1985). *Study on Amnes-ty Laws and their role in the safe-guard and protection of human rights*. United Nations Economic and Social Council: Sub-Com-mission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, pp. 1-25.
- Joinet, L. (1997). *Question of the impunity of perpetrators of hu-man rights violations (civil and political): Final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Com-mission decision 1996/119*. UN Doc E/CN.4/Sub.2/1997/20. UN Commission on Human Rights. Disponible en: https://digital-library.un.org/record/240943/files/E_CN.4_Sub.2_1997_20-EN.pdf [Consultado el 28-10-2024].
- Keightley, R. (1993). "Political Offences and Indemnity in South Africa". *South African Journal on Human Rights*, 9(3), pp. 334-357.

- Khattab, A. (2019). *Spain: Conviction of Catalanian leaders violates human rights, International Commission of Jurists*. Disponible en: <https://www.icj.org/spain-conviction-of-catalonian-leaders-violates-human-rights/> [Consultado el 28-10-2024].
- Kirchheimer, O. (1961). *Political Justice: The Use of Legal Procedure for Political Ends*. Princeton: Princeton University Press (Book, Whole).
- Kittrie, N. N. (1981). "Patriots and Terrorists: Reconciling Human Rights with World Order". *Case Western Reserve Journal of International Law*, 13(2), pp. 291-305.
- Lesaffer, R. (no date). "Wiping the slate clean... for now: Amnesty in early-modern peace treaties", *Randall Lesaffer's Museum of the History of International Law*. Disponible en: <https://opil.ouplaw.com/page/amnesty-peace-treaties> [Consultado el 28-10-2024].
- Mallinder, L. (2018). *Amnesties and Inclusive Political Settlements*. Global Justice Academy, University of Edinburgh. Disponible en: <http://www.politicalsettlements.org/publications-database/amnesties-and-inclusive-political-settlements/> [Consultado el 28-10-2024].
- Ní Aoláin, F. (2022). *Impact of counter-terrorism on peacemaking, peacebuilding, sustaining peace, conflict prevention and resolution*. UN Doc A/77/345. UN General Assembly.
- Office of the High Commission on Human Rights (1996). *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*. Office of the High Commission on Human Rights. Disponible en: <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/1996/en/28176> [Consultado el 28-10-2024].
- Ross, J. I. (2012). *An Introduction to Political Crime*. Policy Press.
- Rossi, F. (2021). "The failed amnesty of the 'years of lead' in Italy: continuity and transformations between (de)politicisation and punitiveness". *European Journal of Criminology [Preprint]*. Disponible en: <https://openresearch.lsbu.ac.uk/item/8w4y2> [Consultado el 28-10-2024].
- Sarkin, J. (2004). *Carrots and Sticks: The TRC and the South African Amnesty Process*. Intersentia.
- Saul, B. (2019). "The Legal Death of Rebellion: Counterterrorism Laws and the Shrinking Legal Freedom of Violent Political Resistance". En: Gould B. y Lazarus L. (eds.). *Security and Human Rights*. Oxford: Hart Publishing.
- Schmid, A. P. y de Graaf, B. (2016). "Terrorism, Political Crime and Political Justice". *Terrorists on Trial: A Performative Perspective*. Leiden University Press.
- Selmini, R. y Di Ronco, A. (2023). "The Criminalization of Dissent and Protest". *Crime and Justice*, 52, pp. 197-231. DOI: <https://doi.org/10.1086/727553> [Consultado el 28-10-2024].
- Sunderman, C. (2022). "Violence Against Property: The Breaking Point of Federal Crime of Violence Classifications". *Columbia Law Review*, 122(3), pp. 755-792.
- UN Human Rights Committee (2023). *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3297/2019*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F-C%2F135%2FD%2F3297%-2F2019&Lang=en [Consultado el 28-10-2024].
- UN Working Group on Arbitrary Detention and Vies, O. J. I. (2019). *Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention at its eighty-fourth session, 24 April-3 May 2019*. UN Doc A/HRC/WGAD/2019/6. UN Working Group on Arbitrary Detention.
- United Nations (2012). *United Nations Guidance for Effective Mediation*.
- Venice Commission (2024). *Spain: Opinion on the Rule of Law Requirements of Amnesties with Particular Reference to the Parliamentary Bill "On the Organic Law on Amnesty for the Institutional, Political and Social Normalisation of Catalonia"*. CDL-AD(2024)003. Strasbourg: Venice Commission.
- Wacquand, L. (1999). "How penal common sense comes to Europeans: Notes on the transatlantic diffusion of the neoliberal doxa". *European Societies*, 1(3), pp. 319-352. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616696.1999.10749936> [Consultado el 28-10-2024].
- Watts, R. (2019). *Criminalizing Dissent: The Liberal State and the Problem of Legitimacy*. Routledge.
- Wijngaert, C.V.D. (1981). *The Political Offence Exception of Extradition*. Deventer: Wolters Kluwer B.V. Juridische Boeken en Tijdschriften.

8

La financiación autonómica: balanzas fiscales, pactos bilaterales y condonación de la deuda autonómica¹

1. El capítulo deja al margen las novedades acontecidas en 2024, como el acuerdo PSC-ERC, que son en cualquier caso esenciales para valorar este aspecto de la democracia española, su impacto político y el conflicto social en torno a él. Se tratarán, como corresponde, en el Informe sobre la Democracia 2024.

8.1 INTRODUCCIÓN

España es uno de los países más descentralizados del Mundo; especialmente si nos centramos en el escalón intermedio o regional (Lago Peñas, 2021). Da igual que observemos el porcentaje de gasto público o de impuestos en manos de los gobiernos intermedios: o, alternativamente, el valor del índice de descentralización más utilizado en la literatura académica (*Regional Authority Index* o RAI) en la Figura 1. La transición democrática supuso el mayor impulso descentralizador que uno observa en

los Estados contemporáneos. Y esta es la segunda nota que destacar. Los países federales que habitualmente se toman como referencia tienen su origen en procesos de construcción nacional en los siglos XVIII y XIX, que cosieron las partes que existían previamente. Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza o Alemania resultan de acuerdos de integración. Solo el Estado de las autonomías se desarrolla en el último cuarto del siglo XX y es el resultado de un acuerdo de reformulación del poder político en la dirección opuesta: de arriba hacia abajo.

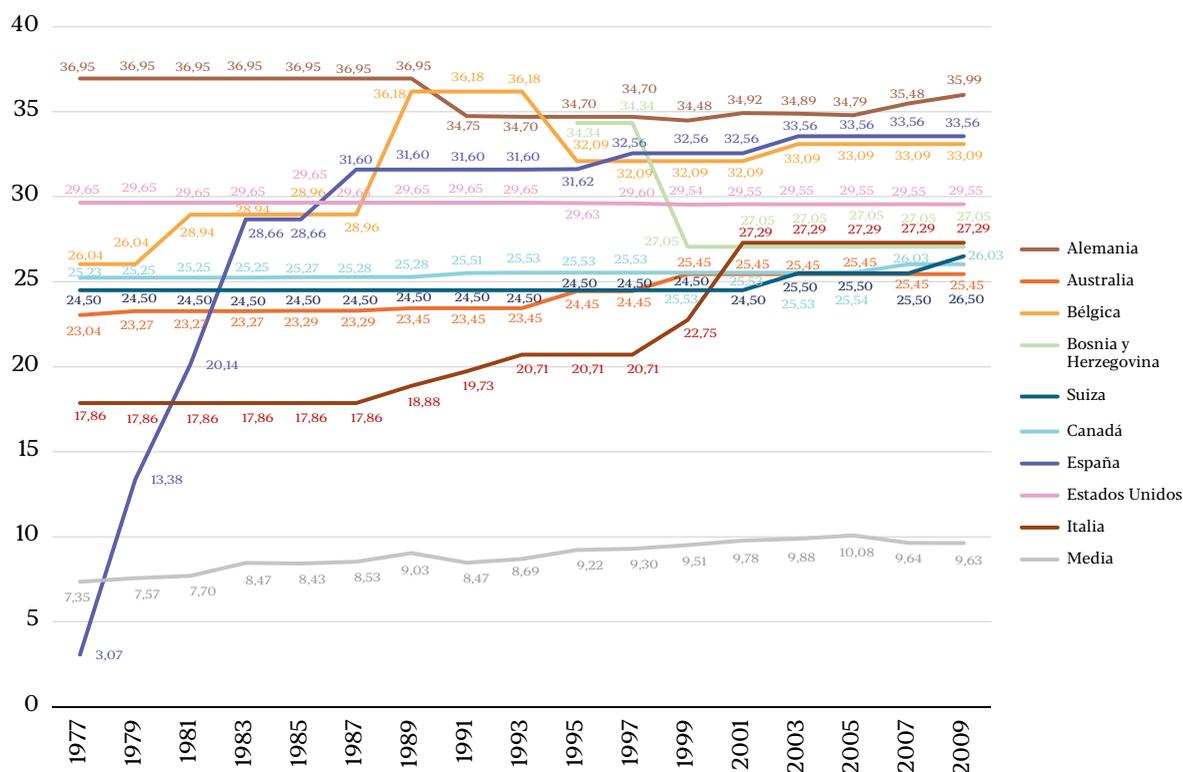


Figura 1. Evolución del Índice de Autoridad Regional (RAI).

Fuente: Lago Peñas (2021).

En tercer lugar, es importante insistir en la diferencia esencial entre las fórmulas federales y confederales de gobierno. En las federaciones, el gobierno central o federal es fuerte y cuenta con competencias de gasto exclusivas, capacidad presupuestaria, poder tributario y capacidad de legislar sobre todo el territorio. Los gobiernos subcentrales conviven con el federal, idealmente en un marco de lealtad mutua, de reconocimiento de sus espacios competenciales y con estructuras de gobierno multinivel (lo que en España ahora llamamos “cogobernanza”) que permiten la cooperación horizontal y vertical, proporcionando los foros y los espacios apropiados para un gobierno intrínsecamente más complejo que el de un país unitario. Desde este punto de vista, el Estado de las autonomías está hoy descompensado. El avance en el vector de descentralización nos ha llevado a que, por ejemplo, España esté por delante de los tres países federales de la UE 27 (Alemania, Austria y Bélgica) en descentralización tributaria, para ser el líder comunitario en este ámbito. Sin embargo, la Constitución española se ha quedado corta para dar soporte a mecanismos de gobernanza genuinamente federales. A mi juicio, esta es la dimensión en la que el Estado autonómico presenta sus carencias más graves y donde se debe avanzar en los próximos años. A corto plazo y a la espera de una probablemente compleja reforma constitucional, la solución debería concretarse en reforzar sustancialmente los recursos y relevan-

cia de los tres mecanismos ya existentes: la Conferencia de presidentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y las conferencias sectoriales.

La solución confederal es muy diferente. En ese caso, son las partes las que concentran los poderes, con un gobierno común dependiente y, en general, carente de las herramientas necesarias para ejercer un gobierno común pleno. En el terreno financiero-fiscal la UE 27 es un buen ejemplo de estructura confederal. Las Comunidades forales serían otro caso. Como se sabe, la Constitución española contempla y avala que el poder tributario en los territorios forales se encuentre en manos autonómicas, con un gobierno central que no cuenta con poder tributario efectivo en ellas. Son más relevantes como restricción las normas de armonización comunitarias, sobre todo en el ámbito de la imposición indirecta, que las estatales. Esto es una anomalía en perspectiva comparada que, probablemente, se explique porque en el momento de redactar y aprobar la Constitución era difícil imaginarse que las comunidades autónomas (CC AA) iban a ser tan importantes desde un punto de vista competencial y presupuestario como lo son hoy en día. Pero la realidad es que en ninguno de los países federales antes mencionados el nivel de gobierno central o federal acepta una fórmula financiera confederal como la foral.

Finalmente, hay que resaltar que la descentralización en España ha desbordado ampliamente las expectativas

del momento constituyente no solo en cuanto a su profundidad, sino también en cuanto a su simetría. Aunque existen algunas diferencias en el abanico competencial (comunidades uniprovinciales, competencias en policía, prisiones o justicia...) en esencia se ha optado por un formato simétrico. Y esto, a la luz de los estudios demoscópicos disponibles, ha conducido a que en algunos territorios la descentralización percibida supere a la deseada por el ciudadano mediano y en otros no llegue. Para explicar este segundo resultado, que se manifiesta con especial intensidad en Cataluña y País Vasco, tan importante como el nivel competencial o el alcance de la legislación básica del Estado, sería la distancia competencial con otras regiones, que no alcanzarían el estatus de nacionalidades. Lógicamente, a medida que aumenta el marco competencial medio, es más difícil diferenciarse al alza.

8.2 LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA

El cálculo de balanzas fiscales regionales ha acompañado al desarrollo del Estado Autonómico desde sus inicios. Al principio, los esfuerzos se ceñían a Cataluña, frecuentemente apoyados por la Generalitat. Pero en las últimas dos décadas su presencia se generaliza y aparecen múltiples cálculos, tanto académicos como oficiales, elaborados desde el propio Ministerio de Hacienda (De la Fuente, 2024a).

Pocos países en el mundo prestan tanta atención como España al cómputo de la diferencia entre los gastos públicos que benefician a los ciudadanos de un territorio concreto y los impuestos que soportan. Sin duda, el rol de Cataluña y su sistema de partidos es clave para entenderlo. En países federales más homogéneos (Australia o Alemania antes de la reunificación) no se dan las precondiciones para que las balanzas fiscales territoriales ocupen un lugar relevante en la agenda política. Las circunscripciones y territorios pueden estar vigilantes para no soportar discriminaciones en forma de menores inversiones del gobierno central o mayor control tributario, por ejemplo. Pero, al no existir sujetos políticos colectivos relevantes a escala regional, con partidos que los representen, la presión sobre el cálculo y uso de las balanzas fiscales se debilita.

Para la comprensión de lo que sigue deben quedar claras dos ideas. La primera es que, con carácter universal, las balanzas o “residuos fiscales” tienden a ser negativos en las regiones más ricas y con mayor capacidad fiscal y más favorables en las más retrasadas. Sería el resultado agregado del sesgo redistributivo de gastos e impuestos en los Estados contemporáneos. La segunda es que las balanzas fiscales son una estimación que puede hacerse usando metodologías alternativas dependiendo de dónde se ponga el acento. En particular, si lo que se quiere es medir donde se ejecuta el gasto o, en cambio, asignar territorialmente los

beneficios del gasto. Un ejemplo bastará para entender la diferencia. La base aérea de Zaragoza sirve para la defensa de todo el territorio español, pero el gasto público correspondiente se ejecuta principalmente en Aragón. La incidencia económica del gasto se concentraría en Aragón, pero los beneficios y su correspondiente imputación se deberían ampliar al conjunto de los españoles. Además, en ambos casos se requiere utilizar hipótesis que admiten márgenes en su concreción, lo que influye en los resultados finales. No es como mirar un termómetro o calcular la cantidad de agua acumulada en un embalse. La existencia de consensos metodológicos e interpretativos previos es clave para evitar la profusión y confrontación de cifras aparentemente calculadas de forma objetiva.

Como ya hemos adelantado en el párrafo anterior, el cómputo de las balanzas fiscales puede tener utilidad a la hora de responder a dos bloques de preguntas de naturaleza diferente y complementaria. El primero tiene que ver con la hipotética aplicación de fronteras fiscales regionales. ¿Qué pasaría si todos los ingresos públicos que se generan en un determinado territorio se gastasen en él? ¿Cuántos de esos recursos salen de las fronteras regionales? Este tipo de cuestiones se suelen plantear en las regiones más ricas. Y, cuando esa riqueza relativa coincide con sentimientos nacionales intensos y extendidos, la cadena argumental concluye habitualmente en la noción de que la independencia sale fiscalmente a cuenta.

Un problema de este enfoque es que se basa en la hipótesis de que la independencia no alteraría los niveles de renta per cápita. Incluso aunque la independencia se lograra de manera pacífica y pactada, se trata de una hipótesis fuerte y que, generalmente, es discutida por los especialistas, porque la independencia sería previsiblemente negativa para las relaciones comerciales, la elección de sedes empresariales, o los flujos turísticos. Además, ese choque negativo podría durar un periodo largo de tiempo. En sentido contrario, se argumenta que la mayor autonomía que brinda la independencia permitiría afinar las políticas públicas y los menús fiscales y, de ahí, impulsar el crecimiento de la economía.

Un segundo bloque de preguntas orilla la independencia y las tensiones centrífugas y se centra en responder a la pregunta de si existen agravios comparativos y discriminaciones; si los individuos de un determinado territorio reciben un trato diferente a los demás. En este caso, las balanzas fiscales serían un instrumento detector de agravios útil para quienes les preocupa la justicia distributiva.

Para contestar a cada bloque de preguntas tiene sentido que se apliquen metodologías diferentes, sobre todo en lo que concierne a la imputación territorial del gasto. En el caso del enfoque del flujo monetario (fijarse dónde se hace el gasto y no a quién beneficia) es seguramente más apropiada; aunque también es cierto que si lo que se quiere es estimar el efecto fiscal de la independen-

cia hay que tener en cuenta cuestiones como los gastos adicionales que tendría la región y que no aparecen computados en la balanza. En contraste, si la atención se centra en dilucidar la existencia de agravios y maltratos, el enfoque de coste-beneficio y la metodología del sistema de cuentas territorializadas asumidas por el Ministerio de Hacienda la década pasada es preferible. Porque no se limita a dar un saldo global, algo que también hace, sino a descomponerlo para que sea posible entender de dónde sale. Habrá una parte de los saldos lógica y justa porque la contribución tributaria de los individuos aumenta con su nivel de renta y riqueza y otra sobre la que puedan surgir dudas y, en su caso, requerir correcciones.

Expuesto lo anterior, es comprensible que una Generalitat gobernada por partidos que reclaman la independencia exija el cómputo actualizado de los saldos fiscales agregados según el enfoque del flujo monetario. Pero también lo es que un Ministerio que está obligado a preocuparse del conjunto ponga el acento en detectar posibles agravios y corregirlos; y a dar por buena la parte de los saldos fiscales que simplemente refleja la lógica de la redistribución fiscal a una escala española.

¿Qué nos dicen los estudios empíricos disponibles? A escala internacional contamos con pocos estudios comparativos que tengan en cuenta todos los programas de gasto e impuestos. Al no existir demandas similares en otros países, son

estimaciones poco frecuentes y, en general, adolecen de problemas de homogeneidad. Dicho eso, de la Fuente (2024a) sitúa el caso español en línea con lo que se observa en Australia, Canadá, Reino Unido e Italia. En Lago Peñas et al. (2015) se ofrecen cálculos homogéneos y completos para 21 países de la UE27 y el periodo 1995-2009; si bien la redistribución incluye solo los impuestos directos y las prestaciones monetarias a las familias. Es decir, mide la intensidad de la redistribución en las rentas de los hogares, dejando al margen, por falta de datos, las prestaciones de servicios como la sanidad o la educación o impuestos como el de sociedades o el IVA. Los resultados sitúan a España en el último cuartil en cuanto al esfuerzo redistributivo (Figura 2). Es decir, España no se caracterizaría por flujos redistributivos especialmente intensos y solidarios. Más bien al contrario.

La Figura 3 complementa a la anterior. En ella se ponen en relación los valores medios regionales de la renta primaria media (antes de impuestos y transferencias) y la renta disponible de los hogares. Los valores de renta primaria se expresan respecto a la media europea (que se iguala a 100) y para cada tramo de 20 puntos se identifica la región que tiene un efecto redistributivo más negativo o positivo. Cataluña aparece como la región europea en el tramo 100-120 con peor resultado, pero no se halla muy lejos de la recta de regresión, que marcaría la posición neutral observando al conjunto de países. En contraste, puede observarse la posición

de Bucarest, Bratislava o Lisboa, comparativamente peores. Lo que le ocurre a Cataluña o a la Comunidad de Madrid es que son regiones relativamente ricas en países relativamente pobres; lo que les convierte en contribuyentes netas a la solidaridad interterritorial. Pero esto es lo que ocurre con carácter general, porque los flujos redistributivos en la Unión Europea siguen siendo un asunto fundamentalmente nacional.

A continuación, la Figura 4 ofrece una perspectiva sobre el tamaño de los saldos fiscales regionales en España calculados según el sistema de cuentas

públicas territorializadas hechos públicos por el Ministerio de Hacienda hace una década. Recordando que esta metodología no se centra en donde se producen los bienes y servicios públicos, sino en sus beneficiarios, la pregunta a responder es si existen pistas sobre agravios comparativos. Teniendo en cuenta que es lógico observar una relación negativa entre el saldo fiscal y el PIB per cápita de las CC.AA., el gráfico muestra que País Vasco, Navarra y Canarias disfrutan de un saldo fiscal sustancialmente más favorable de lo que cabría aguardar teniendo en cuenta su

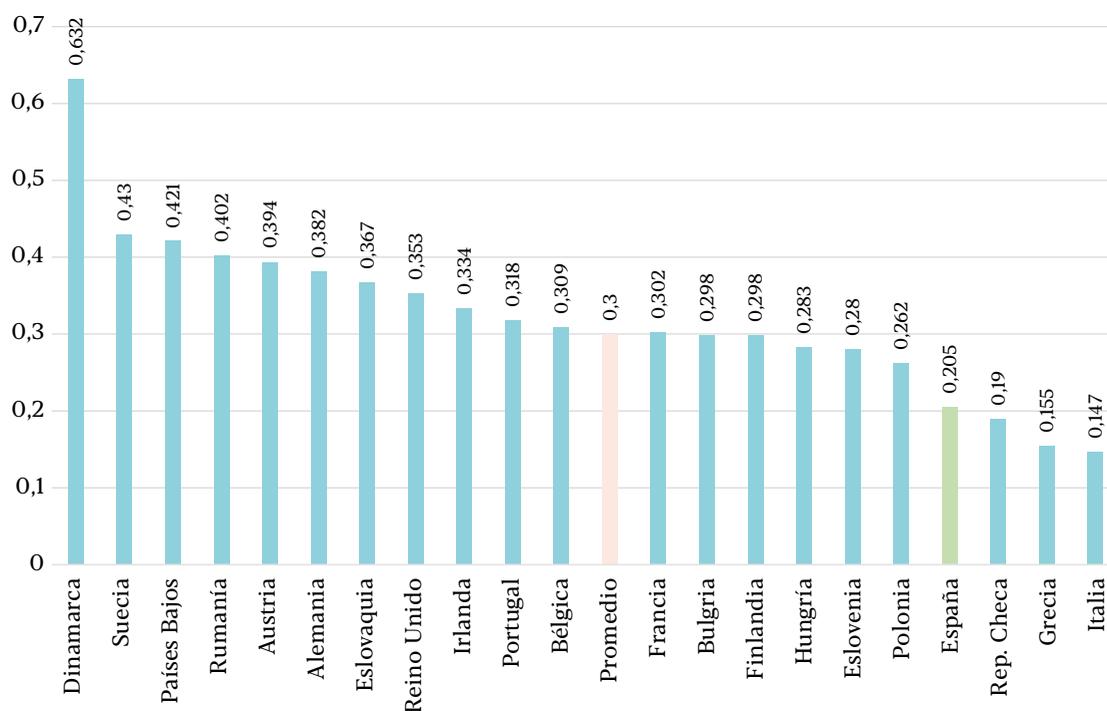


Figura 2. Efecto redistributivo interregional (NUTS 2). Periodo 1995-2009.

