

CONSEJO EDITORIAL

RICARDO ALONSO GARCÍA
LUIS DíEZ-PICAZO
EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
AURELIO MENÉNDEZ
ALFREDO MONTOYA MELGAR
GONZALO RODRÍGUEZ MOURULLO

ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ (ed.)

EL ESTUDIO DE LA
POLÍTICA:
PROBLEMAS Y
HORIZONTES

CONTRIBUCIONES

ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ (U. de Murcia)
SAMUEL LEÓN (U. Nacional Autónoma de México)
FRANCISCO J. LLERA (U. del País Vasco)
RAFAEL LOYOLA (CIESAS, México)
JOAQUIM M. MOLINS (U. Autónoma de Barcelona)
FELIPE MONESTIER (U. Católica del Uruguay)
CRISTINA MORENO (U. de Murcia)
PABLO OÑATE (U. de Valencia)
CECILIA ROSSEL (I. U. Ortega y Gasset, Madrid)
JOAN SUBIRATS (U. Autónoma de Barcelona)
FERNANDO VALLESPÍN (U. Autónoma de Madrid)
PERE VILANOVA (U. de Barcelona)

THOMSON

CIVITAS

Primera edición, 2003

ÍNDICE



No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Copyright © 2003, by Ismael Crespo y otros
Civitas Ediciones, S. L.
Bárbara de Braganza, 10. 28004 Madrid (España)
ISBN: 84-470-2089-4
Depósito legal: NA 3042/2003
Fotocomposición e Impresión: Editorial Aranzadi, SA

Presentación	9
--------------------	---

LOS PARTIDOS

I. Partidos y campañas electorales	
Ismael Crespo y Cristina Moreno	17
II. Partidos, representación y participación política	
Pablo Oñate Rubalcaba	45

LOS GOBIERNOS Y LA ACCIÓN COLECTIVA

III. Gobernanza en América Latina: la distancia entre lo deseable y lo posible	
Felipe Monestier y Cecilia Rossel	71
IV. Dilemas de una relación inevitable: innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación	
Joan Subirats	109
V. La acción colectiva de los empresarios en la Europa del siglo XXI	
Joaquim M. Molins	141

EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL ESTADO

VI. El Estado en la globalización	
Fernando Vallespín	159
VII. Política y poder en un mundo en cambio: lo nuevo y lo viejo en el sistema internacional	
Pere Vilanova	187

LA DEMOCRACIA

VIII. Nacionalismos y democracia. Una visión desde Euskadi	
Francisco José Llera	207
IX. Democracia, sociedad y política en México	
Rafael Loyola Díaz y Samuel León González	261
Bibliografía	281

PRESENTACIÓN

En el verano de 2002 y en el marco del 70 aniversario de la fundación de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, tuvo lugar en esa Universidad la primera edición de la Escuela de Análisis Político «Max Weber». En ésta se dieron cita algunos de los más destacados profesores de ciencia política del panorama nacional, que junto con investigadores del otro lado del Atlántico, reflexionaron sobre los retos a los que se enfrenta el estudio y análisis de la política en estos comienzos del nuevo siglo. Muchos fueron los temas suscitados y los aportes producidos para su debate; algunos que no han tenido cabida en esta edición son de una extraordinaria importancia, y serán sin duda alguna objeto de nuevas reflexiones en ediciones posteriores de la Escuela «Max Weber».

En esta primera obra fruto de los estudios presentados en el verano de 2002, se analizan cuatro de los retos a los que se enfrenta el estudio de la política: los partidos, los gobiernos y la acción colectiva, el sistema internacional y el Estado, y la democracia. Estos cuatro grandes temas son tratados desde enfoques muy diversos, desde experiencias profesionales y vitales diferentes, haciendo gala de un pluralismo metodológico e ideológico que enriquece cada uno de los aportes y la obra en su conjunto.

Una primera dimensión en que pueden observarse desafíos (y también oportunidades) para la ciencia política actual se refiere a los partidos políticos. Los avances tecnológicos, la globalización, la consolidación democrática y económica en muchos países han ido cambiando las reglas de juego y los escenarios en que se ubica este objeto clásico en el estudio de la disciplina.

Una de las transformaciones más importantes es la que ocurre en el campo de las campañas electorales, donde los partidos han ido

VIII. NACIONALISMOS Y DEMOCRACIA. UNA VISIÓN DESDE EUSKADI

FRANCISCO JOSÉ LLERA
*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad del País Vasco*

En las páginas que siguen trataremos de abordar una cuestión, la de las relaciones entre nacionalismo y democracia, que ha ido deviniendo progresivamente compleja, al tiempo que resulta ser un tema continuamente recurrente en nuestras sociedades occidentales, particularmente en las europeas, que somos los que hemos creado ambas realidades y su relación dialéctica en el seno del moderno Estado-nación. Por lo tanto, esto de la nación y del Estado, ese matrimonio no siempre fácil, nos plantea algunos problemas, especialmente a los españoles que, por otra parte, tenemos uno de los Estados más viejos del mundo occidental. En Estados Unidos, por ejemplo, sus orígenes son más recientes y, además, de nueva planta y con consecuencias muy distintas: la creación del Estado y la democracia al mismo tiempo y en pleno proceso de descolonización, con lo cual siempre se refuerza el papel del Estado y se relaja, paralelamente, el de la nación. Así es como nos encontramos, en pleno siglo XXI, con problemas de ajuste de esta doble realidad, precisamente, por coincidir en una coyuntura que creo que nos introduce en una nueva era desde el punto de vista epistemológico y que conviene traer a colación: estamos en una época que llamamos de globalización y esta situación afecta a muchas cosas, no sólo a los mercados sino también a la política, a la cultura, a las identidades, a la identidad.

