
CRÍTICA DE LIBROS

José María MARAVALL
El control de los políticos
Madrid, Taurus, 2003

Cualquier observación de la democracia española ofrece dos aspectos llamativos: una estabilidad encomiable junto con un nivel de calidad a veces inquietante. Así, tenemos, por un lado, que de los veinticinco años de vigencia de la Constitución, más de veinte han estado marcados por largas estancias de los dos principales partidos en el gobierno nacional, como si la inestabilidad y la convulsión del pasado, en los siglos XIX y buena parte del XX, hubiesen extremado la prudencia de los españoles, que se muestran desconfiados y cautelosos ante los cambios políticos y que, por ello, tienden a cerrar filas con el gobierno de turno en momentos de incertidumbre. Si hubiera que subrayar una característica del comportamiento electoral de los españoles durante este tiempo, sería, sin duda, la aversión al riesgo, consecuencia lógica de una larga memoria de inestabilidad y fracaso. De ahí, en parte, tan pasmosa estabilidad.

En tanto que, por otro, la democracia se resiente con frecuencia en su dimensión cualitativa hasta el punto de que su

deterioro ha terminado por convertirse en una de las denuncias habituales de la oposición. Con esta preocupación de fondo, libros como el que comentamos de José María Maravall merecen una acogida calurosa, no sólo por su calidad intrínseca, de la que enseguida nos ocuparemos, sino también por su contribución a este debate sobre la calidad de la democracia. Para el lector que no esté en antecedentes, conviene comenzar diciendo que José María Maravall es uno de los más acreditados cultivadores de la sociología política en España, y en la actualidad dirige el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March). Previamente, fue miembro de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE (1979-1984 y 1988-1994) y ministro de Educación de los primeros gobiernos socialistas (1982-1988). Su libro aúna, por tanto, la doble faceta del analista de la política y del que ha pasado por ella en posiciones de privilegio. De ahí su particular interés, como enseguida se verá.

El libro de Maravall recoge contribuciones publicadas previamente en

Revista Internacional de Sociología (RIS)
Tercera Época, nº 37, Enero-Abril, 2004, pp. 247-272.

inglés¹, ligeramente reelaboradas para su versión española y completadas con un nuevo capítulo. El primer capítulo (“Las estrategias de supervivencia política”), que proporciona el argumento general del libro, estudia las estrategias de los políticos en contextos de información asimétrica que dificultan su control por parte de los ciudadanos. El segundo estudia las reacciones de los votantes a las políticas económicas de sus gobiernos. El tercero examina si la democracia interna de los partidos puede ayudar a los ciudadanos a controlar al Gobierno. El libro termina con un análisis del Estado de derecho como arma de lucha política. Cada uno de estos capítulos representa, por separado, una contribución valiosa acerca de los problemas de la democracia liberal en países como el nuestro, pero hubiera sido deseable, de cara a su presentación en castellano, que el autor, además de hacer alguna actualización que luego comentaremos, hubiese hecho un mejor engarce entre las distintas piezas del libro.

A fin de centrar la discusión, podemos partir de la distinción convencional entre las dos maneras de entender la representación democrática: como mandato o como control. La idea de *representación como mandato* opera sobre el doble supuesto de que la acción de los gobiernos se ajusta a sus promesas electorales y de que éstas concuerdan con los intereses de los

electores. El problema es que las condiciones que definen lo que es mejor para los electores son cambiantes, y aunque los votantes pueden disgustarse con gobiernos que abandonan sus promesas, es poco probable que los castiguen si observan que su bienestar mejora con ello (Manin *et al.*, 1999: 35 ss).

La idea de la *democracia como control* opera, en cambio, sobre el simple supuesto de que los electores reelegirán a los gobernantes si su actuación consigue una evaluación favorable. En ocasiones, no hace falta que sea una evaluación positiva; basta con que los electores estén convencidos de que la oposición no lo hubiera hecho mejor. Dicha evaluación puede incluir, tal como señala Maravall, juicios exonerativos (cuando los electores no hacen responsable al gobierno de determinadas condiciones adversas) o cálculos intertemporales (cuando perciben que decisiones impopulares pueden dar resultados positivos más adelante).

