

SISTEMA DE PARTIDOS Y ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA

SUMARIO: I. *La transición y las líneas de división política.* II. *Fórmulas de gobierno y sistemas de partidos.* III. *El sistema español de partidos.* 1. *El formato y la dinámica del sistema.* 2. *Las interpretaciones.*

I. *La transición y las líneas de división política*

La inauguración casi simultánea de las nuevas democracias del Sur de Europa hace sólo unos años ha reavivado el interés de los politólogos por los problemas de la estabilidad y el cambio de los regímenes políticos y suscitado un buen número de cuestiones prácticas en diversas áreas geográficas —y muy particularmente en algunos países de América Latina— que están iniciando o a punto de iniciar un camino semejante. La verdad es que, a pesar de las numerosas diferencias históricas, económicas y culturales que separan a las sociedades sureuropeas y hacen difícil hablar de una especificidad mediterránea o latina de la política, todas ellas comparten un razgo común que las diferencia políticamente de las sociedades del Norte y del Noroeste europeos.

En efecto, mientras en estas últimas la transición del liberalismo oligárquico a la democracia pluralista ha tenido lugar a través de un proceso gradual de adaptación institucional, ensanchamiento de la participación y enriquecimiento del sistema de valores, en las sociedades del Sur de Europa ese proceso se ha visto interrumpido traumáticamente en diversas ocasiones alternándose los periodos de gobierno constitucional y los periodos de dictadura militar. Se ha hablado por eso de “transición continuada” y, lógicamente, la inauguración de los nuevos regímenes obliga a preguntarse si la reciente instauración de la democracia implica la culminación y el término de ese largo camino o tan solo un momento más sujeto a los mismos riesgos de inestabilidad y fracaso que las experiencias anteriores.

Por supuesto que planteada en esos términos la pregunta no admite una respuesta clara e inequívoca. Aun quedan muy próximas las dos intervenciones militares que en 1967 y 1970 respectivamente interrumpieron una vez más los procesos de consolidación democrática de Grecia y Turquía. La inestabilidad ha sido, por otro lado, la nota dominante de la política portuguesa desde la revolución de abril de 1974 y las dificultades con que tropieza la nueva democracia española e incluso la propia italiana no permiten, en principio, predicciones seguras.

Refiriéndonos ya al caso español, lo que sí se puede decir, para empezar, es que las características de la sociedad española de hoy y la forma en que se ha conducido el cambio desde el autoritarismo a la democracia definen una perspectiva más favorable que la que se abría ante la II República al instaurarse en 1931. La modernización que ha experimentado la sociedad española desde los años 30 ha reducido sensiblemente el número de los conflictos y divisiones políticamente significativos y la estrategia del consenso, impuesta por las circunstancias, pero aceptada por las principales fuerzas políticas durante la primera fase del proceso de cambio, ha contribuido a rebajar la intensidad de aquellos conflictos, aun cuando haya comportado también consecuencias negativas.

España, en efecto, ha dejado de ser una sociedad fundamentalmente agraria para convertirse muy rápidamente en una potencia industrial con una estructura ocupacional en 1975 similar a la de Francia en 1960 o a la de Italia en 1970. Aun cuando no pueda decirse con rigor que el problema agrario haya sido definitivamente superado, el tema de la reforma agraria no se presenta ya con los mismos perfiles que en el primer tercio del siglo. De un 50% de la población activa que en 1940 se dedicaba a la agricultura, se ha pasado en 1975 a una cifra de alrededor del 20%. Ese proceso de industrialización acelerada ha ido acompañado del consiguiente desarrollo urbano y así hacia 1975 un 50% de la población residía en ciudades de más de 50 000 habitantes y más del 70% en núcleos con más de 10 000.

El aumento de la movilidad social, la elevación de los niveles educativos, la notable exposición de la población a los medios de comunicación de masas (más del 90% poseía un aparato de televisión en 1977) y en el acceso generalizado al consumo de bienes duraderos no sólo ha venido a homogeneizar culturalmente a la sociedad sino que, como es lógico, ha impulsado de forma inequívoca el proceso de secularización privando de relevancia política a la vieja división que durante los primeros años del siglo y especialmente durante el periodo republicano enfrentó a integristas y anticlericales. El fracaso absoluto de la DC en las pri-

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA POR SECTORES EN VARIOS PAÍSES

	<i>Agricultura</i> %	<i>Industria</i> %	<i>Servicios</i> %
Francia 1960	21	38	41
Italia 1970	20	44	37
América Latina 1970	43	22	35
España 1977	20	37	42

FUENTES: Para Francia, Italia y América Latina, A. de Miguel, "Evolución de la fuerza de trabajo en España" en M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo, *La España de los años 70*, Moneda y Crédito, Madrid, 1974. Para España, J. F. Tezanos, *Estructura de clases y conflictos de poder en la España postfranquista*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1978.

meras elecciones generales de 1977 y la no emergencia de ningún partido específicamente laico lo confirman plenamente.

Por otro lado, la transición mediante transacción que ha caracterizado el caso español es el producto de una serie de circunstancias cuyas consecuencias pueden considerarse ambivalentes para la consolidación del régimen, pero que, en todo caso, han contribuido a minimizar el significado de otras líneas divisorias. El pacto, en efecto, fue posible porque ni las fuerzas de la oposición democrática estaban en condiciones de imponer la ruptura con el régimen anterior, ni las fuerzas de éste estaban en condiciones de imponer la continuidad y a la vez ni las primeras contaban con el apoyo necesario para proclamar la república ni las segundas podían poner en peligro la aceptación popular de la monarquía y su legitimación democrática. El acuerdo de las principales fuerzas políticas en torno a la nueva Constitución de 1978 priva así de significación política relevante a la división entre monárquicos y republicanos y elimina, en principio, la incompatibilidad radical entre la izquierda y la derecha.

