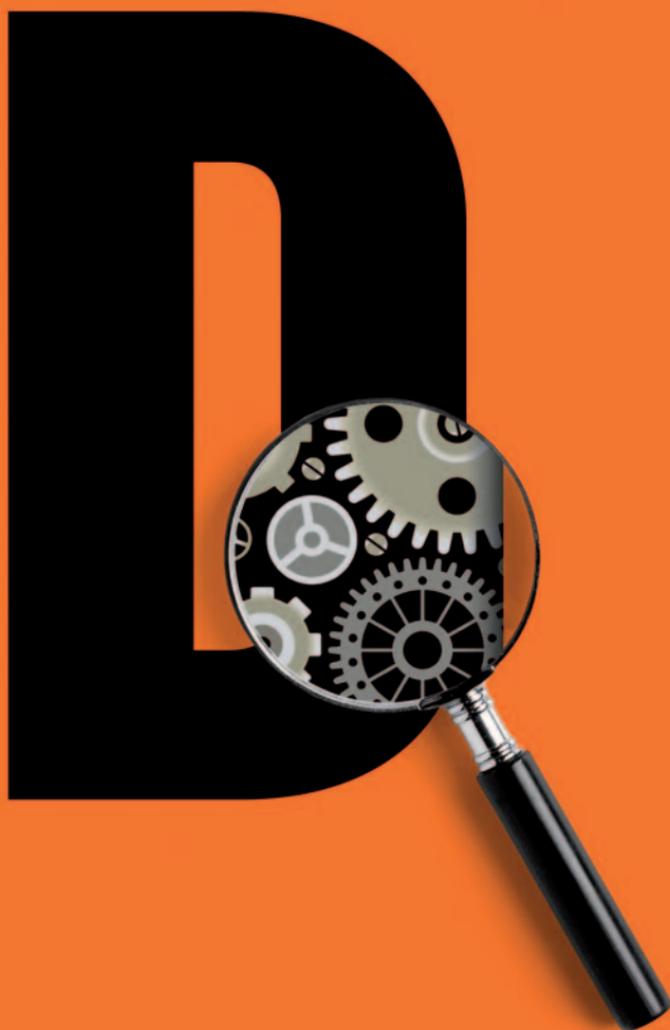


José María Maravall  
**Las promesas políticas**



Galaxia Gutenberg

*Círculo de Lectores*



José María Maravall

# Las promesas políticas

Galaxia Gutenberg

*Círculo de Lectores*





## Introducción

He escrito este libro para discutir promesas de la democracia: la *representación* de los intereses de los ciudadanos, la *elección entre alternativas* políticas genuinamente distintas, la *igualdad* en las condiciones materiales de vida de las personas. He querido compendiar reflexiones de años acerca de esas promesas que la democracia ha representado para muchos ciudadanos a lo largo de los tiempos y en innumerables lugares. He querido replantearmelas bajo una perspectiva que atendiera seriamente a muchas críticas profundas, que examinara también de manera muy cuidadosa evidencia empírica comparada.

Sorprende que, tras una historia tan prolongada, podamos todavía desconocer tantas cuestiones. Pero téngase en cuenta que una cosa es lo que podamos decir acerca de la *teoría de la democracia* y otra cosa saber cómo operan *las democracias realmente existentes*. Piénsese también en los cambios habidos en pocas décadas. En 1970, cuando Robert Dahl escribió *Polyarchy*, a mi juicio el libro fundamental sobre la democracia escrito en la segunda mitad del siglo xx, un 29,4 por ciento de los regímenes que existían en el mundo eran democracias (40 de un total de 136). Ciudadanos de muchos países soñaban con la libertad y los derechos humanos y se resistían a las dictaduras. Posteriormente las democracias se extendieron —en el sur de Europa, en América Latina, en la antigua URSS y los países comunistas del centro y el este de Europa. En 1980, alcanzaban un 31,9 por ciento del total de regímenes (51 de 160). Y a partir de entonces proliferaron a lo largo de dos turbulentas décadas. En 1990 llega-



ban ya al 44,5 por ciento (73 de 164) y en el año 2000 suponían un 57,4 por ciento del total (109 de 190) (me baso en los datos de Przeworski *et al.* 2000, actualizados en 2003 para 7.500 observaciones de países/años). Donde sobrevivieron las dictaduras, pese al silencio colectivo y al miedo, se siguió soñando con las promesas de la democracia, con la libertad, el autogobierno y la igualdad.

