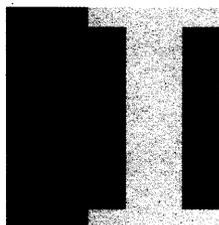


| **6** | fundacion**alternativas**.org

INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2011

Índice



EDITORIAL

El pulso del poder económico al poder político 13

1. Dos situaciones nuevas 14
2. La noche del 9 de mayo 16
3. Crecer para ajustar o ajustar para crecer 18
4. El problema diferencial 19
5. El Estatuto de Cataluña 23
6. Alarma de incendios 24
7. El "tancredismo" del PP 25



El año más difícil 27

1. El pulso de la economía al poder político 27
 2. Gobernar en crisis 29
 - 2.1 El contagio de la crisis de la deuda
 - 2.2 Las imposiciones de la crisis
 - 2.3 El tortuoso camino de la reforma laboral
 - 2.4 El viraje de Rodríguez Zapatero
 3. Un Gobierno en recesión y una oposición en la cama 39
 - 3.1 La factura electoral del Gobierno
 - 3.2 El peor año del presidente Rodríguez Zapatero
 - 3.3 Una oposición en la cama: de la estrategia de la crispación a la estrategia de la inacción
 4. La cuestión territorial en el 2010 49
 - 4.1 Las energías "no renovables" de la gobernabilidad
 - 4.2 ¿Repensando el modelo autonómico?
 - 4.3 El Estatut en clave electoral
 5. Las elecciones catalanas y los impostergables dilemas del PSC 56
- Conclusiones 60



Rezagados y vulnerables 63

1. Introducción 63
2. Entorno global 64
 - 2.1 Paro creciente
 - 2.2 Deterioro de las finanzas públicas
 - 2.3 Emergentes diferenciados
 - 2.2 Tensiones en la Eurozona

| | |
|--|----|
| 3. Economía española | 72 |
| 3.1 Desempleo diferencial | |
| 3.2 Convergencia real estancada | |
| 3.3 Regeneración empresarial | |
| 3.4 Finanzas públicas deterioradas | |
| 4. Las políticas económicas | 83 |
| 4.1 Política presupuestaria | |
| 4.2 Reformas | |
| 5. Un horizonte de lenta recuperación | 87 |
| Conclusiones | 90 |

| | |
|---|-----|
| Desigualdad y pobreza en tiempos de crisis | 93 |
| 1. Introducción | 93 |
| 2. Ciclo económico, desigualdad y pobreza | 95 |
| 3. Crecimiento económico y desigualdad en España | 97 |
| 4. Desigualdad en España en la transición a la crisis económica | 102 |
| 5. Evolución de los niveles de pobreza y privación material | 104 |
| 6. El impacto de la crisis sobre la composición de la pobreza | 107 |
| Conclusiones | 112 |
| Bibliografía | 114 |

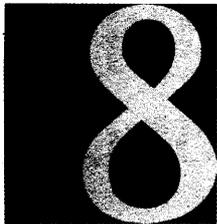
| | |
|--|-----|
| 5 La democracia interna en los partidos políticos | 115 |
| 1. El concepto de la democracia interna | 116 |
| 2. El valor de la democracia interna | 120 |
| 3. La democracia interna en el sistema político español | 122 |
| 3.1 El vínculo asociativo | |
| 3.2 El vínculo programático | |
| 3.3 El vínculo electivo | |
| Conclusiones | 139 |
| Apéndice. Referencias a los estatutos de los partidos | 143 |

| | |
|--|-----|
| 6 Políticas públicas de la memoria | 147 |
| 1. Propuesta de una ley de reconocimiento y reparación | 148 |
| 2. Propuestas de la Comisión Interministerial | 151 |
| 3. Subvenciones a asociaciones y particulares | 153 |
| 4. Un proyecto de ley duramente contestado | 157 |
| 5. Nulidad de condenas y exhumación de fosas | 160 |
| 6. La última moción | 165 |
| Conclusiones | 168 |



