



EL DILEMA DEMOCRÁTICO DE LA SOCIALDEMOCRACIA

RUBÉN RUIZ-RUFINO

PAPELES | N° 9
Octubre 2021



EL DILEMA DEMOCRÁTICO DE LA SOCIALDEMOCRACIA

RUBÉN RUIZ-RUFINO

PAPELES es una serie editada por la Fundación Felipe González que permite a distintos autores reflexionar en profundidad a partir de los documentos del Archivo de la Fundación.

Fotografía de portada:
Archivo Fundación Felipe González. Felipe González
interviene durante el Foro Internacional Bertelsmann. Alemania 1993.
AFFG FFG0002555



AGRADECIMIENTOS

Este Papel ha contado con la eficiente ayuda de Mina Aries en las tareas de asistencia investigadora y preparación de datos. También quiero agradecer la ayuda de Alba Toajas para navegar el impresionante Archivo de la Fundación Felipe González.

Este trabajo se inspira en un proyecto académico en el que comencé a trabajar en Marzo de 2013. Sin embargo, la base intelectual de esta agenda investigadora se originó mucho antes como resultado de muchas y, muy frecuentemente, largas conversaciones con personas importantes para mí. Desde hace bastantes años, Adam Przeworski y José María Maravall, mis referentes académicos, me han ofrecido de forma constante material de gran calado intelectual, además de su amistad. Las observaciones, siempre inteligentes y muy detalladas, de Sonia Alonso, Ignacio Sánchez-Cuenca y Sandra León me han sacado frecuentemente de mi zona de confort para obligarme a ir un poco más lejos en mis argumentos. Y, por supuesto, las conversaciones largas y extensas con Ignacio Urquizu, Belén Barreiro, Ferran Martínez, Javier Valls, Ignacio Jurado, Carlos Maravall, Miguel Almunia y tantos otros amigos y colegas me han servido para entender problemas que muchas veces no estaban del todo claros para mí. A todos ellos, muchísimas gracias.



INTRODUCCIÓN

El proyecto político de la socialdemocracia se enfrenta en la actualidad a una profunda crisis electoral. Esta crisis es, contrariamente a lo que se argumenta, bastante reciente. Si se observan los apoyos electorales medios de los partidos socialdemócratas entre 1900 y 2020, llama la atención la relativa estabilidad electoral de estos partidos¹. Con la excepción de la primera década de 1900 y el periodo 1940-1949 cuando los apoyos electorales medios fueron del 21% y 54% respectivamente, los partidos socialdemócratas han representado, en promedio, al 30% de los votantes en cada una de las décadas a partir de 1950. Esta tendencia, sin embargo, se interrumpe de forma brusca en la década de 2010, cuando el apoyo electoral medio a los partidos socialdemócratas representó el 21% del voto². No solamente eso, si se observan los gobiernos dirigidos por un primer ministro socialdemócrata, los datos revelan que la socialdemocracia ha mantenido parte de su influencia política incluso después de 2010³. Así, en el año 1990, en cuatro de los quince países analizados aquí existía un gobierno liderado por la socialdemocracia⁴; en 2000, el número de gobiernos socialdemócratas era de ocho⁵, en 2010, cuatro⁶ y en 2016, el número fue de seis⁷.

El análisis a lo largo del tiempo de estos datos también revela, sin embargo, una tendencia clara, sostenida y negativa de los apoyos electorales a estos partidos, sobre todo a partir del año 2000. A partir de esa fecha, y de forma continuada, los partidos socialdemócratas dejan de ser atractivos para grupos sociales que tradicionalmente les votaban. Consecuentemente, cuando acceden al gobierno lo hacen, en la mayoría de los casos, necesitando apoyos externos de otras fuerzas políticas que limitan el alcance de sus proyectos políticos.

¿Qué ha pasado para que un proyecto político de tanto éxito haya perdido una parte considerable de su apoyo electoral? La mayoría de las explicaciones y

¹ Los datos usados están tomados de la base de datos ParlGov (www.parlgov.org) y los países usados son Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Portugal, España y Suecia, todos estados miembros de la Unión Europea.

² En el caso de Grecia, Portugal y España la caída es aún más dramática. Entre 1980 y 2009, el apoyo electoral medio a los partidos socialdemócratas fue en torno al 39%. Entre 2010 y 2019, ese apoyo se redujo al 22%.

³ Si se incluyen los gobiernos de coalición donde los partidos socialdemócratas participaban como socios, por ejemplo en Alemania, el número es ligeramente mayor.

⁴ Austria, Francia, España y Suecia.

⁵ Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Holanda, Portugal y Suecia.

⁶ Austria, Grecia, Portugal y España.

⁷ Austria, Francia, Italia, Malta, Portugal y Suecia.



discusiones académicas actuales se han centrado en la capacidad o incapacidad de los partidos socialdemócratas para encontrar políticas que mantengan o aumenten su base electoral. El argumento principal de este Papel no se centra tanto en la importancia programática sino en los factores institucionales que han llevado a que los partidos socialdemócratas pierdan parte del crédito político que ganaron en décadas precedentes. Esta pérdida de credibilidad no se debe exclusivamente a concesiones a determinados paradigmas económicos sino también a las consecuencias políticas derivadas de la convergencia institucional que fue necesaria adoptar para maximizar los beneficios de la globalización económica.

Los principios filosóficos fundacionales de la socialdemocracia han sido la libertad y la justicia social. José María Maravall ilustra en el primer Papel de esta serie la larga tradición liberal del socialismo y cómo estos principios han inspirado el proyecto político socialdemócrata⁸. Desde un punto de vista económico, estos principios han inspirado políticas públicas que se han caracterizado por una preocupación constante por el pleno empleo y la reducción de las desigualdades sociales. Más relevante aún es que la consecución de estos objetivos no ha estado condicionada por un planteamiento programático rígido sino por uno pragmático. Esto quiere decir que la socialdemocracia, a lo largo de la historia, ha ido adaptándose a los paradigmas económicos existentes siempre con el fin de maximizar los niveles de empleo y la plena igualdad. Así, por ejemplo, ya en 1938 Bertil Ohlin hablaba de la "nacionalización del consumo" frente a la nacionalización de los medios de producción imperante en el discurso marxista⁹. O como resume de forma muy gráfica Adam Przeworski: "Durante los últimos cien años, los socialdemócratas no pararon de descubrir 'terceras vías'" (Przeworski 2001, 312)

Estos procesos de adaptación programática han ido acompañados, además, de reformas institucionales que, según se ha visto, en momentos de gran estrés económico han puesto de manifiesto la incapacidad de los partidos políticos, y en especial de los partidos socialdemócratas, para atender las demandas de sus votantes. Esta falta de capacidad de reacción política se empieza a originar en los procesos de adaptación institucional a nivel supranacional que fueron

⁸ <https://archivo.fundacionfelipegonzalez.org/es/consulta/registro.do?id=84258>

⁹ Citado en Przeworski (1985, 37)



necesarios afrontar para beneficiarse de la globalización económica. Decisiones como formar un mercado interior o una moneda única en el seno de Europa han permitido a los estados miembros mejorar significativamente su posición económica y sus niveles de competitividad, pero a costa de reducir, por ejemplo, controles democráticos o debilitar el papel de los partidos políticos como instrumentos para transformar demandas ciudadanas en políticas públicas.