1. Modernización estatocéntrica

En definitiva, a efectos de lo estatonacional, esta nueva realidad implica que tenemos que empezar a pensar ésta y otras realidades, en

particular en nuestro pensamiento politológico-sociológico y en las ciencias sociales en general, que tienen una edad muy joven. En efecto, éstas tienen poco más de cien años de existencia, si hacemos referencia a los clásicos que son los que las fundan realmente como concepción del mundo y concepción de la realidad política, propias de la modernidad occidental. La emancipación de la política y de la sociedad surge en la Ilustración, es hija de la ilustración y, al fin y al cabo, sus resultados resultan ser un parto difícil, pero, en cualquier caso, es esa la concepción. Una concepción, digamos, *estatócéntrica*.

En la introducción a la Ciencia Política solemos hablar del objeto de la política. En el centro de la discusión siempre aparece el Estado, el poder organizado en o por el Estado. Particularmente, en el mundo occidental europeo, el Estado ocupa el lugar central de nuestras sociedades. Es cierto que en la otra cara de occidente y de la modernidad, la el mundo americano, la cosa se manifiesta de forma distinta. Ya nos decía A. De Tocqueville que la revolución ilustrada y democrática se inventó aquí en suelo europeo, pero donde primero se culminó y de forma más estable y continuada fue allí. Aquí tenía que hacerse luchando y superando la resistencia de los poderes y estructuras de la sociedad tradicional, a las que, además, había que pagar un alto precio. Nosotros sabemos muy bien lo que cuesta reciclar la sociedad tradicional para poder alcanzar una modernidad y una democracia plenamente consolidada y estable.

En efecto, la concepción sobre la que se han ido construyendo las ciencias sociales, en general, y las políticas, en particular, es *estatócéntrica*. Pero, en este momento histórico que nos toca vivir y pensar, si algo nos rompe la globalización del pensamiento, la cultura y las identidades es el *estatócentrismo*. El *estatócentrismo* empieza a tener cada vez menos sentido y, es curioso, los Estados nacionales europeos y los ciudadanos que vivimos en la Unión Europea o en la Europa no comunitaria todavía, con las dificultades de la ampliación y la construcción de la Unión Europea, queremos una unión política y ese gran artefacto histórico que está en el centro, debatiéndose sobre su futuro, es el Estado, son los Estados naciona-

les. No deja de ser curioso que los más *estatócéntricos* son los nacionalismos, sean grandes o pequeños, estatales o subestatales, que es lo que aquí tenemos. Y son los nacionalismos *estatócéntricos* los más reacios, si no contrarios, a la disolución de los Estados o las actuales unidades nacionales en el seno de la Unión.

El tema es que esa visión independentista, por estatista, del nacionalismo es anacrónica. Es anacrónica porque corresponde a otra época y a otra concepción del mundo, de la política, de la sociedad y de las identidades. Corresponde, sobre todo, al siglo XIX y, en parte, al XX, pero no parece la más adecuada para abordar y resolver los problemas que empieza a plantearnos el siglo XXI. Y no digamos nada en este contexto de la Unión Europea, en el que el Estado ya es un Estado partido en muchos fragmentos de soberanía interconectados de forma multinivel, con una gobernación compleja y con los problemas de cohesión típicos de una identidad, crecientemente compleja y plural. Porque, hay una parte creciente de la tradicional soberanía estatal, residente en la Unión Europea, que no sabemos muy bien cómo se controla esa soberanía o cómo será mejor su ejecución o administración, a la vista de los debates y las dudas que se plantean en la Convención para la Reforma Institucional de la Unión. Hay otra parte creciente que ya está en las entidades subestatales, territoriales, etcétera. Ahora vienen las obligaciones de los entes locales pidiendo también su parte del pastel —y con razón— porque la mayor parte de la población vive en un puñado de entidades, que son grandes metrópolis o ciudades importantes. Nuestros países ya no son países de pueblos, sino de ciudades. Nuestras sociedades son, sobre todo, metrópolis y ciudades. No obstante este desbordamiento creciente por arriba y por debajo, el Estado retiene gran parte de su soberanía tradicional, pero, sobre todo, tiene que seguir asumiendo casi todos los riesgos y los costes de la gobernación y de la cohesión de su sociedad, sea cual sea la complejidad y la descentralización alcanzadas.

2. El nacionalismo: entre lo comunitario y lo cívico

En España y, muy especialmente, en el País Vasco, se ha vivido

con intensidad este proceso histórico. Es quizá en el País Vasco donde con mayor intensidad se ha vivido esta ruptura histórica: las guerras carlistas son guerras entre campos y ciudades, entre las villas y los pueblos, en definitiva. Entre la sociedad tradicional y la modernización liberal. Sobre todo entre Bilbao, que fue una ciudad liberal por excelencia, y el resto del país. De alguna manera, podríamos decir que, aun hoy, sigue siendo así. Se puede pensar, perfectamente, que la «guerra» que seguimos padeciendo, la guerra en la que algunos se creen que están (ETA, sus seguidores y muchos de sus parientes nacionalistas) es, en el fondo, la última guerra carlista y, además, ellos piensan que son herederos de una guerra no resuelta, que es esa, la de los carlistas. El nacionalismo es el último en llegar a la escena política vasca, porque, antes de llegar ellos, estaban, en primer lugar, los tradicionalistas, que, en buena medida, son los que inventaron el nacionalismo español más rancio. La élite tradicional vasca es, por tanto, responsable de la idea tradicional de España, el nacionalismo español. La oligarquía vasca es la oligarquía española por excelencia o lo ha sido históricamente. Ya estaban, además, los socialistas, que llegaron mucho antes, los liberales y republicanos no digamos y, por supuesto, los monárquicos. El nacionalismo vasco llega a este escenario político, ampliamente ocupado por fueristas de distinto credo ideológico, al final del siglo XIX, en una coyuntura muy particular para España. La que se corresponde con la quiebra del imperio colonial y la pérdida de la confianza en sí misma como país, la experiencia de una modernización retardada, el orgullo nacional herido y deprimido y, sobre todo, el fracaso democratizador. Así que el Estado no es capaz de democratizarse, la sociedad se rompe y el sentimiento nacional se deprime y se vacía de sentido. Éramos una nación muy vinculada a una concepción y a una experiencia imperial del Estado y, cuando el imperio se derrumba, no se ve compensado por el éxito democratizador y modernizador interno, que habría permitido el surgimiento de un proyecto y un sentimiento nacional moderno al estilo francés o británico. Es este contexto crítico de la cohesión nacional el que facilita el alumbramiento del nacionalismo vasco en el rescoldo del incendio tradicionalista.