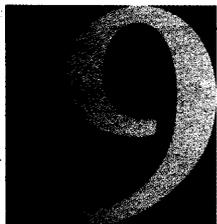
Medios de comunicación: incertidumbres del presente y del futuro

| | |
|--|-----|
| | 171 |
| 1. Un 20% de periodistas en paro | 174 |
| 2. Caída de las inversiones publicitarias | 175 |
| 3. Descenso de la difusión de los diarios | 177 |
| 4. Pérdidas económicas | 182 |
| 5. Crece la audiencia de los medios en línea | 183 |
| 6. Medios digitales frente a medios impresos | 184 |
| 7. El pago por las informaciones en línea | 186 |
| 8. El usuario, dueño de la información | 188 |
| 9. Las redes sociales | 189 |
| 10. La televisión y la radio | 190 |
| Conclusiones | 196 |



Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción

| | |
|--|-----|
| | 199 |
| 1. Las elecciones como instrumento de control vertical de la corrupción | 200 |
| 2. La influencia de los medios de comunicación en la percepción de la corrupción | 204 |
| 3. Las importantes consecuencias de la corrupción más allá de las elecciones | 209 |
| 4. Instrumentos de control horizontal para combatir la corrupción | 212 |
| 4.1 De controles externos a controles internos | |
| 4.2 De controles internos basados en la legalidad a controles internos basados en incentivos | |
| 4.3 De castigar al corrupto a proteger al buen empleado público | |
| Conclusiones | 221 |
| Bibliografía | 222 |



Las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas

| | |
|---|-----|
| | 225 |
| 1. Introducción | 225 |
| 2. La reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa | 226 |
| 3. Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos (EPC) | 228 |
| 3.1 Posición del Partido Popular y la Conferencia Episcopal | |
| 3.2 La polémica judicial sobre la objeción de conciencia | |
| 4. Financiación de las confesiones religiosas | 230 |
| 4.1 Financiación de la Iglesia católica | |
| 4.2 Financiación de las confesiones religiosas minoritarias | |
| 5. La interrupción voluntaria del embarazo | 234 |
| 5.1 Desarrollo legislativo | |
| 5.2 Posición de la Iglesia católica | |
| 5.3 Estrategia del PP: el recurso ante el Tribunal Constitucional | |

| | |
|--|-----|
| 6. Símbolos religiosos y espacios públicos | 237 |
| 6.1 El uso del <i>burka</i> en los espacios públicos | |
| 6.2 Crucifijos y espacios públicos | |
| 6.3 Pañuelo islámico y escuela pública | |
| 7. La visita del Papa a España | 240 |
| 7.1 Los casos de abusos sexuales | |
| 7.2 Las declaraciones del Papa y el papel de los líderes políticos durante la visita | |
| Conclusiones | 244 |

| | |
|---|-----|
| El Tribunal Constitucional y el Estatuto de Cataluña | 247 |
| 1. Las tensiones previas | 247 |
| 2. Una sentencia equilibrada | 249 |
| 3. Nación y nacionalidad | 251 |
| 4. Lengua propia | 255 |
| 5. El blindaje de competencias | 257 |
| 6. La bilateralidad en las relaciones con el Estado | 260 |
| 7. Una visión integral del Estado de las Autonomías | 262 |
| Conclusiones | 264 |

OPINIÓN

| | |
|---|-----|
| Dos visiones sobre el Tribunal Constitucional y sus decisiones | 267 |
| La patología institucional, sin fin y elevada a categoría legal. Mariano Bacigalupo | 269 |
| Los retrasos y los sesgos de la composición del Tribunal Constitucional. Ignacio Sánchez-Cuenca | 283 |

| | |
|---|-----|
| Cuarta medición de la democracia | 295 |
| 1. Introducción | 295 |
| 2. Resultados generales | 297 |
| 3. La calidad de la democracia: resultados por áreas | 302 |
| 3.1 Ciudadanía, leyes y derecho | |
| 3.2 Representación política | |
| 3.3 Gobernabilidad y rendición de cuentas | |
| 3.4 La dimensión de la sociedad civil | |
| 3.5 Dimensión internacional de la democracia | |
| Conclusiones | 314 |
| Apéndice I. Nota metodológica | 316 |
| Apéndice II. El cuestionario | 317 |
| Apéndice III. Listado de participantes que aceptan que su nombre sea publicado | 322 |

Prefacio

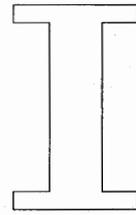
Este es el quinto *Informe sobre la Democracia en España* (IDE) que presenta el Laboratorio de la Fundación Alternativas. Como en los años anteriores, la preocupación fundamental de esta compilación de trabajos es la de ofrecer un análisis riguroso del estado de nuestra democracia, en muchas de sus dimensiones.