Desde esta perspectiva, el argumento que aquí se desarrolla parte de una paradoja de difícil solución. La socialdemocracia ha resultado realmente efectiva cuando sus programas de gobierno han estado respaldados por partidos fuertes y eficaces. Sin embargo, en sus procesos de adaptación y transformación programática, los partidos socialdemócratas han participado también en procesos de transformación institucional que han contribuido al debilitamiento de los gobiernos nacionales en el proceso de toma de decisión política y de los partidos políticos como correas de transmisión de las preferencias ciudadanas. Esta debilidad gubernamental se corresponde con la creciente relevancia en el proceso de toma de decisión, sobre todo en asuntos económicos, de organismos supranacionales sujetos a un débil control político por parte de los ciudadanos. Este nuevo equilibrio institucional ha funcionado bien en periodos de crecimiento económico e incluso durante periodos de declive económico local. Sin embargo, cuando se ha visto expuesto a un desajuste económico global, las limitaciones de los gobiernos y partidos nacionales para hacer frente a demandas concretas de sus ciudadanos se han puesto de manifiesto. Los ciudadanos han observado cómo en estos momentos de estrés económico, la socialdemocracia no ha tenido más remedio que optar por la responsabilidad económica frente a la representatividad política que sus votantes exigían. Esa decisión ha alejado a muchos votantes del proyecto socialdemócrata al verse abandonado por la incapacidad de sus partidos para hacer frente a sus demandas.

Este Papel desarrolla esta idea para mostrar cómo uno de los grandes retos pendientes de la socialdemocracia no se encuentra solo en encontrar políticas que atraigan otra vez a votantes desafectos o a nuevos votantes sino en recuperar el impulso transformador de la democracia que una vez tuvo. Para ilustrar este reto, me centro en las consecuencias que la crisis del Euro tuvo sobre los ciudadanos y como eso afectó la fortuna electoral de los partidos socialdemócratas.



LA SOCIALDEMOCRACIA PRAGMÁTICA: EUROPA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

A continuación, uso un ejemplo que ilustra cómo, una vez más, el proyecto socialdemócrata se adaptó al paradigma económico dominante para continuar teniendo influencia política desde la que poner en marcha sus políticas.

Un rasgo que, históricamente, ha definido a los movimientos políticos obreros es su internacionalismo. La socialdemocracia no ha sido una excepción y su apoyo al proceso europeo de integración política y económica ha sido claro desde que los gobiernos socialdemócratas de Bélgica y Holanda firmaran el Tratado de Roma de 1957. Desde entonces, estos partidos, bien desde el gobierno, bien desde la oposición, han participado de una forma activa y determinante en el diseño institucional de la actual Unión Europea¹⁰. Un caso paradigmático, y que ejemplifica la prioridad que los partidos socialdemócratas pusieron en los procesos de convergencia Europea, se encuentra en la participación de los distintos gobiernos de Felipe González en la negociación de importantes tratados constitutivos. De ello queda constancia en las 26 fotos, los 8 expedientes (1,844 páginas) y los 36 cuadernos (2,160 páginas) contenidos en el Archivo de la Fundación Felipe Gonzáles¹¹.

La literatura académica explica cómo hasta el colapso del sistema de Bretton Woods a mediados de los años 1970, las aproximaciones a la integración económica en Europa estaban basadas en el consenso Keynesiano por el cual

¹⁰ Más concretamente, el Tratado de Roma fue firmado en 1957 por dos países con gobiernos participados por partidos socialdemócratas (Bélgica y Holanda); el Tratado de Fusión de 1965 por ninguno; el Acta Única de 1985 por cinco (Francia, Luxemburgo, Grecia, Portugal y España); el tratado de Maastricht lo refrendaron en 1992 siete gobiernos con presencia socialdemócratas (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, España y Portugal); el tratado de Ámsterdam de 1997 fue firmado por nueve (Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Holanda, Portugal, Suecia y Reino Unido); el tratado de Niza de 2001 lo firmaron ocho países con un primer ministro socialdemócrata (Austria, Finlandia, Alemania, Grecia, Holanda, Portugal, Suecia y Reino Unido) y el tratado de Lisboa de 2007 los firmaron 10 de los 27 estados miembros con gobiernos socialdemócratas (Austria, Bulgaria, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido).

¹¹ El archivo se puede consultar en <https://archivo.fundacionfelipegonzalez.org/es/inicio/inicio.do>. Entre los 6112 registros totales, un alto número de ellos se refiere la correspondencia con líderes internacionales y nacionales sobre cuestiones europeas así como cuadernos personales del Presidente González. Más concretamente, con respecto al Tratado de Adhesión (1985), el archivo contiene 5 expedientes (1,236 páginas) con líderes internacionales, 1 expediente con líderes nacionales (37 páginas) y 3 cuadernos (76 páginas). Los registros relativos a la firma del Tratado de Acta Única (1986) incluyen 6 expedientes con correspondencia con líderes internacionales (172 páginas) y 9 cuadernos personales (369 páginas). Finalmente, los registros relativos a la firma del Tratado de Maastricht (1992) abarcan un expediente con 172 páginas que incluye la correspondencia con líderes internacionales y 9 cuadernos personales (369 páginas).



los gobiernos podían tolerar altos niveles de inflación a cambio de reducir niveles de empleo. Sin embargo, el colapso de Bretton Woods en 1973 abrió la puerta a un nuevo paradigma económico donde la relación negativa entre el desempleo y el crecimiento económico pierde fuerza y donde se argumenta que la inflación se puede contener con medidas monetarias. La aceptación de este paradigma neo-clásico o monetario fue clave en el desarrollo de las instituciones que sentaron las bases de la Unión Económica y Monetaria en Europa¹².

Este nuevo paradigma se produce en un momento donde las economías nacionales comienzan a coordinarse y a integrarse además de coincidir con el llamado Consenso de Washington que aboga por limitar el papel regulador del Estado. La socialdemocracia inauguró, así, la "era de la resignación" donde se asume la certeza de que el incremento de la competitividad internacional implicará la exclusión de trabajadores del tejido productivo y, por tanto, un aumento en los niveles de desigualdad (Iversen 2001). Estos hechos objetivos, sin embargo, no sirvieron para frenar o modular el discurso socialdemócrata clásico. Felipe González resume el pragmatismo socialdemócrata con las siguientes frases:

"Esto es en lo que creo: Una economía de mercado, no una sociedad de mercado. Porque creo que los seres humanos no son mercancías, y por esa razón, debemos regular y limitar la economía de mercado....La gran innovación de la socialdemocracia no fue la mejora salarial, sino la redistribución de la riqueza y la creación de instituciones necesarias para la movilidad social" ("Entrevista con Felipe González" en Adereth (2020, 117). Traducción propia).