Con la ruptura de las sociedades tradicionales, la aparición de la sociedad de clases y su lucha tras la revolución industrial y, sobre todo, las dificultades variables según los países del proceso democratizador, aparecen los nacionalismos, grandes o pequeños, con cierto éxito. Evidentemente, esto nos plantea un viejo problema de identidad territorial, de comunidad nacional, de ciudadanía democrática (que no son lo mismo, aunque lo puedan ser) y, digamos, de arreglo territorial, de acomodo territorial y político. Al final, lo que el Estado democrático tiene que buscar es la manera cómo las partes, su pluralidad constitutiva (sea étnica, cultural, lingüística, religiosa, social o ideológica) se acomodan y esto solamente se plantea en sociedades que llamamos plurales y, si se quiere, plurinacionales. Las naciones plurales o las sociedades plurinacionales son un tipo particular de sociedades plurales, y el concepto de sociedad plural no se refiere a la simple heterogeneidad social, al pluralismo político, al carácter más o menos cooperativo, competitivo, conflictivo, de las relaciones sociales de izquierda y derecha. Hay clase obrera, hay clase terrateniente y hay clase burguesa, etcétera. No es eso. En sociedades industriales, sociedades modernas, ese pluralismo existe en todas. El concepto de sociedad plural que aquí nos interesa, obviamente, es algo distinto y se refiere a una sociedad fragmentada por lo que H. ECKSTEIN llama *divisiones segmentadas*. La segmentación se produce a partir de una diferenciación objetiva de religión, ideología, lengua, territorialidad, cultura, raza u origen o identidad étnica, que atraviesan todas las formas de sociabilidad y llegan a politizarse, afectando al sistema de partidos y, por tanto, a las élites políticas. Se trata de una segmentación, sobre todo, política y social basada en algún tipo de diferenciación objetiva y subjetiva de carácter identitario y comunitario. No olvidemos que lo comunitario corresponde a la matriz propia de la sociedad tradicional. Lo comunitario nacional es, por tanto, una forma de pervivencia de la sociedad tradicional, en tanto que lo nacional cívico es su transformación moderna a manos del Estado democrático. Pensemos en Irlanda del Norte, por ejemplo, en el *cleavage* religioso/comunitario; o en Holanda, hace unos años, profundamente dividida por las ideologías de

la confesionalidad o la secularización. Y así podríamos seguir, sin olvidarnos de nuestra propia tragedia nacional del último siglo.

3. Pluralidad y segmentación

Un caso particular de segmentación, o simple diferencia, es el pluralismo lingüístico. La diferencia se segmenta cuando se rechaza, se reprime, se comunitariza y, finalmente, se politiza. El pluralismo lingüístico, sobre todo, de lenguas que pueden estar muy distantes en términos estrictamente morfológicos o sintácticos, es un factor identitario de primer orden, que suele estar muy vinculado a las tradiciones comunitarias y, por tanto, es muy fácil de politizar. El ejemplo español es bastante paradigmático en este caso. Pensemos que estamos en un país en el que alrededor de un tercio de la población, aproximadamente, vive en comunidades, social u oficialmente, bilingües y con un bilingüismo muy territorializado y ligado a rasgos o factores de la sociedad tradicional. No quiere decir que un tercio de la población sea bilingüe individualmente, aunque vivan en comunidades bilingües, es decir, con una lengua vernácula reconocida y que funciona en el sistema educativo, en la Administración, en los medios de comunicación, etcétera. Por razón de territorialidad y politización, sobre todo cuando estos segmentos están territorializados, las situaciones son muy distintas. En el caso español nuestros segmentos más activos casi se refieren en exclusiva a la diferenciación lingüística y, además, están, más o menos, territorializados y con una politización variable. Es ésta una situación bastante repetida en la Europa occidental (Francia, Italia, Bélgica, Reino Unido, por citar los más importantes), pero imaginémosnos cuando tales diferencias segmentadas se producen como la piel de leopardo (por ejemplo, en el caso de Bosnia) y, además, se superponen otros factores diferenciales propios de las sociedades tradicionales.