Esa reducción de los conflictos divisorios se refleja con claridad en la simplificación de las pautas electorales de los españoles y, por lo tanto, en el formato del sistema de partidos, integrado básicamente por cuatro fuerzas políticas de ámbito estatal y dos o tres partidos relevantes de ámbito exclusivamente regional. Pero no sólo se ha reducido el número de líneas divisorias. También ha descendido la intensidad de los conflictos. Por una parte, la distancia ideológica entre los partidos, aunque superior a la de la mayor parte de las democracias europeas, es inferior a la de Italia y, aunque no disponemos de datos para Portugal y Grecia, todo indica que también está por debajo de la de estos países. Por otra parte, los estudios de opinión confirman la moderación y la actitud más pragmática que ideológica de los obreros industriales. En este sentido, si estos en su mayoría prefieren, en el plano político, al PSOE y, se inclinan en el sindical por CCOO, la central bajo control del PCE, es precisamente porque se valora la eficiencia de cada una de esas estructuras antes que su significación ideológica.

Se puede, por consiguiente, concluir que las circunstancias generales son hoy mucho más favorables a la consolidación de la democracia que en 1931. Así parecen sugerirlo la existencia de una sociedad más moderna, homogénea y secularizada, de un régimen menos disputado y de un sistema de partidos más simple y menos polarizado. Sin embargo, es claro que el desarrollo industrial y la modernización social han tenido lugar en forma extraordinariamente desigual perpetuando las diferencias de clase y acentuando los desequilibrios regionales y encontrando un límite insalvable en la anacrónica estructura de la administración. Por otra parte, el peculiarísimo carácter de la transición que ha implicado la continuidad de los viejos aparatos estatales ha mermado la credibilidad del cambio y no ha permitido ilusionar a la sociedad española con el nuevo proyecto democrático.

De ahí que aun quepa preguntarse cuáles son las perspectivas de que a la sucesión de periodos constitucionales y periodos excepcionales se sustituya un proceso de alternancia en el poder de las principales opciones políticas, que norma-

Cuadro 2

AUTOCOLOCACIÓN DE LOS ELECTORES EUROPEOS Y ESPAÑOLES EN UNA ESCALA
 IDEOLÓGICA DE IZQUIERDA (1) -DERECHA (10)

Irlanda	6.30	<p>FUENTE: R. Inglehart y H. D. Klingeman, "Party identification, Ideological preference, and Left Right Dimension among Western Mass Publics", en I. Budge, Crew y D. Farlie, eds. <i>Party Identification and Beyond</i>, New York, Wiley, 1976 y Juan Linz, "The new Spanish Party System" de próxima aparición en R. Rose ed. <i>Political Participation</i>.</p> <p>Conviene observar que mientras en España la encuesta se realizó en 1979, en los demás países se hizo en 1973.</p>
Holanda	5.80	
Bélgica	5.67	
Alemania	5.63	
Luxemburgo	5.43	
Dinamarca	5.41	
Inglaterra	5.37	
Francia	5.05	
España	4.78	
Italia	4.69	

lice el libre juego de las instituciones democráticas e integre políticamente a la sociedad española. Al fin y al cabo la viabilidad de la democracia en los países del Sur de Europa, pero, sobre todo, en España, no va a depender tanto de la gravedad, amplitud e intensidad de las tensiones sociales como de la capacidad de las fuerzas políticas para completar la modernización social con la modernización del sistema político. Ello, en el caso de España, implica fundamentalmente la resolución adecuada del problema de la distribución territorial del poder, la demostración de la eficiencia del régimen democrático no sólo para canalizar y desdramatizar los conflictos, sino asimismo para asegurar el desarrollo y la prosperidad y, finalmente, la configuración inequívoca de un sistema institucional democrático no distorsionado por las interferencias tradicionales de los poderes de hecho.

Es claro que el logro de este triple objetivo dependerá de una serie de muy distintas circunstancias de carácter interno e internacional, pero entre ellas merece especial reconocimiento el funcionamiento de los partidos y el juego que permita el sistema de partidos, pues, en definitiva, en un sistema parlamentario como es el español del sistema de partidos depende, entre otras cosas, la posibilidad de configurar gobiernos mayoritarios, sólidos y estables capaces de afrontar eficientemente la construcción del nuevo régimen y de responder con prontitud a las innumerables asechanzas que, sin duda, surgirán en el camino. Del sistema de partidos, de su estructura y de su dinámica, dependerá asimismo la posibilidad de la alternancia en el poder que significaría, en la práctica, la institucionalización efectiva del nuevo régimen. Parece, por tanto, pertinente plantearse las siguientes dos preguntas: en primer lugar, ¿qué tipo de relación existe entre fórmulas de gobierno y sistemas de partidos? Y, en segundo lugar, ¿cuál es hoy día y cuál puede ser previsiblemente en el futuro la naturaleza del sistema español de partidos? Las examinaremos separadamente.

II. Fórmulas de gobierno y sistemas de partidos

La expresión "fórmulas de gobierno" se utiliza aquí para designar las diversas modalidades que puede revestir un gabinete en un régimen parlamentario. Las fórmulas de gobierno parlamentario pueden clasificarse con arreglo a muy diversos criterios. Quizá la más simple de las clasificaciones sea la que distingue entre gobiernos mayoritarios y minoritarios. Pero, aun cuando la práctica indica de forma inequívoca la posibilidad de estos gabinetes minoritarios, lo cierto es que el régimen parlamentario descansa en el principio de la mayoría y de ahí que los minoritarios se consideren, en general, como gabinetes excepcionales y, por lo común, inestables. Por eso utilizaremos aquí un criterio que, dando por supuesta la configuración mayoritaria o cuasi-mayoritaria del ejecutivo, incluya antes que nada las fórmulas gubernamentales que pudieran llamarse regulares o normales.

A este respecto, tal vez el criterio más general y comprensivo sea el propuesto recientemente por Di Palma que tiene en cuenta a la vez la composición del gabinete —gobierno de partido o de coalición— y su continuidad o discontinuidad en el tiempo, lo que nos permitiría diferenciar entre fórmulas hegemónicas y alternantes. La combinación, en efecto, de estas dos perspectivas nos permite establecer una tipología como la de la figura 1 en la que, respetando los criterios apuntados por Di Palma, se alteran, sin embargo, los tipos a que dan lugar.

Figura 1

COMPOSICIÓN

<i>Continuidad</i>	Gobierno hegemónico de partido.	Gobierno de alternancia entre partidos.
	Gobierno hegemónico de coalición.	Gobierno de alternancia entre coaliciones.