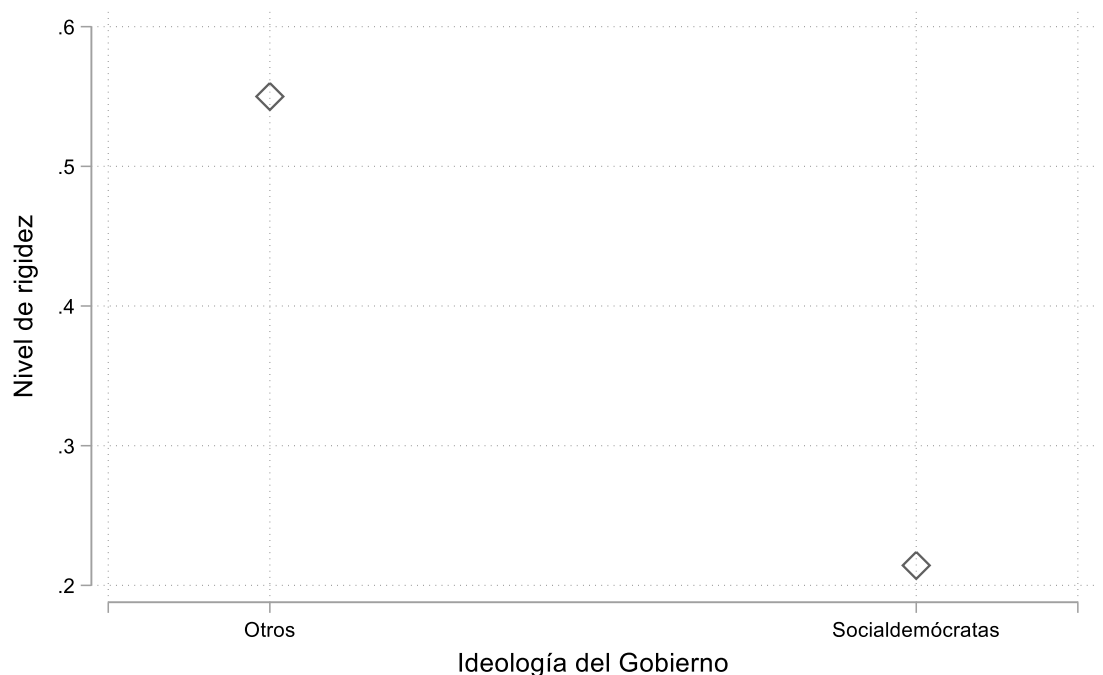
En el contexto de creación del espacio común europeo, este credo político clásico en los partidos socialdemócrata se entiende mejor cuando se analizan los temas donde los gobiernos no encontraron consenso en los tratados que sentaron las bases para la actual Unión Económica y Monetaria. Estos temas surgieron sobre todo en las discusiones que resultaron en el Tratado de Maastricht (1992), el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1995 y 2004) y, en menor medida, en el fallido proyecto de Constitución Europea (2004). A pesar de que estos acuerdos se caracterizan por su alto grado de consenso, resulta interesante analizar aquellos asuntos donde hubo desacuerdo.

¹² Véase Hodson (2015) o McNamara (2006).



La base de datos EMU Choices¹³ permite hacer este contraste desde una perspectiva comparada. La figura 1 muestra así la postura de los gobiernos socialdemócratas con respecto al nivel de rigidez en asuntos de convergencia económica¹⁴. La figura muestra cómo la postura socialdemócrata fue de aceptar los criterios de convergencia o control de déficit, aunque permitiendo una interpretación flexible. Esta postura contrasta con la dominante, y la que se impuso, que abogaba por una interpretación rígida y estricta.

Figura 1 – Postura gobiernos socialdemócratas sobre asuntos de convergencia económica



Fuente: EMU Choices dataset - <https://emuchoices.eu/>

Más llamativo e interesante para el argumento presentado anteriormente son las dinámicas mostradas en el gráfico 2 relativo a las áreas de co-gobierno. El gráfico de la izquierda muestra la postura de los gobiernos socialdemócratas con respecto al papel del Parlamento Europeo para co-decidir determinados

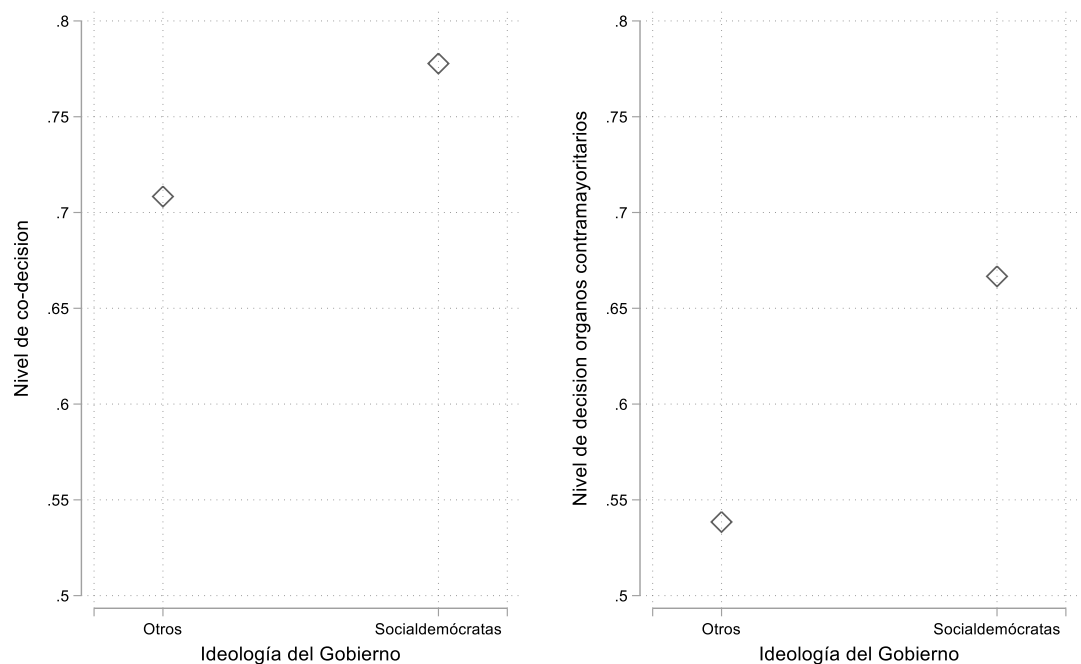
¹³ Accesible en <https://emuchoices.eu/data/emuh/>

¹⁴ Más concretamente, los temas de disenso en esta materia afectaron a los criterios de convergencia (Maastricht); el control financiero de los presupuestos (Maastricht); la apertura de expedientes sancionadores por exceso de déficit (PEC) y flexibilización de los criterios de déficit y deuda pública (PEC).



asuntos económicos¹⁵; el gráfico de la derecha, muestra la postura de los partidos con respecto al peso político en el proceso de toma de decisiones de órganos contra-mayoritarios como la Comisión Europea¹⁶. El gráfico, en su conjunto, muestra una postura ambigua: mientras que la socialdemocracia apostó por mayor peso del Parlamento en la co-decisión de temas como el empleo o la armonización fiscal también abogó por dotar a la Comisión Europea de un papel más relevante en el proceso de toma de decisión política.

Figura 2 – Postura gobiernos socialdemócratas sobre asuntos de co-gobernanza



Fuente: EMU Choices Dataset - <https://emuchoices.eu/>

Finalmente, es interesante señalar también que, tanto en las cuestiones económicas como en asuntos de gobernanza, la postura socialdemócrata fue minoritaria: los criterios económicos de convergencia o restricción del déficit se decidieron cumplir de forma estricta y al parlamento se le negó la capacidad de tener cierto grado de co-decisión en el proceso de toma de decisión política.

¹⁵ Estos temas son empleo (Constitución), política social (Constitución) y armonización fiscal (Constitución).

¹⁶ Por ejemplo, con respecto a la monitorización de los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su capacidad para incoar expedientes sancionatorios. O, aceptar un sistema de votación cualificado, frente a la unanimidad, para decidir políticas económicas en el seno del Consejo Europeo. También incluye la institucionalización del Instituto Monetario Europeo, que fue el precursor del actual Banco Central Europeo.