Huelga decir que esta idea del voto como instrumento de control está expuesta a objeciones y críticas. La más habitual apunta a que el voto es un instrumento romo que no permite distinguos entre los diversos aspectos de la acción de gobierno (Manin *et al.* 1999: 49). El problema es que votar por separado, pongamos por caso, las políticas sociales y la política fiscal daría lugar a previsibles inconsistencias, tal como ocurre con ese procedimiento disparatado, que algunos llaman “democracia directa”, que se practica en California en las últimas décadas. De ahí que la discusión derive con frecuencia hacia fórmulas capaces de afinar la función

¹ En concreto los capítulos 1, 2 y 4 corresponden, respectivamente, a Maravall (1999, 2001) y Maravall y Przeworsky (2001).

de control y, más concretamente, hacia las llamadas *agencias de control* (Manin *et al.*, 1999: 50). Estas agencias tienen como tarea principal mejorar la capacidad de la opinión pública a la hora de juzgar la situación de la economía, el papel de los medios, etc., que constituyen algunos de los objetos de estudio de Maravall.

De hecho, los intentos de explicar el voto al margen de las condiciones en que opera la opinión pública han sido infructuosos (Cheibub y Przeworsky, 1999). ¿Se puede deducir, como sugieren estos autores, que a los gobiernos no se les hace responsables de su gestión de la economía o que no pagan por ello? Más razonable parece suponer que este tipo de estudios no puede pasar por alto las condiciones que hacen posible el control democrático, tales como la existencia de una opinión pública debidamente informada y capaz de discernir sobre las políticas económicas. El problema queda más claro en el estudio que Susan Stokes (1999) hace de la experiencia de varios países sudamericanos (Argentina, Perú...) donde partidos que se presentaron a las elecciones con un programa hicieron lo contrario de lo prometido y consiguieron la reelección por ese camino. Es evidente que los electores estaban mal informados sobre las opciones que se les presentaban, toda vez que algunos líderes optaron por prometer lo que los electores querían escuchar (mientras se preparaban para hacer lo contrario), en lugar de ser rigurosos y arriesgarse a perder las elecciones (como le ocurrió a Vargas Llosa frente a Fujimori).

Pero, por lo general, la capacidad de manipulación de los partidos, entendida como la capacidad para apartarse de las demandas y expectativas del votante medio, así como para eludir los costes que se pudieran derivar de ello, no suele llegar tan lejos. Maravall aprovecha la experiencia de la etapa socialista española para ilustrar el repertorio de procedimientos al alcance de los gobiernos a la hora de eludir los costes electorales derivados de su falta de *responsiveness*, que podríamos traducir por acomodación o *receptividad* a las preferencias del votante medio. ¿Por qué esta falta de *receptividad* de los gobiernos, si saben que con ello arriesgan su reelección? Maravall ofrece varias respuestas: detrás de cada gobierno suele haber un partido cuyos intereses difieren de los del votante medio, en virtud del grado mayor o menor de ideologización de sus militantes y dirigentes (p. 28). Por el lado de la oposición, tampoco la representación del votante medio está asegurada, especialmente si tenemos en cuenta el extraordinario protagonismo que los medios de comunicación han adquirido en la tarea de control del gobierno, lo que lleva a Maravall a la conclusión de que la oposición sigue, más que lidera, la pauta señalada por los medios de comunicación (p. 24). A lo que habría que añadir que si alguna función de representación cabe atribuir a la prensa sería la de sus lectores, más que la del votante medio.