En este IDE se presta atención a la actuación del Gobierno, a sus proyectos y a sus resultados; a las líneas estratégicas de la oposición; a la evolución de la opinión pública; a los problemas que se plantean a propósito de la democracia interna de los partidos políticos; a la corrupción política y a las fórmulas institucionales que podrían atajarla; al papel que los medios de comunicación desempeñan en el control del Gobierno y en la configuración de nuestra esfera pública; a los conflictos que se han desencadenado a propósito de la intervención del Tribunal Constitucional en un asunto espinoso como el Estatuto de Cataluña, así como a los problemas internos de esta institución con respecto a las manipulaciones y sesgos en los nombramientos de los magistrados; a las relaciones del Estado con instituciones sociales emblemáticas, como las confesiones religiosas; a la capacidad del sistema democrático para afrontar la crisis económica, la desigualdad social y la pobreza, o el pasado de nuestra nación.

Esta edición incluye otra auditoría de la democracia, en la que un conjunto extenso de expertos evalúa su calidad, atendiendo a sus varias esferas: la ciudadanía y el Estado de derecho, la representación política, la gobernabilidad y la rendición de cuentas, la sociedad civil y la participación y, finalmente, el ámbito internacional. La nota media de nuestra democracia es 5,9, ligeramente por encima de la calificación del año pasado, pero algo peor que la del 2008. Algunos de los resultados se asemejan a los de los años anteriores: sigue siendo decepcionante la baja participación política o la incapacidad para atajar la corrupción y sigue valorándose positivamente la protección de los derechos de las minorías y de la libertad de expresión. Un cambio digno de mención se ha producido en la esfera internacional, con un deterioro significativo: los expertos perciben una mayor interferencia de las instituciones internacionales y de los poderes económicos en nuestra democracia. Quiero terminar expresando mi agradecimiento a los autores del Informe, que son quienes garantizan la seriedad que, en mi opinión, tiene el producto final. Igualmente, quiero dar las gracias a los miembros del Consejo Asesor, por la orientación proporcionada, así como al director del IDE, Joaquín Estefanía. Por supuesto, este trabajo ve la luz gracias al trabajo diario del equipo del Laboratorio y de la Fundación.

Belén Barreiro

Directora del *Laboratorio de Alternativas*



| EDITORIAL |

LAS HUELLAS DE LA CRISIS

El pulso del poder económico al poder político

- ▣ Los ciudadanos sienten con mucha intensidad la interferencia de los poderes económicos y las instituciones internacionales.
- ▣ La principal huella de la crisis son los cinco millones de parados y el crecimiento de la desigualdad y la pobreza.
- ▣ Sigue siendo imprescindible un pacto entre las principales fuerzas para lograr el crecimiento con empleo, y aplicar las reformas.
- ▣ La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña ha establecido una doctrina sobre el alcance del Estado autonómico.

I. Dos situaciones nuevas

¿Quién tiene más poder, el Gobierno o los bancos?: los bancos, responden mayoritariamente los ciudadanos; y, sin embargo, en esas mismas encuestas, castigan a los gobiernos, sean del signo de sean (también al español), por su gestión de la larga y profunda crisis económica. Esta es la primera paradoja de la situación. Los dos principales cambios que se han producido en la política española en los últimos meses han sido la emergencia, con carácter general y con una enorme fuerza en la percepción pública, de un nuevo poder fáctico denominado ampliamente “los mercados”, y la falta de credibilidad del presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, hiciese lo que hiciese o dijese lo que dijese. Esta segunda circunstancia ha quedado amortizada en buena parte, dada su decisión de no presentarse a las próximas elecciones generales.