Fuente: Lago Peñas (2021).

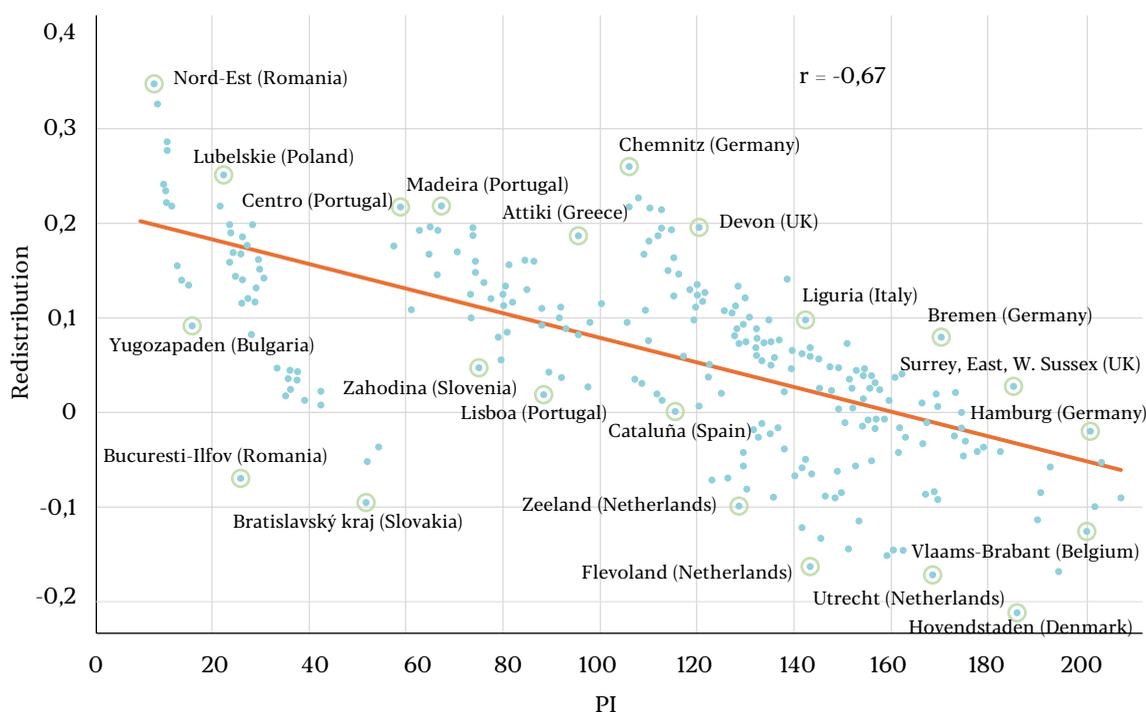
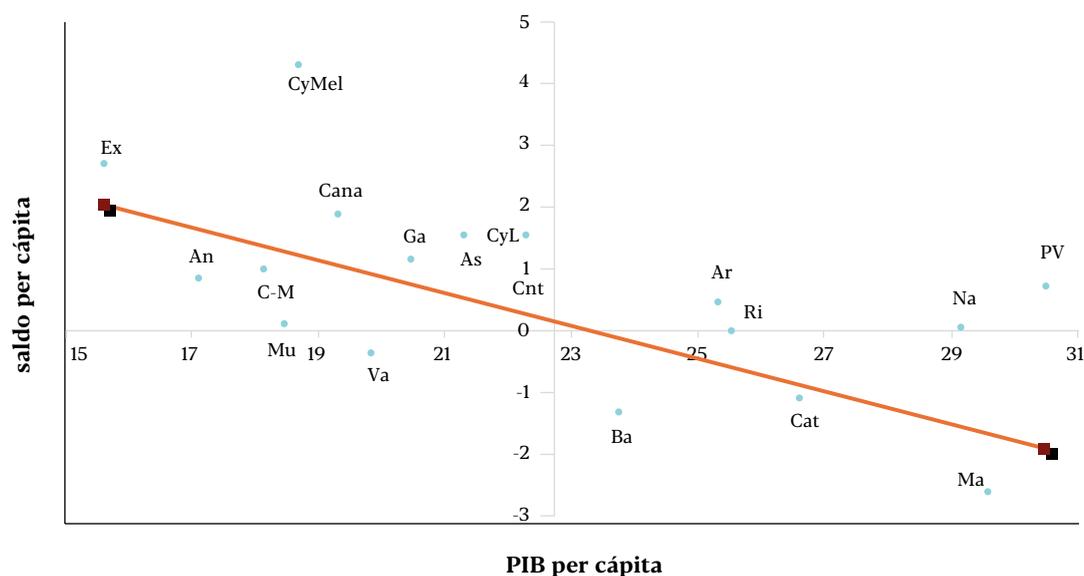


Figura 3. Relación entre el saldo fiscal resultante de la redistribución interpersonal y la renta per cápita antes de la redistribución. Media para el periodo 1995-2009. Fuente: Lago Peñas et al. (2015).

renta per cápita regional; y lo contrario ocurre en la Comunidad Valenciana y Murcia. Cataluña y la Comunidad de Madrid se sitúan muy cerca de donde cabría esperar, cerca de la recta de regresión. Las posiciones tan favorables de País Vasco y Navarra son, sobre todo, resultado de la aplicación del sistema foral; la de Canarias tiene que ver con las consecuencias de su régimen fiscal como región europea ultraperiférica; y la mala situación relativa de Murcia y la Comunidad Valenciana son explicadas, en buena medida, por la infrafinanciación que les proporciona el sistema de régimen común.

Una última nota sobre las estimaciones de las balanzas fiscales que ponen el acento en el lugar dónde se ejecuta el gasto. Pueden ser interesantes para informar la discusión sobre la desconcentración de la actividad de la administración central, porque el lugar donde se sitúan los organismos públicos no es irrelevante para las ciudades o regiones. Su efecto tractor puede ser más o menos intenso dependiendo de su dimensión relativa, pero es verdad que existe. En este sentido, la elección de sedes alternativas a Madrid es claramente más factible en un escenario de digitalización avanzada, donde las ventajas de la aglomeración física se diluyen.



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Cana = Canarias; Cat = Cataluña; CyL = Castilla y León; CyMel = Ceuta y Melilla; Cnt = Cantabria; C-M = Castilla-La Mancha; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia.

Figura 4. Saldo fiscal per cápita vs. PIB per cápita, miles de euros, 2011.
Fuente: De la Fuente (2024a).

8.3 LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN Y LA CONDONACIÓN DE DEUDA

El acuerdo entre ERC y el PSOE en noviembre de 2023 recoge la condonación a Cataluña del 20% de la deuda del principal mecanismo extraordinario de financiación, el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Una condonación que el propio texto aclara que sería generalizable al resto de CC AA, incluso a aquellas que no han accedido a los mecanismos o lo han hecho en cuantía menor, también las de régimen foral.

El acuerdo ha generado fuertes críticas, por lo que supondría de agravio comparativo con las CC AA que han ajustado más su déficit, y por lo que supone para la credibilidad del no rescate y de la responsabilidad fiscal. En Cadaval *et al.* (2024) hacemos un ejercicio de pragmatismo que atiende a ambas críticas.

En primer lugar, si la quita parcial de la deuda se hace por el mismo importe per cápita en todas las CC AA se podría evitar los problemas de agravio comparativo. Porque esa parcial sería un apunte contable: a todos los españoles se les eliminaría de forma simultánea un pa-

sivo en las cuentas de su comunidad y un activo en las cuentas del Estado por una cuantía idéntica. De hecho, la deuda consolidada del Reino de España no se alteraría. En segundo lugar, la crítica al desincentivo a la estabilidad fiscal de las quitas puede contestarse apelando a un error de cálculo en la intensidad de la Gran recesión y su impacto sobre las finanzas autonómicas. Ante un choque acumulado sobre el PIB similar al que España sufrió en 2020 como consecuencia de la pandemia, la respuesta dada por la Administración central fue muy diferente y generó resultados opuestos: enorme salto en la deuda en la recesión de 2009-2013 frente al (casi) equilibrio presupuestario en la pandemia.

En todo caso, la quita parcial planteada no es la panacea, porque resultaría insuficiente para que comunidades especialmente endeudadas, como la Comunidad Valenciana o Cataluña. Parece inevitable que una solución definitiva al problema vaya a requerir acuerdos de reestructuración que deberían discutirse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Además, estas decisiones deberían ir acompañadas de una revisión a fondo del marco de estabilidad presupuestaria para los gobiernos subcentrales y los instrumentos para hacer frente a crisis intensas futuras sobre las finanzas autonómicas a fin de que la situación no vuelva a repetirse en el futuro y que los mercados financieros tengan confianza en ello.

8.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La transición democrática en España ha sido un motor clave para la descentralización, y ha permitido desplegar el Estado de las autonomías en un proceso de cesión del poder político de arriba hacia abajo, en contraste con los países federales tradicionales que se formaron por integración. Hoy España es uno de los países más descentralizados del mundo, tanto en términos de gasto público e impuestos gestionados por gobiernos regionales como de autonomía regional.
2. A pesar de esta intensa descentralización, el Estado autonómico en España presenta carencias, especialmente en la gobernanza multinivel, lo que sugiere la necesidad de una reforma para adaptarse al funcionamiento de un modelo de tipo federal, inspirándose en lo que funciona en otros países. A corto plazo, el reforzamiento de la Conferencia de Presidentes y del Consejo de Política Fiscal y Financiera como espacios de codecisión sería la solución más pragmática y eficaz.
3. No obstante, este enfoque federal convive en España con otro de naturaleza confederal que, hasta la fecha, ha tenido su concreción en el modelo foral. Un modelo que es una anomalía en el análisis comparado y que ha generado disfuncionalidades importantes; especialmente en el frente

de la nivelación interterritorial y en el del funcionamiento y gestión del sistema fiscal. Mirando hacia el futuro debe quedar claro que uno u otro enfoque conducen a resultados muy diferentes, sobre todo en lo que concierne al rol y la capacidad del gobierno central.

4. En comparación con otros países, España cuenta con una nivelación de los recursos para políticas autonómicas (sanidad, educación, servicios sociales...) muy fuerte, pero no se caracteriza por un esfuerzo redistributivo de la renta de los hogares especialmente intenso, situándose en el último cuartil de la UE en esta dimensión.
5. El acuerdo entre ERC y el PSOE en noviembre de 2023 recoge la condonación a la Generalitat de Cataluña del 20% del FLA. Este acuerdo sería políticamente más sencillo si se hace por el mismo importe per cápita en todas las CC AA y se justifica apelando a un error de cálculo en la intensidad de la Gran Recesión y su impacto sobre las finanzas autonómicas. En todo caso, la quita parcial planteada no es una solución infalible, porque resultaría insuficiente para que comunidades especialmente endeudadas. Por ello, parece inevitable que una solución definitiva al problema vaya a requerir acuerdos de reestructuración adicionales.

Bibliografía

Cadaval, M. *et al.* (2024). *Propuestas para España. La reforma de la financiación autonómica*. Foro Económico de Galicia.

De la Fuente A. (2024a). “Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas”. *Apuntes FEDEA 2024/19*.

De la Fuente A. (2024b). “Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos”. *Apuntes FEDEA 2024/19*.

Generalitat de Catalunya (2024). *Financiación singular. Propuesta de financiación justa para Cataluña*. Marzo de 2024.

Lago-Peñas, S., Prada, A. y Vaquero, A. (2015). “On the size and determinants of inter-regional redistribution in European countries over the period 1995-2009”. *Empírica*, 42, pp. 845-864.

Lago Peñas, S. (2021). *40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas*, Funcas.

Lago Peñas, S. (2023). “La nivelación interterritorial en España: ¿Qué piensan los ciudadanos?”. *Funcas*. Disponible en: https://www.funcas.es/documentos_trabajo/la-nivelacion-interterritorial-en-espana-que-piensen-los-ciudadanos/

9

La protección social en España durante 2023

por OCTAVIO GRANADO MARTÍNEZ

9.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2023, la protección social en España se ha visto condicionada por la aprobación de numerosas normas dirigidas a la configuración o establecimiento de prestaciones, y que como tales han sido analizadas y criticadas por los interlocutores sociales (sindicatos y patronales) y causa de acciones protagonizadas por movimientos sectoriales. Desde el punto de vista de la conflictividad, el único colectivo con capacidad acreditada de presión y manifestación son los pensionistas, siendo muy reducidos los conflictos sociales organizados en relación con los problemas de pobreza o, con la salvedad del movimiento feminista, por la protección familiar.

En términos más amplios de conflictividad social, España ha continuado siendo un país relativamente tranquilo. El número de huelgas y conflictos colectivos que tuvieron lugar fue de 777, más del 80% de las mismas con ámbito provincial o municipal¹. El número de participantes fue de 294.750, algo más de cien mil superior a la del año precedente (realizar estadísticas comparativas con una serie más amplia sería irrelevante por la pandemia y el confinamiento), pero prácticamente todo este incremento tiene lugar en el sec-

tor público, con una disminución de más de 40.000 personas en el sector privado. En número de jornadas perdidas para el proceso productivo, el indicador más fiable, se alcanza una cifra cercana al millón (987.956) de jornadas no trabajadas, con un incremento de 278.857 jornadas más respecto del año 2022. El incremento de jornadas perdidas tiene lugar prácticamente en su totalidad en conflictos de ámbito territorial provincial, o vinculados a convenios provinciales.

Las protestas agrarias que se produjeron en nuestro país a imitación de otros movimientos similares en países europeos tuvieron lugar a finales del invierno de 2024. En comparación con otros países de la Unión Europea², España, que fue uno de los países europeos con más jornadas perdidas por huelgas y conflictos colectivos en el periodo 2000 a 2009, con 309 jornadas perdidas por cada empleado, pasó a 76 en el periodo 2010-2018, y estaría en 2021 en 26 jornadas, y en torno a las 32 jornadas en 2023, lo que situaría a nuestro país entre los países europeos con menor conflictividad social en los últimos quince años.

Esta relativa calma se reproducirá también cuando abordemos sectorialmente el mapa de la protección social, con una práctica ausencia de movi-

1. Para los datos de conflictividad laboral, la fuente es la "Estadística de Huelgas y Cierres Patronales" de la Secretaría de Estado de Empleo, Ministerio de Trabajo y Economía Social.

2. Para los datos comparativos entre la conflictividad española y la de otros países de la UE, la fuente son las Estadísticas del Instituto Social Europeo (ETUI).

mientos significativos y de protestas ciudadanas, lo que, como es lógico, no significa una ausencia de problemas, sino una relativa conformidad mayoritaria con los procesos de resolución abordados institucionalmente, o simplemente la ausencia de capacidad reivindicativa en torno a los problemas más específicos. Los estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas³ mantienen durante los últimos años un nivel de preocupación relativamente bajo de los españoles sobre los problemas de protección social, que normalmente es criticado por quienes sostienen que el desconocimiento de la (mala) situación real de los sistemas de protección abona el inevitable colapso de las finanzas públicas específicas dirigidas a la protección de los colectivos más vulnerables, como es en el caso español especialmente de las cotizaciones a la Seguridad Social. En todo caso, la paz social, entendida como ausencia de conflictos significativos en el plano laboral y de un respaldo mayoritario a las principales políticas públicas de protección, es sin duda una de las fortalezas que ha permitido la subsistencia de una mayoría parlamentaria izquierda/nacionalista, que constituye la base del actual Gobierno. Veamos cómo han evolucionado las grandes cuestiones de protección social durante el año 2023.

9.2 LA POBREZA Y LA PUESTA EN MARCHA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

Desde la sucesiva aprobación de sus normas reguladoras, culminadas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, el IMV se ha constituido en una de las grandes apuestas del actual gobierno por afrontar los problemas de pobreza y desatención a la familia existentes en España⁴. El 2023 es ya el tercer año de aplicación efectiva de las normas, y por tanto un momento en el que puede evaluarse si los problemas detectados en un primer momento han conseguido corregirse al menos parcialmente.

El 23 de noviembre de 2023 el autor coordinó en la Fundación Alternativas, con el apoyo y financiación de la Fundación ONCE, una jornada de evaluación del funcionamiento de la iniciativa, que contó con la participación de representantes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de los servicios jurídicos de la Seguridad Social y de las principales organizaciones no gubernamentales implicadas en el problema. A falta del cierre del ejercicio de 2023, las conclusiones de las organizaciones de la sociedad civil presentes en el encuentro seguían señalando que persistía una cierta confusión entre las prestaciones familiares y el IMV, que el

3. Barómetro de enero de 2024. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

4. "El Ingreso Mínimo Vital. Evaluación de los tres primeros años de la gran iniciativa de protección social". *Cuadernos de Trabajo* 233/2024. Febrero de 2024. Fundación Alternativas.

grado de desconocimiento entre una parte importante de los posibles beneficiarios subsistía, que el *non take up* seguía en porcentajes demasiado altos, que los procedimientos de concesión y de revisión seguían generando situaciones kafkianas que disuadían a muchos beneficiarios de conseguir o mantener la prestación y que la no utilización de los datos de ingresos reales en el momento de formularse la solicitud discriminaban a familias con ingresos intermitentes.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, como estadística significativa de implementación, ofreció a principios de 2024 los siguientes datos:

- El número de personas beneficiarias ha aumentado respecto de los primeros ejercicios, y la relación de las prestaciones del IMV con el CAPI (Complemento de Ayuda Para la Infancia), ha permitido focalizar el efecto de la prestación en las mujeres y los hogares con menores de edad reducida.
- En los hogares con beneficiarios, en un 68,3% hay al menos un menor.

Desde el punto de vista de los objetivos iniciales de la prestación, todavía el número de hogares y de beneficiarios se aleja de las previsiones iniciales, pero desde el Ministerio se destaca que los esfuerzos por encontrar fórmulas para salvar los problemas detectados han sido ímprobos, y de ahí la mejora de los datos reseñados.

Una visión menos complaciente la ofrece la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que ha emitido desde la entrada en vigor de la primera normativa una sucesión de “Opiniones” sobre el IMV, siendo la tercera y última relativa al año 2023. La AIReF sigue manteniendo estadísticas diferentes y menores que las ofrecidas por el Ministerio, y pone el foco sobre que solo el 17% de los hogares en situación de pobreza severa según la Encuesta de Consumos Familiares del INE estaría cubierto por el IMV, que seguiría manteniendo indicadores muy intensos de *non take up* tanto para la propia prestación principal (56%) como para el CAPI de ayuda a la infancia (73%). No obstante, la AIReF modera el tono desabrido de su primera Opinión y

Personas	2.194.953
Mujeres	1.184.206
Hogares	747.147
CAPI (benef.)	460.061

Figura 1: Ingreso Mínimo Vital.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

señala algunos elementos muy positivos de la implantación del IMV. Un 30% de los beneficiarios han incrementado sus rendimientos del trabajo desde la concesión, que se han considerado compatibles con la prestación. Antes de la entrada en vigor del IMV, 239.227 hogares eran perceptores de las rentas mínimas de inserción gestionadas por las Comunidades Autónomas. A finales de 2023 las familias receptoras eran 513.871, y al menos un 5% de las mismas podían percibir el IMV según sus características. La AIReF sigue abogando por la concesión de oficio del IMV, pero ahora en sus documentos utiliza una expresión más matizada (“utilizando esquemas de concesión de oficio”), y recalca que modificaciones normativas, como la realizada en el Real Decreto-ley 2/2024, que articula una pasarela automática hacia el IMV cuando se agota la prestación por desempleo y no existe derecho al subsidio, van en la dirección adecuada. En cuanto a las críticas a la no utilización de los ingresos del momento de la solicitud, la AIReF señala que con las modificaciones normativas realizadas a fin de tener en cuenta las pérdidas de ingresos sufridas por las familias y los ingresos reales existentes en el momento de la solicitud, el 24% han sido aprobados y se ha reconocido la prestación en el 2% de los casos (según datos de la AIReF).

En realidad, una lectura desapasionada de la disputa que la AIReF mantiene con el Ministerio sobre el IMV, y que se ha aplacado algo con la salida del Ministro Escrivá (antiguo responsable de la

AIReF), nos llevaría a poner el acento sobre estas cuestiones desde un punto de vista diferente. Los datos del INE sobre hogares en situación de pobreza severa son, lamentablemente, poco fiables por la carencia de métodos adecuados de comprobación, que puedan evaluar la veracidad de las manifestaciones de los encuestados, principal fuente de información de las estadísticas del INE. Cada trimestre, la Encuesta de Población Activa indica, de acuerdo con sus datos, el número de hogares existentes en España en los que no se percibe ningún ingreso de naturaleza pública o privada. Se ha aprobado el IMV, las rentas mínimas han más que duplicado los hogares de los beneficiarios, pero la EPA mantiene inalterada su estimación de estos hogares en algo más de 500.000.

La AIReF, en sus documentos analizando las normas fiscales o el gasto público en España, mantiene la inadecuación de que se automaticen los procedimientos de subvención o la concesión de beneficios fiscales, exactamente lo que parece proponerse cuando se habla del IMV.

En realidad, el IMV está siendo gestionado por una administración, la de Seguridad Social, que carece de personal y de mecanismos de trabajo propios de los servicios sociales. Sus comprobaciones de la riqueza de los beneficiarios de las prestaciones no pueden ser realizadas por un personal inexistente, y así las comprobaciones de la riqueza en los hogares que perciben el IMV son los mismos que en los hogares que perciben el complemento

a mínimo de pensión. Se realizan por la Agencia Tributaria en función de la renta declarada y de los rendimientos aflorados en los documentos bancarios, nóminas, etc. De ahí la enorme dificultad en revisar siguiendo los procedimientos propios de los sistemas de servicios sociales la riqueza de los hogares de los solicitantes de prestaciones del IMV.

En otro tiempo, en otro país, los sistemas de servicios sociales gestionados por CC AA y Ayuntamientos hubieran auxiliado a la Administración de Seguridad Social. En la España actual, la única solución es el traspaso de la gestión del IMV por las Comunidades, que se realiza ya por Euskadi, Navarra y Cataluña, pero que en su día solicitó la Galicia presidida por Alberto Núñez Feijóo.

Algunos solicitantes lo saben y, antes de facilitar que la Agencia Estatal de Administración Tributaria investigue sus actividades laborales, evidentemente sumergidas, prefieren tramitar rentas mínimas, o buscar soluciones parciales en ayudas municipales, a la vivienda, comedores escolares, etc. Pero parece detectarse el desplazamiento de la pobreza en España hacia colectivos que hasta ahora no han sido beneficiarios del IMV: personas sin hogar, con problemas de salud mental, de abuso de bebidas alcohólicas o sustancias ilegales, inmigrantes sin permiso de residencia.