Las cuatro fórmulas de gobierno que obtenemos de ese modo comprenden, pues, las cuatro modalidades más frecuentes en régimen parlamentario. O bien, dos partidos o coaliciones de partidos se alternan en el poder o bien, un partido o una coalición se perpetúan *de facto* en el ejercicio del gobierno, aun cuando *de iure* no esté excluida la posibilidad de la alternancia. Ello puede suceder por diversas razones entre las que dos merecen especial mención. Primero, la existencia de un gran desequilibrio entre el primer partido y los demás que permite a aquel lograr ininterrumpidamente la mayoría de los votos o la de los escaños; segundo, la existencia de alguno o algunos partidos que, aunque compiten normalmente en el terreno electoral y parlamentario, y son tenidos incluso por partidos constitucionales, no son considerados, por unas u otras razones, partidos de gobierno.

En esas cuatro fórmulas, en efecto, tienen cabida la casi totalidad de las experiencias gubernamentales de las democracias europeas y occidentales. La alternancia entre partidos es el modelo típico de la Gran Bretaña y, desde 1966, de Austria, la alternancia entre coaliciones ha venido funcionando normalmente desde 1945 en Bélgica y Holanda y, desde 1953, en Alemania. El gobierno hegemónico de partido viene claramente ilustrado por la experiencia nipona y conoce en Europa dos modalidades diversas. De una parte, la escandinava, con un gran partido socialdemócrata gobernando en solitario desde la década de los 30 hasta hace unos años y, de otra, la francesa actual, con una federación de partidos estrechamente vinculados entre sí y electoralmente interdependientes que, a nuestros efectos, bien podría ser asimilada a un solo partido con varias corrientes organizadas, y que se mantiene en el poder sin interrupción desde 1958. Finalmente, el caso italiano actual, el de la República de Weimar o el de la IV República francesa ilustran típicamente lo que es la fórmula de la coalición hegemónica.

No es éste el lugar apropiado para entrar en un examen mas detallado de esta tipología de las fórmulas de gobierno. Basta con subrayar aquí que, como es natural, se trata de una tipología abierta susceptible de integrar la dinámica de los regímenes parlamentarios permitiéndonos clasificarlos en cada momento de su evolución en base a dos criterios fácilmente comprobables. La utilidad de esta clasificación va, sin embargo, mas allá porque nos permite diferenciar los distintos regímenes parlamentarios en base a las diferentes características que van asociadas a cada una de las cuatro fórmulas de gobierno.

En efecto, cada una de esas fórmulas comporta un potencial diferenciado de eficiencia y legitimidad. Es verdad que una y otra no dependen tan sólo de cuál sea la fórmula de gobierno, sino también y, sobre todo, de cuáles sean los recursos de que dispone el sistema y de cuál sea el tipo de cultura política predominante, pero ello no impide afirmar que, a igualdad de recursos, cada una de las fórmulas despliega una capacidad diferente para responder a las demandas de la sociedad y para generar, de un lado, los apoyos específicos que el sistema requiere y, de otro, el apoyo difuso y el consenso necesarios para asegurar la estabilidad del régimen. Más aun, cabría incluso afirmar que cada una de esas fórmulas ofrece un potencial distinto incluso para generar recursos y que, por tanto, la hipótesis de la igualdad de estos apenas tiene sentido, pues la propia dinámica política de cada una de ellas tiende a acentuar la desigualdad a ese respecto.

En principio, se puede afirmar que la fórmula de la *alternancia* va asociada a una mayor eficiencia y sensibilidad del gobierno frente a las demandas de la sociedad política y que ambas aumentan cuando la alternancia tiene lugar entre partidos y no entre coaliciones. Por su parte, los *gobiernos hegemónicos de partido* pueden desplegar, a veces, una extraordinaria eficiencia operativa y, cuando se dan determinadas circunstancias, alcanzar incluso un alto grado de aceptación social y legitimación. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Francia con la instauración de la V República, tras la inoperancia política de las fórmulas gubernamentales de la IV y el distanciamiento entre la clase política y la opinión pública que caracterizó la última etapa de aquel régimen.

Sin embargo, el simple hecho de la hegemonía, como continuidad en el poder, puede implicar la exclusión continuada del mismo de un segmento muy amplio de la población condenada sistemáticamente a la oposición. Los partidos que la representan se sienten con frecuencia, en tales casos, marginados de toda responsabilidad y su actuación parcialmente irresponsable se ve reforzada por la irresponsabilidad de un gabinete que se sabe seguro y firme frente a toda amenaza. Las fórmulas hegemónicas reducen, pues, las posibilidades de control sobre el gobierno y consiguientemente la sensibilidad de este último frente a las demandas de la sociedad.

Las *coaliciones hegemónicas*, que comparten también esa misma característica, adolecen aun de una mayor debilidad, pues, a diferencia de aquellos, en los que rige una dinámica similar aunque incompleta a la que es propia de los regímenes de alternancia —es decir, una dinámica de confrontación entre dos polos— la fórmula de la coalición hegemónica conoce una lógica muy distinta. El sistema cuenta, por lo general, con más de dos polos de atracción y por ello la función fundamental de la coalición no es otra que la de servir de mediación entre los extremos y, debido a esa particular circunstancia, su capacidad de orientación y ejecución es escasa y su ineficiencia operativa notoria.

Si esto es así, parece claro que existe una gradación en cuanto al rendimiento de las distintas fórmulas. En el punto superior estaría la de alternancia entre partidos, seguida de la alternancia entre coaliciones. En los puntos inferiores, los gobiernos de partido hegemónico y las coaliciones hegemónicas en último lugar. Naturalmente, que esa gradación sólo tiene sentido desde el punto de vista del rendimiento, de la eficiencia del sistema, pero, aun hecha esa salvedad, conviene añadir algunas matizaciones.

En primer lugar, no siempre es posible contar con un sistema de alternancia y en ocasiones ésta puede comportar serios riesgos para la consolidación o la estabilidad de la democracia. La experiencia española bajo la II República sugiere con toda expresividad adonde pueden alcanzar esos riesgos cuando la alternancia tiene lugar entre coaliciones fuertemente polarizadas y radicalmente separadas en el plano ideológico. En segundo lugar, cabe también suponer que esa gradación no rige de igual forma en los distintos momentos de la vida de un régimen parlamentario y que, de hecho, las fórmulas menos operativas en circunstancias normales, tras una larga experiencia histórica de funcionamiento y convivencia democrática, pueden ser las más operativas en las fases iniciales de un nuevo régimen. Y a este respecto no cabe duda que tanto las grandes coaliciones como los gobiernos hegemónicos de partido, al menos, en algunas de sus formas, pueden contribuir decisivamente a la consolidación de un régimen parlamentario recién instaurado.