La potencialidad de “los mercados” como actor principal de la vida pública se manifiesta, por ejemplo, en la medición de la calidad de la democracia, que todos los años desde 2008 hace un grupo de expertos para el *Informe sobre la Democracia en España* (IDE). En ella se analiza hasta qué punto las instituciones democráticas y los sectores políticos de nuestro país responden a los ideales de la democracia representativa siguiendo dos principios básicos: el control ciudadano sobre los políticos y las decisiones políticas, y la igualdad en el acceso a la esfera política de todos los ciudadanos para ejercer ese control. Pues bien, en la medición correspondiente a 2010, el mayor deterioro en las opiniones de los expertos, en relación con los ejercicios anteriores, se corresponde a la independencia de los gobiernos nacionales frente al exterior; los encuestados advierten el desgaste que supone para la democracia española la incapacidad del Gobierno, sea el que sea, para poder sacar adelante sus políticas sin las interferencias de los poderes económicos y las instituciones internacionales; como efecto de ello, los ciudadanos podrían sentirse menos representados al comprobar cómo la toma de decisiones políticas sobre sus intereses se traslada desde el proceso electoral a espacios ajenos a la participación ciudadana, que sienten cada vez más alejados de ellos. Llevada al límite esta tendencia, en el extremo esos mismos ciudadanos podrían preguntarse para qué votar. Quizá en parte como consecuencia de ello, la confianza de los ciudadanos en los principales actores políticos, Gobierno y oposición, nunca había sido tan baja como ahora en nuestra democracia; este es el primer año en el que la clase política, según los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), ocupa uno de los tres primeros problemas de los españoles.

El historiador británico Tony Judt, recientemente fallecido, ha sido de los analistas que mejor han estudiado este fenómeno relacionado con el marco de referencia de nuestra época, la globalización: el de la responsabilización a “los mercados” de lo que sucede y la impotencia consecuente de los ciudadanos respecto al verdadero poder de sus representantes para solucionarles los problemas para los que fueron elegidos. Y lo vincula a lo que se está denominando cada vez más ampliamente como “la economía

del miedo”: las crisis, ya se sabía, multiplican el miedo; ahora ya no se trata del temor al terrorismo (que continúa subsistiendo), sino a la inseguridad económica, al otro, al inmigrante que viene de fuera y compite con nuestro puesto de trabajo y con las prestaciones del Estado de Bienestar. El miedo, que resurge como un ingrediente activo de la vida política de las democracias occidentales: el miedo a la incontrolable velocidad del cambio, a perder el empleo, a quedar atrás en una distribución de recursos cada vez más desigual, a perder el control de las circunstancias y rutinas de nuestra vida cotidiana. Y quizá, o sobre todo, el miedo a que ya no podamos definir nuestras vidas sino también a que quienes tienen la autoridad democrática hayan perdido su control a favor de fuerzas que están más allá de su alcance. En este entorno cobran más importancia que nunca las instituciones públicas. La historia muestra que cada vez que se produce una crisis tan extrema como la que estamos sufriendo desde la segunda parte del año 2007, los ciudadanos redescubren de forma aguda la necesidad de instituciones eficaces, la necesidad de lo colectivo, la importancia de estar bien gobernados, la significación de los servicios públicos y su buen funcionamiento, la centralidad de un Estado de Bienestar lo más potente y eficaz que sea posible. Solo que ahora, a diferencia de otras coyunturas históricas, hay que hacerlo en el marco de la globalización.