Esto último es algo muy frecuente en los intersticios de los antiguos imperios Austrohúngaro, Otomano y Zarista, o ruso. En esas fronteras se ha generado una mezcla de grupos étnicos, lingüísticos y nacionales, en muchos casos, fruto de los desplazamientos por las

guerras o la simple subsistencia y, en otros, por los cambios de fronteras imperiales o nacionales. Muchas veces son segmentos, minoritarios o no, que no están territorializados de una forma homogénea, aunque sí lo están de forma discontinua, lo que plantea problemas mucho más difíciles de resolver a través del modelo estacionacional, típicamente europeo occidental. Cuando a la lengua, a las tradiciones culturales, a los orígenes nacionales, a las memorias colectivas traumáticas, entre otros factores, se les une la religión, la cosa se complica aún más, si cabe. Porque, evidentemente, el pueblo de Alá, de Jehova o de Dios Padre es siempre de otra «comunidad primordial» y plantea problemas de religión o del tipo que sea, de relaciones familiares, de cultura, de lengua, de raza o de identidad étnica, todos ellos fácilmente incendiables por la politización étnica estacionacional. Y de esto, lo importante es subrayar que estas diferencias objetivas, más o menos subjetivadas colectivamente, más o menos politizadas, atraviesan todas las formas de sociabilidad. No hace falta advertir que las comparaciones o ejemplificaciones simplistas y descontextualizadas de una y otra matriz (la oriental y la occidental) o de las provenientes de la matriz, más o menos occidental, de los antiguos imperios coloniales, solo sirven para el *agüpro* o para confundir y distraer al público.

Las formas segmentadas de sociabilidad de una sociedad pueden atravesar, totalmente o en parte, las distintas tramas de la estructura social, como el sistema educativo, los medios de comunicación, la agregación de intereses, el sindicalismo, la religiosidad o la política, entre otros, generando subculturas políticas más o menos enfrentadas. Tomemos como ejemplo, algo que acabamos de ver en el País Vasco con toda crudeza: la última huelga general. En efecto, la huelga del 20-J la convocaron los sindicatos mayoritarios para protestar contra el llamado «decretazo» y la forma en que el gobierno de J. M. Aznar adoptó tales medidas, rompiendo el diálogo social, que hasta ese momento había sido la pauta de relación entre el gobierno y los agentes sociales ante las distintas reformas adoptadas en los últimos años. En el País Vasco, sin embargo, la mayoría sindical nacionalista, con la simpatía y la complicidad del naciona-

lismo gubernamental, adelanta en un día la convocatoria para convertirla en una huelga general política, no tanto contra el decretazo, cuanto contra la política «autoritaria, fascista, franquista, de Aznar». Y, al mismo tiempo, contra el «sindicalismo españolista excluyente». La memoria del franquismo, con el que identifican lo que ellos llaman españolismo, y el recurso retórico al mismo como forma de descalificación, es un patrón subcultural del nacionalismo en su conjunto, en cuanto forma de articulación comunitaria de su sociabilidad y de legitimación negativa. Es la forma de negar autoridad moral al contrincante y de demostrar su propia superioridad moral y política. La sociabilidad del victimismo, por un lado, convierte al adversario en «enemigo» y, por otro, justifica su necesidad comunitaria primordial de anularlo, destruirlo o expulsarlo. Estamos ante un claro ejemplo de segmentación comunitarista basado en la politización subcultural de este tipo de sociabilidad etnicista. En este caso, aplicada a la agregación de intereses, en particular, pero es algo a lo que estamos muy acostumbrados a encontrar (quizás demasiado acostumbrados, diría yo), de una forma más general, en casi todas las prácticas sociales de la vida cotidiana y la propia socialización en el País Vasco.

Permítaseme seguir utilizando el caso vasco como ejemplo. Lo hago porque entiendo que es un caso extremo en España, que puede ser paradigmático de la difícil relación entre nacionalismo y democracia en el contexto de las democracias occidentales avanzadas, como lo es de forma indiscutible la nuestra (salvo para el propio nacionalismo vasco, claro). Aunque, también es verdad que, comparado con otras situaciones de nuestro atormentado mundo, algunas de ellas no tan alejadas, no podríamos decir que fuese tan extremo. Sin embargo, es obvio que en nuestro contexto nacional y europeo lo es, máxime con su aderezo terrorista y antisistema.

Evoquemos otro ejemplo. En el País Vasco la realidad «España» casi no tiene presencia pública prácticamente para nada. No existe la palabra España en nuestro medios de comunicación, ni en los libros de texto de nuestras escuelas, ni casi en las conversaciones.

No existe casi ningún símbolo español, salvo en los edificios oficiales de lo poco que queda de la Administración central o en las informaciones de Televisión Española. Hay una censura evidente, en unos casos y, en otros, se produce la autocensura por prejuicio o control social. Aquéllos hablarán de «manual de estilo» y los otros asumirán el estigma promovido por la sociabilidad nacionalista respecto de lo español. Es evidente la existencia de un concepto de España por el que se la identifica, como hace el nacionalismo, con franquismo, opresión o, simplemente, considera su empleo como una agresión. No se puede considerar esto una práctica democrática, o la muestra de la tolerancia necesaria en una sociedad plural. Todo lo contrario, es una forma subcultural y autoritaria de estereotipar para deslegitimar a toda una realidad. Se trata, por tanto, de segmentar esa realidad para poder imponer el predominio social y político de un segmento sobre todo lo demás. Se simplifican los patrones de sociabilidad y se imponen, minorizando, reprimiendo, expulsando o eliminando toda aquella otra realidad social que no se pliega a su patrón comunitarista y etnicista.

4. El papel de las élites

Esta segmentación autoritaria no surge por generación espontánea, sino que está producida y promovida por las élites. Aquélla, a su vez, genera un tipo de comportamiento autoritario y agresivo de éstas, una forma sectaria de selección de las mismas y un tipo de control social que impone el patrón de sociabilidad en el que el nacionalismo asienta su poder y del que se beneficia en exclusiva. Creo que, llegados a este punto, es conveniente recordar el modelo de A. LIPIART, al que yo siempre hago referencia porque me parece el más adecuado para comprender, explicar y, en su caso, corregir las limitaciones del caso español. Siempre, obviamente, con las cautelas lógicas que hay que adoptar en el análisis politológico a la hora de aplicar cualquier modelo a un caso concreto, más o menos complejo.