Por lo que hace a las grandes coaliciones es esa precisamente la fórmula típica de los "gobiernos provisionales", necesarios para establecer en los primeros momentos las bases del consenso político fundamental a partir del rechazo común de las instituciones y procedimientos anteriores y de la definición común de los valores, las reglas y las estructuras que han de constituir el nuevo régimen. Pero

es claro que el "gobierno provisional" no es, en el sentido aquí utilizado, una "coalición hegemónica", pues, por su propia provisionalidad está llamado a desaparecer tan pronto quede superado el momento constituyente de la transición negándose, por tanto, a sí mismo esa nota de continuidad que caracteriza a aquélla.

Por lo que se refiere, en cambio, a los gobiernos hegemónicos de partido nada impide admitir que pueden constituir una fórmula incluso más adecuada que la de la alternancia en los momentos inaugurales y en la primera etapa de la vida del nuevo régimen siempre que concurren en él una serie de circunstancias específicas. Y, sobre todas ellas, la voluntad y la capacidad de remover los obstáculos tradicionales que dificultan la estabilización del sistema democrático, de modernizar de la estructura social, de reformar en profundidad los aparatos del Estado y de promover la socialización democrática de la población y de las élites.

Por último, es preciso subrayar que la opción entre una u otra fórmula, sea en los momentos iniciales o sea con posterioridad, no depende de la voluntad de un individuo o de un grupo, sino de la estructura y de la dinámica del sistema de partidos, aun cuando, por lo general, este último, en los momentos iniciales, cuando aun no está plenamente cristalizado, resulte relativamente maleable y permita, por ello, más de una posibilidad. Así, en efecto, si comparamos las fórmulas de gobierno de nuestra tipología con los sistemas de partidos de la tipología de Sartori, que es hoy por hoy la más elaborada y dinámica, comprobaremos la existencia de una clara correspondencia entre unas y otros.

<i>Sistemas de partidos</i>	<i>Fórmulas de gobierno</i>
Partido predominante	Hegemonía de partido
Bipartidismo	Alternancia de partidos
Pluralismo moderado	Alternancia de coaliciones
Pluralismo polarizado	Coaliciones hegemónicas

De hecho, no sólo puede decirse que cada fórmula de gobierno responde a un determinado sistema de partidos, sino que cabría incluso afirmar que una de las propiedades de cada tipo de sistema es precisamente la de generar una fórmula específica, aun cuando, en principio, quepa imaginar la posibilidad de diversas fórmulas sin que se modifique el sistema. Así, por ejemplo, Suecia o Noruega, casos típicos de pluralismo moderado han conocido fórmulas de gobierno hegemónico y de alternancia entre coaliciones y podría igualmente darse el caso de que en Inglaterra uno de los dos partidos principales se perpetuase en el poder durante un cuarto de siglo, dando lugar a una fórmula de gobierno hegemónico, sin que se viese alterado el formato, la estructura del sistema bipartidista. Pero en uno y otro caso, la *dinámica*, ya que no el formato del sistema de partidos,

sería la propia del modelo de partido predominante y no la del pluralismo moderado ni la del bipartidismo.

En conclusión, podemos decir que existe una perfecta correspondencia entre sistemas de partidos y fórmulas de gobierno y que todo cambio de fórmula indica, en principio, un cambio sea en la estructura sea en la mecánica del sistema de partidos. Por tanto, las preguntas que corresponde formular son las dos siguientes: ¿Cuáles son las características fundamentales del sistema español de partidos?, ¿qué clase de sistema es el español? y, en segundo lugar, ¿cuál es la fórmula de gobierno que en principio puede corresponderse con él?

III. *El sistema español de partidos*

La verdad es que habiéndose celebrado tan sólo dos consultas electorales de alcance nacional no parece prudente pronunciarse de una forma tajante a la hora de interpretar cuál es la naturaleza concreta del sistema de partidos. Es cierto que, a primera vista, el electorado se ha mostrado extraordinariamente estable entre unos y otros comicios contrariamente a lo que suele suceder, después de una larga etapa de interrupción de la vida democrática, en los momentos iniciales de un nuevo régimen. En efecto y, como consecuencia, el sistema español de partidos ha mostrado hasta ahora una mayor consistencia y continuidad que los de los nuevos regímenes parlamentarios del Sur de Europa y que los de Alemania e Italia tras la II Guerra Mundial.

En el cuadro 3 se pueden comparar, al respecto, los distintos índices de volatilidad y continuidad a nivel parlamentario y electoral en los países mencionados en la fase de inauguración democrática. El índice de volatilidad trata de medir el cambio en la distribución de fuerza electoral y parlamentaria de los diversos partidos entre unas elecciones y otras. El de continuidad trata de medir la permanencia en la arena política de los mismos actores, en este caso los partidos, así como la continuidad de la distribución de su fuerza electoral respectiva. Y, por lo tanto, puede decirse que uno y otro índice son complementarios.

Las cifras del cuadro 3 nos permiten formular las siguientes observaciones: en primer lugar, España aparece como el país con un electorado y un Parlamento más estable entre las dos primeras elecciones como lo sugiere la comparación de los índices de volatilidad, aun cuando Portugal y Alemania presenten un mayor índice de continuidad o semejanza lo que se explica, seguramente, por la desaparición, a nivel electoral, en España, de una pléyade de pequeños partidos que concurren por su cuenta a los primeros comicios y, a nivel parlamentario, por la mayor proporcionalidad de la legislación electoral en aquellos países y, sobre todo, por la emergencia en España en las segundas elecciones de una serie de pequeños partidos que alcanzaron, por su inserción regional, una representación, aun cuando casi siempre mínima, en el Parlamento.