La ausencia de credibilidad del presidente Zapatero, que sin duda vivió en 2010 su año más difícil desde que llegó a la Moncloa en 2004, vino dada sobre todo por dos aspectos: por un lado, la persistencia de una crisis económica, como hemos dicho, más profunda y larga de lo pronosticado por nadie, que está acabando con todo aquel que gobierna casi en cualquier país del mundo; y, por el otro, por su gestión de la misma, marcada primero por el tardío reconocimiento de los problemas (siempre ha ido detrás de la dificultades), y después por las medidas contradictorias —contradictorias al menos para la mayoría de los ciudadanos, ya que la Gran Recesión ha tenido desde su comienzo distintas caras, que hacían preciso medidas reactivas de distinta naturaleza en cada coyuntura, y por tanto requerían importantes dosis de pedagogía para explicarlas— adoptadas para paliar sus peores efectos. Zapatero ha tenido una virtud que ha devenido en su peor defecto ante esa ausencia de pedagogía y explicación consecuente: ha defendido con la misma vehemencia e intensidad unas medidas (por ejemplo, la necesidad de planes de estímulo keynesianos para cortar la sangría del desempleo en los peores momentos de la recesión, que suponían el incremento de la inversión y el gasto público y que generaban un déficit de dos dígitos) que las contrarias (la estabilización fiscal, la eliminación de partidas presupuestarias de ayuda a las familias y a los parados de larga duración, la congelación de las pensiones o la disminución de los sueldos de los empleados públicos, etc.) en la fase de la crisis en la que el problema principal eran los ataques especulativos contra la deuda soberana, que hubieran podido acabar, incluso, con el propio euro como moneda única europea. ¿Cuál es el *verdadero* Zapatero, el primero o el último?; ¿qué representa mejor sus convicciones, la reforma laboral aprobada por decreto, que provocó una huelga general, y cuya principal caracte-

rística demostrada hasta el momento es el abaratamiento de los despidos, o aquellas continuas declaraciones en la que aseveraba rotundamente que no se aprobaría ninguna de las reformas estructurales pendientes, principalmente la laboral y la de las pensiones, sin que antes llegasen a un acuerdo los agentes económicos y sociales? La percepción mayoritaria ha sido la de un Zapatero contradictorio y, sobre todo, sometido –una vez que no pudo mantener por más tiempo la dirección de su política económica– a los intereses de sus socios europeos y al *diktat* de los mercados, que castigaban con fuerza a unos y a otros.

2. La noche del 9 de mayo

La representación más gráfica de ello se da en una ciudad y en una fecha: Bruselas, 9 de mayo, en una reunión de los ministros de Economía de la Eurozona en la que la Unión Europea toma por necesidad las decisiones más importantes en al menos una década –desde la implantación del euro– para la gobernanza económica conjunta del futuro inmediato. Alguien tituló el resultado de esa cumbre “Europa se reinventa en una noche”. De madrugada, en el último momento, como Europa suele tomar los acuerdos más trascendentales, la Unión Europea aprueba en términos genéricos nuevos mecanismos de gobierno y esboza el paso de una Unión Monetaria a una Unión Económica. La cumbre de responsables económicos se cierra con cinco grandes conclusiones:

1) Se crea un fondo de rescate para evitar una segunda, tercera o cuarta Grecia. Este país había tenido que ser salvado de la suspensión de pagos a través de las ayudas de la UE y el FMI.

2) Los países más acosados por la especulación de los mercados, los periféricos a los que se les denomina (despectivamente, desde la prensa anglosajona) *países PIGS* –acróstico de Portugal, Irlanda, Grecia y España–, pero sobre todo España y Portugal, son obligados a dar un giro copernicano a su política económica en el sentido de un ajuste muy duro y drásticos recortes para limitar, en un periodo muy corto de tiempo, sus niveles de déficit público.

3) El Banco Central Europeo (BCE), cuya misión principal, definida estatutariamente, es controlar la inflación, adquiere una nueva función casi sacrílega para sus representantes más duros, los *halcones*: comprará deuda soberana de los países europeos para limitar la especulación que se abate sobre la misma.

4) Se anuncia de una estrategia para potenciar la coordinación económica de la Unión Europea, más allá de la política monetaria: un pacto de competitividad que complementa al Pacto de Estabilidad y Crecimiento vigente desde el principio del euro (aunque violentado, cada vez que lo consideraron oportuno, por los países más importantes de la eurozona, Alemania y Francia, en lo que se refiere al déficit y la deuda pública).

5) Hay una intervención directa en la crisis económica europea por parte del presidente de Estados Unidos, que se pone en contacto con los principales líderes de los paí-