Pero sabemos asimismo que la experiencia de la democracia ha originado persistentes descalificaciones. Conocemos, por ejemplo, las críticas que surgieron desde el marxismo acerca del «cretinismo parlamentario» (Marx [1852] 1967: cap. 5) y acerca de la democracia como la «mejor envoltura» (*sic*) para el capitalismo según Lenin ([1917] 1961: 5). También las críticas a las promesas incumplidas de la teoría democrática formuladas por las «teorías elitistas» de Mosca ([1884] 1982), Pareto ([1920] 1984) o Michels ([1911] 1962) hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Hasta hoy día esas críticas han sido recurrentes y, en ocasiones, intensas. Ello ha sucedido en democracias establecidas como Francia, Italia, Alemania, Estados Unidos o España, y también en democracias más recientes –como Brasil, Argentina, Chile, Hungría, Polonia o Bulgaria. Tras dejar atrás un largo tiempo de cruel dictadura, en 2003 un 57,4 por ciento de los chilenos aceptaba que «no le importaría que un gobierno no democrático llegase al poder, si pudiera resolver los problemas» (Latinobarómetro de octubre de 2003). Tras décadas de régimen comunista y de asociar Europa a la democracia, en 2008 tan sólo un 16,7 por ciento de los polacos situaban la democracia entre sus tres valores principales y un 37,4 por ciento la relacionaban con la Unión Europea (*Eurobarómetro* de marzo-mayo de 2008). A la vez, las reivindicaciones de los «indignados» o de «Occupy Wall Street» resuenan todavía –última expresión de una protesta latente que emerge de repente con considerable intensidad política.

Pero, al mismo tiempo, las esperanzas en las promesas de la democracia poseen un arraigo aparentemente indestructi-

ble. Este libro trata de esa contraposición entre promesas y críticas. Entiendo que el compromiso democrático es tanto más profundo cuanto más seriamente se tomen las críticas; es decir, cuanto menos tenga que ver con la política del avestruz. Eso es lo que intento hacer en este libro, analizar las *democracias realmente existentes* –por lo demás, los únicos regímenes abiertos a la crítica profunda. Voy a utilizar argumentos teóricos y una abundante información empírica de carácter comparado.

La evidencia deriva de varias fuentes de datos. La principal es la que elaboré a lo largo de mucho tiempo con 1.121 observaciones de países/años entre 1945 y 2006 –sesenta años de política democrática. Los países son las siguientes democracias parlamentarias: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia. Para todas esas observaciones de países/años he recopilado 80 variables, de carácter tanto político como socio-económico<sup>1</sup>.

Otra fuente de datos importante ha sido el *Manifesto Project*. De esta base de datos he recogido y analizado el contenido de los programas electorales de los partidos de izquierda o de derecha que gobernaron en los 21 países desde 1945 hasta 2006. *El Manifiesto Project* ha suscitado un amplio debate<sup>2</sup>. En todo caso, no disponemos de ninguna

1. Las variables se refieren a gobiernos, partidos en el poder y en la oposición, primeros ministros y líderes de la oposición, duración en el poder (en gabinetes monpartidistas o de coalición) o en la oposición, elecciones, conspiraciones políticas, pesos y contrapesos institucionales, reglas electorales, modalidades de democracia interna en los partidos, evolución anual de los principales indicadores económicos, evolución de la desigualdad de ingresos según diferentes medidas, actitudes ante la democracia.

2. Véase, por ejemplo, el excelente análisis de Gabel y Huber (2000). También Laver y Hunt (1992), Huber e Inglehart (1995), Laver y Garry (2001). La base de datos del *Manifiesto Project* y su utilidad empírica son explicadas de manera exhaustiva por Budge, Klinge-

otra base de datos equivalente que se remonte hasta 1945; no parece tampoco que otras evaluaciones de las posiciones ideológicas de los partidos durante períodos más cortos presenten una mayor precisión y fiabilidad.

Una tercera fuente de datos ha estado constituida por 312 *Eurobarómetros* realizados entre 1974 y 2004. Incluyen 15 países europeos: Alemania (de 1974 a 2001), Austria (de 1995 a 2001), Bélgica (de 1974 a 2004), Dinamarca (de 1974 a 2001), España (de 1985 a 2004), Finlandia (de 1993 a 2001), Francia (de 1974 a 2001), Grecia (de 1980 a 2000), Holanda (de 1974 a 2001), Irlanda (de 1974 a 2001), Italia (de 1974 a 2001), Luxemburgo (de 1974 a 2004), Portugal (de 1985 a 2004), Reino Unido (de 1974 a 2004) y Suecia (de 1995 a 2001). A estas 312 encuestas deben añadirse los *Eurobarómetros* de marzo a mayo de 2008, de junio y julio de 2009, de agosto y septiembre también de 2009 y de diciembre de 2011.