En este sentido, antes que ensayar fórmulas de concesión de oficio que podrían disparar el gasto hasta hacerlo susceptible de desvanecerse ante cualquier situación

de restricción del gasto público, como sucedió con las prestaciones por hijo de miles de euros en la crisis de 2008, habría tal vez que delimitar qué colectivos quedan fuera de la acción del IMV; cómo pueden modificarse los requisitos más rigurosos (exigencia de pertenecer a una unidad de convivencia más amplia que la unidad familiar); como podría asociarse a la concesión el trabajo social para delimitar los ingresos del momento y no los del año precedente; y cómo podrían paliarse sus problemas, con prestaciones basadas antes en la aportación de un beneficio en especie (alojamiento, comida) que en una transferencia económica. Aunque esto exigiría una colaboración entre administraciones lejana a la actual realidad política.

9.3 LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

En 2023, el Sistema de Seguridad Social alcanzó la cifra de 20.733.042 afiliados, con un incremento de 573.725 afiliados, el 2,84%. Los varones representaban el 52,7% de la afiliación, frente al 47,3% de las mujeres, que seguían incrementándose a un ritmo superior (el 3,11% frente al 2,26%). En número de pensionistas, los varones acabaron el año siendo 4.626.315, frente a 4.528.163 mujeres pensionistas. En número de pensiones las prestaciones cobradas por las mujeres superaron a las de los hombres, principalmente por el mayor número de mujeres jubiladas que al mismo tiempo

perciben en todo o en parte pensión de muerte y supervivencia (viudedad).

Los datos de la ejecución presupuestaria⁵ se detallan en el cuadro adjunto. La recaudación se calcula incluyendo la nueva cuota del mecanismo de equidad intergeneracional, pero sin recoger las cotizaciones destinadas a la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. El dato sobre pensiones recoge el gasto contributivo, pero no las transferencias no contributivas financiadas por el Estado. Los datos se refieren a un ejercicio especialmente significativo, porque se discutía la aplicabilidad de los mandatos recogidos en las resoluciones del Pacto de Toledo, esto es, la Comisión del Congreso de los Diputados que discute las reformas a realizar en el Sistema de Seguridad Social.

La principal resolución establecía una revalorización de las pensiones acorde a la media de las subidas mensuales del índice de precios al consumo (IPC) del año precedente. La inflación post pandemia de 2022 había sido enorme, y las pensiones tuvieron con esta consecuencia un crecimiento acorde con la revalorización indexada con el procedimiento antes expuesto.

De la importancia de la revalorización daría testimonio la evolución de la pensión media y de la jubilación media. En la mayor parte de los ejercicios las medias crecen por tres causas: 1), porque las nuevas pensiones son más elevadas que las de

los pensionistas fallecidos (efecto sustitución); 2) porque el número de pensionistas aumenta al ser también mayor el número de nuevas altas que el número de bajas por fallecimiento; 3) por la revalorización de pensiones. Los factores 2 y 3 se han visto modificados por la generosidad de la revalorización. El factor 3, por el incremento en sí, pero el factor 2 por el “efecto llamada” del incremento. El aumento tenía un impacto real sobre la nómina de la pensión superior a la que tendría, según nuestro procedimiento de cálculo de pensiones, trabajar un año más. En función de estas expectativas, una cantidad cercana a los cien mil pensionistas, que deberían para perfeccionar su carrera de cotización haberse jubilado los últimos meses de 2023 o 2024, se jubilaron voluntariamente durante los últimos meses de 2022.

La normativa aprobada, a instancias de las recomendaciones del Pacto de Toledo, permitía beneficiarse de la revalorización a cotizantes que se hubieran jubilado el 31 de diciembre del año anterior. En todo caso, la pensión media pasó de 1094,9 euros en diciembre de 2022 a 1.197,9 euros en diciembre de 2023. La jubilación media a su vez pasó de 1.259,8 euros en diciembre de 2022 a 1.378,4 euros en diciembre del año siguiente. La subida ha sido la mayor en los últimos decenios, y puede compararse en impacto social al incremento lineal que se aplicó a todas las pensiones el año 1983⁶.

5. Ejecución Presupuestaria del Sistema de Seguridad Social, 27 de marzo de 2024 (Intervención General de la Seguridad Social).

6. Los datos sobre las pensiones del Sistema de Seguridad Social están obtenidos de las estadísticas publicadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en su página web.

Magnitud	2022	2023	Incr.
Cotizaciones	139.845	154.248	10,26%
Pensiones	146.288	161.077	10,11%
Ratio (1)/(2)	95,59%	95,76%	
Déficit sistema	6.948,15	8.626,73	24,15%

Figura 2: Sistema de Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Intervención General de la Seguridad Social.

Nota: En millones de euros.

Como puede comprobarse en el cuadro adjunto, a pesar de la revalorización efectuada, las cifras se han contenido gracias a la buena evolución de las cotizaciones y del hecho de que las transferencias del Estado han pasado a financiar el ejercicio de 2023 no sólo las prestaciones de naturaleza no contributiva (pensiones no contributivas, prestaciones del Ingreso Mínimo Vital, Complemento de Ayuda Para la Infancia, complemento a mínimos de pensión, complemento por cuidado de hijo para pensionistas) sino también a todos los gastos que el sistema realiza debido a decisiones normativas del Estado relativas a la promoción de la actividad laboral de diversos colectivos (menos cotización de los trabajadores agrarios, menor cotización de los propietarios de explotaciones agrarias, menor cotización de marinos y pescadores, incremento del complemento por cuidado del hijo de los padres, tarifa plana de los trabajadores autónomos, etc.).

En 2023, el incremento de las pensiones ha situado al gasto en pensiones en España en una proporción similar a la de la mayoría de los países de la Unión Eu-

ropea de nuestro nivel de envejecimiento, sobre el 11,7% del PIB. El acuerdo de revalorización de pensiones de acuerdo al IPC genera pues un riesgo para la sostenibilidad del sistema. Este riesgo no obstante, se ve relativizado no solo por la buena situación económica o el aumento específico de los ingresos. El sistema de pensiones español gracias a la reforma de 2.011, la de mayor calado de las aprobadas hasta la fecha, ha ido incrementando paulatinamente la edad media de jubilación de los españoles. En el primer sexenio de aplicación (2013-2018) la edad media subió moderadamente, hasta los 64 años y tres meses. A finales de 2023 se situaba en 65 años y dos meses. La edad es diferente para los hombres, que suelen acceder a la jubilación con un mayor número de años cotizados y carreras más continuas que las mujeres. A pesar del cómputo de los periodos dejados de cotizar por el nacimiento o la adopción de hijos, las mujeres se jubilan en promedio a los 65 años y 5 meses, mientras que los hombres se jubilan en la actualidad a los 64 años y seis meses. Estas cifras no obstante manifiestan una tendencia a la

convergencia consecuencia de los incentivos económicos a la jubilación establecidos poco antes de la última reforma, el Real Decreto-ley 2/2023 de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. La jubilación demorada, a la que se accede retrasando un año la jubilación efectiva cuando la pensión correspondiente sería el 100% de la base de cotización, ha alcanzado a un 6,7% de la mujeres y al 9,1% de los hombres, y ha experimentado durante 2023 un crecimiento del 10%.

La reforma, pactada con los sindicatos y que ha contado con una dura oposición de las distintas patronales y de los grupos de estudios económicos, irrumpía con la creación de un denominado “mecanismo de equidad intergeneracional” el tope máximo de cotización, una figura con mucho predicamento en España pero con pocas similitudes en los sistemas de pensiones europeos. También incrementaba el periodo de cómputo de la pensión, pero solo de 25 a 27 años y permitiendo desechar los dos años de cotización más reducida. Las anteriores reformas de la Seguridad Social habían pasado de dos años a cinco, de cinco a quince, y de quince a veinticinco este procedimiento. Las principales crí-

ticas recibidas tenían como fundamento el hecho de intentar gobernar con incrementos de cotización sobre el tope máximo, incrementos que se determinaba en la norma serían crecientes, el déficit del sistema de pensiones, en lugar de abordar mecanismos de reducción de prestaciones, tal y como establecía el factor de sostenibilidad establecido nominalmente en 2013 pero que nunca se aplicó, y la revalorización mínima de las prestaciones al 0,25%, que “reventó” en 2018 tras un 2017 en el que la inflación media alcanzó un 1,97%. También han existido críticas de organismos internacionales, aunque éstos han seguido considerando que el principal problema de financiación que arrastra el sistema español de pensiones es la demografía adversa y el consecuente envejecimiento de la población, solo resoluble a través de un flujo inmigratorio elevado. En algunas ocasiones, los autores de las críticas académicas a las decisiones del Gobierno omiten que en el pasado sus propios autores han criticado, por un lado, que el tope máximo de pensiones generaba un “salto” fiscal, por el que personas con menores rendimientos realizaban aportaciones fiscales mayores que las de otras con rentas más elevadas, y por otro el hecho de que España destinaba a protección social un porcentaje menor del PIB que el resto de países de la UE a 27 hasta 2023⁷.

7. Eurostat. Estadísticas de Protección Social (ESSPROS).

Ámbito	2018	2021
Unión Europea a 27	27,9%	29,9%
España	23,6%	28,1%

Figura 3: Gasto en protección social sobre el PIB.
Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.*

En todo caso, subsiste entre los autores de estas críticas la falta de respaldo a la actual política de pensiones del Ejecutivo, combatida duramente por la oposición PP-Vox. Esta oposición no ha tenido demasiado eco entre la sociedad española. Los sucesivos estudios del CIS⁸ vienen señalando un nivel de preocupación en torno al 1% por el tema pensiones; en enero de 2024, mes en el que se produce la revalorización, un 1,2% incluía las pensiones como un tema muy preocupante, en una respuesta en la que se podía mencionar la cuestión en primer, segundo y tercer lugar; un 0,3% situaba este tema en primer lugar. Cuando se referían a los temas que afectan personalmente al encuestado, un 1,3% se consideraba directamente afectado.

La reforma de pensiones, pactada con UGT y CC OO, no fue acordada con otros sindicatos más minoritarios o de inferior ámbito territorial. ELA denunció con contundencia la condicionalidad de las medidas de ajuste, introducidas en la reforma a sugerencia de Bruselas, y que implican que si se produce un des-

equilibrio entre las medidas de ajuste establecidas (mecanismo de equidad intergeneracional) y un incremento de los gastos que supere el de los ingresos, será necesario en un plazo de tres años iniciar medidas de ajuste extraordinarias, mediante un informe elaborado a tal efecto por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. El respaldo de ELA hizo que las convocatorias de protesta contra la reforma tuvieran en Bilbao un respaldo mayor, con una manifestación de 2000 personas convocadas por el Movimiento de Pensionistas de Euskal Herria. Las marchas realizadas en otros lugares han sido casi testimoniales, y la que debería haber sido la culminación de las protestas, en octubre de 2023 en Madrid, convocada por la Coordinadora de Madrid por la Defensa del Sistema Público de Pensiones, contó con una asistencia de unas 4000 personas, según la Policía Local y la Delegación del Gobierno. Los medios destacaban la reivindicación de un blindaje para las pensiones a través de la inclusión de la indexación de la reva-

8. Barómetro de enero de 2024, Centro de Investigaciones Sociológicas, ya citado.

lorización de acuerdo con el IPC en la Constitución, y a varios pensionistas solicitando que las pensiones fueran consideradas un derecho y no un recurso para el poder financiero. Ni siquiera Podemos, habitual en estas convocatorias, se hizo presente en muchas de ellas.

9.4 LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES

El año 2023 ha sido un año en el que el número de nacimientos en España fue de 322.075, la cifra más baja desde que existen registros tras la guerra civil, 1941, e inferior en 6629 nacimientos a las cifras de 2022⁹. La preocupación por favorecer el cuidado de los hijos ha sido constante en la actuación de las diferentes administraciones, que han multiplicado los beneficios fiscales directos e indirectos por el nacimiento o adopción de hijos, que han desarrollado diferentes iniciativas tendentes a incrementar de los niños y niñas de baja edad en los centros educativos, promoviendo la extensión de la educación infantil a niños y niñas de edades inferiores a los tres años.

En el ámbito de la protección social, la iniciativa más importante ya se ha reseñado con antelación, la creación de un Complemento de Ayuda Para la Infancia, que ha beneficiado a más de 400.000 menores, en un entorno presocial vinculado al Ingreso Mínimo

Vital. Para los padres trabajadores, en una situación de crecimiento ininterrumpido del trabajo de los jóvenes, las medidas aprobadas se han concentrado en la equiparación paulatina del antiguo permiso de paternidad, fusionado desde el Real Decreto-ley 6/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la educación en el permiso por nacimiento y cuidado de hijo y cuya duración se amplió, con la entrada en vigor de esta norma, a dieciséis semanas.

La colaboración entre el Instituto de Estudios Fiscales y la Universidad Nacional de Educación a Distancia ha permitido la publicación de un interesante estudio¹⁰, que reseña el que tal vez sea el aspecto más positivo de las reformas adoptadas. España, sería, según las autoras, “el país europeo con menor brecha de género en el número de días usado de permisos remunerados”. La práctica totalidad de padres y madres (más del 90%) usan todo el tiempo remunerado al 100% e intransferible.

Al lado de este impacto objetivamente positivo, se señalan en el trabajo algunas cuestiones que relativizan los avances. Los hombres, gracias al avance en el número de días de permiso, han progresado en la asunción de roles de cuidado de hijos e hijas, pero asumiendo un rol más auxiliar que protagonista. Apenas un

9. Series estadísticas de natalidad (Instituto Nacional de Estadística).

10. Ver Castellanos Serrano *et al.* (2024).

20% de los hombres fracciona su permiso en los periodos tras el parto y cuando acaba el permiso de la madre, turnándose en el cuidado protagonista (mayor número de horas) con la madre. Según han argumentado ante diferentes medios de comunicación las autoras o tal como han reivindicado las organizaciones feministas, si los padres asumieran una mayor parte del cuidado protagonista, las mujeres podrían volver al trabajo remunerado en mejor posición. En la actualidad, y según el estudio, el 57% de los padres simultánea el periodo no obligatorio de la prestación con las madres, y el 23% hace uso de semanas sueltas por motivos variados (laborales, incluso recreativos).

El estudio considera importante que se promocioe el cuidado protagonista de los padres, lo que aumentaría los vínculos entre padres e hijos e hijas, mejoraría la vuelta al mercado de trabajo de las madres y modificaría los roles, incrementando la equiparación real en las tareas del cuidado entre padres y madres. El cuidado por turnos, en la actualidad, es el más usado por las personas con mayor nivel de renta o con contratos indefinidos, mientras que los trabajadores peor remunerados o con contratos temporales lo utilizan menos. Las demandas de cambios en la ley para conseguir profundizar los avances conseguidos a partir de 2021 han llevado a la movilización de las asociaciones más reivindicativas, entre las que destaca la Plataforma por los Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (PPiINA).

9.5 LAS MEJORAS PARA LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

En el sistema español de Seguridad Social, la democracia ha permitido la generación de una cultura contributiva muy extendida entre los trabajadores por cuenta ajena. Alguna vez el autor de este trabajo ha comentado como una de las principales huelgas en Burgos durante la Transición fue la huelga de la construcción, que en aquel momento pudo cerrarse con un acuerdo que establecía un complemento por transporte de 13.000 pesetas para todos los trabajadores. Este complemento, que no cotizaba a la Seguridad Social y que fue inicialmente rechazado por la Inspección de Trabajo, que en aquel momento debía informar los convenios, permitió hacer asumible las peticiones de los trabajadores y la economía de las empresas.

Veinte años más tarde, el complemento fue absorbido por el salario base en el convenio provincial. Los trabajadores que a finales del siglo XX querían mejorar sus salarios se habían convertido en el siglo XXI en cotizantes que querían mejorar sus pensiones. Esta mentalidad, apoyada en el escaso peso de la aportación de los empleados en la cotización (algo más de un 6%) no ha penetrado en el colectivo de autónomos, que pagan una única cuota como empleador y empleado, y que depositaban antes en la elevación de sus cotizaciones durante los últimos años de su vida activa la posible elevación de sus prestaciones. Los autónomos han consi-

derado históricamente la cotización a la Seguridad Social como un impuesto, y en todo caso como una aportación a un plan de pensiones público, prefiriendo en muchos casos la previsión social privada de los planes y fondos de pensiones que el incremento de sus aportaciones al sistema de seguro público que se configura en la Seguridad Social.

Diferentes medidas intentan establecer una mayor correspondencia entre rendimientos y cotización. Se estableció una base más alta para los autónomos de corporaciones profesionales asociadas a la graduación universitaria. Se universalizó la cotización para el cese de actividad, afortunadamente, en el ejercicio anterior al confinamiento derivado de la pandemia de la covid-19. La culminación de estos cambios se produjo en el Real Decreto-ley 13/2022 de 26 de junio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, y se mejora la protección por ceses de actividad. Esta medida se acordó con tres organizaciones de autónomos, sin posición unánime. UPTA y UATAE eran partidarias de acercar la cotización a los rendimientos reales y ATA, recién ingresada como organización representativa de los autónomos en CEOE, era más reticente.

El compromiso firmado acerca la cotización a la del Régimen General, estableciendo una horquilla “provisional” de doce tramos que estarán en vigor en 2023, 2024 y 2025, y que estará basada en los rendimientos netos, con gastos

deducibles, y una regularización al final del ejercicio fiscal aplicable. Todavía no se conocen los efectos de esta regularización, aunque los procedimientos establecidos en el acuerdo establecen limitaciones a las exacciones derivadas de la regularización que la hacen asumible.

Tampoco se conocen, como es lógico, las previsiones de la administración para el ejercicio de 2026, aunque las tres organizaciones firmantes se mantienen en las mismas posiciones de partida: rápida evolución hacia los ingresos reales (UPTA, UATAE) y reticencias a una mayor progresividad (ATA). La evolución de las bases de cotización durante 2023 fue muy leve. La mayor parte de los afiliados se mantuvo en bases mínimas, y hubo un mayor movimiento hacia las bases más reducidas que hacia bases más altas, que debían corresponderse con rendimientos económicos mayores que el Salario Mínimo Interprofesional. Lo que sí conocemos, lógicamente, es la evolución de los grandes indicadores de ejecución presupuestaria, que como las anteriores se nutre de la ejecución presupuestaria facilitada por dos organismos de la Seguridad Social, la Tesorería General, para los afiliados, y por la Intervención General, para las partidas presupuestarias.

En comparación con la evolución de la afiliación y de los ingresos del Régimen General, (incrementos del 3,45% para la afiliación y del 8,92% para las cotizaciones) el RETA tiene un comportamiento de menor progresividad, pero en todo caso mejor que otros ejercicios, en los que se

Magnitud	2022	2023	Incr.
Afiliados medios	3.330.759	3.335.191	0,15%
Cotización, ingresos	11.532,86	12.018,27	4,21%

Figura 4: Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de la Tesorería General de la Seguridad Social.*

Nota: *En millones de euros.*

ha visto incluso una práctica congelación de los ingresos. No parece en este sentido que desde el punto de vista presupuestario la reforma pueda considerarse fallida. Entre los análisis y referencias que la reforma ha recibido tal vez la más ajustada sea la de Miguel Ángel García Díaz en FE-DEA (2022) cuyas conclusiones son que la reforma fija unos objetivos razonables y positivos, de ir acercando las cotizaciones a los ingresos reales del colectivo, pero que las tablas previstas fijan una relación decreciente entre los aumentos de ingresos declarados en el IRPF y los aumentos en la cotización; las bases y cuotas de los autónomos son inferiores a las que se establecen en el Régimen General para los asalariados para jornadas a tiempo completo, y la base máxima es equivalente al tope máximo de pensiones públicas, mientras que en el Régimen General es un 28% superior.

La puesta en marcha del nuevo sistema de cotización ha atenuado en 2023 las tradicionales quejas por la elevación de las cuotas durante los meses de fijación, para ser seguidas por las quejas no menos tradicionales sobre la escasa cuantía de las prestaciones, como si ambas cues-

tiones no estuvieran directamente relacionadas. No ha habido un gran efecto, ningún rechazo, y la evaluación del nuevo sistema de cotizaciones queda a la espera de las regularizaciones, durante este primer trienio provisional, y después de las tablas de transición a un sistema más directamente correspondiente con los ingresos reales de los cotizantes.

9.6 OTRAS CUESTIONES

Las cuestiones de protección social más importantes se han reflejado en los capítulos precedentes, sin hacer un relato que pormenorizara otros temas relacionados con la Seguridad Social o con la protección social, que no obstante merece la pena al menos enunciar sin profundidad ninguna. Las empleadas de hogar han alcanzado casi la plena equiparación de sus derechos laborales, al establecerse para el colectivo la prestación de desempleo. Alcanzaron, ya en 2011, un sistema de cómputo de sus pensiones que deshizo la inadecuada penalización que sufrían los trabajadores a tiempo parcial respecto de los que realizaban jornadas completas, y

sólo queda resolver de forma satisfactoria la prevención de riesgos laborales, muy complicada en hogares familiares que no son por su naturaleza idénticos al resto de los centros de trabajo en la definición de estrategias de prevención.

Las prestaciones de incapacidad temporal, que este autor ha analizado en un breve informe para la Jornada de Pensiones organizada por FEDEA en junio de 2024 (Granado Martínez, 2024) han seguido manifestando una evolución enormemente preocupante, que pone de manifiesto que desde la pandemia la sociedad española encara con una cierta vulnerabilidad los problemas de salud. Aunque la duración de los procesos no aumente, es evidente que el colapso de los servicios sanitarios públicos empeora el problema, como lo hace una cultura que utiliza la prestación de IT como un refugio ante problemas laborales diversos.

La gestión de las instituciones de la Administración (INSS, ISM, Clases Pasivas) no investiga suficientemente si existe simulación de la enfermedad. El crecimiento del gasto aboca a una reconfiguración de la prestación que considere que la resolución de los problemas de salud es prioritaria, pero el abandono del mercado de trabajo debe ser la última solución, aunque esto disguste a las posiciones más tradicionales de empleadores y empleados.

En todo caso, las cuestiones de protección social, cuando en un país gobierna la izquierda, siempre son cuestiones relevantes, y el papel de los interlocutores

sociales se ve reforzado. Muchos problemas pendientes en 2023 se han resuelto en 2024, y nuevas cuestiones aparecen en el tablero para ser abordadas.

9.7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El acuerdo de los agentes sociales con el Gobierno ha continuado una tradición de los gobiernos de izquierda en España, en épocas posteriores a los grandes desacuerdos de la época de Felipe González. Para el actual Gobierno, los logros sociales son una prioridad y la necesidad de producir avances en esta materia explica las bajas tasas de conflictividad y la correspondencia que manifiestan los estudios sociológicos entre los colectivos preocupados por los avances en la protección social y la base electoral del Ejecutivo.
2. Los problemas relacionados con la pobreza en España serán objeto de reflexión en otros capítulos de este informe, pero es evidente que desde el punto de vista del sistema de protección social, las transferencias de renta son abiertamente insuficientes, a falta de progresos en otras materias (vivienda, atención educativa, inserción laboral). El *non take up* sigue siendo una asignatura pendiente, y merece una colaboración institucional que permita la detección, real y no teórica, del desistimiento social en la solicitud de las prestaciones del

Ingreso Mínimo Vital o del Complemento de Ayuda para la Infancia.