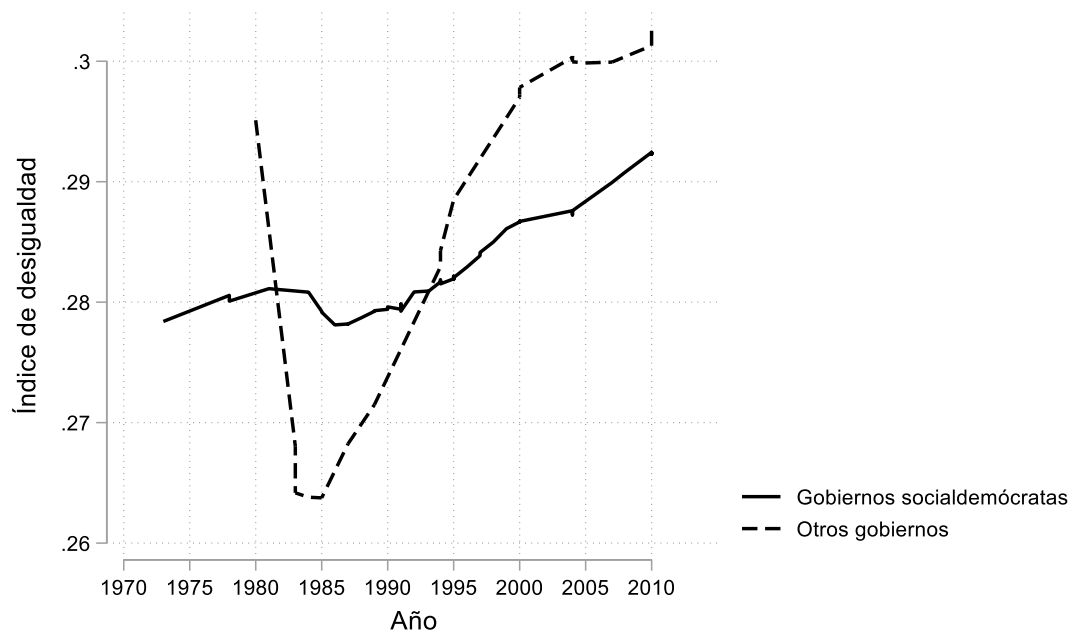


Esto, de facto, supuso un fortalecimiento de la Comisión Europea como actor político relevante en cuestiones económicas. Esta postura minoritaria, sin embargo, no se tradujo en una actitud crítica con respecto a estas decisiones.

A pesar de aceptar un cambio de paradigma económico y un mayor peso de instituciones sujetas a poco control político en el proceso de toma de decisión, la socialdemocracia no se vio impedida para seguir implementando sus políticas redistributivas cuando alcanzó el poder como muestran las figuras 3 y 4.

La figura 3 muestra cómo los niveles de desigualdad¹⁷ crecieron menos con gobiernos liderados o participados por partidos socialdemócratas que con partidos de otro signo. La figura 4 usa el gasto total en educación, que es una de las políticas públicas más efectivas para reducir las desigualdades sociales. En ambos casos se observan que la decisión de participar en los procesos de convergencia política y económica para maximizar los beneficios de la globalización permitió a los partidos socialdemócratas continuar su programa político.

Figura 3 - Evolución de la desigualdad en gobiernos con presencia socialdemócrata

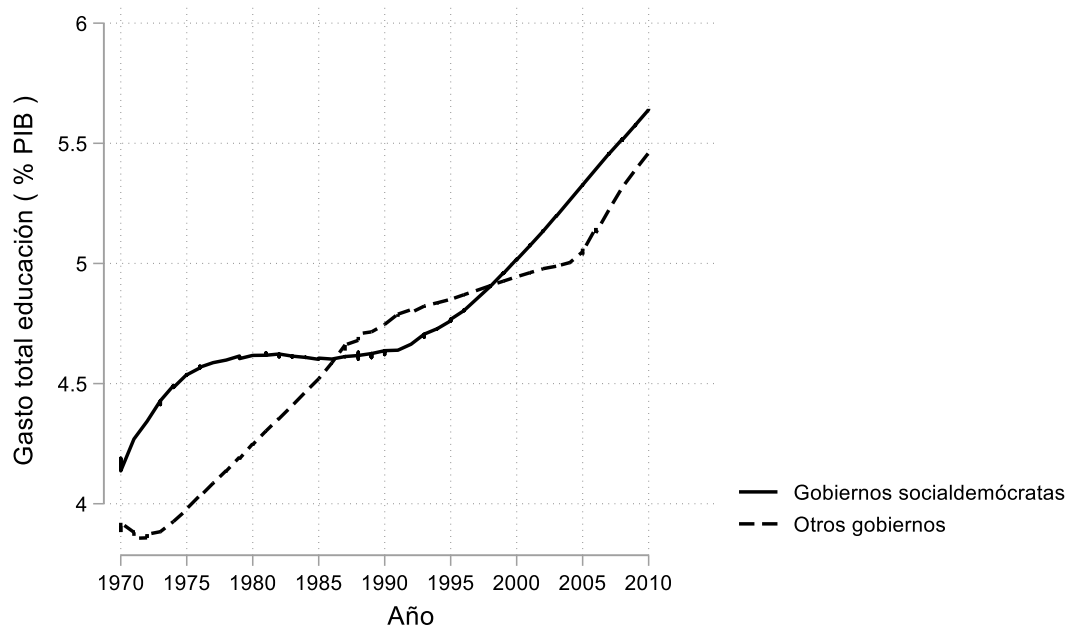


Nota: Gobiernos socialdemócratas incluyen gobiernos de coalición.
Fuente: Luxembourg Income Study 1967-2013
Comparative Welfare States Dataset, 2014

¹⁷ El índice de desigualdad usado corresponde al índice Gini donde valores próximos al 0 indican igualdad completa y valores próximos al 1 indican desigualdad extrema.



Figura 4 – Gasto total en educación en gobiernos participados por partidos socialdemócratas



Nota: Gastos totales a nivel local, regional y central.
Fuente: Banco Mundial 1970-2010
Comparative Welfare States Dataset, 2014

LA CRISIS MONETARIA DE 2010 Y SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS

El proyecto político que ha caracterizado a la socialdemocracia no solo se ha identificado con una actitud pragmática con respecto a los paradigmas económicos sino también por una defensa de los valores y procesos democráticos. Históricamente, la socialdemocracia ha apoyado la extensión de derechos políticos y se ha comprometido con arreglos institucionales que maximizan la representatividad política, como la defensa de la representación proporcional frente a fórmulas mayoritarias o la adopción del voto obligatorio. El compromiso de la socialdemocracia con el fortalecimiento de los procesos democráticos ha sido, a lo largo de la historia, uno de los sellos de identidad de este proyecto político.

Resulta interesante contrastar esta actitud de defensa férrea de los principios democráticos con los efectos políticos derivados de los rescates financieros que se produjeron en la zona Euro entre 2010 y 2015. El efecto de la implantación de las medidas de ajuste económico recogidos en estos paquetes alcanzó tanto a los ciudadanos como a los partidos políticos. Más concretamente, los



ciudadanos de países que se vieron afectados por estos programas de asistencia financiera experimentaron un proceso de aprendizaje sobre aspectos procedimentales del funcionamiento de la democracia que no ocurrió con la misma intensidad en países que no recibieron tales ayudas.