Otra fuente de datos adicional ha sido el *Latinobarómetro* de 2003, que abarcó 17 países. Éstos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

He analizado también las encuestas del *Centro de Investigaciones Sociológicas* n.º 1.237 de 1980, n.º 2.353 de 2010 y n.º 2.853 también de 2010. Y finalmente, las encuestas norteamericanas de *CBS/New York Times* de octubre y de diciembre de 2004.

Respecto de estas bases de datos, llevé a cabo los análisis estadísticos que muestro –los resultados son, por tanto, originales. Otros datos estadísticos que figuran en el texto fueron tomados de trabajos ya elaborados –por ejemplo, del *Pew Research Poll* de agosto de 2010, del *Luxembourg Income Study*, o de *Économie Européenne*. Aquí no realicé ningún análisis estadístico propio.

mann, Volkens, Bara y Tannenbaum (2001), y también Klingemann, Volkens, Bara y Budge (2006).

Quiero completar esta introducción con unos comentarios sobre la relación que puede existir entre, por una parte, la investigación acerca de la política y, por otra parte, la implicación política personal –voy a defender cómo pueden enriquecerse mutuamente. Es cierto, como han señalado Przeworski y Sánchez-Cuenca (2012), que problemas de la democracia y de la socialdemocracia han orientado mi investigación desde siempre. Y, como también indican, han representado para mí no sólo un interés académico, sino también una actividad política personal.

Quiero aquí aclarar un poco esta experiencia personal. Desde los 20 años estuve activo en la política universitaria, como dirigente de la Federación Universitaria Democrática Española (FUDE) y del Frente de Liberación Popular (FLP), dos organizaciones izquierdistas clandestinas bajo el franquismo. Fui expulsado de la universidad como estudiante en 1964 y volví a ser expulsado como joven profesor al declararse el Estado de Excepción de 1969 porque seguía estando muy activo en la política democrática. Y ante las difíciles condiciones políticas y académicas de ese momento, tan suavizadas, edulcoradas y desfiguradas posteriormente por los apologistas del franquismo, me fui a realizar un segundo doctorado en Oxford con becas del British Council y de la OCDE –no con una beca española. Tras este doctorado estuve enseñando en Gran Bretaña hasta septiembre de 1978.

Éstos fueron los antecedentes, el origen de muchas cosas. De amistades prolongadas y profundas, tanto académicas como políticas. De una radical revolución intelectual provocada por Oxford. De publicaciones centradas en la política, no ya en relaciones laborales y en estratificación social como con anterioridad. Del comienzo de un compromiso, no ya con la democracia y la izquierda sino más específicamente con organizaciones socialdemócratas –primero con el Partido Laborista Británico, después con el Partido Socialista Obrero Español que Felipe González estaba renovando de arriba abajo. En aquellos años, la experiencia del desastre de la izquierda francesa tras mayo de 1968 tuvo una in-

fluencia política muy grande; pero el mayor impacto político fue la destrucción de la democracia en Chile en septiembre de 1973. Lo fue para gran parte de la izquierda europea –un ejemplo muy vívido fueron los tres artículos que Enrico Berlinguer escribió para *Rinascità* el 28 de septiembre, el 5 y el 9 de octubre de 1973 («Riflessioni sull'Italia», «Dopo il fatti del Cile» y «Dopo il golpe del Cile»). La cuestión era cómo asegurar la democracia a la vez que se llevaban a cabo reformas socialdemócratas importantes –una tarea política complicada en aquellos tiempos. Tras volver a España y empezar a enseñar como catedrático de Sociología Política en la Universidad Complutense de Madrid, fui elegido en 1979 miembro de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE –sin querer volver a presentarme 15 años después, en el congreso federal de 1994. Fui ministro de Educación y Ciencia en el gobierno socialista de 1982 a 1988 –no acepté regresar al gobierno en 1991 ni en 1993, una vez vuelto a la enseñanza. Durante décadas, compartir la vida política y la amistad con Felipe González, Joaquín Almunia, Javier Solana y Alfredo Pérez Rubalcaba fue una experiencia excepcional.