En segundo lugar, puede comprobarse también cómo, en todo caso, lo mismo en Alemania que en Portugal e Italia, la volatilidad resulta extraordinariamente alta y la continuidad sumamente reducida cuando comparamos las tres primeras consultas, esto es, cuando medimos el fenómeno de continuidad y cam-

bio entre la tercera y la primera consulta, lo que parece confirmar la hipótesis de que sea cual sea el grado de continuidad entre las dos primeras elecciones no cabe considerar cristalizado el sistema de preferencias y, por tanto, el de partidos hasta después de haberse celebrado, en el plazo de unos años, tres o cuatro consultas electorales.

Cuadro 3

ÍNDICES DE VOLATILIDAD Y SEMEJANZA (BOSE) PARA VARIOS PAÍSES
EN LA FASE DE INAUGURACIÓN DEMOCRÁTICA

	Volatilidad		Semejanza	
	Electoral	Parlamentaria	Electoral	Parlamentaria
Alemania 53-49	21.2	20.7	64	71
Alemania 57-53	10.1	7.4	73	76
Alemania 57-49	27.5	21	55	59
Italia 48-46	22.9	27.3	35 (56)	51
Italia 53-48	12.7	13.3	56 (92)	87
Italia 53-46	22.4	22.9	59	58
Portugal 76-75	11.3	11.8	85	80
Portugal 79-76	47.5	50.3	58	49
Portugal 79-75	41.3	55.7	52	37
Grecia 77-74	21.1	30.7	46	43
España 79-77	— 7 —	7.5	5.6	71

- A. La *volatilidad* se ha calculado como la semejanza cuando una coalición aparece en lugar de dos o más partidos (casos de Grecia, Italia y Portugal).
- B. La *semejanza* se ha computado incluyendo en todos los casos a todos los partidos rebasen o no el 2%.
- C. La *semejanza parlamentaria* en el caso de Italia 48-46 y 53-48 difiere sensiblemente de la electoral, a pesar de no existir un desfase similar en los porcentajes de volatilidad porque Mackie & Rose dan desglosados los % de escaños para los partidos (PCI y PSI) de la coalición, pero no los de voto.
- D. FUENTES: Elaboración propia. Para los datos electorales de Italia y Alemania T. Mackie & R. Rose, *The Electoral Almanac of Electoral History*, New York, The Free Press, 1974. Para Portugal, *Eleicoes, 1979*, Ministerio de Comunicação Social, 1979. Para Grecia, A. Agosta, "Le elezioni del 1977 e le prospettive della nuova democrazia in Grecia", RISP, 1979, 1. Para España, M. Martínez Cuadrado, *El sistema político español...*, Madrid, 1980.

Por otra parte, en el caso de España, y no obstante esa aparente estabilidad de las preferencias, convendría tener presentes otros tres factores: de un lado, los partidos se encuentran aun escasamente implantados en el entramado social y carecen de sólidas bases de apoyo incondicional, por lo que nada excluye, en principio, la posibilidad de importantes fluctuaciones en el futuro; de otro lado, ese fenómeno es aun más patente en el interior de la derecha en donde todos los

partidos con excepción del PNV son partidos de reciente constitución, escasamente integrados y dependientes, en última instancia, casi en forma exclusiva, del éxito de su gestión para convencer a su electorado natural de que ese y no otro es el partido con capacidad para representar de modo efectivo sus intereses; por último, las elecciones generales de 1979 apuntaron ya una clara afirmación de las formaciones regionalistas puesta de manifiesto, sobre todo, por el impulso ascendente del PSA que consiguió 5 diputados, de Herri Batasuna que obtuvo 3 escaños, y de los pequeños partidos regionalistas de Navarra, Aragón, Canarias que lograron uno cada uno. Tendencia confirmada poco después en las elecciones municipales de un mes más tarde y, sobre todo, en las de los Parlamentos vasco y catalán en marzo de 1980. Y aun cuando, claro está, el comportamiento electoral en el plano local y regional admita muy diversas interpretaciones, no cabe duda de que la presencia de los partidos regionalistas en el gobierno de Cataluña y País Vasco podrá incidir de manera efectiva sobre la orientación del voto en futuros comicios nacionales.

Sólo, pues, con muy grandes reservas se puede entrar a caracterizar el sistema español de partidos, lo que habrá que hacer, en todo caso, tomando en cuenta su cristalización actual y las líneas de evolución que, implícitas o explícitas, se pueden apuntar, a la luz de los datos de que hoy se dispone. Es lo que haremos a continuación para, inmediatamente después, pasar a discutir las interpretaciones, no siempre desinteresadas, que de él se han sugerido y contraponer la nuestra propia.

1. *El formato y la dinámica del sistema*

Las primeras elecciones generales con las que se inauguraba formalmente el nuevo régimen se caracterizaron por la presencia de un sinnúmero de partidos en competencia que, como consecuencia de los resultados, se vieron reducidos a seis: cuatro de ámbito estatal y dos de ámbito regional, uno en Cataluña y otro en el País Vasco. Los cuatro partidos de ámbito estatal integran dos bloques simétricos de derechas e izquierdas que se reparten los votos casi por mitades aunque todavía con un ligero predominio de la derecha en 1977, recogiendo entre ambos el 81% de las preferencias y el 92% de los escaños y logrando en su conjunto un alto grado de penetración en todas las regiones españolas incluidas las nacionalidades históricas.

Dentro de cada uno de ambos bloques prevalece de forma indiscutible la opción más moderada —la UCD en la derecha y el PSOE en la izquierda— con algo menos del 35% y del 30% respectivamente, mientras que a la derecha de UCD y a la izquierda del PSOE tan sólo alcanzan representación parlamentaria la AP de Fraga con el 8,4% de los sufragios y el PCE con el 9,3%, en tanto que los partidos regionales obtienen tan sólo del total de 350 diputados 11 en Cataluña y 9 en el País Vasco.

Las desigualdades del sistema electoral —que premia desproporcionalmente a los partidos fuertes de signo conservador— situaron a UCD a sólo unos cuantos

escaños de la mayoría absoluta en el Congreso, lo que le permitió configurar un gobierno cuasi-mayoritario sin participación de ningún otro partido y tratar de forzar una dinámica política orientada a la hegemonía de partido, mientras desde su posición predominante en la oposición el PSOE trataba de orientarla hacia el bipartidismo. Y aun cuando ambas estrategias no fueran del todo coincidentes convergían al menos en un punto fundamental: la inclinación de ambas formaciones a marginar a las demás —incluidas no obstante en la política de consenso constitucional y económico— a través de diversos mecanismos institucionales como el voto de censura constructivo y las limitaciones a la iniciativa popular.