En su repaso de la etapa socialista, Maravall identifica una gama de recursos al alcance del partido gobernante para eludir el coste de su falta de (o, cuando menos, su déficit de) respuesta

a las demandas y expectativas del votante medio: algunos ya han sido mencionados, como los juicios exonerativos (el argumento de la “herencia recibida”) o los cálculos intertemporales (el argumento de la “luz al final del túnel”), que los socialistas utilizaron para eludir algunas críticas. Otros son más discutibles, como cuando Maravall se refiere a las “estrategias de compensación”, ejemplificadas por políticas sociales más o menos generosas tendientes a compensar la impopularidad de las políticas económicas de ajuste. Presentar las políticas sociales como si de una graciosa concesión se tratara (*op.cit.*: 58 ss) parece, cuando menos, exagerado y pasa por alto las tensiones en el seno del gobierno entre “social-liberales” y “guerristas”, así como la movilización sindical a favor de dichas políticas (Hamann, 2000).

No menos discutible resulta la manera como Maravall pone en relación la marcha de la economía y los resultados electorales, especialmente si tenemos en cuenta que dicha relación constituye el objeto de su segundo capítulo (de los cuatro de los que se compone el libro). Sorprende, en particular, su intento de disociar ambas, poniendo el énfasis en la pésima situación económica de 1993, cuando Felipe González ganó por última vez, por contraste con “la acusada recuperación económica” de 1996, cuando perdió (p. 58). Paradoja que se explicaría, en lo que se refiere a 1993, por la ya célebre campaña electoral de aquel año (pp. 43 y 63), cuyo “efecto González” ha sido reiteradamente puesto de relieve en el entorno del propio Maravall (Barreiro

y Sánchez-Cuenca, 1998; Fernández, 2001). En tanto que lo ocurrido en 1996 se explicaría por los escándalos (p. 67). ¿No sería más lógico pensar que si el partido socialista perdió las elecciones de 1996 fue, entre otras cosas, porque en ningún momento llegó a persuadir a la opinión pública de la recuperación económica a que se refiere Maravall y no sólo por los escándalos?²

En último término, si los gobiernos socialistas no estuvieron sujetos a un mayor control no fue sólo por la capacidad de sus dirigentes para eludirlo, sino también por la ineficacia de la oposición, especialmente en la primera mitad de la etapa socialista, de manera similar a lo que está ocurriendo en la actualidad con las tornas del poder cambiadas. A fin de cuentas, nada es tan importante a la hora de castigar los errores e incumplimientos de un gobierno como que la oposición esté disponible para reemplazarlo, es decir cuente con la confianza de los electores y sea merecedora del triunfo electoral.

Pero lo verdaderamente importante, en un estudio de este tipo, es, como señala Maravall, que no se puede entender el funcionamiento del control democrático sin poner en relación las estrategias de los partidos con la dinámica de la opinión pública, relación que Maravall ilustra con el referéndum de la OTAN. Al mostrar no sólo el carácter

² De hecho, la percepción de la situación económica fue muy negativa hasta la primavera de 1997. En cuanto al peso relativo de los factores económicos y de los escándalos, véase el estudio de Caínzos y Jiménez (2000).

dinámico de la opinión pública, sino también de los propios dirigentes, que saben adaptarse en cada momento a las dificultades del entorno, Maravall consigue ahí las mejores páginas de su libro, acercándose con ellas al estudio canónico de Jacobs y Shapiro (2000) sobre la política americana de los años noventa.

El capítulo 2 (“Premios y castigos electorales”) se propone un estudio de “cómo reaccionan los votantes a las políticas de sus gobiernos”. Pero, de hecho, esa no es la variable independiente del análisis que nos ofrece Maravall, que toma como referencia la valoración tanto prospectiva como retrospectiva de la situación económica a lo largo de los gobiernos de la UCD y del PSOE. Esto es crucial para la explicación del voto (que es el propósito último del capítulo), voto que no depende tanto de la situación económica *per se* como de la existencia de un clima de confianza acerca de la capacidad de los partidos, y del gobierno en particular, para gestionar la situación económica.