3. Nuestro sistema de pensiones ha ido solventando algunos de los problemas de funcionamiento detectados con la pandemia y el cierre de la atención presencial en muchas oficinas. La buena marcha de la economía ha permitido al Gobierno asumir compromisos serios con la revalorización de las pensiones, y avanzar en el terreno de las decisiones voluntarias (retrasos incentivados), lo que antes era necesario conseguir con regulaciones generales. El sistema funciona, y deshace algunos presagios agoreros, pero siguen faltando acuerdos sociales y políticos de primer nivel que permitan encarar lo que debe suceder con las prestaciones públicas cuando los ingresos no puedan seguir el ritmo de crecimiento de los gastos. En situaciones de grave desequilibrio financiero, marcar objetivos simples puede resultar reconfortante desde el punto de vista moral, pero no es la obligación de la política.
4. La mejora de las políticas de permisos por nacimiento y cuidado de hijos, la extensión del sistema educativo y las ayudas económicas generales y para las familias vulnerables han conseguido que en España tener hijos ya no constituya en muchas ocasiones un drama y pérdida intolerable de bienestar para las familias afectadas.
5. La Seguridad Social debe seguir avanzando hacia la configuración de un sistema que se financie de un porcentaje de todos los rendimientos de actividades económicas de este país. Puede haber colectivos que precisen de apoyos temporales, pero los beneficios fiscales no deben encubrir con su generalidad que personas que pertenecen a grupos sociales privilegiados reciban apoyos públicos pensados para otros. La profundización de un sistema de cotización equilibrado, vinculado a sus rendimientos, para los trabajadores autónomos es una exigencia de justicia.
6. El actual Gobierno ha conseguido acuerdos sociales muy importantes en todos sus años de mandato, y debe abordar con la metodología del pacto social otros problemas, para conseguir que esta estrategia no pueda ser puesta en solfa por la alternancia política, o que haya en nuestro país ámbitos territoriales en los que el progreso social pueda ser sometido a retrocesos por decisiones arbitrarias de los poderes públicos.

Pero es necesario seguir progresando en estas medidas, y muy significativamente en la política de vivienda, de acuerdo con las líneas avanzadas por los especialistas y los movimientos sociales, para conseguir que los deseos de los españoles puedan cumplirse en las edades más beneficiosas para el bienestar de toda la sociedad.

Bibliografía

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Primera, Segunda y Tercera Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital. 19 de julio de 2022, 15 de julio de 2023, y 10 de julio de 2024. Madrid.

Castellanos Serrano, C., Recio Alcaide, A. y Andrés Jiménez, J. (2024). *La reforma del sistema de permisos parentales. Formas de uso y expectativas de influencia en la corresponsabilidad*. Marzo de 2024. Universidad Nacional de Educación a Distancia e Instituto de Estudios Fiscales.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2024). Barómetro de enero de 2024. Madrid.

Demel, S., Gorjón, L., Lizarraga, I., Trujillo, M., et al. (2024). *Estudio sobre el Ingreso Mínimo Vital en la situación de pobreza de la población gitana en España*. Cuadernos Técnicos n.º 164. Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

García Díaz, M. A. (2022). *Nota sobre el nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de la Seguridad Social*. Colección Apuntes, número 22. Madrid: Fedea.

Granado Martínez, O. (2024). “La Incapacidad Temporal, ausente de los documentos sobre la reforma del sistema de pensiones”. *Jornadas sobre Pensiones*. Madrid: Fedea.

Granado Martínez, O. (2024). *El Ingreso Mínimo Vital. Evaluación de los tres primeros años de la gran iniciativa de protección social*. Documento de trabajo n.º 233. Madrid: Fundación Alternativas.

Luque Balbona, D. y González Begega, S. (2017). “Declive de las Huelgas y cambios en el repertorio de protesta en España”. *ARXIUS*, 36/37, pp. 97-110.

Índice de calidad de la democracia

por MODESTO ESCOBAR *y* PABLO CABRERA ÁLVAREZ

INTRODUCCIÓN: LA CALIDAD DEMOCRÁTICA SE ESTABILIZA EN VALORES PREVIOS A LA CRISIS DE 2008

Este capítulo presenta los resultados de una nueva edición del índice de calidad de la democracia en España que recoge las evaluaciones de una muestra de expertos y expertas, principalmente personal académico del ámbito de la sociología y la ciencia política, de 57 aspectos acerca de la democracia y su funcionamiento. La nota predominante en esta edición es la estabilidad con respecto a lo observado en los años inmediatamente anteriores. Tras el descenso acusado de la calidad de la democracia durante la crisis económica, social y política que comenzó en 2008, se experimentó una recuperación entre los años 2016 y 2020, hasta situarse en valores previos a la crisis. Desde entonces, a pesar del contexto marcado por un panorama internacional convulso, el conflicto entre algunos poderes del Estado o el aumento de la polarización, solo se observan ligeras oscilaciones en la puntuación otorgada a la democracia.

El año 2023 estuvo marcado por la inestabilidad en el plano internacional provocada por el conflicto en Ucrania y, desde el mes de octubre, una crisis en Oriente Medio causada por la organización terrorista Hamás y la posterior respuesta de Israel en Gaza. Mientras tanto, en España fue, sobre todo, un año electoral en el que los bloques volvieron a medir sus fuerzas en unas elecciones municipales y autonómicas y, por sorpresa,

en una convocatoria adelantada de las elecciones generales previstas para otoño. En los párrafos que siguen hacemos una recopilación de los eventos que marcaron el año político de 2023 y que podrían explicar algunas de las oscilaciones en la evaluación de la calidad democrática que presentamos en este capítulo.

En el plano internacional, un año después del intento de invasión de Ucrania por parte de Rusia, la guerra continuó con apenas cambios en el frente a pesar del intento de ofensiva lanzado por las fuerzas armadas de Ucrania durante el verano. A pesar del apoyo sostenido de EE. UU., la OTAN y la Unión Europea a Ucrania, el estancamiento de la contienda ha suscitado algunas dudas que se han traducido en mayores dificultades para aprobar y enviar una ayuda militar que es imprescindible para que el gobierno de Kiev mantenga el esfuerzo bélico. Además, a la guerra en las puestas de Europa se ha sumado la escalada de tensión en Oriente Medio, donde un ataque terrorista contra población civil israelí perpetrado por Hamás en el mes de octubre fue respondido por el gobierno israelí con una cruenta operación militar en Gaza.

El primer trimestre del año estuvo marcado en España por la moción de censura encabezada por Vox contra el gobierno, que acabó fracasando al no contar con el apoyo de ningún otro grupo de la cámara. A finales de mayo tuvieron lugar las elecciones municipales y autonómicas en 12 comunidades y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que arrojaron una victoria global del PP

que, con el apoyo de Vox, consiguió el gobierno de la mayoría de los territorios en liza. Este inesperado resultado desembocó en la convocatoria sorpresa de elecciones generales que se celebraron el 23 de julio y se saldaron con la victoria del PP, aunque sin posibilidad de articular una mayoría para lograr la investidura de Alberto Núñez Feijóo como presidente. Fueron el PSOE y la nueva coalición de Sumar quienes, tras una ardua negociación con los partidos catalanes que se extendió hasta noviembre, consiguieron congregarse una mayoría suficiente para reeditar el gobierno de coalición.

El apoyo a la investidura de Pedro Sánchez por parte de Esquerra Republicana de Catalunya y Junts per Catalunya tuvo como principal contrapartida la tramitación de una ley de amnistía con la finalidad de perdonar los delitos relacionados con las consultas soberanistas de noviembre de 2014 y octubre de 2017. Este punto del acuerdo estuvo en el origen de una movilización de la derecha y la extrema derecha que contribuyó de forma significativa a enrarecer aún más el clima político, dificultando los acuerdos pendientes entre los principales partidos del arco parlamentario.

Entre los temas políticos centrales del año también se encontró la renovación del Consejo General del Poder Judicial, que debería haber ocurrido en 2018 cuando el Consejo entró en funciones. Tras un intento de acuerdo abortado en octubre de 2022, durante el año 2023, marcado por las sucesivas convocatorias electorales y la formación del gobierno,

la negociación permaneció suspendida. El presidente suplente nombrado tras la dimisión de Carlos Lesmes, Rafael Mozo, se jubiló en el mes de julio y la presidencia interina recayó en Vicente Guilarte. En diciembre de 2023 los dos grandes partidos acordaron abrir una nueva negociación con la mediación del comisario de justicia de la Comisión Europea.

Por último, cabe destacar la desarticulación de una trama de compra de votos en la ciudad autónoma de Melilla que abrió un debate sobre las garantías que ofrece el procedimiento electoral en España. Apenas unos días antes de las elecciones municipales, la policía puso en marcha una operación para detener a varios miembros del partido Coalición por Melilla, en ese momento el partido en el gobierno de la ciudad autónoma, acusados de delito electoral por la supuesta compra masiva de votos. Estas detenciones, junto con otras operaciones policíacas llevadas a cabo en municipios de Murcia o Almería, pusieron sobre la mesa la seguridad del voto por correo y la posibilidad de que ocurran amaños electorales.

En lo que resta de capítulo, como en ediciones anteriores, se detallan los principales hallazgos de la evaluación del año 2023 y se presta especial atención a las debilidades y fortalezas de la democracia en España según los expertos. Además, se incluye un análisis de la serie histórica que recoge la evolución de los principales indicadores en los últimos 15 años, lo que aporta una visión temporal de cómo se ha transformado el sistema democrático. Por último, en esta edición se abor-

dan las posibles consecuencias de la ley de amnistía y su efecto en la calidad de la democracia a partir de una pregunta incorporada al cuestionario de 2023.

EL ÍNDICE DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

Como hemos indicado en informes anteriores, el índice que empleamos desde hace 15 años consta de cinco dimensiones o esferas (ver Tabla 1). La primera (A) abarca los aspectos relacionados con la ciudadanía y el respeto de los derechos de los ciudadanos. La segunda (B) analiza la relación de los ciudadanos con el Estado a tra-

vés de la representación. La tercera (C) se centra en el papel del Gobierno al evaluar la gobernabilidad y la rendición de cuentas. La cuarta (D) examina la sociedad civil, con especial atención al papel de los medios de comunicación y la participación política de los ciudadanos. Finalmente, se considera también una quinta dimensión (E), que se refiere a los aspectos internacionales, es decir, las relaciones y vínculos institucionales con el exterior. El principal objetivo de la auditoría es detectar qué puntos funcionan correctamente y cuáles son deficitarios en el funcionamiento de la democracia española, con la atención puesta en la calidad de las instituciones

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

Tabla 1: Esferas y áreas de la evaluación democrática.
Fuente: *Elaboración propia.*

y de los actores que las representan como a la garantía por parte del Estado de los recursos para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, tanto aspectos formales como sustantivos.

Por esferas, la calidad democrática se desglosa en dos apartados que pueden etiquetarse como aspectos formales y aspectos sustantivos. Los primeros son los que se refieren a los mecanismos de representación, los partidos políticos y los derechos civiles y sociales de los ciudadanos, mientras que los segundos afectan al desempeño de la democracia tanto por parte del gobierno (interna e internacionalmente) como por la sociedad.

La Figura 1 muestra que los expertos han puntuado la calidad de la democracia española globalmente con un 6,4,

pero los primeros aspectos, representación y ciudadanía, sobresalen por encima del promedio con una puntuación en torno al 7. En cambio, los aspectos sustantivos, gobierno y sociedad, no llegan a alcanzar el 6. Es importante destacar que todas estas esferas presentan puntuaciones por encima de 5, aunque en algunos años y en algunos aspectos concretos, como se verá más adelante, no ha sido o es así. Por su parte, los aspectos sustantivos, las actuaciones en la esfera internacional han obtenido una puntuación intermedia, evaluada tan solo dos décimas por debajo de la media global histórica del índice en la escala de 0 a 10 que se ha empleado para medir cada uno de los aspectos considerados para la evaluación de la calidad democrática.

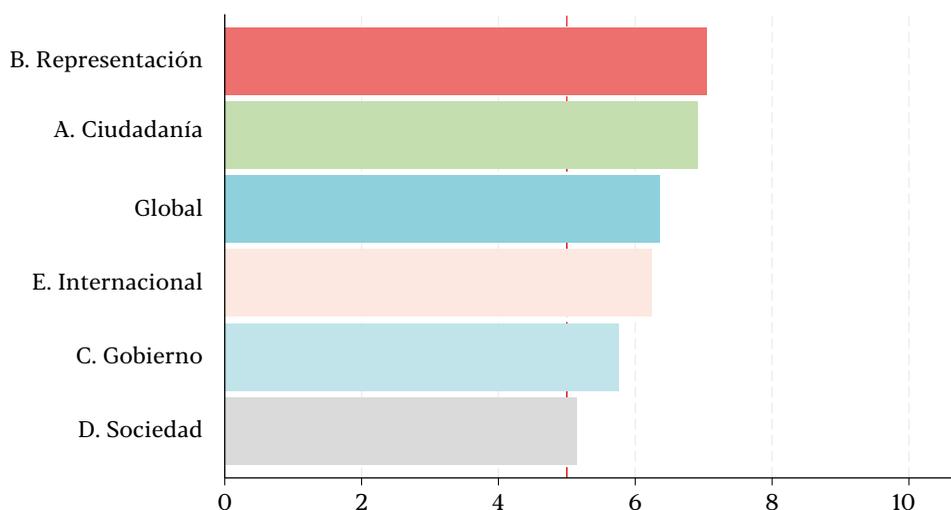


Figura 1: Evaluación de las esferas democráticas.

Fuente: *Elaboración propia.*

LAS ÁREAS EVALUADAS

En el apartado anterior se han identificado las esferas valoradas positivamente, como la ciudadanía y la representación, y aquellas con una valoración menos favorable, como el gobierno, el marco internacional y la cada vez menos negativa evaluación de la sociedad. A continuación, se presentará una evaluación detallada de 12 áreas incluidas en estas dimensiones, divididas en cuatro categorías: las mejor valoradas, las que se encuentran en buen estado, las aceptables y las preocupantes.

Las áreas de la democracia española más positivas son las relacionadas con los derechos civiles y la celebración transparente de elecciones. En el primer grupo se incluyen las libertades de expresión, asociación, religión, de hablar la lengua y el derecho a vivir según la propia elección. De todas ellas, las mejor valorada ha sido la libertad religiosa y la de asociación, las únicas que muestran una puntuación por encima del 8. En contraste, las peor consideradas han sido, como era de esperar, la libertad de expresión y el derecho a hablar la propia lengua, aunque su calificación fue ligeramente superior a 7, lo que las sitúa por encima de la media global.

La evaluación positiva se mantiene en el área que comprende la calidad de los procesos electorales. Esta valoración positiva de los procesos electorales se viene manteniendo desde el comienzo de la serie. Los resultados electorales son limpios y los ciudadanos ejercen su de-

recho de manera libre, y así lo valoran los expertos. Esta alta valoración de las elecciones se asienta en la experiencia generada durante más de cuarenta años de procesos electorales sin incidentes destacables y con recuento de votos rápidos e incontestables. En contrapartida, la participación y la igualdad territorial en el peso del voto no son evaluados de manera tan favorable.

Además de las áreas ya mencionadas, hay otras tres que han obtenido una valoración por encima de la media global. La primera es la referente a los derechos económicos y sociales, que ha avanzado cerca de un punto y medio desde su valoración más baja en 2013, pero aún no alcanza la nota que obtenía antes de la crisis, por encima del 7. La segunda área destacada es la ciudadanía, que incluye los derechos básicos de inclusión en la comunidad y que ha mejorado su posición, pasando a ocupar el cuarto lugar. Por último, se encuentra el área del Estado de derecho, que presenta una puntuación similar a la media y se ha mantenido en estos valores durante las últimas ediciones.

Frente a las áreas positivas acabadas de mencionar, otras han obtenido una valoración menos favorable. Ligeramente por debajo de la media se sitúa el área correspondiente al control del Gobierno, que comprende la rendición de cuentas que realiza el ejecutivo así como la capacidad efectiva del parlamento de controlar la acción del gobierno, con una puntuación cercana al 6,4. El área de actuación internacional, que

recoge las valoraciones acerca del cumplimiento de la legalidad internacional y la ausencia de interferencia exterior, se sitúa en el 6,2. Además, otras áreas, como el papel de los partidos políticos en el buen funcionamiento de la democracia, la acción del Gobierno y su capacidad para resolver las demandas de la ciudadanía o la participación política de la sociedad civil apenas presentan cambios con respecto a la edición anterior del estudio. Cabe destacar que estas áreas sufrieron un desgaste acusado durante la crisis económica y política y comenzaron una recuperación progresiva a partir de 2018, coincidiendo con el cambio en el gobierno.

Finalmente, es importante destacar que los medios de comunicación y la ausencia de corrupción reciben una evaluación negativa. El papel de los medios de comunicación recibe una valoración que se sitúa en el límite del aprobado y alcanza su peor valor desde el año 2019. Las polémicas por la proliferación de pseudomedios de comunicación y el clima de polarización pueden haber contribuido a su empeoramiento. En relación con la ausencia de la corrupción, vuelve a ser el área peor valorada un año más. A lo largo de toda la serie, este aspecto nunca había alcanzado una valoración de 5, aunque cabe mencionar que el 4,6 que obtiene se sitúa muy cerca del 4,7 de la pasada edición que supuso el máximo de la serie. En cualquier caso, la valoración negativa

apunta a que todavía queda un largo camino por recorrer para igualar a los países que mejor controlan la corrupción, a pesar de que en las últimas décadas tanto ciertos procesos judiciales como el llamamiento a la regeneración política hayan contribuido a mejorar ligeramente la valoración de este aspecto (Figura 2).

Como se verá más adelante, al analizar la evolución de estos indicadores menos positivos, se puede observar una tendencia por ciclos. Durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, solo dos áreas fueron evaluadas negativamente: la participación política y la ausencia de corrupción. En el Gobierno de Rajoy, todas las áreas correspondientes al gobierno, la sociedad civil o la dedicada a la actividad internacional recibieron una valoración por debajo de 5 en algún momento, excepto en su último año, en el que el control y la acción del Gobierno obtuvieron una puntuación de aprobado. Actualmente, bajo la presidencia de Sánchez la valoración de todas estas áreas se sitúa por encima del cinco con la excepción de la ausencia de corrupción.

LAS DEBILIDADES DEL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Una vez analizadas las esferas y las áreas, se contemplarán los 57 aspectos concretos de la democracia española que han sido evaluados¹. Este apartado se centrará en los diez que obtuvieron una menor

1. Para una relación completa de dichos aspectos, acudir al **Apéndice III** de este capítulo, titulado “Cuestionario sobre el funcionamiento de la democracia”.

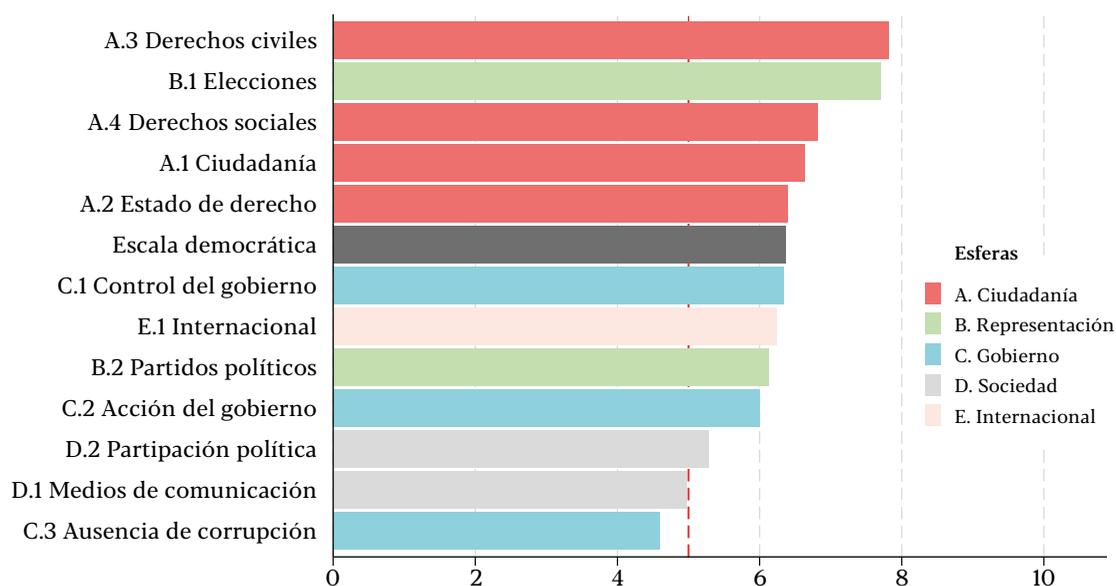


Figura 2: Evaluación de las áreas democráticas.
Fuente: *Elaboración propia.*

puntuación, dejando para el siguiente los que recibieron mejor valoración de los expertos.

Los evaluadores de la presente edición del estudio han identificado que las dos principales debilidades de la democracia española son la falta de respeto de los medios de comunicación a la ciudadanía y el condicionamiento del poder político al económico. Estos dos aspectos, que se sitúan ligeramente por encima del cuatro, se mantienen una edición más como los menos valorados y apenas se aprecian diferencias al compararlos con las puntuaciones del año anterior.

Los expertos también han identificado otros aspectos preocupantes que

reciben una baja valoración en la democracia española, como la independencia de la prensa, que mejora ligeramente su posición con respecto a la edición anterior, aunque sigue por debajo del aprobado. Otra debilidad de la democracia española es la falta de pluralidad informativa. El hecho de que tres aspectos relacionados con los medios de comunicación, como son la falta de respeto de los medios, la dependencia de la prensa de otros poderes y, como novedad de esta edición, la escasa pluralidad informativa, reciban puntuaciones por debajo de la media sugiere la existencia de un problema de calado en uno de los pilares de la democracia. La crisis que ha vivi-

do el sector en las últimas décadas con su adaptación al nuevo entorno digital y la relación de dependencia que mantienen los medios con el poder político y económico en España, un asunto que ha estado presente en la agenda pública en los últimos meses, son algunas de las razones que pueden explicar la valoración que reciben estos aspectos.