En contextos de monitorización fiscal extrema, como los observados durante este periodo, las políticas económicas que se implantaron fueron más sensibles a las demandas de instituciones alejadas del control popular que a las preferencias de los ciudadanos. Ante estas condiciones tan particulares que se observaron en estos momentos puntuales, los ciudadanos percibieron que las elecciones, como baluarte fundamental de la democracia, perdieron parte de su razón ser. Esto fue así porque cuando los ciudadanos intentaron usar las urnas para cambiar el sentido de las políticas aprendieron que un cambio de gobierno no implica necesariamente un cambio de rumbo económico. Los gobiernos de países que recibieron un rescate financiero perdieron su capacidad de iniciativa política y, durante ese periodo, los ciudadanos vivieron en una democracia ineficaz.

Los partidos políticos, sobre todo los que estaban en el gobierno, pero también los principales partidos de la oposición se enfrentaron a dilemas relevantes durante la tramitación, aceptación y gestión de los rescates financieros. Estos partidos tuvieron que elegir entre observar las demandas que le exigían sus ciudadanos y optar por la representatividad política o asumir sus obligaciones institucionales y optar por la responsabilidad económica. Al elegir la segunda sobre la primera, los partidos políticos, sobre todo los partidos socialdemócratas, sufrieron fuertes reveses electorales.

Estos efectos, sin embargo, revelan unas dinámicas más profundas que afectan a la relación entre los procedimientos democráticos y los distintos niveles en los que se toman las decisiones políticas. En un contexto donde la globalización económica es inevitable y todos los países se caracterizan por disfrutar de altos niveles de dependencia económica, los países pueden optar por estrategias de coordinación e integración institucional para fortalecer sus niveles de competitividad internacional. Estos procesos de integración institucional como los analizados en la sección anterior suponen, sin embargo, un cuestionamiento del modelo de representación política tradicionalmente observado en las democracias industrializadas. Frente a un modelo de representación basado en



la aceptación de un mandato y en la existencia de una relación de agencia, aparece un nuevo modelo basado en la competencia y en el conocimiento experto o técnico. Cuanto mayor es la integración política supranacional, más se debilita el nexo de representación política y más aumenta la importancia en el proceso de toma de decisión de organismos tecnocráticos.

Estos elementos ayudan a elaborar un argumento explicativo que pueden contribuir a explicar cómo los partidos tradicionales, pero sobre todo los socialdemócratas, perdieron parte de su influencia a partir de la Gran Recesión. En el momento en que la globalización económica es inevitable, los principales partidos de gobierno y oposición realizaron reformas institucionales que les permitió ajustarse a las nuevas normas de competición internacional. Estos cambios afectaron, entre otros factores, a los tipos de cambio, las tarifas comerciales o la regulación de los mercados laborales o financieros. También, en el caso de la Unión Europea, incluyó mayores transferencias económicas y políticas de los estados miembros a las instituciones comunitarias siendo el caso más paradigmático la eliminación de la moneda nacional en favor de una divisa común, el Euro, en un grupo de países.

Estos procesos de convergencia institucional y de transferencias políticas y económicas del nivel nacional al nivel supranacional cuestiona la concepción tradicional de la representación política donde los votantes tienen la expectativa de observar una política que representa la preferencia con mayor intensidad y los partidos observan esas preferencias para ofertar programas que les permitan gobernar. Asumir mayores niveles de integración política implica que el nivel de toma de decisión, sobre todo de cuestiones económicas, se traslada del nivel nacional al nivel supranacional. Esta convergencia institucional reduce el margen de maniobra de partidos políticos al asumir que organismos tecnocráticos asumen un papel más relevante en el diseño de las políticas nacionales. Además, estos procesos de integración política tienen unos costes muy altos si un país decide abandonarlos.

Para los votantes, los procesos institucionales que son necesarios observar para beneficiarse de la globalización se traducen en un cuestionamiento del peso de sus preferencias en el diseño de políticas relevantes como las relativas al gasto público. En estos escenarios hiperglobalizados, las decisiones sobre estas políticas no solo tienen en cuenta las preferencias ciudadanas sino también las



de actores que no son directamente elegidos por los ciudadanos y que escapan del control político pero que, además, pueden estar en conflicto con las demandas ciudadanas. Los ciudadanos se enfrentan al dilema de mayor beneficio económico a costa de menores niveles de control político.

Este equilibrio ha funcionado bien sobre todo en momentos de crecimiento económico, aunque también en situaciones de crisis económicas locales. Cuando así ha sido, los gobiernos y las instituciones han sido representativos y los ciudadanos han tenido mecanismos para evaluar el cumplimiento de sus demandas. Sin embargo, este equilibrio se ha roto en el momento en que una crisis económica global ha puesto de manifiesto el peso de las instituciones supranacionales en el proceso de toma de decisión política. Es en ese momento, cuando los ciudadanos han aprendido que sus preferencias son ignoradas en las políticas utilizadas para afrontar el impacto de la crisis económica. En particular, este aprendizaje fue intenso en los países donde las instituciones comunitarias decidieron imponer un rescate financiero como mecanismo para salvaguardar la estabilidad del Euro (Pisani-Ferry 2014).

La evidencia empírica comparada es muy contundente señalando los efectos políticos derivados de la exposición a los rescates financieros. Aquí señalo dos que afectan de forma significativa al funcionamiento de la democracia. En primer lugar, la figura 5 muestra los niveles de confianza en los partidos políticos para dos grupos de países: aquellos que impulsaron los rescates financieros¹⁸ y los que fueron sus receptores¹⁹. El gráfico es revelador al mostrar cómo en los países que no se vieron afectados por los rescates, los niveles de confianza en los partidos políticos se mantuvieron estables durante todo el periodo de la crisis económica. Sin embargo, esos niveles se desploman de una manera dramática en los países que recibieron asistencia financiera. Aunque el gráfico muestra el desplome durante el comienzo de la crisis económica, los distintos análisis revelan que las caídas más pronunciadas se produjeron entre los años 2010 y 2014, justo cuando los rescates financieros estuvieron vigentes²⁰.

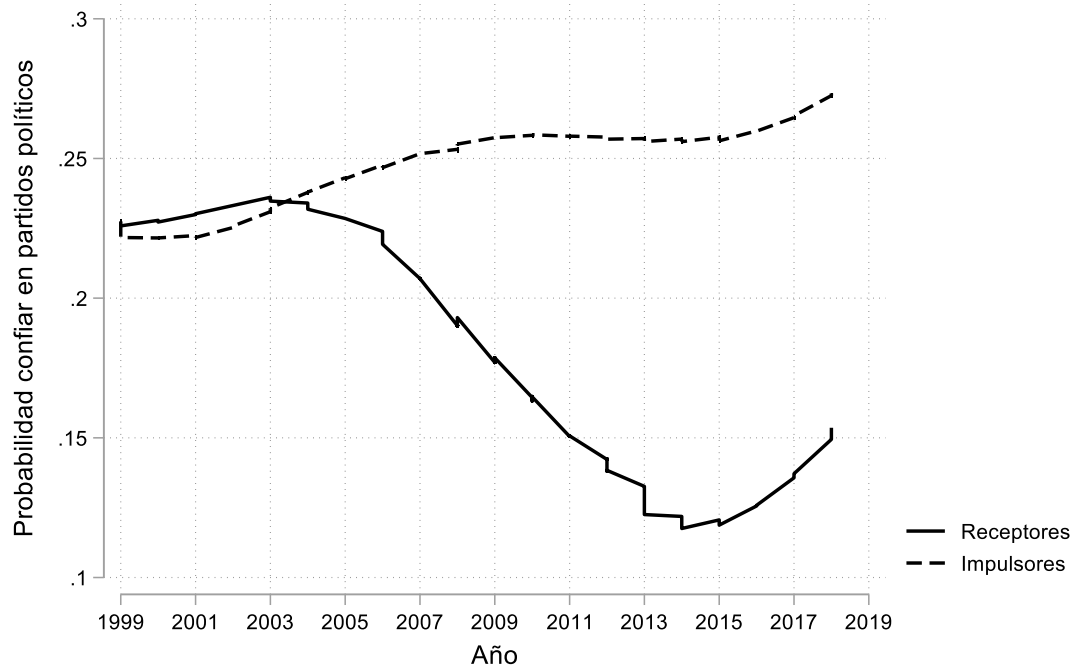
¹⁸ *Austria, Alemania, Bélgica, Francia, Finlandia, Holanda, Italia y Luxemburgo.*