Congruente con su propia lógica, el gobierno, tras aprobarse la constitución a finales de 1978, disolvió el Parlamento y convocó elecciones generales en busca de una mayoría suficiente para gobernar por sí solo sin necesidad de otros apoyos parlamentarios. Ese objetivo no se consiguió y, por su parte, los socialistas vieron defraudadas sus exageradas expectativas de avanzar significativamente en el plano electoral y forzar así su participación en el gobierno. De hecho, en la medida en que esa segunda consulta permite dibujar algunas de las líneas maestras de la dinámica del sistema de partidos, cuatro son las características que de ella se desprenden:

a) En primer lugar y, como ya hemos indicado, la extraordinaria estabilidad del electorado refleja asimismo en la composición del Congreso que apenas experimenta variación. Los cuatro primeros partidos consiguen en conjunto el mismo porcentaje de votos y escaños que en 1977. La UCD, el PSOE y el PCE avanzan cada uno de ellos alrededor de un 1% del voto, mientras que AP, ahora bajo las siglas CS, experimenta un retroceso mayor del 3% que reduce casi a la mitad su exigua representación parlamentaria. Ello implicaba, de un lado, la ocupación de casi la totalidad del espacio político de la derecha por UCD, junto con un importante avance de la extrema derecha que pasa del 0.6 al 2.2%, y, de otro lado, un retroceso relativo de la derecha en su conjunto superada ligeramente en esta ocasión por el conjunto de la izquierda. El cuadro 4 recoge la información sobre la evolución de las fuerzas electorales y parlamentarias entre las dos elecciones.

b) En segundo lugar, la orientación centrípeta y no centrífuga de la competición interpartidista. Esa orientación se manifiesta, de un lado, en el interior de la derecha con la derrota de AP/CD en beneficio de UCD y, de otro, entre los dos grandes bloques de derecha e izquierda, ya que, en efecto, mientras que aquélla no avanza en bloque en ninguna provincia, ésta lo hace en 21, manteniéndose uno de los partidos de la izquierda mientras el otro sube en otras 13 circunscripciones.

Pero, sobre todo, esa orientación se manifiesta en el papel central de la competición entre PSOE y UCD que arrastra hacia ambos polos de atracción las posiciones de los partidos que los flanquean en sus extremos y que, lejos de fomentar una estrategia demagógica y de sobrepuja, moderan sus posiciones en busca de un electorado que, bajo ninguna perspectiva, podría considerarse radicalizado. Por otro lado, la comparación de las pérdidas y ganancias de los dos

primeros partidos muestra que cada uno de ellos avanza precisamente donde el otro era mas fuerte y retrocede allí donde mejores resultados había logrado en 1977, lo que, sin duda, implica un proceso de implantación más equilibrado de ambas formaciones.

c) En tercer lugar, la fuerte abstención, observada ya en el referéndum de aprobación de la constitución, que significa un descenso en la tasa de participación del 11.5%, cabe interpretarla desde muy diversas perspectivas y, aun cuando todavía no se cuenta con investigaciones empíricas al respecto, se ha venido atribuyendo insistentemente al "desencanto", esto es, a la desilusión producida por la indiferenciación de los partidos durante el proceso constituyente y la no percepción de cambios políticos sensibles aun después de dos años de funcionamiento normal de los partidos. Pero si esto fuera así, habría que admitir que esa actitud presenta una gran ambivalencia, pues el "desencanto" con las principales fuerzas políticas, esto es UCD y PSOE, no ha supuesto, sin embargo, un viraje en favor de las alternativas de derecha e izquierda situadas en los márgenes de aquéllas y ello debe, por tanto, interpretarse, en principio, como un síntoma o indicio de "centripetismo" o, cuando menos, de nocentrifugismo. En el cuadro 5 figuren las cifras comparadas de la abstención.

d) Por fin, junto a la estabilidad, el incremento de la abstención y la orienta-

Cuadro 4

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS POR PARTIDO EN 1977 Y 1979

	% del voto		No. de escaños		% de escaños	
	1977	1979	1977	1979	1977	1979
UCD	34.8	35.5	165	167	47.1	47.7
PSOE	29.4	30.8	118	121	33.7	34.6
PCE	9.3	10.9	20	23	5.7	6.6
CD (AP)	8.4	5.8	16	9	4.6	2.6
CiU	3.7	2.7	11	9	3.1	2.6
PNV	1.7	1.6	8	7	2.3	2.0
PSA	—	1.9	—	5	—	1.4
HB	—	1.0	—	3	—	0.8
EE	—	0.5	—	1	—	0.3
UN (FN, AN 18 de Julio, FE de JONS)	0.6	2.2	—	1	—	0.3
PSP	4.5	—	4	—	1.2	—
Diversos partidos de extrema izquierda	3.1	3.1	—	—	—	—
Otros partidos nacionalis- tas/regionalistas	—	2.1	—	4	—	1.1
Otros	4.5	1.8	8	—	2.3	—
Totales	100.0	100.0	350	350	100.0	100.0

ción centripeta de la competición es preciso mencionar la pujanza renovada de los partidos regionales. Y así, mientras las dos primeras formaciones regionalistas —PNV y CiU— retroceden ligeramente, se observa en sus respectivos ámbitos regionales la emergencia o el reforzamiento de nuevos grupos regionales aun cuando en el caso de Cataluña sólo uno de ellos —ERC— consigue representación parlamentaria.

El regionalismo muestra particular empuje en Andalucía, una zona que, aun cuando caracterizada por rasgos culturales de notoria singularidad, carece de tradición nacionalista y en la que, sin embargo, el PSA, un partido de no poca ambigüedad ideológica consigue una representación parlamentaria de 5 escaños. Los regionalismos canario, aragones y navarro consiguen igualmente verse representados en el Congreso mientras que en Galicia sólo la división entre las dos principales organizaciones de ese carácter impidió su obtención de algún escaño parlamentario. El cuadro 6 muestra cómo, al lado de una penetración ligeramente mayor de los partidos estatales en Cataluña, se observa en otra serie de regiones-clave un claro retroceso de la misma. Las cifras indican el porcentaje total de votos obtenidos en ambas elecciones por los partidos de ámbito estatal.