Es el más adecuado para la comprensión de nuestro caso, en tanto en cuanto, él mismo está pensado originalmente para explicar situaciones complejas y conflictivas, con importantes dosis de polarización política y hasta de segmentación social, algo que se da de forma clara en nuestro caso. También, porque, en la medida en que la cultura política de los españoles está caracterizada por su baja implicación política y por lo que se ha venido llamando *cinismo democrático*, hace más pertinente, si cabe, este modelo que subraya el papel casi determinante de las élites en la cristalización de una dinámica centrífuga o centrípeta, de confrontación o consenso, en el devenir político de nuestra sociedad. En realidad, no es que nuestra cultura política sea muy distinta de la del resto de los europeos, pero tiene una característica muy peculiar que es la posibilidad, en parte heredada de una relación peculiar con el Estado, fuertemente arraigada a lo largo del último siglo, una relación de súbdito, paternalista, de distancia, de amor-odio, de desconfianza (cuasi picaresca), de sectarismo y hasta una relación que podríamos calificar como neurótica. En efecto, por ejemplo, nuestro concepto de la fiscalidad es completamente distinto al que tiene un americano o un sueco, nuestro concepto de esta responsabilidad cívica ya sabemos cómo es, pero no tenemos ninguna duda, tampoco, en exigir la carga por el Estado de una empresa en crisis por parte de sus trabajadores o la subvención o proteccionismo de cualquier actividad empresarial por parte del empresario más rabiosamente liberal. Estos y otros ejemplos son los que hacen que el modelo de LIPHART, en cuanto que insiste en el papel clave de la cultura política de las élites, la importancia estratégica del tipo de comportamiento de las élites más que del tipo de comportamiento de los ciudadanos individuales, sea especialmente útil y pertinente a la hora de definir y comprender una determinada dinámica, mayormente conflictiva o consensual, en contextos estructurales y políticos plurales y complejos. La diferenciación entre el comportamiento de las élites y el de los ciudadanos, en cuanto opinión pública, es fácilmente comprobable si contrastamos la radicalidad y conflictividad de aquella con la mayor moderación de éstos, algo que es especialmente claro en nuestro caso. Suele

ocurrirme que, cuando explico por ahí cómo piensan los vascos a partir de datos de opinión bastante consistentes, siempre tengo que escuchar, muy razonablemente por otra parte, frases como ésta: «bueno, esto que tú pones aquí no es la realidad, esto está trucado porque la realidad que yo veo en los medios de comunicación y, sobre todo, la realidad que yo veo entre los políticos, no tiene nada que ver con esto». Es un ejemplo más que ilustra el contraste de esto que digo, cuando subrayo con LIPHART la importancia que tiene el papel y las características de las élites políticas para nuestro caso. Porque, en efecto, como él bien dice no es lo mismo una élite orientada al acuerdo que una élite orientada al conflicto, a explotar cualquier tipo de conflicto, convirtiendo en segmentación conflictiva cualquier diferencia, a maximizar cualquier tipo de confrontación potencial mediante la movilización instrumental y sectaria de la opinión pública y hasta de la sociabilidad, hasta el punto de convertir el argumento de la confrontación en una necesidad estratégica que justifica y alimenta la polarización política.

Otro ejemplo vasco de esta confortable instalación en la polarización por parte de las élites políticas es la dialéctica separatistas-separadores. Dicen unos, los nacionalistas, «nosotros no somos los separatistas, porque ellos son los separadores», en tanto que los otros les reprochan que «preferís el enfrentamiento descomprometido al acuerdo leal», intercambiando ambos reproches de «frentismo», «deslealtad», «autoritarismo» o «falta de diálogo», lo que ejemplifica a la perfección esta dinámica de segmentación polarizada. Ése es el juego de la legitimación del conflicto y la polarización, al decirse ambos bloques que nosotros queremos el acuerdo entre todos, pero ellos no quieren este acuerdo. Éste es el juego perverso de una élite polarizadora e irresponsable. Vayamos a otro ejemplo referido a esta irresponsabilidad segmentadora de las élites (hay más, muchos más, también del otro lado): las «cosas» de Arzalluz. Es el ejemplo del líder populista e irresponsable donde los haya, es un incendiario autoritario que dice una cosa aquí y otra allí. Pero, dicho sea de paso, no es un incendiario o irresponsable por ignorante, sino que con su discurso alimenta de forma consciente un tipo

de comportamiento subcultural que busca la cohesión de su segmento comunitario a través de la conflictividad, la confrontación y la deslegitimación victimista de la otra «comunidad imaginaria». Busca segmentar para cohesionar, abriendo la brecha comunitaria y etnicista entre los segmentos. Cuando tú tienes la garantía de que tu clientela, tus seguidores, te van a responder donde vayas, entonces, se busca fundamentalmente el enfrentamiento comunitario. Necesitamos comunidad, el nacionalismo necesita comunidad, el Estado necesita comunidad nacional pero la comunidad nacional tiene muchos matices, muchas maneras de definirse. No hay una única manera de definirla, no tiene por qué ser homogénea en una sociedad plural. Y, sobre todo, la única comunidad nacional viable en una sociedad democrática plural es la nación cívica y no la nación étnica. En estas condiciones, sólo hay una disyuntiva: o democracia o comunidad étnica. Además, la nación cívica, no sólo nos puede reconciliar con nuestro pasado tradicional, sino con nuestro futuro pluriétnico y globalizador, acelerado por los masivos movimientos migratorios.