Un cambio reseñable en el último año es que la valoración de la independencia de los partidos políticos ha mejorado levemente su puntuación y ha salido de la lista de aspectos más negativos de la evaluación. Este aspecto obtuvo la puntuación más baja de la serie en 2014, cuando apenas superó el tres; en esta edición se sitúa, sin embargo, por encima del cinco. La mejora experimentada en la última década también se ha reflejado, aunque en menor medida, en la percepción sobre la ausencia de la corrupción y en la independencia de la política frente a los poderes económicos, que sigue estando entre las principales debilidades de la democracia. No es de extrañar que las peores valoraciones de estos aspectos se dieran durante el auge de la crisis económica, política y social que asoló al país entre 2008 y 2016. El hecho de que las puntuaciones de estos aspectos hayan venido mejorando en los últimos años sugiere una superación parcial de estas crisis, aunque sigan siendo algunas de las principales debilidades de la democracia.

Las barreras para la participación política de la ciudadanía es otra de las grandes debilidades señalada por los ex-

pertos. La falta de acceso igualitario al poder, la débil relación entre representantes y representados y el bajo nivel de participación ciudadana se encuentran entre los diez aspectos peor valorados. Estos aspectos, que estuvieron en el centro de la crisis de representación surgida a partir de 2008, cuya principal expresión se materializó en el movimiento del 15-M, han evolucionado positivamente en la última década, aunque se siguen situando en la zona del suspenso. Por ejemplo, la valoración de la relación entre representantes y representados alcanzó su mínimo en 2014 y, casi una década después, la puntuación ha mejorado hasta un punto, pero su nivel actual sigue estando por debajo del cinco, concretamente en el 4,4.

También se valoró negativamente la falta de colaboración entre los distintos niveles de gobierno. El hecho de que este aspecto se encuentre entre los peor valorados tiene una doble interpretación. Por un lado, es cierto que los enfrentamientos abiertos entre el poder autonómico y el gobierno central y el consiguiente ruido que introducen en el debate público pueden explicar la valoración negativa de este aspecto. Sin embargo, también es preciso señalar que este aspecto ha obtenido la segunda puntuación más alta de la serie histórica. Esto quiere decir que se aprecia una leve mejora en la serie histórica, aunque siga figurando como una de las debilidades de la democracia.

Merece la pena comentar que existe un aspecto de la esfera internacional

que también está valorado negativamente, por más que haya experimentado una mejora en relación con años anteriores debido al cumplimiento de las obligaciones europeas por parte del Gobierno de coalición. En efecto, las injerencias exteriores aún son un problema, aunque se haya mejorado en comparación al año 2013, cuando este aspecto fue el peor valorado con una puntuación de 1,9. En la actualidad, la puntuación ha subido a un 4,3, lo que indica una mejora, pero aún es considerado como un aspecto insuficiente en la valoración de la democracia española.

De los diez aspectos negativos que se contemplan en este apartado, cinco atañen a los elementos relacionados con la sociedad civil. Destacan dos grupos de debilidades. Por un lado, las que tienen que ver con la dificultad de acceder al poder político, ya sea porque los representantes políticos no son considerados cercanos a los ciudadanos o porque el acceso de los distintos grupos sociales al poder político no es igualitario. Por otro, las relacionadas con los medios de comunicación, que en general son muy mal valorados por su escaso respeto a los ciudadanos y su dependencia del poder económico y político.

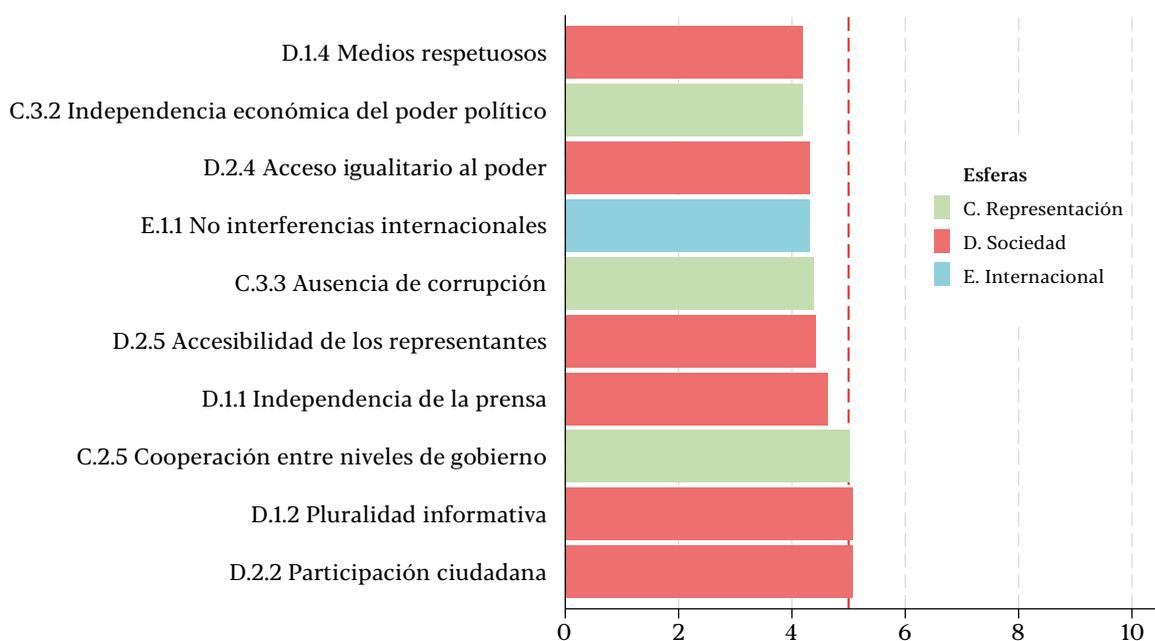


Figura 3: Debilidades de la democracia.
Fuente: *Elaboración propia.*

LAS FORTALEZAS FORMALES DE NUESTRA DEMOCRACIA

En el apartado de las fortalezas destaca la integridad y transparencia en el proceso electoral, pues la ciudadanía disfruta del derecho al voto libre de coacciones y amenazas. Los expertos también destacan que los ciudadanos tienen la libertad para crear, organizar y mantener partidos políticos sin obstáculos institucionales, un aspecto crucial para la democracia. Además, se considera que los partidos políticos pueden concurrir en condiciones de igualdad a las elecciones. En consecuencia, se valora positivamente la capacidad de los ciudadanos para

participar activamente en los procesos electorales y la libertad de organización política en el país.

Además de los procesos electorales, hay otras cuestiones relacionadas con la ciudadanía que se valoran positivamente en nuestra democracia. Cuatro son los aspectos de esta esfera que se encuentran entre los diez mejor valorados, con una puntuación superior a 7,5. En concreto, se destaca que se respetan las prácticas religiosas, se protege la libertad de asociación, se goza de un elevado reconocimiento de la libertad sindical y existe libertad para que cada cual pueda vivir su vida como quiera. Todo ello debería contribuir a una sociedad civil

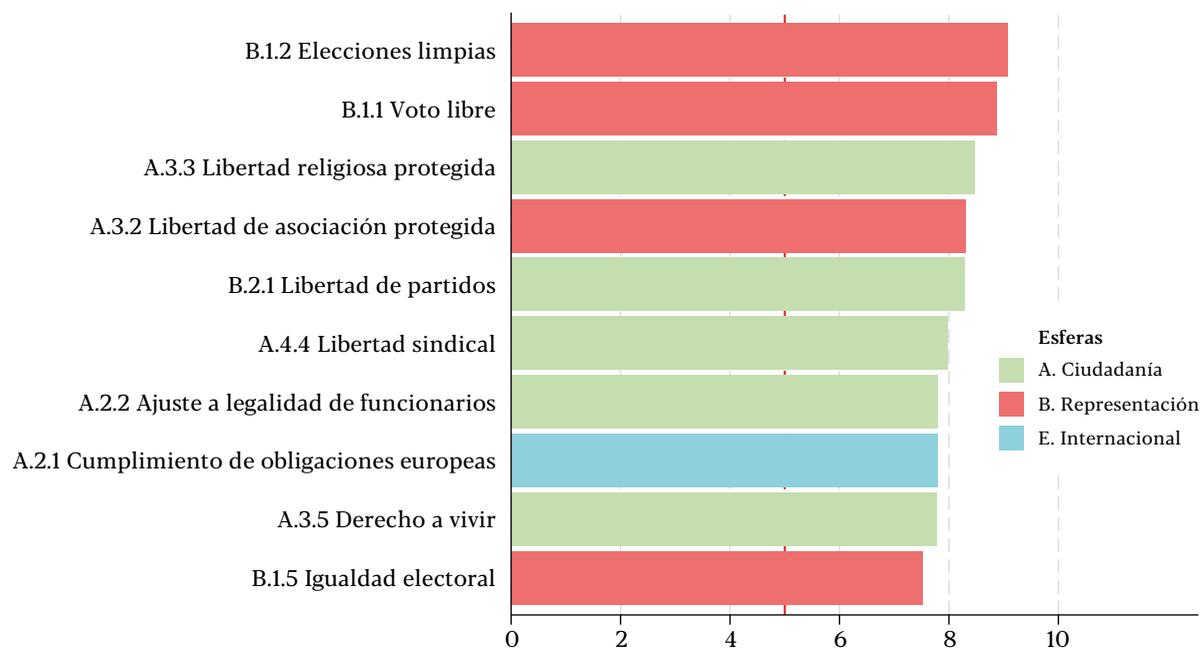


Figura 4: Fortalezas de la democracia.
Fuente: *Elaboración propia.*

fuerte y activa, capaz de participar en la vida pública y de defender sus intereses de forma autónoma y organizada. Estas fortalezas son esenciales para una democracia plural y diversa, donde se fomenta el diálogo y el respeto a la diversidad de opiniones y creencias.

Es importante destacar también que, en periodos de financiación condicionada por la Unión Europea, se reconoce por los expertos el cumplimiento por parte del Gobierno de las obligaciones europeas, remarcándose de esta manera su orientación europeísta. Entre otros aspectos positivos de nuestra actual democracia, también se encuentra el cumplimiento de la legalidad por parte de los funcionarios en el desempeño de sus tareas.

A pesar de que en la pasada edición la representatividad del Parlamento se encontraba entre las diez principales fortalezas de la democracia, en esta edición ha sufrido un muy leve retroceso que lo deja fuera del *ranking*. A pesar de ello obtiene una puntuación del 7,5, lo que supone casi 2,5 puntos más que la puntuación mínima alcanzada en 2012, el punto álgido de la crisis económica y social. Otro aspecto destacado en ediciones anteriores, sobre todo en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la pandemia de covid-19, fue la protección de la salud que ha ido descendiendo en valoración en los últimos años y ha desaparecido de la lista de los aspectos mejor valorados.

EVOLUCIÓN DE LAS ESFERAS EVALUADAS

A lo largo de los quince años de realización de este diagnóstico de la democracia española, resulta interesante analizar la evolución de las esferas evaluadas. En 2008, el primer año en que se emprendió este estudio, la valoración de la democracia fue de 6,2. Durante los dos primeros años de la crisis económica, experimentó un leve descenso de menos de media décima, manteniéndose estable hasta la llegada del Partido Popular al Gobierno. En ese momento, coincidiendo con la crisis económica y los subsiguientes recortes de gasto, los expertos estimaron un notable descenso en la calidad de nuestras instituciones democráticas. Sin embargo, a partir de 2015 se ha incrementado la valoración media de la democracia española hasta alcanzar unos máximos en torno al 6,4 en las últimas dos ediciones (Figura 5).

La Figura 6 muestra la evolución de las evaluaciones de los expertos durante el periodo analizado, tanto en el conjunto como en cada una de las esferas correspondientes. Las dos primeras esferas estudiadas, ciudadanía y representación, se han valorado siempre por encima de la media global a lo largo del largo periodo analizado. No obstante, durante los Gobiernos de Rajoy, la representación recibió una valoración superior a la ciudadanía. Se trata de los años en los que la crisis de representación se sintió con mayor virulencia y se produjeron

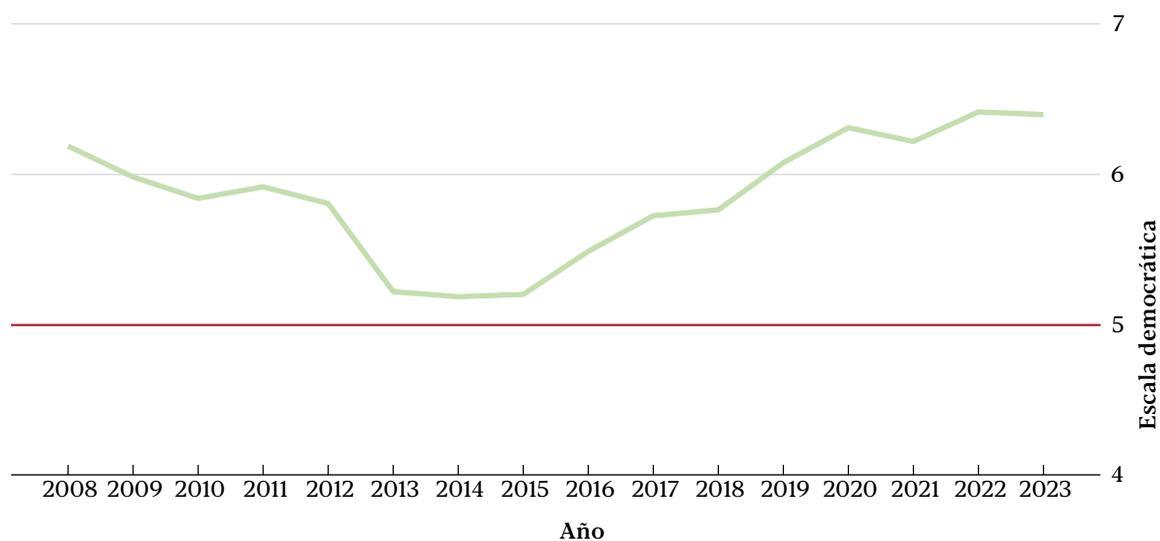


Figura 5: Evolución de la evaluación de la democracia española (2008-2023).
Fuente: *Elaboración propia.*

algunos retrocesos manifiestos en los derechos civiles, como la promulgación de la llamada “ley mordaza”. El punto de inflexión fue 2015, coincidiendo con un nuevo ciclo electoral que trasladó a las instituciones la mayor transformación del sistema de partidos ocurrida en la historia reciente de la democracia española. Desde entonces, la media de ambas esferas ha mejorado en torno a un punto, hasta situarse en las últimas dos ediciones en una media de 7 puntos.

Las tres restantes esferas valoradas por la muestra se sitúan por debajo de la media (6,4). Sin embargo, todas ellas, en especial el componente internacional y gubernamental, han aumentado en más de medio punto desde que en 2018 cambiara el gobierno. Además, por quinto

año consecutivo el apartado de sociedad, que engloba la participación política y el papel de los medios de comunicación, supera el punto crítico del 5, tras una tendencia alcista desde la irrupción de nuevos partidos políticos como Ciudadanos y Podemos en la esfera política. Es importante recordar que, hasta 2019, esta esfera se encontraba por debajo del cinco en la escala y que, durante los gobiernos de Rajoy, entre 2013 y 2016, tanto la esfera de la sociedad como las correspondientes a la gobernabilidad y a la esfera internacional mostraron valores por debajo del aprobado (véase la Figura 6).

En resumen, este es el quinto año consecutivo en el que todas las esferas de la democracia han sido aprobadas por los expertos que participan en este estu-

dio, lo que lleva a una media global que supera los seis puntos, como lleva sucediendo desde 2019. Sin embargo, todavía hay tres esferas que rebajan la evaluación positiva de la representación política y el reconocimiento de la ciudadanía: la sociedad, el Gobierno y las cuestiones internacionales. La histórica del estudio muestra que la democracia española está formalmente consolidada, pero aún queda mucho por hacer en términos de sus aspectos sustanciales.

Durante los dieciséis años de evaluación se han identificado dos grandes factores que han influido en las valoraciones, aunque es difícil analizarlos de manera separada. El primero de ellos es la crisis económica, política y social de 2008, que afectó tanto al segundo Gobierno de Rodríguez Zapatero como al primer Gobierno de Mariano Rajoy. El segundo factor corresponde al color político del Gobierno en cada momento, ya que esta institución es un factor clave del régimen político y puede influir en la valoración de los expertos que participan en el estudio.

La Figura 6 muestra, durante los tres primeros años, una ligera disminución en la valoración debido a la crisis económica que desembocó en una crisis política e institucional de primer orden. Sin embargo, esta tendencia se atenúa ligeramente con una subida en el último año de la IX legislatura, durante el segundo gobierno de Rodríguez Zapatero. A continuación, con la llegada del Partido Popular al poder, la puntuación en

todas las esferas, excepto la de la representación política, los elementos electorales y la organización de los partidos políticos, experimentó una gran caída, especialmente intensa en 2013, que se mantuvo durante los primeros tres años de la legislatura. No obstante, la valoración se recuperó levemente en el año electoral de 2015. La única excepción a esta tendencia se encontraba en la esfera de la sociedad civil y la participación política, donde se observaba una recuperación más temprana, probablemente influenciada por el surgimiento de nuevos partidos políticos que cuestionaba el bipartidismo y daba lugar a un nuevo ciclo en la política española, caracterizado por la ausencia de un partido hegemónico capaz de obtener la investidura presidencial.

Desde 2015, año de las elecciones generales que dieron lugar al primer Parlamento incapaz de elegir a un presidente de Gobierno, hasta 2020, fecha del primer Gobierno de coalición tras las dos elecciones de 2019, se observa un ascenso paulatino en todas las esferas, que deviene en una valoración global similar a la que se dibujaba en 2008. El ritmo de la subida de las medias correspondientes a cada esfera se aminora considerablemente a partir de 2020, observándose únicamente pequeñas oscilaciones en las puntuaciones.

En aras de más precisión, conviene matizar ligeramente la composición de las puntuaciones. En primer lugar, cabe destacar que las mejores esferas durante

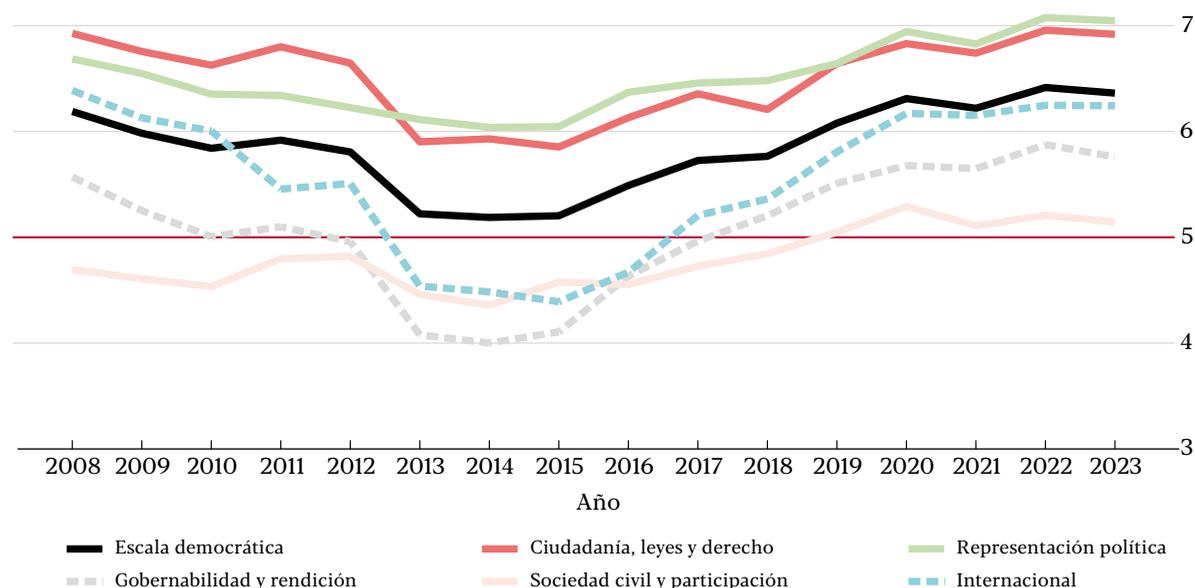


Figura 6: Medias de las esferas por año.
Fuente: *Elaboración propia.*

todo este periodo han sido la de la representación política, así como la de ciudadanía y derechos, esto es, las relacionadas con las elecciones y el reconocimiento de las libertades civiles. También se observa que entre el último año evaluado y el primero la esfera de relaciones internacionales disminuye de forma tenue, principalmente porque los expertos son más críticos con la evaluación que hacen del nivel de respeto del derecho internacional por parte del Gobierno. Por otro lado, la esfera de ciudadanía, legalidad y derecho recupera la valoración inicial de 2008 después de haber bajado en los años centrales de la crisis económica y social. Finalmente, la esfera de participación de la sociedad civil es la que ha vis-

to un avance más apreciable, sobre todo debido al papel activo de las mujeres en la vida política, pero también por un aumento de la implicación ciudadana en la vida pública y un acceso más igualitario al poder.

En resumen, todas las esferas evaluadas se encuentran por encima del cinco entre 2019 y 2023, lo que indica una situación similar a la de 2008. Sin embargo, se observan dos pequeños contrastes: el ligero descenso de la evaluación del papel del ámbito internacional y el claro ascenso de la esfera de la participación de la sociedad civil, que pasó del suspenso a un aprobado en 2019 y se mantiene ligeramente por encima del cinco desde entonces.

COMPARACIONES TEMPORALES

Una vez explicadas las últimas evaluaciones realizadas, se procederá a hacer comparaciones temporales. En primer lugar, se verán cuáles son los aspectos que más han variado desde la primera evaluación que se hiciera con este procedimiento de consulta a expertos. Después el foco será en la evolución a corto plazo entre el año pasado y el actual.

De las comparaciones entre pares de años realizadas entre el último año (2023) y el primero (2008) puede deducirse un mayor peso de progreso que de retroceso (Figura 7). Recuérdese que la calificación global del primer año fue un 6,2 y actualmente ha subido a 6,4. Se distingue en el gráfico citado que tras 16 años 23 ítems han retrocedido. Entre ellos los cuatro más preocupantes, con más de medio punto de caída, son la protección de la libertad de expresión, la promoción de la salud, la salvaguarda de la libertad de prensa, y la capacidad del sistema para generar gobiernos estables.

En sentido contrario, 34 aspectos de la democracia mejoran. El más resaltable sin duda es la participación de la mujer con una subida de más de punto y medio, pasando de un suspenso a un holgado aprobado. El impulso del movimiento feminista y las políticas puestas en marcha en la primera década de este siglo están en el origen de que tengamos gobiernos y parlamentos prácticamente igualitarios y que se produzca una incorporación efectiva de la mujer en las

decisiones democráticas, aunque aún quede un largo recorrido para conseguir la igualdad.

Importante también es el aumento cercano a un punto en la responsabilidad de los poderes autonómicos y locales. Todo parece indicar que, al menos a juicio de los expertos, las comunidades autonómicas y los ayuntamientos están consiguiendo independencia en sus decisiones con respecto a las decisiones del gobierno central y, sobre todo, van asumiendo responsabilidades políticas cara a la ciudadanía de quienes con su voto depende la permanencia de quienes los gobiernan.