A lo que hay que añadir un problema adicional: ¿no hubiera sido preferible tratar de explicar el cambio de voto, en lugar del voto mismo? Tampoco esta cuestión es banal, como veremos enseguida. Pues si la pretensión es la explicación del voto mismo, el autor habrá de encontrarse, una y otra vez, con un problema de causalidad circular, toda vez que podemos tanto explicar el voto por la percepción de la situación económica como ésta por aquél (pp. 97, 107 y 108), para terminar concluyendo que “el modelo de voto económico no

es suficiente” y que “las reacciones de los votantes están mediatizadas por sus lealtades políticas y su ideología” (p. 110). Esta perspectiva pasa por alto uno de los principales hallazgos empíricos del estudio, tal como se puede apreciar en la tabla 2 (p. 103), pero que resultaría mucho más perceptible de haber adoptado la perspectiva del cambio de voto. Pues, tomando como referencia las cuatro fases en que se divide la etapa socialista (columnas 2 a 5 de dicha tabla 2), podemos observar que a lo largo de dicha etapa las distintas modalidades de voto económico identificadas por Maravall alcanzan sus valores máximos por este orden: a) “intertemporal” o “exonerativo” en la fase inicial de crisis (1982-1986) (efecto de la “herencia recibida”); b) “normal” en la fase expansiva del ciclo económico (1986-1991); c) “indeciso” en la nueva fase de crisis (1992-1993); y d) “oposicionista” en la fase de recuperación (1993-1994, que Maravall denomina “expansión” forzando un poco la semántica), en la cual las variables de situación política impiden todavía la percepción de la expansión en ciernes.

De ahí cabría deducir una interesante correlación entre ciclo económico y ciclo político (conviene recordar que ni los gobiernos de la UCD ni los del PSOE sobrevivieron a las respectivas crisis económicas), en virtud de la cual el ciclo político comienza con un aumento significativo de juicios “intertemporales” tendentes a exonerar al nuevo gobierno de la “herencia recibida” y termina con un aumento significativo de juicios “oposicionistas” cuando el deterioro de la situación

política conduce a la desconfianza en el gobierno para gestionar la crisis, con relativa independencia de los datos objetivos de situación económica.

En suma, haber tomado como variable independiente el juicio sobre la capacidad de los partidos para gestionar la economía y como variable dependiente el cambio de voto hubiera mejorado sensiblemente la capacidad explicativa del *voto económico* que Maravall se proponía discutir. Se trata, sin duda, del capítulo más flojo del libro.

El capítulo 3 (“Las consecuencias políticas de la democracia interna en los partidos”) se propone analizar las relaciones entre gobierno, votantes y partido desde la perspectiva de la teoría del apoderamiento (*agency theory*³). En su formulación elemental, la teoría parte del supuesto de que la vida política consiste en una serie de contratos. Convencionalmente, el “comprador” de bienes o servicios se designa como el *principal*, y el que los provee es el *agente*; la relación entre ambos se rige por un contrato que especifica lo que el agente debería hacer y lo que el principal hará a cambio. Maravall sostiene que los *principales*, (los votantes y los militantes de los partidos en este caso) intercambian votos positivos o nega-

tivos, en las elecciones generales y en las internas, de manera que sancionan o recompensan al Gobierno en cuestión, que tiene que atender simultáneamente las demandas de los dos *principales*.

El problema es que estos últimos se enfrentan a costes de especificación para identificar los actos del *agente* que satisfarían sus preferencias y a costes de supervisión para asegurar el cumplimiento del acuerdo. En el caso de los votantes, la descripción del modelo resulta poco plausible aunque sólo sea porque, como votantes individuales, sus posibilidades de influir sobre los resultados de las elecciones son mínimas. Cuesta imaginar al votante medio como deseoso de maximizar su implicación política y electoral, estudiando las cuestiones y propuestas a debate y los candidatos elegibles, esto es, pagando los costes de especificación, para, acto seguido, organizarse y así afrontar los costes de supervisión a fin de evitar que el *principal* se desvíe de sus preferencias⁴. ¿No sería más lógico que los votantes se ahorrasen en lo posible esta acumulación de costes?