La cuestión clave, por tanto, es saber si predomina la división o la cohesión, la dinámica centrífuga o la dinámica centrípeta, la política de adversarios o de consenso, la competición o el conflicto en la cultura y el comportamiento político de las élites políticas. Se trata de saber hasta qué punto la dinámica segmentadora se instala y penetra en la estructura del pluralismo social hasta hacerse irreductible.

5. La confrontación étnica

Comparto plenamente con B. BERRY que, de todas estas divisiones de una sociabilidad politizada, «las más complicadas e irreductibles son precisamente las de carácter étnico». La razón es muy simple para él: por un lado, las divisiones de carácter religioso, ideológico o de clase se convierten en conflictos organizacionales cuya racionalización elitista es más viable; mientras que, por otro lado, las divisiones lingüísticas, territoriales, etnoculturales o nacio-

nales son conflictos de grupos solidarios, que generan solidaridad grupal o comunitaria («comunidades imaginadas»), donde la racionalización choca con inercias y dinámicas, predominantemente carismático-emocionales y de rasgos tradicionales, según la caracterización de las formas de legitimidad weberianas. Cuando hablamos de divisiones étnicas no nos estamos refiriendo, necesariamente, a diferencias objetivas e incompatibles de raza o de cultura. Muchas veces, las divisiones étnicas son puramente subjetivas o fruto de un arbitrario colectivo. Es más, la propia etnicidad es la sublimación comunitarista de una identidad colectiva subjetivada y, en gran medida, politizada, definida por la dialéctica *nosotros/ellos*. Alguien podría imaginarse que un grupo étnico es un grupo de aborígenes de no se dónde, con diferencias raciales, culturales y lingüísticas muy marcadas, sin embargo esto no es necesariamente así. Evidentemente, no lo puede ser en nuestro mundo europeo occidental tradicional, si excluimos los nuevos movimientos migratorios, mayormente, procedentes de nuestros antiguos imperios coloniales. A un grupo étnico le basta con una comunidad imaginada, arbitraria y organizada socialmente y, además, politizada por algún tipo de confrontación o conflicto, a partir de la radicalización de cualquier diferencia o agravio colectivo. Esto es lo que viene pasando con el nacionalismo vasco y con algún otro nacionalismo, pero, en el caso del País Vasco, de una forma particular porque, además, el supuesto «conflicto originario y fundacional» de la comunidad imaginada está reforzada por la violencia terrorista, por la presión y la intimidación que ésta ejerce sobre el conjunto de la sociedad, pero muy especialmente sobre aquella parte que se muestra más activa contra tal asimilación etnicista o, simplemente, simboliza la comunidad, supuestamente, contraria o «extranjera».

Es la propia violencia etnicista la que crea y reproduce el conflicto, justamente para crear y cohesionar la comunidad étnica. Por eso el nacionalismo vasco, todo él, comparte el discurso de la «construcción nacional» desde una perspectiva comunitarista y étnica. Por lo tanto, parece lógico preguntarse qué sentido tiene hablar de construcción nacional si ya existe la nación. O, ¿será que, justamente,

porque no es tan evidente socialmente su existencia, ni objetiva ni subjetivamente, es por lo que hay que crear comunidad a partir de activar y radicalizar un conflicto comunitario artificial y agónico? ¿Qué es, o puede ser, la construcción nacional, entonces? En realidad, la construcción nacional puede ser muchas cosas: instituciones, identidad diferenciada, conciencia nacional, autogobierno, etcétera. No parece imprescindible la creación de una comunidad estatal, máxime, si para construir y generalizar tal sentimiento comunitario hay que hacerlo excluyendo a una parte de la propia sociedad, a partir de crear una dinámica de confrontación entre comunidades incompatibles. La construcción nacional no sería otra cosa que la construcción, incluso violenta, de la comunidad étnica a partir de la ruptura de la comunidad cívica.

La construcción étnica de la comunidad necesita imaginarse y, si acaso, construir otra comunidad «enemiga» contra la que luchar para hacer factible y verosímil su propia existencia. Sobre todo, necesita destruir la comunidad formada sólo por ciudadanos iguales en derechos. De este modo, en un lado hay una comunidad articulada y homogeneizada de forma étnica, pero en el otro no hay tal comunidad, al tratarse de una realidad social y política plural, con una identidad heterogénea, por cívica, y con lealtades territoriales o comunitarias múltiples, no necesariamente incompatibles. En gran parte de la periferia española y en pleno proceso democratizador nos encontramos con esta doble dinámica, si bien es en el País Vasco donde se manifiesta de una forma más agudizada de la mano de una división del trabajo étnico entre el nacionalismo institucional y el violento. Desde el principio nos encontramos ya en el País Vasco una opinión pública fuertemente movilizadora y articulada por la sociabilidad y la ideología subcultural del nacionalismo, sin que encontrásemos nada parecido a tal realidad comunitarista en la otra parte de la opinión pública cívica o no nacionalista. Es más, esta última, dada su heterogeneidad y su carácter plural, más abierta y hasta inconsistente, casi se define por negación. A diferencia de lo que ocurre en Irlanda del Norte, aquí no hay nada parecido a una dinámica de dos comunidades enfrentadas, salvo en el imaginario

colectivo del nacionalismo vasco. En efecto, hay un núcleo comunitario étnico que abusa de su estructura simbólica o de su poder, tanto fáctico (el nacionalismo violento) como institucional (el nacionalismo gobernante) y, en frente, un entorno social amplio y heterogéneo de una ciudadanía que, en la práctica, ni exhibe ni hace uso de sus símbolos. Una ciudadanía democrática que se define por y comparte una identidad muy plural y comprensiva, incluso, con las expresiones nacionalitarias de la periferia. Se trata de una sociabilidad que puede ser fruto de una suerte de complejo histórico, en el sentido de que tuviésemos que pagar una deuda por nuestro pasado autoritario y homogeneizador, endosándosela en el haber político de la comunidad nacionalista. El propio proceso de descentralización del Estado y de institucionalización del autogobierno refleja esta doble dinámica.