Además de estos dos aspectos, han conseguido también un importante ascenso tres aspectos relacionados con los partidos: la libertad de la que gozan, la representación en los parlamentos al haber un mayor multipartidismo y el acceso igualitario al poder, aunque esta última es una asignatura que aún puede considerarse como una de las debilidades de la democracia española. La participación ciudadana es otro aspecto que se encuentra entre las debilidades del sistema pero que ha avanzado un punto desde el comienzo de la serie en 2008.

Poniendo el enfoque en la evolución más reciente, al comparar el pasado año con el presente (Figura 8), se pueden destacar los aspectos que han experimentado una evolución positiva y negativa en este corto periodo de tiempo. Lo cierto es que la inmensa mayoría de los ítems apenas han variado entre

-0,2 y 0,2, lo que sugiere que no se ha producido ningún cambio sustantivo. Solo cinco de los aspectos muestran un cambio que excede este rango. En el lado positivo se encuentra la promo-

ción exterior de los derechos humanos que ha avanzado 0,3 décimas desde la última edición, aunque aún se sitúa ligeramente por debajo del valor máximo alcanzado en 2008.

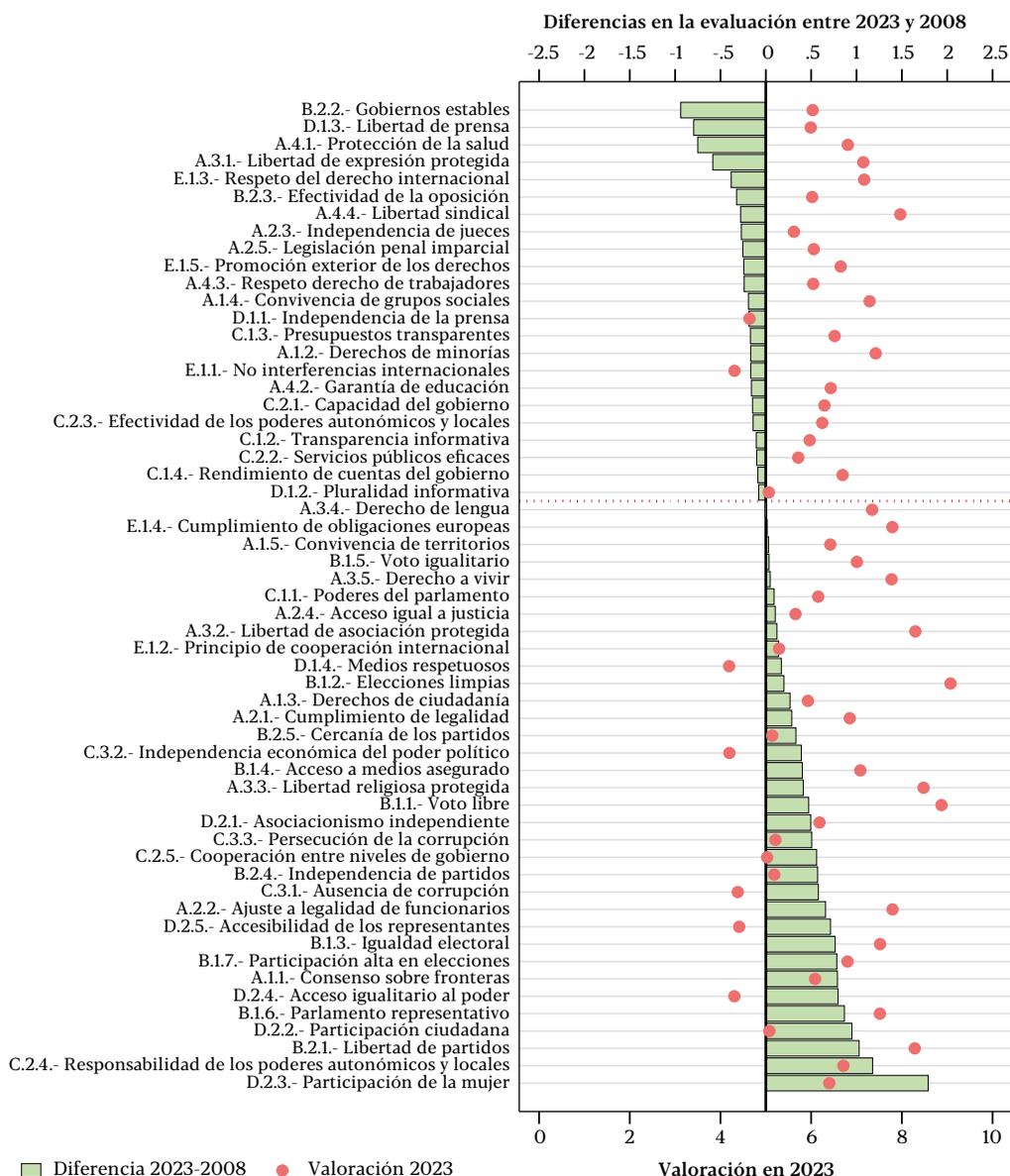


Figura 7: Comparación de las evaluaciones de 2023 y 2028.

Fuente: *Elaboración propia.*

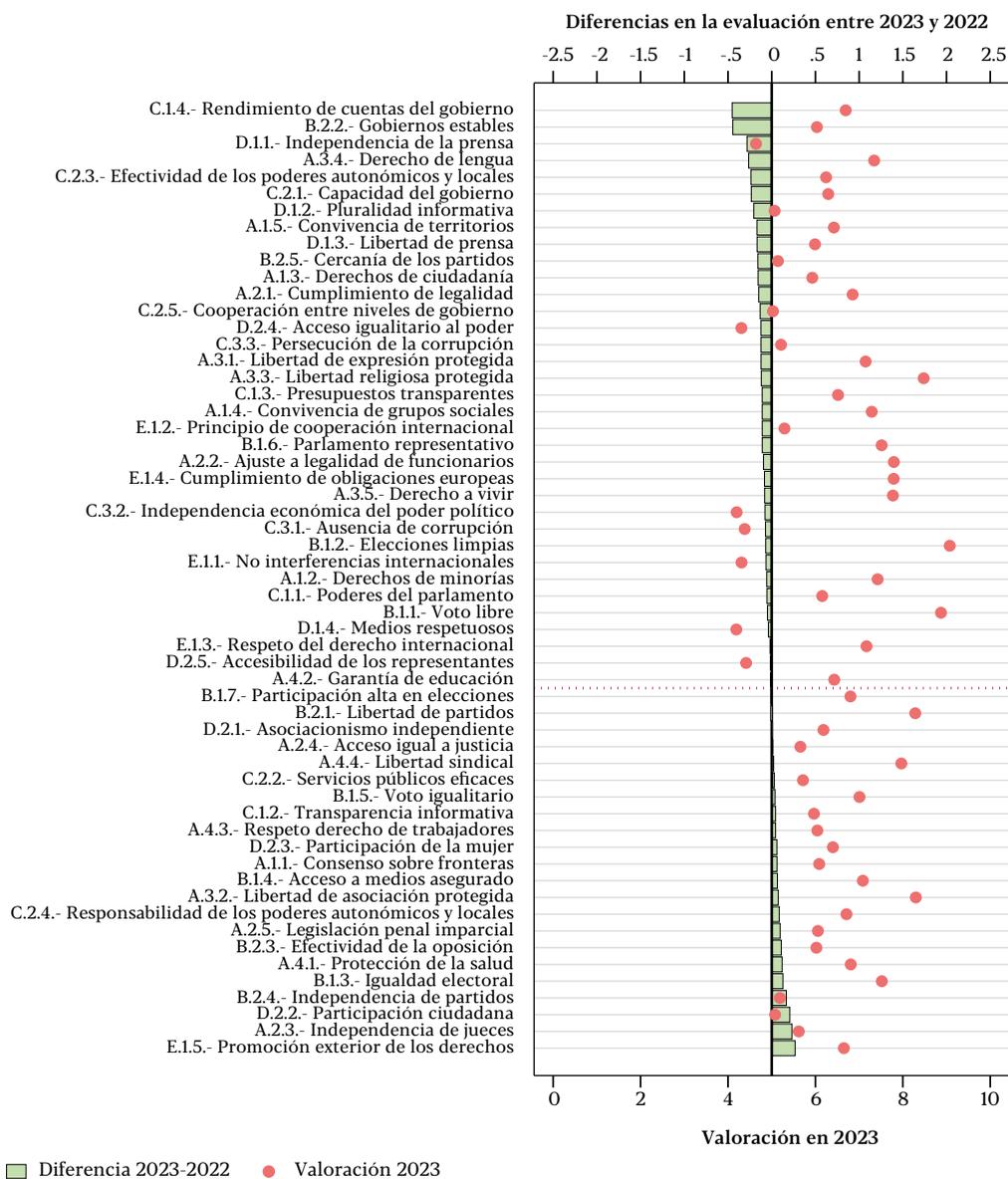


Figura 8: Comparación de las evaluaciones de 2023 y 2022.
Fuente: *Elaboración propia.*

En el lado negativo, solo cuatro aspectos han empeorado de manera significativa. Los dos más preocupantes están relacionados con la esfera del Gobierno.

Los expertos aprecian un retroceso de medio punto en la capacidad del sistema de generar gobiernos estables, así como en el nivel de rendición de cuentas del eje-

cutivo. Las elecciones de julio de 2023 y el proceso dilatado durante meses para formar una mayoría de investidura pueden haber afectado a la percepción de que el sistema tiene dificultades para garantizar la gobernabilidad. Los otros dos aspectos que apenas caen tres décimas corresponden al derecho a la protección de la lengua y a la independencia de la prensa.

LA LEY DE AMNISTÍA Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

En esta última sección del capítulo analizamos la opinión de los expertos sobre la ley de amnistía que comenzó a tramitarse en el Parlamento en el mes de noviembre de 2023 y que, en caso de ser aprobada, supondría la base para perdonar los delitos de las personas implicadas en procesos judiciales por su vinculación con las consultas soberanistas de noviembre de 2014 y octubre de 2017. En los últimos meses se ha desarrollado un debate sobre las posibles consecuencias de esta ley, sobre todo en lo concerniente al futuro del proceso soberanista catalán y, de forma más genérica, sobre el impacto que podría tener en la calidad de la democracia. En este apartado abordamos estas dos preguntas a partir de los datos que arroja la encuesta.

En relación con la primera cuestión, las posibles consecuencias de la aprobación de la ley, en la encuesta hemos recogido las opiniones de los expertos y expertas acerca del efecto positivo o negativo de la norma sobre cinco aspectos

relacionados con el conflicto en Cataluña y la calidad de la democracia: el final de la vía unilateral a la independencia de Cataluña, el fortalecimiento de la democracia, la convivencia entre españoles, el respeto a los valores constitucionales y la recuperación del consenso.

La mayoría (45%) cree que la ley de amnistía tendrá un efecto positivo a la hora de atajar la vía unilateral, mientras que el 29% piensa que será negativo y un 26% neutral. Los porcentajes son similares cuando se pregunta acerca del fortalecimiento de la democracia, con una mayoría (43%) que espera un impacto positivo de la norma y un 33% que lo espera negativo, mientras que el 24% cree que será neutral. En cuanto a la convivencia entre españoles, las opiniones están divididas, con un 39% que espera un efecto positivo, un 37% que augura un impacto negativo y un 25% que cree que será neutral. Por el contrario, son más quienes esperan un impacto negativo de la norma sobre el respeto a los valores constitucionales y la recuperación del consenso (36% y 42%, respectivamente) que aquellos que pronostican una mejora de estos aspectos (30% y 26%).

La segunda cuestión pone en relación la percepción sobre los efectos de la ley de amnistía y el índice de calidad de la democracia mediante la comparación de las muestras de las dos últimas ediciones. Este análisis tiene como objetivo explorar los cambios en la valoración de la democracia entre los grupos definidos por su visión del impacto de la ley de

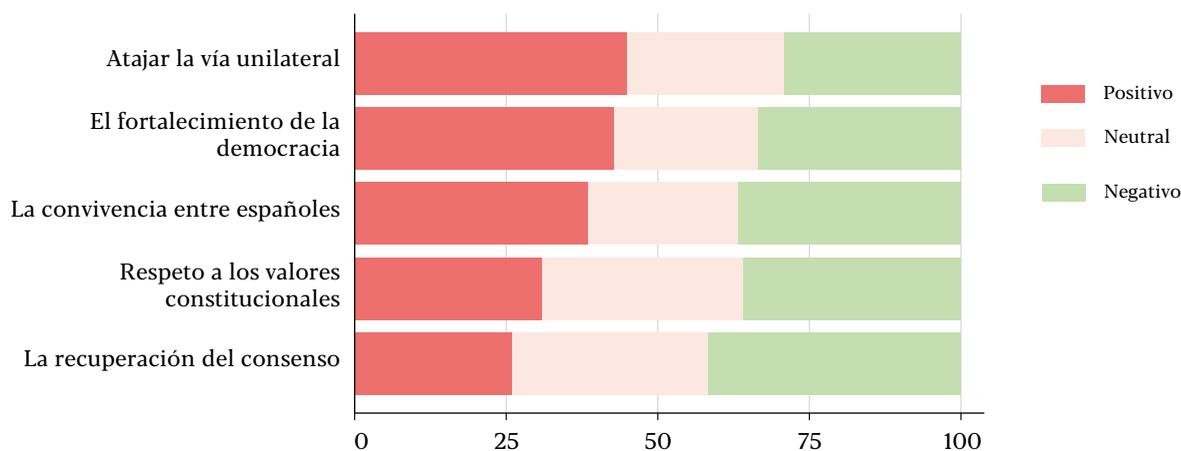


Figura 9: Efectos esperados de la ley de amnistía.
Fuente: *Elaboración propia.*

amnistía en la fortaleza de la democracia: positivo, neutral o negativo. La Tabla 2 muestra las medias de 2022 y 2023 del índice de calidad de la democracia y de la esfera A que engloba los aspectos relacionados con la ciudadanía, las leyes y el derecho, que podrían verse afectados por la aprobación de la ley.

Los resultados muestran que la media del índice de la democracia, así como de la esfera de ciudadanía y leyes, apenas varió entre 2022 y 2023. El grupo con una percepción negativa del efecto de la ley de amnistía en la democracia presenta una caída de 0,3 puntos en el índice de calidad de la democracia entre 2022 y 2023, frente al aumento de 0,1 puntos que muestran aquellos con una visión positiva o neutral del impacto de la amnistía. En relación con la esfera de ciudadanía y leyes, las personas expertas con una percepción negativa de la medi-

da de gracia registran una caída de 0,2 puntos en el último año, mientras que el grupo con una percepción neutral desciende en 0,1 punto y los que esperan un efecto positivo de la norma presentan la misma puntuación. En resumen, el análisis muestra que, al menos de momento, no se aprecia una fuerte relación entre la percepción sobre la ley de amnistía y la evaluación del estado de la democracia.

CONCLUSIONES

1. Los expertos consultados por la calidad de la democracia española de este año han otorgado una calificación del 6,4, la misma que en la pasada edición supuso el máximo histórico de la serie. Es llamativo que en un momento en que el nivel de polarización ha aumentado significativamente y existe

	IDE 2022	IDE 2023	Diferencia (IDE 23-IDE 22)	IDE 2023 Muestra completa
<i>Índice de calidad de la democracia</i>				
Positivo	6.4	6.5	.1	6.5
Neutral	6.3	6.4	.1	6.2
Negativo	6.8	6.5	-.3	6.5
<i>Esfera A: Ciudadanía, leyes y derecho</i>				
Positivo	6.8	6.8	.0	6.6
Neutral	6.8	6.7	-.1	6.6
Negativo	7.5	7.3	-.2	7.4
Casos ¹	197	197		267

Tabla 2: Media del índice de calidad de la democracia y de la esfera A de 2022 y 2023 según la percepción del efecto de la ley de amnistía en el fortalecimiento de la democracia.

Fuente: *Elaboración propia.*

Nota: Los 197 casos corresponden a las personas que fueron invitadas y completaron las encuestas de 2022 y 2023, mientras que los 267 casos corresponden a los miembros del panel invitados a las dos encuestas que respondieron en 2023, es decir, excluyendo la nueva muestra añadida de 2023. La submuestra de quienes completaron ambas encuestas ha sido ajustada para tener en cuenta las características de quienes no participaron en la edición de 2023.

- un debate amplio sobre algunos aspectos centrales del sistema democrático, la evaluación experta arroja un resultado positivo si se compara con las ediciones anteriores.
2. Durante los años de la crisis económica de 2008, esta encuesta mostró un progresivo deterioro en prácticamente todos los aspectos evaluados del sistema democrático. Sin embargo, esa tendencia se revirtió entre 2015 y 2020. A partir de este año, fecha de la pandemia, se redujo drásticamente el ritmo de recuperación de las puntuaciones, que se han estabilizado en valores medios ligeramente superiores a los registrados en la primera edición de 2008.
 3. A pesar del notorio descenso en la evaluación de la calidad de la democracia española durante los años de la crisis económica, política e institucional de 2008, desde 2015, tras múltiples procesos electorales y la aparición de nuevos actores políticos, se ha observado una mejora de la valoración en casi todos los aspectos del régimen político. En particular, se ha mejorado la esfera social, la participación de la mujer, la responsabilidad de los poderes territoriales (ayuntamientos y comunidades autó-

- nomas) y la implicación de la ciudadanía en los objetivos públicos.
4. Como se ha señalado en informes anteriores, las principales debilidades de la democracia española son la falta de respeto que muestran los medios de comunicación, la dependencia económica del poder político, las interferencias internacionales sobre el país, la escasa accesibilidad de los representantes, el difícil y desigual acceso al poder y la corrupción. Además, hay otras cuestiones que deben mejorarse, como la baja participación ciudadana, la alineación de los medios de comunicación con determinadas posiciones partidistas, la dependencia de los partidos políticos del poder económico y la escasa cooperación entre niveles de gobierno. En definitiva, se aprecia un clima de mutuas descalificaciones, una alta desconfianza en los líderes y en sus intermediarios, junto con una situación muy polarizada de competencia entre organizaciones en el espacio político, lo que genera un clima de crispación y desconfianza de la ciudadanía en las instituciones que la gobiernan.
 5. A pesar de todo ello, la encuesta también detecta continuamente las fortalezas de la democracia española. Las más sobresalientes tienen que ver con la celebración de las elecciones limpias y la libertad de voto, seguidas por el respeto a las libertades religiosas, de partidos políticos y sindicatos –de asociación, en general–, así como el ajuste a la legalidad de los funcionarios y el cumplimiento de las obligaciones europeas.
 6. En general, la democracia española ha logrado garantizar un alto grado de libertades y derechos para la ciudadanía, lo que es una muestra de su solidez como sistema político. Sin embargo, es importante seguir trabajando en aquellas áreas en las que la democracia española presenta debilidades para seguir enriqueciendo y fortaleciendo el conjunto de sus instituciones. La atención a la salud y la educación son pilares de nuestra sociedad del bienestar que no han de descuidarse.
 7. La ley de amnistía que comenzó a tramitarse en el Congreso en noviembre de 2023 y su posible efecto tanto en el conflicto en Cataluña como en la calidad de la democracia ha sido objeto de un intenso debate. Una mayoría de los expertos opina que la ley puede servir para atajar la vía unilateral y fortalecer la democracia, aunque también son mayoría aquellos que auguran un efecto negativo en la recuperación del consenso y el respeto a los valores constitucionales. Finalmente, no se aprecia que las percepciones sobre la ley de amnistía estén relacionadas con la evaluación que los expertos/as realizan de la democracia.

APÉNDICE I. CARACTERÍSTICAS ACTITUDINALES DEL PANEL DE EXPERTOS

Este apéndice tiene como objetivo complementar el análisis de los resultados del capítulo dedicado al índice de calidad de la democracia mediante la descripción del perfil de los expertos que respondieron a la encuesta. Para ello se emplean una serie variables demográficas y políticas: el sexo, la década de nacimiento, la comunidad autónoma de residencia, la posición en la escala ideológica y el voto en las elecciones generales de noviembre de 2019. La Tabla 3 contiene, para cada grupo, la media del índice de la calidad de la democracia junto con la desviación típica y el número de casos.

Como en pasadas ediciones, apenas existen diferencias en el índice de calidad democrática entre los grupos definidos por las variables sociodemográficas otorgan a la democracia española. El caso más evidente es el de la variable de sexo, ya que expertas y expertos, en promedio, hacen una valoración casi idéntica de la calidad democrática –6,3 de los hombres frente al 6,4 que otorgan las mujeres–. Por el contrario, se observan algunas diferencias entre los grupos de edad o las comunidades autónomas de residencia, aunque en ningún caso lleguen a ser considerables. Los expertos de más edad –los nacidos con anterioridad a 1970– otorgan a la democracia una puntuación de 6,2, mientras que los nacidos en las décadas de 1970 y 1980 hacen una valoración ligeramente más alta

(6,4). Los de la década de 1990 son los que otorgan a la democracia la nota más alta (6,8). En clave territorial, los expertos afincados en el País Vasco y Cataluña son los más críticos con la calidad de la democracia, mientras que los residentes en el resto de las comunidades otorgan valoraciones homogéneas alineadas con la media.

El perfil ideológico de los expertos y su comportamiento electoral están relacionados con la valoración que realizan de la calidad de la democracia en España. La ideología, medida con una escala del 1 al 10 cuyos extremos indican las posiciones de extrema izquierda y derecha, está relacionada con la valoración de la democracia de forma que los expertos en posiciones más a la izquierda (1-2) hacen una valoración media de 5,9, mientras que la puntuación que otorgan los situados en posiciones de centro izquierda (3-4), centro y derecha (5-10) la superan en 0,6 y 0,4 puntos respectivamente. Estas diferencias se han estrechado con respecto a ediciones anteriores en las que se apreciaba más claramente una relación positiva entre la posición en la escala ideológica y la valoración de la democracia.

El comportamiento electoral de los expertos también guarda cierta correspondencia con la evaluación que realizan del estado de la democracia. Los expertos y expertas que apoyaron al PSOE en las pasadas elecciones puntúan a la democracia española con un 6,9, ligeramente por encima de la media global, que, como

veíamos, se sitúa en el 6,4. Aquellos que optaron por el PP o Sumar han otorgado, en promedio, la misma puntuación a la democracia: 6,2. Los expertos que optaron por votar a otros partidos, así como los que decidieron no contestar a la pregunta, constituyen los grupos más críticos a la hora de valorar el estado de la democracia, con puntuaciones de 5,7 y 5,9, respectivamente. Por último, aquellos que no acudieron a votar presentan una puntuación alineada con la media global.

Resumiendo lo anterior mediante la Tabla 3, podríamos decir que destacan las diferencias en la evaluación de la democracia española según la edad de las personas expertas, pero sobre todo según la ideología y el comportamiento electoral. Ni el sexo ni la comunidad de residencia discriminan entre las puntuaciones otorgadas a la democracia cuando son incluidos en un modelo multivariado. En lo referente a la edad, los encuestados más jóvenes, aquellos nacidos en la década de 1990, tienden a otorgar puntuaciones ligeramente más altas que los de más edad. Según la posición ideológica, medida con el continuo en el que el 1 representa la posición más a la izquierda y el 10 la más a la derecha, las personas que se sitúan en el centro-izquierda (4) y la derecha (5 o más) de la escala presentan puntuaciones ligeramente más elevadas que las de los expertos situados más a la izquierda (1 o 2 de la escala). Por último, los votantes del PSOE en las elecciones de julio de 2023 otorgaron puntuaciones

más altas que las adjudicadas por los expertos que apoyaron al PP, Sumar, otras candidaturas –en su mayoría nacionalistas periféricas– o los que decidieron no contestar a la pregunta.