¹⁹ *Grecia, Irlanda, Portugal y España.*

²⁰ *En Grecia, la monitorización fiscal duró hasta 2018.*



Figura 5 – Confianza en los partidos políticos 1999-2018



Fuente: Eurobarómetros 1999-2018

Una tendencia similar se observa en la figura 6 que muestra los valores de confianza en los gobiernos nacionales. Los niveles de confianza se mantienen estables en países impulsores, pero se desploma en los países receptores durante la época en la que las medidas de ajuste impuestas por los rescates financieros estuvieron vigentes.

Es interesante, finalmente, observar las variaciones de estos indicadores una vez los rescates acabaron. Como se puede apreciar en ambas figuras, los valores tienden a crecer. Sin embargo, lo hacen a un ritmo muy lento y al menos en 2018, la confianza en los partidos políticos y los gobiernos nacionales eran todavía significativamente inferiores a los niveles observados en 2007, el año anterior al comienzo de la crisis económica. Esto fortalece la idea de que los rescates financieros efectivamente sirvieron para actualizar el conocimiento del funcionamiento del proceso de toma de decisiones políticas en países cuyas economías fueron intervenidas.



Figura 6



Fuente: Eurobarómetros 1999-2018

LA CAMISA DE FUERZA DE LA SOCIALDEMOCRACIA

El pragmatismo programático que explica las decisiones de la socialdemocracia para confluir en el diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM) ilustra bien los procesos de convergencia institucional y cooperación internacional que se hicieron en Europa con el fin de convertirse en un actor económico global. Además, como se ilustraba en las Figuras 3 y 4 estos procesos de convergencia no impidieron a los partidos socialdemócratas continuar implantando y desarrollando políticas destinadas a reducir las desigualdades. La adopción del Euro no impidió, por ejemplo, al gobierno socialista de Rodríguez Zapatero (2004-2011) poner en marcha la llamada Ley de Dependencia que supuso una ampliación considerable de la cobertura asistencial a los ciudadanos directa o indirectamente afectados por alguna incapacidad.

De hecho, cuando estalló la crisis financiera global en 2009, la reacción inmediata de gobiernos con presencia de partidos socialdemócratas fue la implantación de políticas contra-cíclicas de corte keynesiano. Ese fue, por ejemplo, el caso de España, pero también Austria y Alemania donde los partidos socialdemócratas SPÖ y SPD gobernaban en gran coalición con los principales partidos conservadores. En estos países, los paquetes de estímulo fiscal que se emplearon en 2009 oscilaron entre el 2.44% del PIB (España), 1.63% (Austria) y



1.58% (Alemania)²¹. Sin embargo, cuando la crisis financiera devino en crisis monetaria en el seno de la UEM, los mecanismos institucionales para salvaguardar la moneda única se activaron y los partidos tuvieron que enfrentarse al dilema de usar recursos para hacer frente a las demandas ciudadanas del momento o actuar de forma responsable y asumir sus obligaciones institucionales para mantener la estabilidad monetaria.

Este era un dilema especialmente complicado para los partidos socialdemócratas en tanto un comportamiento responsable implicaba la implantación de políticas severas de ajuste fiscal. Estas medidas suponen una desviación significativa de la tradición socialdemócrata. Históricamente, la respuesta típica de la socialdemocracia en momentos de crisis había consistido en incrementar el gasto público con el fin de estimular el consumo, pero también para mantener los niveles de protección social sobre todo a los sectores más vulnerables. Frente a esta línea de acción, las políticas que, finalmente, se adoptaron para reducir las incertidumbres que ponían en riesgo la estabilidad del Euro se basaron en la implantación de drásticas medidas de austeridad. Los gobiernos combinaron políticas de reducción del gasto social con subidas de impuestos que tuvieron efectos inmediatos en las prestaciones sociales que recibían no sólo las clases más vulnerables, sino también las clases medias, grupos que tradicionalmente han apoyado a los partidos socialdemócratas.

La figura 7 muestra los niveles de ajuste fiscal llevados a cabo en los países de la zona euro donde había gobiernos participados directa o indirectamente por partidos socialdemócratas. El gráfico distingue, además, entre los países donde la austeridad formó parte de las condiciones para recibir asistencia financiera y los países que impulsaron y apoyaron estas medidas de choque²². Es llamativo, en primer lugar, que las medidas de ajuste fiscal se produjeron en ambos grupos de países. Esto es importante porque demuestra que los partidos socialdemócratas fueron incapaces de coordinar una respuesta distinta a la austeridad durante este periodo. Lógicamente, lo más llamativo de esta figura es que si la austeridad se observó de forma generalizada, su intensidad fue muy

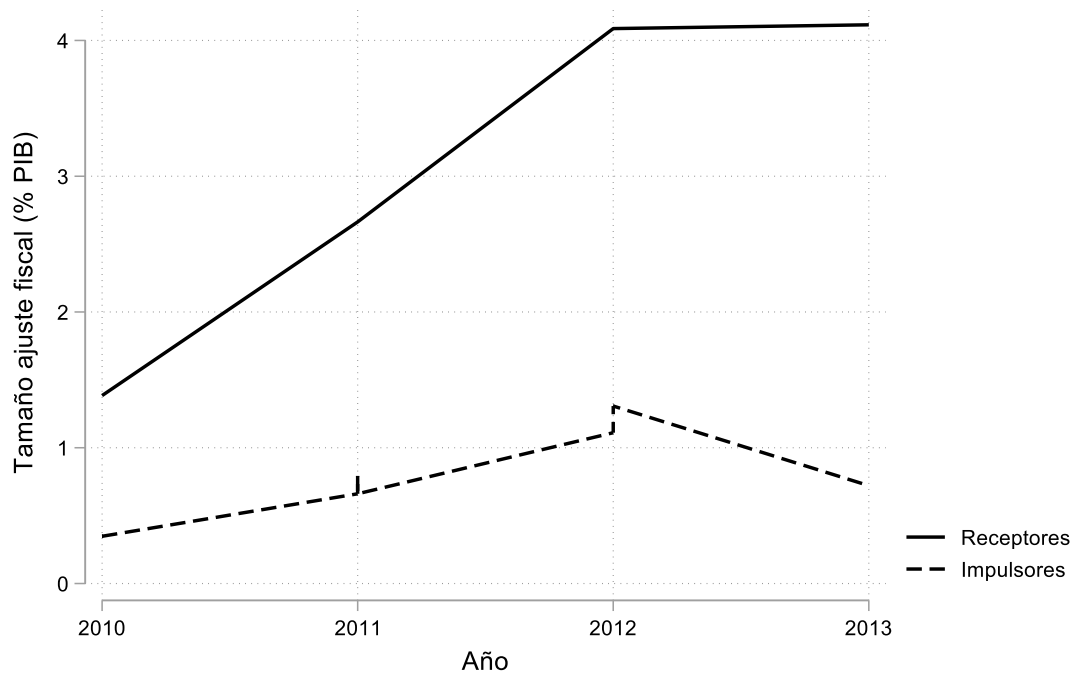
²¹ Ver Cwik and Wieland (2011)

²² Los países considerados aquí y para los que hay datos disponibles son Portugal, España (países receptores) y Austria, Alemania y Bélgica (países impulsores).



distinta dependiendo de si formaba parte del pliego de condiciones necesarias para recibir asistencia financiera o no.