6. La constitución plural de la nación cívica: el Estado de las autonomías

El actual Estado de las Autonomías es la forma de acomodo territorial, identitario y político que la Constitución Española de 1978 define y diseña como más adecuada para nuestra ciudadanía democrática plural y para ser fiel a nuestra historia común. Es la forma abierta, dinámica e incluyente como se construye nuestra nación cívica para, siendo fiel a nuestro pasado y a nuestras tradiciones, proyectarla hacia un nuevo horizonte dominado por la construcción política de una unidad superior al actual Estado nacional, como es la Unión Europea. En el momento de abrir el nuevo ciclo histórico de la democracia en España, nuestros constituyentes eran conscientes de que la única manera de alcanzar una democracia consolidada a medio plazo para nuestro país era planteando abiertamente muchos temas pendientes de resolución, que habían dejado maltrecha la matriz nacional del Estado. Tenían que cuadrar en un modelo incierto viejas y nuevas demandas territoriales, nacionalistas o regionalistas, muchas de ellas exacerbadas, en gran medida, por la homogeneización, la cerrazón autoritaria con las que la Dictadura abusó

de la nación. Tenían que reconocer y dar forma de expresión a la pluralidad identitaria, lingüística y de acentos tradicionales de nuestras comunidades territoriales. Debían de responder con fórmulas de cohesión social y territorial a las desigualdades crecientes de desarrollo regional y a los agravios intercomunitarios. Al mismo tiempo, era necesario facilitar el asentamiento identitario de una nueva ciudadanía territorializada tras intensos procesos migratorios de Sur a Norte y de Oeste a Este o, simplemente, de las áreas rurales a las zonas urbanas e industriales. Había que prever dar coherencia y gobernabilidad a la nueva red que iban a generar la multiplicación de las élites y las instituciones políticas territoriales. Y todo ello siendo fieles a la historia, las tradiciones y las experiencias comunes de una vieja nación, cuya renovada pluralidad tenía que salvaguardar la necesaria cohesión social, territorial y nacional de la nueva ciudadanía democrática.

De este modo, en el Estado de las Autonomías se combinan tres principios que lo fundamentan constitucionalmente: primero, el derecho territorial de las nacionalidades y regiones a autodefinirse y a obtener su propio autogobierno; segundo, el derecho de las Comunidades Autónomas así constituidas a su propia diferencia, a conservar sus particularismos y alcanzar el nivel de autogobierno más adecuado a su voluntad expresa, a sus necesidades colectivas y a su propia capacidad contrastada; y tercero, la exigencia de cohesión social y solidaridad interterritorial, garantizados por relaciones institucionales y políticas de lealtad recíproca.

El primer principio de esta nueva planta constitucional de la nación plural es el del derecho universal al autogobierno, tal como se contiene en el artículo segundo de la propia Constitución. Sólo se requiere un cierto crédito histórico que avale, por un lado, la singularidad y, por otro, la voluntad política expresada de una forma institucionalizada por los canales procedimentales previstos en el pacto constituyente. De este modo, cualquier territorio que exprese una voluntad consistente tiene derecho al autogobierno y, casi podríamos decir que, a tanto autogobierno como quiera y quepa dentro

del modelo constitucional. Esto es lo que se ha llamado de una forma, casi siempre, despectiva, sobre todo por parte nacionalista, como el *café para todos*, olvidándose interesadamente del segundo principio diferenciador, seguramente que por miedo a ser diluidos en una nación de diferentes o simples competidores, cuando muchos de ellos están pensando en o desde el monopolio de diferentes naciones. En efecto, este primer principio se completa con otro, según el cual todas las comunidades territoriales tienen derecho a articular su propia diferencia o particularismo, sea en el terreno cultural o lingüístico, en el institucional o en el competencial. A la competición territorial por el autogobierno se une la carrera por las diferencias en un contexto institucional y político, caracterizado por su carácter abierto y flexible, con las virtualidades positivas y los riesgos y contradicciones que esto plantea. Así es como, por su dinamismo constitucional y político, el proceso de acomodo autonómico ha tenido que asumir y articular un autogobierno caracterizado por la incomodidad relativa de la asimetría y de la competición.

Las diferencias están marcadas, desde el principio, en el propio Título VIII de la Constitución cuando define dos estatus políticos de autogobierno pleno o progresivo y dos vías distintas para el acceso al mismo, tal como se recogen en los artículos 151 y 143, respectivamente, así como en la disposición adicional primera en la que se reconoce la peculiaridad foral de las provincias vascas y Navarra, lo que incluye su sistema propio y peculiar de financiación mediante el régimen de Concierto o Convenio Económico entre las instituciones forales respectivas y el Estado. La resultante es un modelo asimétrico, no homogéneo, de autogobierno, tanto desde el punto de vista de los recursos institucionales, de los niveles competenciales, de la capacidad financiera, como de los ritmos de autoorganización y desarrollo autonómico. Aunque en las Comunidades de mayor autogobierno y con ritmo más acelerado en su implementación, aún quedan competencias pendientes de acordar y asumir, podemos decir que estamos en la última fase del proceso descentralizador. En efecto, la mayor parte de las Comunidades Autónomas de régimen común, que tienen más o menos sincronizado su desarro-