Cuadro 6
PENETRACIÓN PARTIDOS ESTATALES EN DIVERSAS REGIONES 1977-79

	1977	1979	Saldo
Cataluña	67	70	3
Galicia	86	84	-2
Aragón	85	81	-4
Canarias	89	84	-5
País Vasco	51	43	-8
Andalucía	92	81	-11

FUENTE: Elaboración propia.

El avance en Cataluña de los partidos estatales se debe matizar si se tiene en cuenta que allí la izquierda mantiene una clara vinculación religionista que se manifiesta, por ejemplo, en la especificidad del PSUC, y en la del mismo PSC-PSOE. La propia UCD, que logró mejores resultados que en 1977, concurrió a las elecciones tras fusionarse con la Democracia cristiana de Cataluña y encabezada, precisamente, por el líder de este partido. Por lo demás se observará que aun cuando es en Andalucía donde relativamente experimenta un mayor retroceso el conjunto de las fuerzas políticas estatales, la situación en el País Vasco presenta caracteres de excepcional gravedad, ya que éstas, en total apenas superan el 40% de los sufragios.

En conclusión, aun dentro de una excepcional estabilidad del electorado, es claro que la dinámica del sistema se sitúa en torno a dos ejes: de un lado, com-

petición centrípeta, sobre la línea izquierda-derecha; de otro, competición centrífuga sobre la línea nacionalismo-centralismo. Un tercer factor, la desmovilización política de la población, manifestada en el elevadísimo índice de abstención, deja abierta y en condiciones de disponibilidad a una parte substancial del electorado.

2. *Las interpretaciones*

Dos son las interpretaciones que se han ofrecido para caracterizar a este sistema. Para algunos, se trataría de un sistema de bipartidismo, más o menos imperfecto. Para otros, de un caso típico de pluralismo polarizado, según la terminología de Sartori.

La tesis del bipartidismo apenas merece comentario. En España, como en Portugal y Grecia, el voto de los dos primeros partidos juntos no alcanza el 70%, aunque, en nuestro caso, entre ambos partidos sumen más del 82% de los escaños. Incluso así y, precisamente por eso, porque aun con toda la desproporción del sistema electoral, los dos grandes partidos están muy lejos de totalizar el 90% de los escaños parlamentarios, no cabe hablar de sistema bipartidista: ni la estructura ni la dinámica del sistema hacen posible esa caracterización. A la derecha de UCD, es cierto, sólo se contabilizan un 7% del voto aproximadamente, pero a la izquierda del PSOE se suma casi un 13% del voto y a ello hay que añadir las preferencias en favor de los partidos regionales. Se cuenten como se cuenten los partidos, esa caracterización carece de sentido.

Quienes sostienen esa tesis se han refugiado luego en la más matizada del "bipartidismo imperfecto", utilizando la terminología empleada por Galli para caracterizar el sistema italiano de partidos. En su formulación original esa categorización implicaba de un lado, la imposibilidad de que ninguno de los primeros partidos consiguiera en Italia la mayoría absoluta de los escaños y, de otro, que uno de ellos, el PCI no podría, aunque la alcanzase, sustituir a la DC en el poder, por lo que, en definitiva, no sólo la alternancia, sino incluso el gobierno de partido en solitario tendía a ser imposible, no obstante la aparente polarización creciente del electorado en torno a los dos partidos más fuertes.

Es claro que, un sistema con esas características difícilmente puede ser llamado bipartidista, aun cuando se le califique enseguida como imperfecto. Pero es que, además, ninguna de esas dos notas están presentes en el caso español. En primer lugar, no cabe excluir *a priori* que UCD obtenga la mayoría absoluta de los escaños. Todo el sistema electoral está concebido precisamente para hacer que eso sea posible y, de hecho, en las elecciones de 1979 le habría bastado con sumar un 2% más del voto para lograr la mayoría absoluta en el Parlamento. Pero, en segundo lugar, y ello no es menos importante, el primer partido de la oposición en España no es el PCE, como sucede en Italia, sino el PSOE y nada impediría su acceso al gobierno en caso de ganar las elecciones. Alrededor del 82% de la población, según los datos provisionales de un muestreo de opinión, así lo entiende. E incluso, una porción de alrededor del 70% estima, según esos mismos datos,

legitimada para gobernar a una coalición de toda la izquierda incluido el PCE.

Más compleja y matizada es la tesis de quienes, como Linz y otros, califican el sistema español de partidos como un ejemplo típico de pluralismo polarizado. Esto es, como un sistema, que, de acuerdo con la caracterización de Sartori, se singularizaría por contar con un elevado número de partidos separados entre sí por una gran distancia ideológica. Fragmentación y distancia ideológica que se reflejarían en la presencia de partidos "anti-sistema" y de oposiciones bilaterales y, como consecuencia, por el predominio de las tendencias centrífugas en la competición interpartidista, la polarización del sistema y la irresponsabilidad de la oposición.

Ya hemos subrayado más arriba cómo, en nuestro caso, las tendencias centrípetas privan en los comportamientos electorales y cómo el comportamiento de los partidos se ha movido más en el sentido de la moderación y la responsabilidad que en el de la polarización y la demagogia. Es difícil, por otra parte, concebir al PCE como un partido anti-sistema. Si aceptamos un criterio riguroso no podemos decir con seriedad que "se propongan sustituir no al gobierno sino al régimen", ni que con su actuación "mine la legitimidad del régimen al que se opone". Si utilizamos un criterio más laxo tampoco es fácil asegurar que el PCE sea percibido por una mayoría del electorado como partido opuesto al sistema. Quizá no sólo la estrategia eurocomunista, en la que ha desbordado incluso al PCI, sino asimismo su reducida incidencia —un 10% del voto—, impide que sea percibido por la opinión en esos términos cualquiera que sea la opinión que merezca en determinados segmentos del aparato institucional del Estado. Pero no dejaría de resultar paradójico que fuesen precisamente los sectores menos entusiastas del sistema democrático quienes otorgasen credenciales de credibilidad democrática a las fuerzas políticas.