Figura 7 – Austeridad en gobiernos con participación socialdemócrata.



Fuente: Alesina et al 2019

Lo más relevante en la adopción de estas medidas severas de ajuste fiscal, además, es que no respondían a ningún mandato electoral sino que provenían de directrices de organismos técnicos y no sujetos al control político. Que las decisiones políticas estén motivadas por organismos técnicos no tiene por qué suponer un problema para el funcionamiento democrático. De hecho, es normal que las democracias avanzadas tengan este tipo de instituciones que están diseñadas para actuar con independencia del poder político. La experiencia de los bancos centrales independientes es un claro ejemplo de cómo gobiernos deciden ceder la política monetaria a organismos independientes como señal de credibilidad.

Sin embargo, las decisiones de estos organismos si bien no tienen en cuenta necesariamente las preferencias de los ciudadanos sí actúan teniendo en cuenta qué es beneficioso para el país. Incluso en estos casos, los votantes pueden seguir utilizando criterios retroactivos para evaluar la gestión de los gobiernos y renovar, o no, su apoyo a los mismos. Y si, durante este ejercicio de rendición de cuenta, una mayoría de electores considera que la gestión de los gobiernos no ha sido la esperada su voto en contra abre la puerta a una alternativa política.



Esta importante dinámica sobre la que se sustenta la democracia se vio interrumpida durante la crisis monetaria ya que los votantes descubrieron que, con independencia, de qué opción votaran, las políticas económicas implantadas para corregir los desajustes macroeconómicos que ponían en riesgo la estabilidad del Euro seguían inalteradas.

Y puesto que en ese menú de políticas se encontraban medidas de austeridad como las observadas, la exposición a los rescates financieros sirvió como mecanismo para revelar una respuesta institucional no observada hasta el momento y ello generó grandes tasas de desafección con el funcionamiento de la política. En la sección anterior, las figuras 5 y 6 mostraban como la confianza en los partidos y gobierno nacional se desplomaba en países donde se producía una intervención económica. Pero recientes investigaciones apuntan también a caídas relevantes y significativas en la valoración que hacen los ciudadanos sobre el funcionamiento de la democracia.

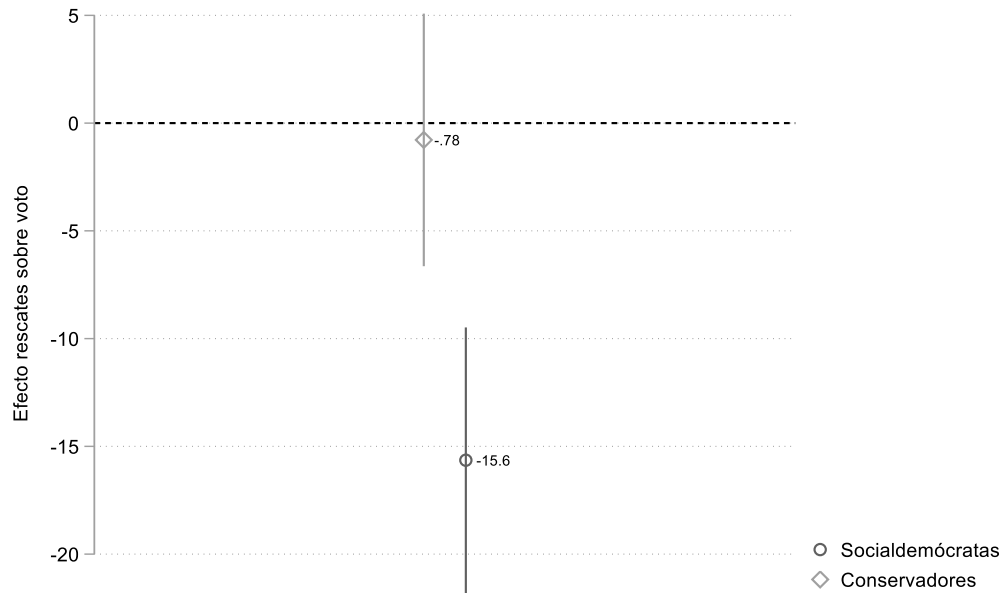
Este enfado institucional se plasma en un castigo electoral a los partidos que, durante décadas, protagonizaron el diseño institucional de la Unión Europea. El castigo afectó, de hecho, a estos partidos con independencia de si el país al que pertenecían había recibido un rescate financiero o no, aunque la intensidad de la pérdida de apoyos electorales fue más acuciada en los partidos políticos de países económicamente intervenidos.

El castigo electoral fue, además, asimétrico. Los partidos conservadores perdieron una parte considerable de votos pero no sufrieron el desplome electoral de los partidos socialdemócratas. El ejemplo más obvio se encuentra en Grecia donde el PASOK que gobernó el país entre 2009 y 2011, recibió un 13% de los votos en las elecciones de 2012 después de ganar el 44% de los sufragios en las elecciones legislativas de 2009. En Portugal, el PS perdió casi 7% de los votos entre 2009 y 2011 y en España, el PSOE que había ganado las elecciones en 2008 con un 44% de los votos, recibió apenas el 29% de los sufragios en 2011. La decisión de los partidos socialdemócratas de optar por la responsabilidad económica que impusieron instituciones supranacionales que no consideraron las preferencias nacionales tuvo, así, un alto coste electoral. En un estudio reciente, Alonso y Ruiz-Rufino (2020) estiman el efecto que la exposición a los rescates financieros tuvo sobre las fortunas electorales de los partidos socialdemócratas y conservadores. La figura 8 muestra como la caída de apoyos



en los partidos socialdemócratas fue, en promedio, superior al 15% mientras que no tuvo un efecto relevante para los partidos conservadores.

Figura 8 – Tamaño del efecto electoral de la exposición a los rescates financiero.