Tras evaluar los diferentes aspectos de la democracia, las personas expertas consultadas respondieron a una pregunta acerca del estado global de la misma. Esta pregunta busca examinar la coherencia entre las valoraciones otorgadas a cada una de las dimensiones y la percepción general sobre el funcionamiento del sistema. La Figura 10, que presenta las respuestas en esta edición de la encuesta, muestra que la mayoría de los expertos se declaran bastante o muy satisfechos (43%) con el funcionamiento de la democracia. A continuación, se sitúan aquellos que están algo satisfechos (33%), seguidos por los más pesimistas en su valoración, que se muestran poco o nada satisfechos (24%).

La serie temporal del estudio, que abarca desde 2009 hasta la actualidad, permite hacer un análisis de la evolución de la satisfacción general con la democracia (Tabla 4). El nivel de satisfacción se ha mantenido estable desde la edición de 2020. El porcentaje de aquellos nada o poco satisfechos ha oscilado entre el 26% en 2020 y el 23% en 2022, situándose en el 24% en 2023, mientras que el porcentaje de aquellos que se muestran satisfechos o muy satisfechos con la democracia ha fluctuado entre el 40% de 2021 y el 46% de

	Media	Desv. típ.	Casos
Total	6,4	1,5	447
Sexo			
Hombre	6,3	1,4	312
Mujer	6,4	1,6	135
<i>Década de nacimiento</i>			
Hasta 1959	6,2	1,6	80
1960	6,2	1,6	124
1970	6,5	1,5	130
1980	6,5	1,4	83
1990 o posterior	6,8	1,1	30
<i>Comunidad de residencia</i>			
Madrid	6,6	1,4	151
Cataluña	6,0	1,5	86
Andalucía	6,3	1,5	61
País Vasco	6,1	1,7	25
Otras	6,5	1,4	109
Extranjero	6,2	1,5	11
<i>Ideología (escala 1-10)</i>			
1-2	5,9	1,9	43
3-4	6,5	1,4	293
5-10	6,3	1,5	93
No contesta	5,7	1,7	9
<i>Recuerdo de voto (jul. 2023)</i>			
PP	6,2	1,7	24
PSOE	6,9	1,1	148
Sumar	6,2	1,4	108
Otros	5,7	1,6	48
No votó	6,4	1,4	34
No contesta	6,1	1,6	88

Tabla 3: Valoración de la democracia española según características sociodemográficas.
Fuente: *Elaboración propia.*

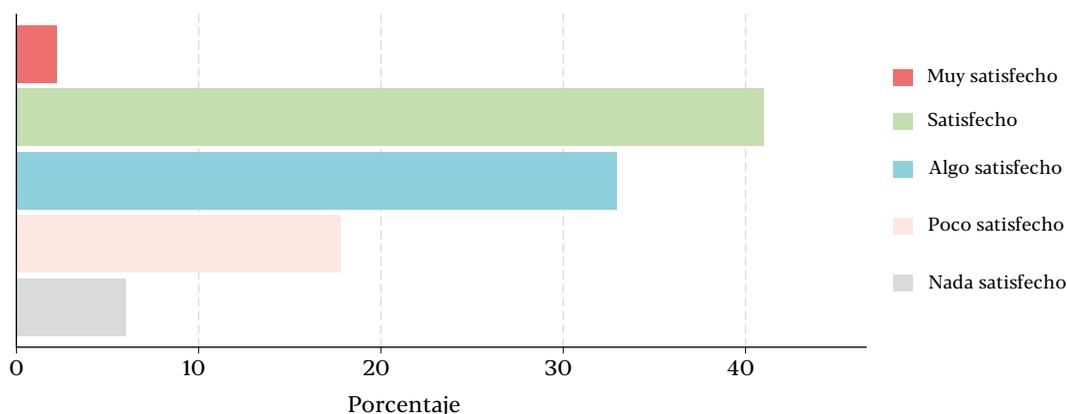


Figura 10: Satisfacción con la democracia española.
Fuente: *Elaboración propia.*

2022, situándose en el 43% en la presente edición. Comparado con el del año 2018, cuando se produjo la moción de censura y el cambio de gobierno, el porcentaje de expertos satisfechos con el funcionamiento de la democracia ha crecido 12 puntos porcentuales.

Otro aspecto en el que indaga la encuesta es en la percepción de las características esenciales de la democracia (Figura 11). El objetivo de esta pregunta es conocer cómo los expertos afrontan la evaluación de un concepto complejo y multidimensional como es la democracia. Para ello se ofrece un listado que recoge las principales dimensiones de la democracia entre las que encuestados son invitados a seleccionar la que, a su parecer, es la más esencial. Las dimensiones presentadas comprenden la celebración de elecciones, una economía que asegure un ingreso digno, un sistema judicial que trate a todos por igual, el respeto a las minorías y la libertad de expresión.

Este año, y como viene siendo la norma en toda la serie histórica, el aspecto más señalado es la celebración de elecciones (31%), ligeramente inferior al 34% registrado en la edición anterior. Sin embargo, la consideración de este aspecto como el más esencial de la democracia presenta una tendencia decreciente: en 2015 el 52% de los entrevistados seleccionaron las elecciones como la característica más nuclear de la democracia, en 2017 ese porcentaje se había reducido hasta el 37% y, desde entonces, no ha vuelto a estar por encima del 35%.

El resto de las dimensiones presentan porcentajes de apoyo muy similares. En segundo lugar, se sitúa la redistribución de la riqueza y la justicia igualitaria, que reciben el 16% de los apoyos, seguida por el respeto a las minorías (13%) y la libertad de expresión (12%). El porcentaje de encuestados para los que la principal dimensión de la democracia no está incluida entre las categorías de respuesta se sitúa en el 12%.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
Satisfacción con la democracia																
Nada satisfecho	0	3	3	4	10	9	13	7	11	10	8	4	4	4	6	
Poco satisfecho	17	20	26	31	40	48	42	38	29	27	23	22	21	19	18	
Algo satisfecho	31	34	32	35	34	25	20	31	28	33	33	30	35	32	33	
Satisfecho	47	41	37	28	15	18	20	22	29	27	33	40	38	43	41	
Muy satisfecho	5	3	3	3	1	0	5	2	3	4	3	5	2	3	2	
Casos	130	118	120	159	137	152	133	135	257	268	278	319	318	308	449	
Característica esencial de la democracia																
Elecciones regulares	45	46	41	44	45	46	52	44	37	32	35	35	29	34	31	
Una economía que asegure el ingreso digno	11	12	13	16	12	16	9	11	12	12	12	18	15	16	16	
Un sistema judicial que trate a todos por igual	8	13	14	6	9	10	11	14	18	14	13	13	15	14	16	
Respeto a las minorías	11	10	10	14	14	12	10	16	15	13	18	12	15	15	13	
Libertad de expresión para criticar abiertamente	23	15	21	18	19	16	13	13	9	19	12	12	13	13	12	
Ninguna	3	5	1	3	2	1	4	2	9	11	11	11	12	8	12	
Casos	124	111	112	146	130	143	127	126	255	267	277	160	318	309	447	

Tabla 4: Satisfacción y caracterización de la democracia.

Fuente: Elaboración propia.

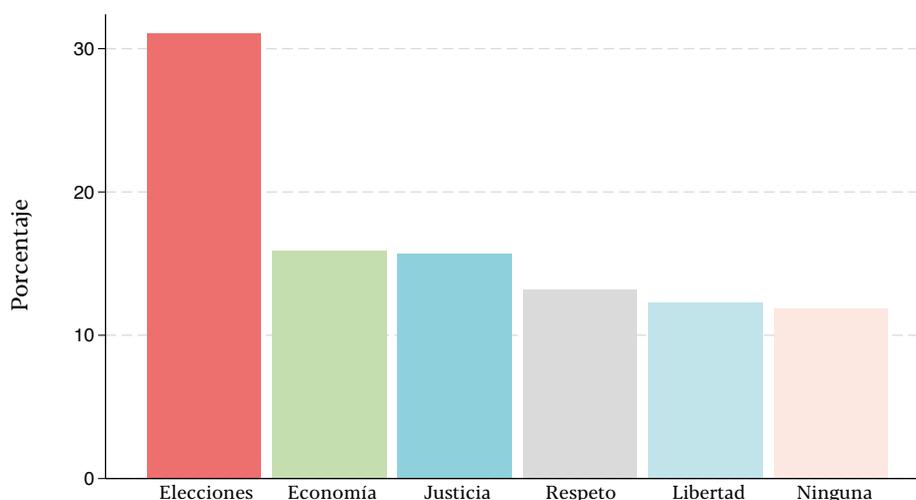


Figura 11: Característica esencial de la democracia.
Fuente: *Elaboración propia.*

En esta edición de la encuesta se ha vuelto a pedir a las personas expertas que evalúen la posibilidad de introducir una serie de cambios en el sistema político. Esta pregunta comprende un conjunto de afirmaciones con las que el encuestado tiene que manifestar su nivel de acuerdo mediante una escala de cinco puntos, que oscila entre el “muy de acuerdo” y el “nada de acuerdo”. Para estudiar la serie histórica que conforma estas afirmaciones se ha empleado un índice que varía entre +2 –el máximo grado de acuerdo con la afirmación– y -2 –que representa el desacuerdo absoluto–.

La Figura 12 presenta la evolución del grado de acuerdo con tres ítems que se han incluido en la encuesta desde 2014. El primero pregunta acerca de la celebración de un referéndum de autodetermi-

nación en las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia). Los expertos siguen divididos sobre la conveniencia de que se reconozca el derecho de autodeterminación en España, una tendencia que permanece apenas inalterada desde la evaluación del año 2017, que coincide con el punto álgido del conflicto entre el soberanismo catalán y el gobierno central.

Existe cierto grado de acuerdo acerca de la conveniencia de celebrar un referéndum sobre la forma política del Estado en el que los ciudadanos puedan manifestarse a favor de la monarquía o de la república. El nivel de acuerdo en torno a esta afirmación ha venido descendiendo ligeramente desde el comienzo de la serie en 2014, aunque ha repuntado ligeramente en la edición de

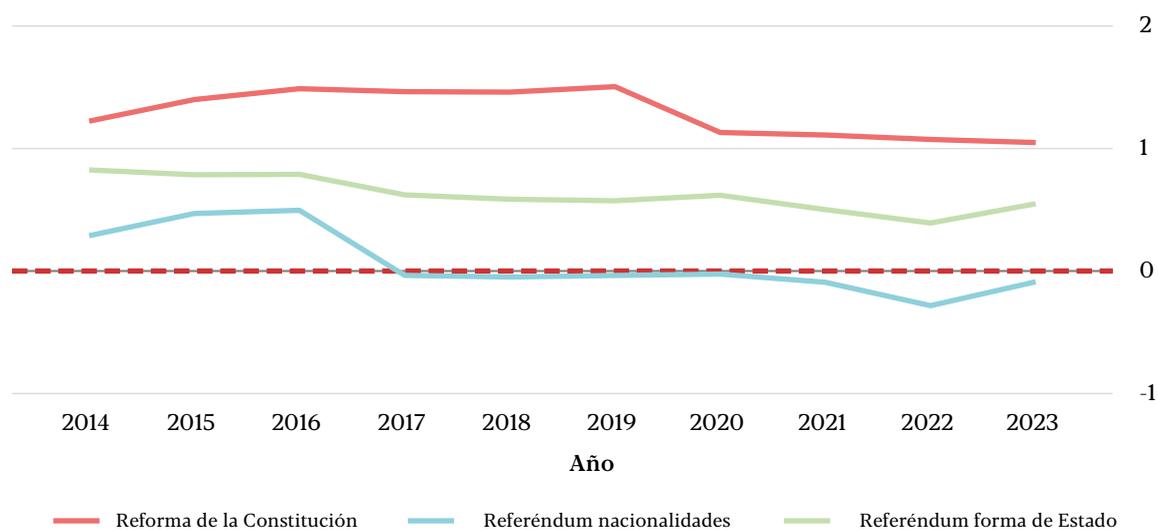


Figura 12: Grado medio de acuerdo (de -2 a +2) con las afirmaciones sobre...
Fuente: *Elaboración propia.*

2023. El mayor grado de consenso lo alcanza la afirmación sobre la necesidad de reformar la Constitución. La mayoría de los expertos (79%) se muestra favorable a que sea reformada, con un nivel de apoyo similar al de la edición anterior, lejos del máximo de la serie, alcanzado en 2019, cuando el 90% se mostraba muy a favor o a favor de emprender la reforma.

Aquellos que manifiestan que es hora de reformar la Constitución son posteriormente preguntados sobre los aspectos que a su juicio deberían abordarse en ese proceso (Figura 13). Las opiniones de los expertos apenas han variado con respecto al año anterior con la excepción de la reforma del poder judicial. Siete de cada diez expertos son favorables a que dicha reforma incluya la organización

territorial del Estado, seguido por la reforma del poder judicial (56%), que cae diez puntos con respecto a la edición anterior, y la inclusión de nuevos derechos sociales (44%). Con un menor nivel de apoyo se sitúan la transformación del régimen político de una monarquía parlamentaria a una república (31%) y la reforma del Tribunal Constitucional (17%). Por último, menos del 15% consideran prioritario abordar la reforma de las atribuciones del Parlamento, del procedimiento de investidura o las atribuciones de la Corona.

Finalmente, también se preguntó a los expertos acerca de una serie de medidas que podrían mejorar el funcionamiento del sistema político, así como una evaluación general del clima del debate político (Figura 14). Un aspecto que

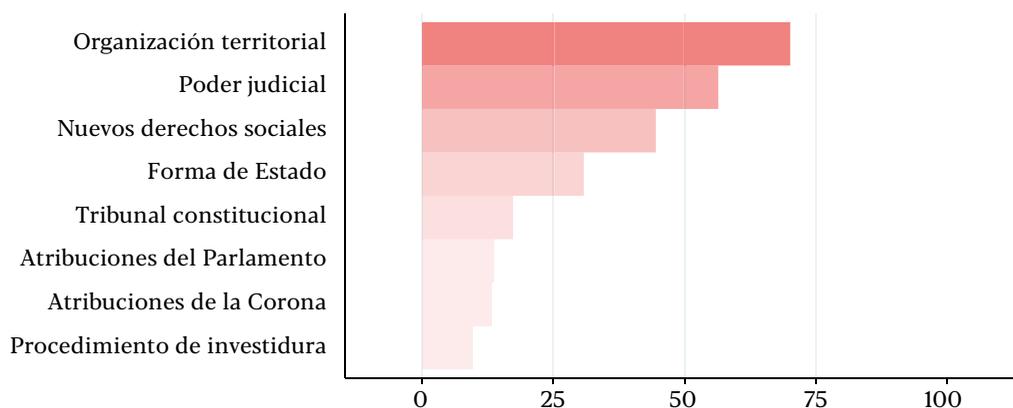


Figura 13: Aspectos de reforma de la constitución.
Fuente: *Elaboración propia.*

lleva varios años instalado en el debate académico e institucional es la necesidad de que las decisiones políticas estén informadas por evidencia científica, con lo que están de acuerdo la mayoría (62%) de los expertos. También hay un acuerdo mayoritario (65%) con la idea de crear una agencia independiente que se

dedique a vigilar e intervenir frente a la proliferación de noticias falsas, aunque uno de cada cinco expertos se muestre contrario a la iniciativa. En relación con el clima político, para el 44% el aumento del número de partidos en el Parlamento no ha supuesto una mejora del clima en el que se desarrolla el debate político.

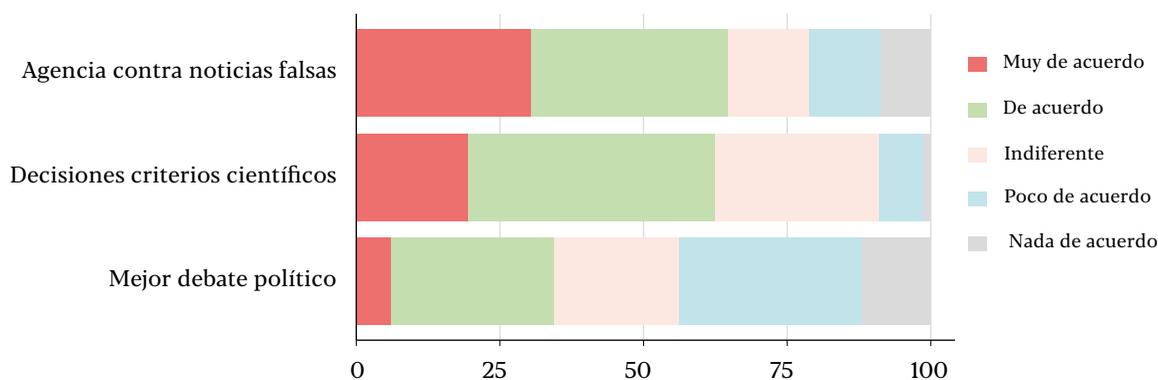


Figura 14: Grado de acuerdo con las afirmaciones sobre...
Fuente: *Elaboración propia.*

APÉNDICE II. NOTA METODOLÓGICA

Una descripción detallada de este estudio puede encontrarse en el Informe de la Democracia de 2008 de la Fundación Alternativas (ver pág. 300). Allí se explica el origen del proyecto, su metodología y la elaboración de la muestra. El cuestionario, enviado y cumplimentado por Internet, parte del utilizado en la edición del IDE 2009 (pág. 312), que elimina las escalas en las que se pedía al entrevistado que diera una valoración global de las cinco esferas. En ese cuestionario también se plantean algunas preguntas extraídas del Estudio 2701 del CIS sobre calidad de la democracia. En la edición de 2022 se añadió un grupo de preguntas acerca de los cambios acontecidos en el sistema político en el último decenio.

Para seleccionar la muestra, se ha contado con un listado depurado compuesto por 1387 personas (914 de anteriores aplicaciones y 63 nuevas obtenidas de recomendaciones de las anteriores). Además, en esta edición se ha añadido una muestra de refresco compuesta por expertos y expertas en el ámbito de la ciencia política. El objetivo de esta muestra de refresco es garantizar la continuidad del estudio en el medio plazo, así como establecer una definición operativa de la población del estudio. La muestra de refresco comprende a todos los profesores e investigadores afiliados a un departamento o área de ciencia política de las universidades españolas. Esta nueva

muestra añadió 409 registros únicos a la base de datos de personas expertas. En total 1386 personas fueron invitadas a participar en la encuesta de 2023.

De todo el conjunto actual contestaron el cuestionario 450 personas, lo que implica una tasa de respuesta del 32,5%, apenas 0,9 puntos inferior a la tasa del año pasado. La muestra, como la población que se pretende reflejar, presenta cierto sesgo si se compara con la población general. En la actual ola el porcentaje de mujeres se sitúa en el 30,2% de la muestra. En cuanto a la distribución por edad, la proporción de los nacidos antes de 1960 bajó del 64% en 2008 al 17,9% en esta edición. El descenso más importante 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); también en otras ampliaciones de la base muestral (la del 2012 y la del 2017) el porcentaje de los evaluadores mayores de cincuenta años bajó en 10 puntos.

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 residen en Madrid (33%), seguida por Cataluña (19%), Andalucía (14%) y País Vasco (6%). Por otro lado, solo un 21% 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 33% de los participantes en esta auditoría declararon haber votado al PSOE en las elecciones de julio de 2023 y un 24% lo hicieron por Sumar, a lo que habría que añadir un 8% que declararon no haber votado y un 20% que no declararon el sentido de su voto.

Al igual que en años anteriores, el proceso de recogida de información lo realizó el Laboratorio de Encuestas de la Universidad de Salamanca (LETTI)² entre el 21 de enero y el 26 de febrero de 2024 con la aplicación de encuestas QualtricsXM.

APÉNDICE III. 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 caracterís-

ticas 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.

2. Ver: <http://letti.usal.es>.

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 desahogados 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

H.1 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

H.2 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. En cuyo caso, ¿cuál sería a su juicio la característica más importante de la democracia?

H.3 Indique en qué medida está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- a) La Constitución española debería ser reformada.
 - Muy de acuerdo
 - De acuerdo
 - Indiferente
 - En desacuerdo
 - Muy en desacuerdo

H.3b ¿Cuál de los siguientes aspectos es el más prioritario para ser tratado en una reforma constitucional? ¿Y el segundo más prioritario? ¿Y el tercero más prioritario?

- a) La organización territorial del Estado
- b) La organización del poder judicial
- c) Las atribuciones y características de la jefatura del Estado

- d) Incluir nuevos derechos sociales
- e) El procedimiento de investidura del gobierno
- f) Las atribuciones del Parlamento
- g) Las características y atribuciones del Tribunal Constitucional
- h) Cambiar la forma política del Estado de una monarquía a una república
- i) Otro

H.4 Indique en qué medida está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- a) 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
- b) 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

- c) Se debería crear una agencia pública independiente que vigilara e impidiera la proliferación de noticias falsas por la red.
 - Muy de acuerdo
 - De acuerdo
 - Indiferente
 - En desacuerdo
 - Muy en desacuerdo
- d) Los gobernantes deberían tomar sus decisiones basándose en criterios científicos de expertos.
 - Muy de acuerdo
 - De acuerdo
 - Indiferente
 - En desacuerdo
 - Muy en desacuerdo
- e) El debate político de nuestro país ha mejorado gracias al aumento del número de partidos políticos en España.
 - Muy de acuerdo
 - De acuerdo
 - Indiferente
 - En desacuerdo
 - Muy en desacuerdo

H.5 La siguiente pregunta se refiere a la ley de amnistía que está siendo tramitada en el Parlamento. En qué medida cree que la aprobación de la ley de amnistía tendría un efecto negativo, neutral o positivo en cada uno de los siguientes aspectos:

- a) La convivencia entre Comunidades Autónomas.
 - Negativo
 - Neutral
 - Positivo

- b) El fortalecimiento de la democracia.
- Negativo
 - Neutral
 - Positivo
- c) La recuperación del espíritu de consenso de la transición.
- Negativo
 - Neutral
 - Positivo
- d) La garantía de que no se utilice la vía unilateral para que Cataluña obtenga la independencia.
- Negativo
 - Neutral
 - Positivo
- e) El respeto a los valores constitucionales.
- Negativo
 - Neutral
 - Positivo

- 1970
- 1980
- 1990
- 2000

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.?

Extrema izquierda

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
							Extrema derecha		

No desea contestar

Preguntas finales

Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle algunas cuestiones adicionales.

F.1 ¿Es Ud.