Otro de los rasgos centrales del pluralismo polarizado es la existencia de *oposiciones bilaterales*, rasgo que tampoco resulta perceptible en nuestro caso. Algunos autores confunden "oposiciones bilaterales" y "competencia bilateral", pero se trata de fenómenos distintos que se sitúan, además, en planos diferentes. La primera expresa en el plano de la competición parlamentaria, de la tensión gobierno-oposición, mientras la segunda hace referencia al plano electoral. Allí donde hay más de dos partidos, hay prácticamente siempre competencia bilateral, esto es, cada partido compite por los votos que se sitúan a su derecha y a su izquierda, mientras que las "oposiciones bilaterales" o "contra-oposiciones", como también las llama Sartori, constituyen un fenómeno específico y diferenciado, expresado típicamente por las llamadas oposiciones "negativas" de la época de Weimar o por la situación similar de la IV República francesa sujeta a la oposición combinada de golistas y comunistas.

En el caso español, ni AP/CD ni el PCE ocupan una posición semejante. De hecho, aun cuando la UCD se niegue a la formalización de una coalición gubernamental con aquélla, un examen de las votaciones parlamentarias celebradas desde marzo de 1979 probaría sobradamente la existencia práctica de una tal coalición denunciada tan sólo por el líder de AP en mayo de 1980. Paralelamente

te, nada impide concebir la colaboración y el apoyo parlamentario del PCE al PSOE si éste ocupara el gobierno, en tanto que, por el contrario, nada permite insinuar una coalición "negativa" de AP y PCE en oposición al régimen desde la derecha y la izquierda. Y ello, finalmente, se explica porque en el caso español, entre los partidos de ámbito estatal, ninguno ocupa por sí solo el espacio del centro impidiendo la competencia por él. Al contrario, se trata de un sistema con dos polos de atracción, el uno en la derecha y el otro en la izquierda, compitiendo por el voto en la dirección centrípeta que subrayábamos antes. Falta, pues, uno de los elementos caracterizadores del pluralismo polarizado: la cobertura del centro y la existencia de tres polos principales que generan la centrifugación y dan lugar a las oposiciones bilaterales.

La realidad es que el esquema de Sartori sólo tiene en nuestro caso una utilidad relativa al estar concebido básicamente para situaciones de competición interpartidista unidimensional, es decir, entre formaciones que se sitúan todas ellas en un espacio único, uno de cuyos polos lo constituye la derecha y el otro la izquierda. Por el contrario, en España nos encontramos, junto a la dimensión derecha-izquierda, con la dimensión centro-periferia o nacionalismo-centralismo que complica notablemente las pautas de la competición inter-partidos así como las de relación entre gobierno y oposición. En parte, por razones de carácter histórico y, en parte, por la indefinición del modelo de distribución territorial del poder.

Con todo, el modelo no es enteramente inútil y con todas las salvedades y reservas nos permite considerar provisionalmente nuestro modelo como sistema de partido predominante, ya que, en efecto, la UCD obtiene la casi-mayoría absoluta de los escaños, distancia sensiblemente, desde esta perspectiva, al segundo partido y, dadas las características del sistema electoral español, se hace, en principio, sumamente difícil un triunfo electoral de éste que le permita gobernar. Subrayo que se trata de una caracterización provisional, pero, de momento, es, creo, la única que se ajusta al formato y a la dinámica del sistema español de partidos, generando un gobierno homogéneo de partido con tendencia a la continuidad.

Lógicamente, sin embargo, ni siquiera esta caracterización es plenamente adecuada mientras nos encontremos en la fase de formación del sistema y, por lo mismo, en una situación de fluidez. Igualmente, por eso, podría considerarse como un sistema de pluralismo moderado susceptible de facilitar la alternancia entre coaliciones, muy especialmente si las formaciones regionales centristas, como el PNV y CiU, o centro-izquierdistas, como el PSA, se dispusieran a jugar el papel de partido-pivote o partido-bisagra que juega, por ejemplo, en Alemania el partido liberal. Esta posibilidad no puede excluirse *a priori*, pero su actualización depende todavía de la solución que se de al problema de la organización territorial del poder. Como, finalmente, tampoco puede excluirse de antemano la polarización del sistema, aunque no tanto a partir de la radicalización de los partidos de ámbito estatal como de la tensión exacerbada del centro y la periferia.

En conclusión podemos decir:

1) Que por el momento el SEP corresponde al tipo de partido predominante al que se corresponde la fórmula de gobierno hegemónico de partido.

2) Que, dependiendo de la rapidez y el alcance de la solución al problema de la estructuración territorial del Estado, el sistema puede orientarse hacia una forma de pluralismo moderado y segmentado o hacia una forma de segmentación polarizada y radicalizada, a las que corresponderían, respectivamente, fórmulas de alternancia entre coaliciones o de coaliciones hegemónicas.

La pregunta que queda por hacer es ésta: ¿de qué forma esa modelación del sistema de partidos favorece o dificulta la consolidación del nuevo régimen democrático? No está en nuestras manos la bola de cristal que nos permita adivinar el futuro. Pero no cabe duda de que las formas hegemónicas de gobierno en los países del Sur de Europa revisten peligros de importancia considerable. La razón es muy sencilla: son siempre gobiernos conservadores y, a veces, integrados por personas con un pasado vinculado al régimen anterior. En consecuencia, tales situaciones perpetúan la exclusión del poder de los mismos grupos sociales que siempre y, sobre todo, bajo el régimen anterior, estuvieron excluidos. Ello dificulta sensiblemente la legitimación y el apoyo al sistema. Esa debilidad se ve, a la vez, reforzada por el mantenimiento casi íntegro de los aparatos estatales del antiguo régimen, cuya vinculación al régimen es, en términos ideológicos, nula. De esa forma, sin reserva de legitimidad, sin apoyo popular masivo y bajo la presión de los aparatos coercitivos no democratizados, el régimen se coloca en una posición de debilidad permanente, reproduciéndose el conjunto de circunstancias que caracterizan los procesos de "transición continuada". Alemania, y no es el Sur de Europa, tuvo su experiencia en Weimar y, como dijo el poeta, *il futuro a un cuore antico*.

Julián SANTAMARÍA