Diferente es el caso de los militantes. Por más que valoremos la democracia interna en los partidos, es difícil sustraerse a la idea de que, en el

³ Aunque Maravall emplea el anglicismo “teoría de la agencia”, en castellano se podría hablar de *apoderamiento*, que es la relación que se establece entre el principal y el agente. No se olvide que se trata de aplicar los modelos derivados de la racionalidad fiduciaria y contractual a la política.

⁴ Salvo que se trate del conocido cantante Lluís Llach, que, como se recordará, presentó una demanda civil contra el entonces presidente del gobierno Felipe González por “incumplimiento de contrato”, con motivo del controvertido referéndum de la OTAN. El caso ilustra bien, dicho sea de paso, la idea de la democracia como *mandato*.

dilema de fomentar la participación y la discusión interna o prepararse para la competición partidista, las tareas de gobierno empujan constantemente a los partidos hacia modelos más próximos a la disciplina militar que a la discusión académica. Y no sólo porque “los dirigentes suelen pensar que los votantes castigan a los partidos indisciplinados o divididos” (p. 137), sino porque, de acuerdo con los datos del propio Maravall sobre la composición de los delegados a los congresos, los partidos son, por lo que hace a la relación entre cúpulas y militantes, agencias de empleo antes que ninguna otra cosa.

Con estas premisas, el énfasis de Maravall en la falta de democracia interna durante la etapa socialista no deja de tener un cierto tono de *excusatio non petita*. ¿De qué sirve, si no, aportar documentos personales del año 1990 (p. 148)⁵ cuando el propio autor nos informa, por otro lado (Iglesias 2003: 59 ss), que esas inquietudes ya habían sido trasladadas a Felipe González durante el congreso de 1984 —que Maravall identifica como el origen de algunos de los problemas organizativos que aún hoy sigue padeciendo el PSOE— sin que se tomasen las medidas oportunas?⁶

⁵ Documentos que, dicho sea de paso, no están accesibles a otros investigadores.

⁶ De acuerdo con dicha entrevista, “Felipe nos pidió a Joaquín (Almunia), a Javier (Solana) y a mí que no diéramos respuesta, lo cual fue un error tremendo”. Más adelante, el propio Maravall interpreta que “Alfonso se aprovechó de que Felipe tenía un cierto pudor, una cierta indecisión” (*op cit*: 61).

El capítulo 4 (“El Estado de Derecho como arma política”) hubiera servido como excelente broche final al libro si, frente a las “estrategias de supervivencia” (de los socialistas) analizadas en el primer capítulo, Maravall hubiera contrapuesto las “estrategias de acoso” del Partido Popular en la última legislatura socialista, así como las “estrategias de derribo” de su primera legislatura (derribo, en este caso, de los restos del “felipismo”, encarnados por PRISA). El problema es que, en lugar de eso, Maravall adopta la perspectiva de la “judicialización de la política”, terreno mucho más resbaladizo. Pues una vez adoptada esta perspectiva, cualquier discusión del caso español no puede soslayar los efectos no queridos de la reforma socialista de 1985, que Maravall justifica por el obvio conservadurismo de los jueces, cuando lo cierto es que la promulgación de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial indujo la politización de la justicia, cuyos componentes votan desde entonces según las líneas políticas de su designación y no tanto según su profesionalidad, por mucho que Maravall interprete dicha situación como “en sintonía con la democracia” (p. 218). Visto así, el PP no ha hecho más que aprovecharse de la situación cuando ha llegado el momento. Por lo demás, Maravall proporciona una reconstrucción de las estrategias de los partidos en la última legislatura socialista más documentada y matizada que otras anteriores⁷, de no ser por el

⁷ Véase, por contraste, Pérez-Díaz (1996), de donde parecía desprenderse una actuación

uso de hipótesis conspirativas (Anson *dixit*), que pueden distraer al lector de la sustancia de los asuntos en cuestión.