Esos años abarcaron el período turbulento y peligroso de la transición, la experiencia política de la oposición y del gobierno, así como el primer programa de reformas socialdemócratas en España. Fueron años de debate constante, de descubrimientos de personas y lugares. De defensa de un radicalismo democrático, de una socialdemocracia genuina –opuesta a una retórica frívola. Olof Palme, Willy Brandt, Bruno Kreisky, Anthony Crosland, Michel Rocard, o Felipe González son ejemplos de lo que quiero decir. Siempre he pensado que un reformismo sin reformas constituye un fraude político –lo mismo que palabras desconectadas de ideas, que los polos opuestos de la «claudicación conformista» y de la fe en que la «voluntad política» lo puede todo.

Esa vinculación de la experiencia directa y de la reflexión no tiene, por lo demás, nada de excepcional –Harold Laski o Fernando de los Ríos han sido para mí ejemplos de enorme estatura en la socialdemocracia. Alguien podría también

interpretar esa vinculación como una modalidad de «observación participante» –al fin y al cabo, el sociólogo William Whyte fue un miembro de la «banda de la calle Norton» en Chicago durante bastante tiempo a finales de los años treinta, antes de escribir *Street Corner Society*. Y otros entenderla tal vez como una expresión psicopatológica de doble personalidad, como en el caso del doctor Henry Jeckyll y el señor Edward Hyde en la novela de Robert Louis Stevenson.

En todo caso, quiero señalar que de esa implicación política han nacido muchas preguntas e intuiciones en mi trabajo. Escribió Weber ([1919] 1959: 63, 80-81) que «es necesario que algo venga a la mente [...] Esta inspiración no puede forzarse [...] Resulta en general imposible poner en práctica una asepsia personal [...] sólo cabe exigir probidad intelectual». En la misma línea, Neurath (1944: 43) advirtió que «uno no debe olvidar nunca que no existe una posición «neutral» desde la que podamos juzgar. Más aún, la simpatía y la antipatía son con frecuencia buenos maestros; las personas pueden seleccionar ciertos problemas y acumular argumentos científicamente válidos». Debe resultar obvio, a estas alturas, que una investigación puede estar influida por valores, siempre que éstos no sesguen criterios científicos de consistencia lógica y validez empírica.

Desearía que, al leer las páginas que siguen, se partiera de una posición escéptica. No busco ninguna simpatía de entrada: espero que se atienda tan sólo a la coherencia de los argumentos que presento acerca de esas promesas políticas y acerca de las críticas que se han formulado contra ellas. Y espero también que se preste atención a la solidez de la evidencia empírica en que sustento esos argumentos. Por ello, he querido que mi exposición fuera muy directa; evitar, hasta el extremo, la retórica; prescindir de adornos inútiles. Entiendo que ello ayuda a precisar las ideas –y permite también rechazarlas con mayor facilidad. Asumo por tanto el conocido aforismo de Eugenio d'Ors (1941: 124): «Entre dos explicaciones, elige la más clara [...] Entre dos expresiones, la más breve». Entiendo que la claridad y la calidad de

los argumentos deben ir juntas. Un trabajo debe maximizar las oportunidades de ser desechado, no protegerse con opacidad para dificultar la crítica. Prescindir de la retórica permite, de paso, utilizar menos papel, necesitar menos madera, talar menos árboles, preservar el medio ambiente. Reduce la polución intelectual y respeta la ecología.

El libro recoge argumentos de un trabajo mío, «Elections and the Challenge of More Democracy», que formó parte de un proyecto desarrollado entre Nueva York y Moscú entre 2009 y 2012, recogido en un volumen colectivo –*Democracy in a Russian Mirror*<sup>3</sup>. También otros procedentes de un artículo, «Accountability in Coalition Governments», que publiqué en el *Annual Review of Political Science* (13, 2010).

A la hora de recapitular mis deudas, en el terreno académico quiero señalar que la principal, desde hace mucho tiempo, es con Adam Przeworski: su calidad intelectual y su competencia profesional no tienen límites. A lo largo de los últimos 20 años he trabajado con un grupo excepcional de jóvenes investigadores sociales –me resulta difícil expresar cuánto les debo. En particular, agradezco a Belén Barreiro, Sonia Alonso, Rubén Ruiz-Rufino y Francisco Herreros sus observaciones sobre este libro. En este tiempo he aprendido mucho de la participación en proyectos comunes con Steven Holmes, John Ferejohn, Margaret Levi, Carles Boix, Gøsta Esping-Andersen y Susan Stokes.