- Hombre
- Mujer?

F.2 ¿Cuál es la década de su año de nacimiento?

- 1930 o anterior
- 1930
- 1940
- 1950
- 1960

F.6 ¿Me podría decir si en las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019...?

- Votó
- No votó
- No recuerda
- No desea contestar

F.7 ¿Y podría indicar a qué partido o coalición votó?

- PP
- PSOE
- Vox
- Sumar
- ERC
- Junts

- EH Bildu
- EAJ-PNV
- BNG
- CC-PNC
- UPN
- Otra candidatura
- No desea contestar

Personas expertas que han autorizado que se haga pública su participación

- Abellán Artacho, Pedro
- Adell Argilés, Ramón
- Adrián Lara, Laura
- Aguado Renedo, César
- Aguilar García, Carlos
- Aja Valle, Jaime
- Alcántara Sáez, Manuel
- Alda Fernández, Mercedes
- Álvarez Dorronsoro, Javier
- André Chauchard, Simon Pierre
- Anguita Susi, Alberto
- Antón Merino, Javier
- Aparicio, Marco
- Arcos Fuentes, Israel
- Arenilla Sáez, Manuel
- Ares Castro-Conde, Cristina
- Arias Maldonado, Manuel
- Arias, Xosé Carlos
- Arriola Palomares, Joaquín
- Artés Caselles, Joaquín
- Astudillo Ruiz, Javier
- Aumaitre, Ariane
- Avellaneda San Antonio, Silvia
- Azaola, Bárbara
- Aznar Fornies, Álvaro
- Aznar Márquez, Juana
- Bailén, María Quiles
- Ballart Hern, F. Xavier
- Barbeit, Roberto
- Bazaga Fernández, Isabel
- Bel, Germà
- Belmonte Martín, Irene
- Benítez Baleato, Jesús Manuel
- Benítez Espinosa, Andrés
- Benito Sánchez, Ana Belén
- Beramendi, Justo
- Bergua Amores, José Ángel
- Bermúdez Torres, Sandra
- Bianculli, Andrea
- Blanco, Cristina
- Blanco, Ismael
- Bodoque, Anselm
- Botella Corral, Joan
- Brunet Icart, Ignasi
- Bueno Fernández, Carlos Alberto
- Burguera Ameave, Leyre
- Bustos Gisbert, Rafael
- Caballero, Adrián
- Caínzos López, Miguel
- Calvo, Rafael Leonisio
- Camarero Rioja, Luis Alfonso
- Cañizares Vicente, José
- Carabaña Morales, Julio
- Carrizo, David
- Casado Rodríguez, Yolanda
- Casas Mínguez, Fernando
- Catalá Bas, Alejandro
- Cebrián Zazurca, Enrique
- Cernadas Ramos, Andrés
- Cetrà, Dani
- Choi de Mendizábal, Álvaro
- Cicuéndez Santamaría, Ruth
- Cobreros Mendazona, Edorta
- Colino, César
- Collado Campaña, Francisco
- Coller, Xavier

- Colomé, Gabriel
- Consejero, Fabiola Mota
- Contreras Casado, Manuel
- Cordal Rodríguez, Constantino
- Cornejo, Mónica
- Corral, Ana
- Cossarini, Paolo
- Costa Reyes, Antonio
- Costa, Maite
- Cotallo Infante, Antonio
- Cruz-Martínez, Gibran
- Cuéllar Rivero, Rubén
- Danet Danet, Alina
- De la Cruz Prego, Fernando
- De La Fuente Fernández, Rosa
- De la Peña Varón, Alberto
- De La Torre Oropeza, Verónica
- Del Rosal Crespo, Mario
- Delgado Fernández, Santiago
- Delgado Godoy, Leticia María
- Delgado, Irene
- Delgado Núñez, Antonio Adelfo
- Delkáder Palacios, Augusto Adán
- Díaz Gorfinkiel, Magdalena
- Díaz Varela, Mar
- Díez García, Rubén
- Diz Sánchez, Pedro
- Dubois, Alfonso
- Durán Muñoz, Rafael
- Egío García, Víctor M.
- Elías, Beatriz
- Elizondo, Arantxa
- Engelken Jorge, Marcos
- Espadalé Reballí, Maria
- Ezquiaga Ganuzas, Javier
- Farrés Fernández, Guillem
- Fernández Esquer, Carlos
- Fernández García, Ana Belén
- Fernández-Llebrez G., Fernando
- Fernández Martínez, José Luis
- Fernández Molina, Irene
- Fernández Zubieta, Ana
- Fernández-Toriviso M., Eduardo
- Ferrándiz Lozano, José
- Ferrer, Sergi
- Ferri Durá, Jaime
- Font Borrás, Nuria
- Fossas Espadaler, Enric
- Freidenberg, Flavia
- Galais González, Carolina
- Galaz García, Sergi
- Gallego, Raquel
- Gallo de Puelles, Pedro
- Ganuza, Ernesto
- García Arias, Celestino
- García Benavides, Fernando
- García de Paredes, Marta
- García del Horno, Rubén
- García Guitián, Elena
- García Hípola, Giselle
- García López, Daniel J.
- García Lupato, Fabio
- García Martín, Manuel Jesús
- García Montero, Mercedes
- García Quevedo, José
- García Rabadán, Jonatan
- García Rojas, José Adrián
- García Santamaría, Sandra
- García Solana, María José
- García Velázquez, Álvaro
- García, Cristina
- Garrido Guindal, Mariano
- Garrote de Marcos, María
- Garvia Soto, Roberto
- Gimeno Ullastres, Juan Antonio
- Gimeno, Pablo

- Goenaga Ruiz Zuazu, María
- Goikoetxea, Jule
- Gómez Bruna, Diana
- Gómez Castañeda, Juan
- González Gómez, Álvaro
- González González, Pablo
- González Medina, Moneyba
- González-Villa, Carlos
- Grau, Mireia
- Guerra Sesma, Daniel
- Guerrero Salom, Enrique
- Guillén, Ana
- Guirola López, José Manuel
- Gurrutxaga, Ander
- Gutiérrez Palacios, Rodolfo
- Hernández Corrochano, David
- Hernández Gutiérrez, José Carlos
- Hernández, Enrique
- Herrera González de Molina, Antonio
- Herreros, Francisco
- Iglesias Alonso, Ángel
- Inguanzo, Isabel
- Innerarity Grau, María Carmen
- Ivars Sánchez, José Antonio
- Izquierdo Escolano, Antonio
- Jaime Castillo, Antonio
- Jauregi Maza, Lander
- Jerez Mir, Miguel
- Jerez Novara, Ariel
- Jiménez Díaz, José Francisco
- Jiménez Sánchez, Fernando
- Jiménez Sánchez, Manuel
- Jordana Casajuana, Jacint
- Kreiman Seguer, Guillermo
- Ladera González, María Isabel
- Lago Peñas, Ignacio
- Lago Peñas, Santiago
- Laiz Castro, Consuelo
- Larrakoetxea Salgado, Naiara
- Latonda Pedraza, María Amparo
- Lerín Ibarra, David
- Liñeira, Robert
- Llanos Castro, Ángel Salvador
- Lledó, María del Mar
- Llorca Asensi, Elena
- Lo Cascio, Paola
- Lobera Serrano, Josep
- López Benítez, Mariano
- López Castellano, Fernando
- López Hernández, Jaume
- López Mira, Álvaro Xosé
- López Osuna, Álvaro
- López Villaverde, Ángel Luis
- Lorente Fontaneda, Javier
- Losada, Abel
- Lozano Miralles, Jorge
- Maestu, Enrique
- Magazzini, Tina
- Mairal Medina, María Pilar
- Malaret Sánchez, Elisenda
- Malo Larrea, Antonio José
- Mancha Navarro, Tomás
- Marbán Gallego, Vicente
- Marcet, Joan
- Marcos Del Cano, Ana María
- Marcos Marné, Hugo
- Marín Quemada, José María
- Martí Mármol, José Luis
- Martí Puig, Salvador
- Martín Carrillo, Sergio
- Martín Cubas, Joaquín
- Martín Granados, Ignacio
- Martín, Alberto
- Martinelli Lasheras, Pablo
- Martínez Martínez, Ignacio
- Martínez Pastor, Juan Ignacio

- Martínez Quevedo, Luis Fernando
- Martínez Rodríguez, Antonia
- Martínez-Vázquez, Jorge
- Mata López, Teresa
- Martínez Zorrilla, David
- Mayoral Díaz-Asensio, Juan A.
- Megías, Adrián
- Melero López, Inmaculada
- Méndez Lago, Mónica
- Mera Costas, Pilar
- Mir, Jordi
- Miralles, Júlia
- Miras Albarrán, Joaquín
- Molina, Ignacio
- Molina, Isabel
- Montabes Pereira, Juan
- Montero, José Ramón
- Morales Gálvez, Sergi
- Moreno Fuentes, Francisco Javier
- Moreno, Carmelo
- Mostaza Barrios, Manuel
- Moya, Miguel
- Mujica Moreno, Vicente
- Muñoz Márquez, Luz
- Murillo, Soledad
- Navarro Martínez, Joan
- Navazo, Bernardo
- Neder, Pablo Eduardo
- Nogueira López, Alba
- Olivas Osuna, José Javier
- Ozel Serbetçi, Isik
- Padró-Solanet, Albert
- Palacios Brihuega, Irene
- Palacios, Francisco
- Palafox, Jordi
- Palomo Garrido, Alejandro
- Parellada, Martí
- Pascual, Ernesto
- Pastor Pérez, Xavier
- Pastor Verdú, Jaime
- Peleteiro Ramos, Isabel
- Peña López, Ismael
- Pereira López, María
- Pérez Castaños, Sergio
- Pérez Garzón, Juan Sisinio
- Pérez Lozano, Lluís
- Pérez Sánchez, Gerardo
- Pérez Trujillano, Rubén
- Pérez Yruela, Manuel
- Pérez, Ixchel
- Pichardo Galán, José Ignacio
- Pinta Sierra, Patricia
- Pinyol, Gemma
- Plaza Colodro, Carolina
- Polo Villar, César
- Portos García, Martín
- Puyol González, Àngel
- Quirós Fernández, Fernando
- Rahona López, Marta
- Rama, José
- Ramió Matas, Carles
- Ramírez Alujas, Álvaro V.
- Ramos Gallarín, Juan Antonio
- Ramos Vázquez, Isabel
- Ramos, Ramón
- Real Dato, José
- Requejo Coll, Ferran
- Rico Camps, Guillem
- Rico Motos, Carlos
- Ríos, Mario
- Rivas Otero, José Manuel
- Rivas Pérez, Cristina
- Roch González, Juan
- Rodon Casarramona, Toni
- Rodríguez Blanco, María Victoria
- Rodríguez Cabrero, Gregorio

- Rodríguez López, Emilio
- Rodríguez Magda, Rosa María
- Rodríguez Teruel, Juan
- Rogero García, Jesús
- Roig Rosich, Josep M.^a
- Rojas Molina, Emilio José
- Rojo Martínez, José Miguel
- Román Marugán, Paloma
- Romero Tarín, Adela
- Romero, Juan
- Rosetti, Natalia
- Rovira Ferrer, Irene
- Ruano de la Fuente, José Manuel
- Ruiz Ramas, Rubén
- Ruiz Robledo, Agustín
- Ruiz-Rufino, Rubén
- Sáez Lara, Carmen
- Sáez Royo, Eva
- Salinas, Javier
- Sampedro, Víctor
- Sánchez Barrilao, Juan Francisco
- Sánchez Encinas, José Luis
- Sánchez León, Pablo
- Sánchez Martín, Ana
- Sánchez, Francisco
- Sánchez-Cuenca, Ignacio
- Sánchez-García, Álvaro
- Sanjaume Calvet, Marc
- Santana Leitner, Andrés
- Santos Martínez, Ramón
- Sanz Cintora, Ángel
- Sequeiros Bruna, Costan
- Serani, Danilo
- Serranò, Ágata
- Serrano Contreras, Ignacio Jesús
- Serrano, Iván
- Simón Gómez, Miguel Ángel
- Simón, Pablo
- Solanas, María
- Solas Picó, María Teresa
- Soler Martí, Roger
- Soto Sainz, Óliver
- Steible, Bettina
- Subirats, Joan
- Tajadura Tejada, Javier
- Tamayo Sáez, Manuel
- Teruel Lozano, Germán
- Teruel Sanchis, Andreu
- Torres López, Juan
- Trenzado Romero, Manuel
- Triviño Salazar, Juan
- Trujillo Cerezo, José Manuel
- Tur Viñes, María Victoria
- Turiño González, Emma
- Urdános Ganuza, Jorge
- Urruela, Asier
- Vall Prat, Pau
- Vallès, Josep M.
- Valmorisco Pizarro, Segundo
- Vanaclocha, Francisco J.
- Vázquez Ramos, José Javier
- Veguilla del Moral, Victoria
- Veira Ramos, Alberto
- Velázquez, Cristina
- Vidal Prado, Carlos
- Vilaregut, Ricard
- Vilasanjuán, Rafael
- Villamil Fernández, Francisco
- Villaplana, Ramón
- Villoria, Manuel
- Vivancos Comes, Mariano
- Vizcaino Estevan, Aida
- Wences Simón, María Isabel
- Zagorski, Piotr
- Zerolo, Armando

Biografías

Directores del informe

Amuitz Garmendia es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Binghamton (EE UU), donde fue becaria Fulbright. Actualmente trabaja como profesora en la UC3M. Es también la secretaria académica del Instituto Carlos III-Juan March. Ha sido investigadora posdoctoral en el Instituto Universitario Europeo de Florencia y sus áreas de especialización incluyen la economía política comparada y el federalismo. Su trabajo ha aparecido en revistas como *Electoral Studies*, *European Union Politics*, *Regional y West European Politics*, entre otras.

Alberto Penadés es profesor titular de Sociología en la Universidad de Salamanca. Ha sido consejero técnico en el Centro de Investigaciones Sociológicas, director del departamento de Innovación del Instituto Nacional de Administración Pública y vocal asesor del departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Ha sido investigador visitante en las universidades de Nueva York, Columbia, CIDE de México y Nacional-IEPRI de Colombia. Es coautor de *La reforma electoral perfecta* (Catarata y Fundación Alternativas, 2016) y coeditor de *Piedras de Papel*.

Autores

Mariela Belén Agüero es directora de investigación en Political Watch. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Salta y Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Desarrollo por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto Ortega y Gasset. Es especialista en coherencia de las políticas públicas para el desarrollo sostenible, Agenda 2030 y calidad democrática. Cuenta con experiencia en la gestión y evaluación de proyectos vinculados con la mejora de

la calidad democrática y en consultoría vinculada al análisis de políticas públicas para instituciones españolas e internacionales.

Nacho Álvarez es un economista y político español, profesor de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid, en el Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Es doctor en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y fue Premio extraordinario fin de carrera, además de ser coautor de más de una veintena de artículos científicos y de diversos libros académicos. Entre enero de 2020 y noviembre de 2023 fue secretario de Estado de Derechos Sociales del Gobierno de España.

Oriol Bartomeus es director del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS-UAB) y profesor asociado en el departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la UAB. Su campo de estudio principal es el comportamiento electoral y, específicamente, los efectos del relevo generacional, tema al que dedicó su tesis doctoral, publicada con el título *El terremoto silencioso*. Posteriormente, ha publicado *El peso del tiempo. Relato sobre el relevo generacional en España*.

Pablo Cabrera Álvarez es investigador en el Institute for Social and Economic Research de la Universidad de Essex, donde estudia estrategias metodológicas para mejorar la calidad de los datos del Panel de Hogares del Reino Unido, en el proyecto *Understanding Society*. Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca. Su investigación sobre aspectos metodológicos de las encuestas ha sido publicada en revistas como *Journal of Survey Statistics and Methodology*, *Social Science Computer Review* o *Survey Research Methods*, entre otras.

Silvia Clavería es profesora en el departamento de Ciencias Sociales de la UC3M y miembro del Instituto Carlos III-Juan March. Su trabajo

se centra en las causas y consecuencias de la representación de las mujeres en el poder ejecutivo en las democracias industriales avanzadas. En particular, estudia las dinámicas de género del poder ejecutivo y de los partidos políticos, así como las respuestas de los ciudadanos a la presencia de las mujeres en la política. Ha publicado artículos en revistas como *European Journal of Political Research*, *West European Politics* y *Party Politics*, que han aparecido en medios como El País, la Cadena Ser o Newtral.

Juan J. Dolado es doctor en Economía por la Universidad de Oxford. Ha trabajado como profesor en Oxford y como economista jefe de la Unidad de Estudios Cuantitativos del Servicio de Estudios del Banco de España. Además, ha sido catedrático de Economía en la UC3M y en el European University Institute. En la actualidad es profesor honorífico de la UC3M. Ha recibido los premios Vanguardia de la Ciencia en 2011 (2.º lugar) y Jaime I de Economía en 2015. Su investigación se centra en temas de economía laboral, econometría teórica y macroeconomía monetaria.

Modesto Escobar es 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 y codirige el Máster Interuniversitario de Ciencia de Datos Aplicada a las Ciencias Sociales de las Universidades de Granada y Salamanca.

Bonnie Field es profesora de Ciencias Políticas en el departamento de Estudios Globales de Bentley University en Massachusetts (EE UU), y coeditora de la revista académica *South European Society and Politics*. Sus investigaciones se centran en los partidos políticos y las instituciones políticas. Tiene un interés particular por la política española contemporánea. Es la autora de *Por qué*

funcionan los gobiernos minoritarios: Política territorial multinivel en España (Tirant lo Blanch) y codirectora del libro *Minority Governments in Comparative Perspective* (Oxford University Press), entre otras publicaciones.

Octavio Granado Martínez es profesor de enseñanza media, actualmente jubilado. Ha sido procurador en las Cortes de Castilla y León durante cinco legislaturas (1983-2003) y senador por la comunidad autónoma de 1983 a 2001; y secretario de Estado de Seguridad Social desde abril de 2004 a diciembre de 2011, y desde junio de 2018 a enero de 2020. Ha sido también secretario federal de Economía del PSOE desde 2008 hasta 2012. Es autor de diversas publicaciones sobre la financiación de las comunidades autónomas, Seguridad Social y protección social. También es miembro de varias organizaciones no gubernamentales.

Santiago Lago Peñas es catedrático del departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela, investigador sénior de Funcas, académico de número de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de España y experto para el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Europea, el Forum of Federations, y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones. Ha sido miembro de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica (2017) y de la Comisión de personas expertas para la reforma del sistema tributario español (2021-2022).

Louise Mallinder es catedrática de Derecho y directora adjunta del Instituto Senador George J. Mitchell de Paz, Seguridad y Justicia Mundiales de la Universidad Queen's de Belfast. También es profesora afiliada del Instituto Pearson para el Estudio y la Resolución de Conflictos Mundiales de la Universidad de Chicago y fue la profesora Pozen 2024 de Derechos Humanos en la Universidad de Chicago. Es también doctora en Derecho,

máster en Derecho de los Derechos Humanos y licenciada en Historia Económica, Social y Política por la Queen's University de Belfast. Louise es miembro de la Real Academia Irlandesa y de la Academia de Ciencias Sociales.

Javier Pérez González es director de Political Watch, un centro de investigación-acción especializado en el desarrollo de tecnologías cívicas para promover la transparencia y la participación ciudadana y en el fomento de un debate público informado. Estudió Economía y Derecho en la UC3M de Madrid. Antes de fundar Political Watch en 2011, fue coordinador de investigaciones sobre justicia económica en Oxfam Internacional. Es experto en coherencia de políticas, comercio y desarrollo, movimientos sociales y tecnología cívica y ha escrito para organizaciones como la OCDE, UNICEF, el Centre for Global Development, Oxfam o el Real Instituto Elcano.

Juan Rodríguez Teruel es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de València. Actualmente dirige el Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya. Sus investigaciones se centran principalmente en el estudio de las élites políticas en el ámbito del gobierno, así como los partidos políticos y su militancia, desde una perspectiva comparada. Sus publicaciones recientes incluyen los libros *Digital Parties* (Springer, 2021), del que es coeditor; y *Southern Europe in The Covid-19 Pandemic* (Routledge, 2024), del que es coeditor también. Es además fundador y editor de *Agenda Pública*.

Jorge Uxó es profesor titular del departamento de Economía Aplicada, Pública y Política de la Universidad Complutense de Madrid y vicepresidente del Consejo de la Productividad de España. Su investigación se centra en las políticas macroeconómicas aplicadas, con especial referencia a la zona euro y España y a sus implicaciones distributivas y sociales.

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.

Dirección

Alberto Penadés y Amuitz Garmendia

Coordinación editorial

Inés Ferreirós Orihuel

Director del Laboratorio de Políticas Públicas

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Diseño gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

Maquetación e impresión

Lúa Ediciones 3.0, SL

www.luaediciones.com

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas

y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024

© de las imágenes: sus autores

© Mariela Belén Agüero, Nacho Álvarez, Oriol Bartomeus, Pablo Cabrera Álvarez, Silvia Clavería, Juan J. Dolado, Modesto Escobar, Bonnie Field, Amuitz Garmendia, Octavio Granado Martínez, Alberto Penadés, Santiago Lago Peñas, Louise Mallinder, Javier Pérez González, Juan Rodríguez Teruel, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Jorge Uxó

NIPO: 145-24-081-1

ISBN: 978-84-18677-16-8

Depósito legal: M-25027

En 2023, la democracia española estuvo marcada por dos fenómenos relacionados entre sí: el distanciamiento ideológico entre los españoles y las elecciones generales, autonómicas y municipales que tuvieron lugar durante el mismo. El ciclo electoral puso en evidencia una dinámica centrífuga en los pactos de los gobiernos central y autonómicos, que determina un clima político cargado de frustración y crispación. En un contexto de incertidumbre por la inflación, derivada de la guerra en Ucrania y su impacto sobre los precios de la energía, los salarios están estancados y la capacidad adquisitiva de los hogares se ha visto reducida a pesar de un cierto crecimiento económico. La crisis de la vivienda ha sumado estrés financiero a los sectores jóvenes y más empobrecidos de la población. El enfrentamiento ideológico gira pues en torno a ejes de capacidad económica, pero también de edad o de género. Además, los discursos populistas ganan popularidad gracias a un abuso de la emocionalidad negativa. Este cuadro de inseguridad económica y geopolítica y la polarización de los debates actuales nos recuerdan la importancia de dos pilares fundamentales del modelo democrático europeo: la transparencia y rendición de cuentas y la necesidad de garantizar el sistema del bienestar.

Este año, el índice de calidad se mantiene, según los expertos, en el máximo de la serie de 16 años. Los resultados muestran que la democracia en España está consolidada, pero también que aún queda mucho por hacer. Especialmente, parece esencial reforzar el papel de la sociedad civil y la participación ciudadana, limitar la injerencia del poder económico sobre el político y reducir las presiones externas en política internacional. El informe recomienda también revisar la organización territorial de España, reformar el poder judicial y blindar nuevos derechos sociales.