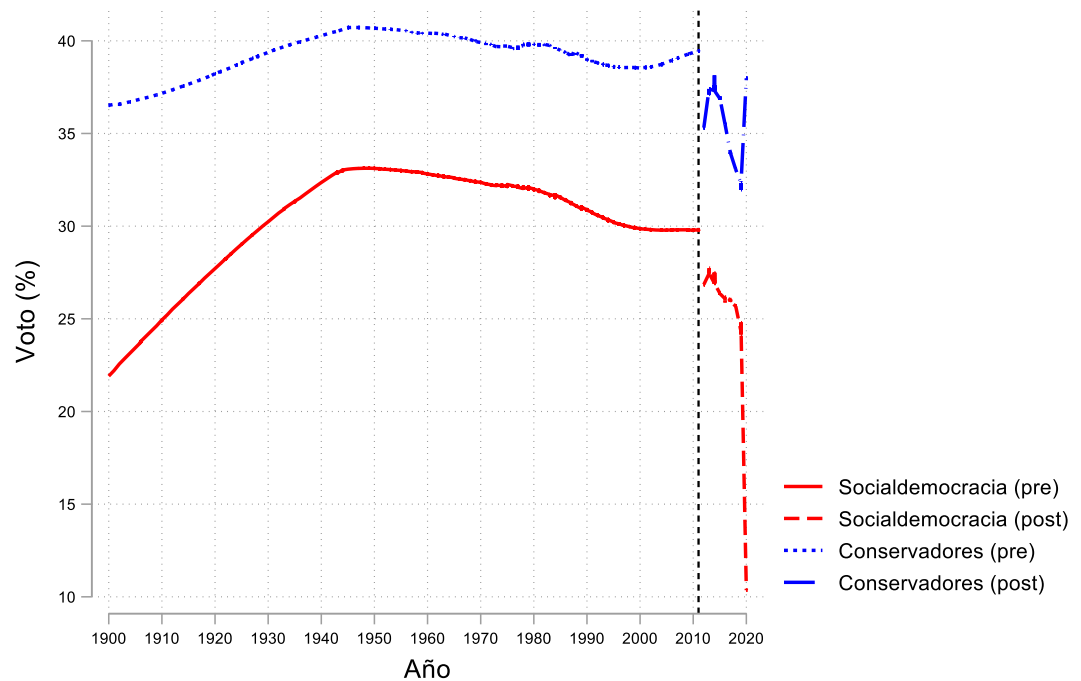


Fuente: Alonso & Ruiz-Rufino 2020

Finalmente, si bien los ciudadanos castigaron a los partidos socialdemócratas como consecuencia de las políticas que, desde instancias distintas a las nacionales, se usaron para estabilizar el Euro, la caída en los apoyos electorales a estos partidos fue generalizada en toda la zona Euro. La figura 9 muestra la evolución electoral de los partidos socialdemócratas y conservadores en los países que adoptaron el Euro entre 1999 y 2001. Los datos revelan cómo a partir de 2011, una vez los ciudadanos ya son conscientes de las consecuencias económicas del primer rescate a Grecia, así como los rescates a Portugal y a Irlanda, la caída de apoyos a la socialdemocracia es dramática y sostenida mientras que es tenue en los partidos conservadores.



Figura 9 – Evolución electoral de los partidos conservadores y socialdemócratas en países de la zona Euro.



Fuente: ParlGov - www.parl.gov.org

EL RETO DEMOCRÁTICO DE LA SOCIALDEMOCRACIA

A pesar del colapso electoral de la socialdemocracia a partir de 2011, su influencia aún sigue siendo relevante en el seno de la zona Euro. A comienzos de 2020, la socialdemocracia gobierna en Portugal, España y Finlandia y, además, es un socio de gobierno en Alemania e Italia. Sin embargo, su influencia está muy mermada. En Portugal, el gobierno que surgió tras las elecciones de 2009, permitió gobernar a José Sócrates en solitario con 97 escaños. En las elecciones de 2015, el Partido Socialista Portugués volvió al gobierno, pero formando una coalición con un bloque de izquierdas. En España, donde en 2008 el PSOE obtuvo 169 escaños y permitió a Rodríguez Zapatero gobernar en solitario, el retorno al gobierno de este partido siguió un patrón parecido al de Portugal. En las elecciones de Noviembre de 2019, Pedro Sánchez obtuvo una victoria con 120 diputados que abrió la puerta al primer gobierno de coalición en la historia política reciente del país.

La discusión anterior que analiza cómo la actitud pragmática de los partidos socialdemócratas puede explicar parte de su colapso electoral permite abrir varias reflexiones.



La primera es que el proceso de integración europea que fue necesario realizar para beneficiarse de la globalización económica no ha perjudicado a los partidos socialdemócratas. Como se ha mostrado en este papel, los procesos de convergencia institucional y la capacidad de estos partidos para ajustar sus programas a distintos paradigmas políticos no han impedido el desarrollo de programas socialdemócratas. Así mismo, el apoyo electoral a este proyecto político se ha mantenido estable sobre todo en países con tradición socialdemócrata.

La segunda reflexión es que el excesivo énfasis en dotar a instituciones supranacionales con un claro perfil tecnocrático y, sobre todo, contramayoritario, ha resultado en un debilitamiento de la relación que tradicionalmente existía entre los partidos políticos y los gobiernos nacionales. Durante la vigencia de los acuerdos de Bretton-Woods, la fortaleza de los gobiernos nacionales era proporcional a la capacidad de los partidos políticos para actuar como mecanismos de transmisión de las preferencias de los ciudadanos. Partidos políticos que gozaban con una implantación amplia en la sociedad eran instrumentos eficaces no solamente para transformar demandas ciudadanas en acciones políticas sino también para asegurarse que, una vez en el poder, los gobiernos no solamente eran responsables sino también representativos. La combinación de responsabilidad y representatividad eran, pues, elementos fundamentales en el ejercicio de rendición de cuentas sobre el que se fundamenta la democracia actual.

La creciente convergencia institucional ha debilitado este vínculo hasta el punto de que en momentos de máxima incertidumbre económica y cuando mayores esfuerzos de protección social se demandan, los gobiernos no han tenido margen para actuar con las exigencias de las bases de su partido. Dado el compromiso de los partidos socialdemócratas con el mantenimiento de la protección social, esta divergencia entre las demandas de las bases electorales de la socialdemocracia y la acción del gobierno ha sido perjudicial para el éxito electoral de estos partidos.

El futuro del proyecto socialdemócrata no tiene, sin embargo, por qué ser pesimista. Durante la toma de posesión de su primer gobierno en 1969, Willy Brandt retó a los alemanes a atreverse a más democracia. La socialdemocracia puede tener una oportunidad si, además de ser pragmática, fortalece y renueva



su compromiso histórico con los principios democráticos y promueve instituciones donde la representatividad de los ciudadanos sea relevante sobre todo en los momentos de mayor incertidumbre económica. Esto quiere decir, por ejemplo, fortalecer los partidos políticos a nivel supranacional para representar no solamente los intereses nacionales sino, sobre todo, los intereses de los distintos grupos sociales. O también, promover mecanismos de control político a niveles supranacionales que devuelvan a los ciudadanos la capacidad de elegir políticas diferenciadas.



BIBLIOGRAFÍA

- Adereth, Maya, ed. 2020.** *Market Economy, Market Society: Phenomenal World* Volumes.
- Alonso, Sonia, and Rubén Ruiz-Rufino. 2020.** "The costs of responsibility for the political establishment of the Eurozone (1999–2015)." *Party Politics* 26 (3):317-333. doi: 10.1177/1354068818766182.
- Cwik, Tobias, and Volker Wieland. 2011.** "Keynesian government spending multipliers and spillovers in the euro area." *Economic Policy* 26 (67):493-549.
- Hodson, Dermot. 2015.** "Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change and Continuity." In *Policy-making in the European Union*, edited by Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young, 166-195. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben. 2001.** "The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective." In *Social Democracy in Neoliberal Times*, edited by Andrew Glyn. Oxford: Oxford University Press.
- McNamara, Kathleen R. 2006.** "Economic Governance, Ideas and EMU: What Currency Does Policy Consensus Have Today?*" *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44 (4):803-821. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00663.x>.
- Pisani-Ferry, Jean. 2014.** *The Euro Crisis and Its Aftermath*. New York: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 1985.** *Capitalism and social democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2001.** "How Many Ways Can Be Third?" In *Social Democracy in Neoliberal Times*, edited by Andrew Glyn. Oxford: Oxford University Press.