Quiero expresar mi agradecimiento a Magdalena Nebreda por su ayuda con la confección del texto. También a Paz Fernández, que me ha proporcionado un apoyo permanente en la búsqueda bibliográfica y documental. En Galaxia Gutenberg María Cifuentes ha sido fundamental en la publicación del libro y, como siempre, una excepcional editora.

3. En el proyecto participaron Adam Przeworski, Stephen Holmes, John Dunn, Ian Shapiro, John Ferejohn, Pasquale Pasquino, Andranik Migranyan, Mikhail Ilyin, Boris Makarenko, Andrei Melville, Valery Solovei y Aleksei Voskressenski.



Más allá de todo, mi deuda fundamental es con Chus. Así ha sido siempre, desde que escribí mi primer libro 46 años atrás. Un largo camino juntos, en muy diferentes lugares y atravesando experiencias de todo tipo. Simplemente no hay palabras: con ella todo ha merecido la pena. Detrás de la dedicatoria del libro está ella –una dedicatoria a cuatro personas que nos cambiaron la vida.

No sé si es posible que, al final de todo, uno sepa claramente en qué medida el resultado de un libro refleja la intención inicial al escribirlo. Pero en esta introducción he querido subrayar esa intención: abordar de forma sintética y directa preguntas intrigantes que me han suscitado permanentemente la democracia y la socialdemocracia. Y reflexionar sobre las esperanzas y sobre las frustraciones que han generado para millones de personas, a lo largo de muchos años, sus promesas políticas.





## Índice

Introducción . . . . .	II
<b>CAPÍTULO 1. LA PROMESA DE LA DEMOCRACIA . . .</b>	<b>21</b>
Sobre la democracia electoral. . . . .	21
Problemas de las democracias electorales. . . . .	30
(1) Asimetrías de información. . . . .	30
(2) Limitaciones a la incertidumbre de los resultados. . . . .	40
(3) La usurpación de la voz del pueblo . . . . .	46
(4) La hostilidad respecto de los partidos . . . . .	52
¿Constituyen las democracias un riesgo? . . . . .	58
(1) ¿Generan las democracias desorden? . . . . .	58
(2) ¿Gobiernos elegidos son menos capaces de promover el desarrollo económico? . . . . .	61
(3) ¿Los gobiernos elegidos son menos capaces de promover la igualdad? . . . . .	64
Conclusiones . . . . .	68
<b>CAPÍTULO 2. LA COMPETICIÓN ENTRE IZQUIERDA Y DERECHA. . . . .</b>	<b>73</b>
Introducción . . . . .	73
Las razones de los cambios ideológicos . . . . .	80
Las consecuencias políticas de los cambios ideológicos . . . . .	94
Conclusiones . . . . .	102





CAPÍTULO 3. LA PROMESA DE LA IGUALDAD . . . . .	109
Introducción . . . . .	109
La concepción socialdemócrata de la igualdad . . . . .	111
La evolución de la igualdad en las políticas socialdemócratas . . . . .	126
La socialdemocracia y la redistribución de la renta en tiempos adversos . . . . .	136
Las consecuencias políticas de la redistribución . . . . .	144
Conclusiones . . . . .	149
CONCLUSIÓN . . . . .	157
ANEXO 1. PARTIDOS POLÍTICOS . . . . .	181
ANEXO 2. CUADROS ESTADÍSTICOS . . . . .	185
Bibliografía . . . . .	199
Índice de nombres . . . . .	211
Índice de temas . . . . .	215





Edición de María Cifuentes

Publicado por:  
Galaxia Gutenberg, S.L.  
Av. Diagonal, 361, 1.º 1.ª A  
08037-Barcelona  
info@galaxiagutenberg.com  
www.galaxiagutenberg.com  
Círculo de Lectores, S.A.  
Travessera de Gràcia, 47-49, 08021 Barcelona  
www.circulo.es

Primera edición: abril 2013

© José María Maravall, 2013  
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2013  
© para la edición club, Círculo de Lectores, S.A., 2013

Preimpresión: María García  
Impresión y encuadernación:  
Depósito legal: B. 25550-2012  
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-15472-77-3  
ISBN Círculo de Lectores: 978-84-672-5386-3

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