Para terminar, nos gustaría hacer una observación relativa a la ausencia de referencias españolas entre las citas de Maravall, si hacemos excepción del propio Maravall, algún autor de su entorno y poco más. Teniendo en cuenta que Maravall ha sido durante años máximo responsable de la educación en España, ¿qué conclusiones se podrían sacar de ello? ¿Acaso que la ciencia social española no es digna de mención? Creemos, por el contrario, que algunos capítulos se hubiesen beneficiado, al menos, de las siguientes referencias: Caínzos y Jiménez (2000), García Morillo (1996) y Pérez-Díaz (1996), en relación con los capítulos 1 y 4; Fraile (2002) en el capítulo 2, y Blanco Valdés (2001) y Méndez (2000) en el capítulo 3.

Más allá de estas observaciones, el libro en su conjunto es una lectura obligada, donde la metodología comparativa se convierte, en manos del autor, en una fuente inagotable de información y argumentos que iluminan y enriquecen el análisis de la democracia española, de la que Maravall se convierte así en testigo de excepción.

angelical tanto por parte del PP (op cit: 166 ss) como de los jueces con más protagonismo en la escandalera socialista (op cit: 101 ss).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreiro, B. y I. Sánchez-Cuenca, (1998), "Análisis del cambio de voto hacia el PSOE en las elecciones de 1993", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82: 191-211.
- Blanco Valdés, R. (2001), *Las conexiones políticas. Partidos, estado, sociedad*, Alianza Editorial.
- Caínzos, M. y F. Jiménez (2000), "El impacto de los escándalos de corrupción sobre el voto en las elecciones generales de 1996". *Historia y política*, 4, pp. 93-133.
- Cheibub, J.A. y A. Przeworsky (1999), "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", en Przeworsky, A. et al: *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, pp. 222-249.
- Fernández, M. (2001), "¿Para qué sirven las campañas electorales? Los efectos de la campaña electoral española de 1993", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 93, pp. 61-87.
- Fraile, M. (2002), "El voto económico en las elecciones de 1996 y 2000: una comparación", *Revista Española de Ciencia Política*, 6, pp. 129-151.
- García Morillo, J. (1996), "Desparlamentarización, judicialización y criminalización de la política", en Tezanos, J. F.: *La democracia post-liberal*, Editorial Sistema, pp 257-289.
- Hamann, K. (2000), "Linking Policies and Economic Voting. Explaining Reelection in the Case of the Spanish Socialist Party", *Comparative Political Studies*, 33, 8: 1018-1048.
- Iglesias, M^aA. (2003), *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Editorial Aguilar.
- Jacobs, L. R. y R.Y. Shapiro (2000), *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, The University of Chicago Press.
- Manin, B. et al. (1999), "Elections and Representation", en Przeworsky, A. et al: *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, pp. 29-54.

- Maravall, J.M. (1999), "Accountability and Manipulation", en A. Przeworski *et al: Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, pp 154-196.
- Maravall, J.M. (2001), "The Rule of Law as a Political Weapon", en Maravall, J. M. y Przeworski, A. (comps.): *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Maravall, J.M. y A. Przeworski (2001), "Political Reactions to the Economy", en Stokes, S. (comp.): *Public Support for Market Reforms in New Democracies*, Cambridge University Press.
- Méndez, M. (2000), *La estrategia organizativa del PSOE (1975-1996)*, CIS, Colección Monografías, 178.
- Pérez-Díaz, V. (1996), *España puesta a prueba 1976-1996*, Alianza Editorial.
- Stokes, S. (1999), "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?", en Przeworski, A. *et al: Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, pp 98-130.

JUAN JESÚS GONZALEZ y
JOSÉ ANTONIO OLMEDA
UNED