llo autonómico, acaban de reformar sus Estatutos de Autonomía para mejorar y ampliar su estatus político, al tiempo que la mayor parte de ellas, por ejemplo, han accedido en este mismo año a la última gran competencia, que es la competencia sanitaria. Todas tienen, por tanto, derecho al autogobierno, a tanto autogobierno como puedan y quieran y eso depende, fundamentalmente, de sus élites políticas y, al mismo tiempo, todos tienen derecho a la diferencia, a que su autogobierno tenga algún rasgo distintivo, más allá de lo simbólico o del folklore. Un caso concreto de diferencia es el hecho lingüístico, con repercusiones evidentes en la educación, los medios de comunicación, la Administración pública y hasta el propio mercado de trabajo o de las oportunidades sociales, lo que acarrea no pocas tensiones desde el punto de vista de la igualdad de derechos y oportunidades. Hay más, obviamente. En el caso del País Vasco y Navarra es el resto de la foralidad, que se concreta, sobre todo, en la policía autonómica o foral y en la forma peculiar de financiación basada en el régimen de Concierto o Convenio Económico bilateral con el Estado. Quizá esta última sea la mayor diferencia existente en el Estado de las Autonomías, ligada a los *derechos históricos de los territorios forales*, que la Constitución reconoce y ampara en su disposición adicional primera. Foralidad que no es históricamente privativa o exclusiva del País Vasco, si no que han tenido tradicionalmente otros territorios, sin haber podido conservar tal privilegio. Foralidad que ha sido constitucionalizada, por tanto, como diferencia histórica. Privilegio institucional y económico muy anterior a la llegada del nacionalismo al País Vasco y que incluso fue mantenido por el Franquismo para Álava y Navarra.

7. Diferencialidad vasco-navarra y solidaridad

El tercer principio, el de la exigencia de solidaridad interterritorial para mantener la previsión constitucional de cohesión social y nacional, está en el mismo artículo segundo de nuestra Carta Magna, pero muy especialmente en el 138 y en el 158.2. Tal es el límite positivo del autogobierno y de la asimetría descentralizadora y plu-

ral. La organización plural es para conseguir una mayor cohesión, un mejor y más gratificante acomodo de las diferencias gestionadas desde la subsidiariedad territorial. La competición por el bienestar de los distintos territorios es para obtener mayor progreso y calidad de vida, en tanto se asegura una ciudadanía igual en derechos y deberes, lo que supone un bienestar social equilibrado y una mayor cohesión social, aunque sea con márgenes temporales de variación, considerados inevitables o, simplemente, aceptables como incentivos colectivos. De lo contrario, tendremos privilegios y agravios, todo lo contrario de los prerequisites para la cohesión, instalándose una dinámica de conflicto insolidario, en lugar de la necesaria competición cooperativa. De la actitud con la que las élites respondan a las diferencias y a la asimetría resultante, dependerá la cohesión y la solidaridad. El mismo dato o hecho, resultante de nuestro modelo de autogobierno asimétrico, podrá ser interpretado y utilizado en clave positiva o negativa, según sea la orientación cooperativa o conflictiva de las élites.

Así, es evidente la ventaja financiera que el autogobierno vasco-navarro obtiene de su régimen económico bilateral, lo que no resulta especialmente agravante cuando las élites de tales territorios se muestran cooperantes y moderadas, sin embargo el agravio deviene insoportable, cuando los demás territorios perciben una actitud de confrontación, arrogancia, desprecio e insolidaridad por su parte. En efecto, ¿cómo se puede interpretar el dato indiscutible de que el gasto público autonómico-foral por habitante y año en el País Vasco supera en más del 20% al catalán, en más del 40% al andaluz y en un 100% al gallego? Se trata de las cuatro Comunidades Autónomas con un autogobierno más amplio y maduro, parecido techo competencial y, por tanto, la misma obligación en la prestación de grandes servicios públicos a los ciudadanos. La ventaja es evidente, pero la respuesta y la reacción ha de ser distinta en función del comportamiento político de las élites respectivas, como decíamos antes. Hagamos la lectura de esta ventaja financiero-fiscal vasco-navarra de otra manera. Hemos asistido hace muy poco a la discusión del nuevo Concierto Económico con las instituciones vascas (Gobierno autó-

nomo y Diputaciones forales), una de cuyas claves era la fijación del nuevo Cupo anual, con el que éstas compensan al Estado por los servicios comunes (defensa, seguridad, política exterior, etcétera) y las competencias no transferidas. La discusión de este montante giraba en torno a los mil millones de Euros, lo que representa alrededor de un 10% del presupuesto anual consolidado de las instituciones vascas. Si tenemos en cuenta, además, que la Seguridad Social sería deficitaria en el País Vasco y que nuestros sueldos y pensiones medias son los más altos de España, el País Vasco, no sólo tendría la mayor cota de soberanía de cualquier otra comunidad española y casi sin parangón en ningún otro Estado federal en el mundo democrático, sino que, incluso, podríamos decir que su ventaja relativa es fruto de la solidaridad (o de la generosidad forzosa) del resto de los españoles.

La pregunta es obvia, ¿cuál está siendo la respuesta del nacionalismo gobernante en Euskadi o del nacionalismo vasco, en general? Es clara: ingratitud, deslealtad, confrontación, violencia y victimismo irredentista. La respuesta, además, es la confrontación comunitaria hasta la exclusión de cualquier elemento simbólico o identitario común. No encontraréis ni una sola bandera de España en las instituciones del autogobierno de Euskadi y, si se me apura, casi en ningún ámbito o institución que no dependa del gobierno de la nación, no oiréis casi la palabra España, muy especialmente en las escuelas o en los medios de comunicación, controlados o no por la minoría nacionalista, la historia común está siendo víctima también de la limpieza étnica y, eso sí, nuestros niños están siendo socializados en una ideología del victimismo y el agravio con respecto a la «insostenible opresión española sobre lo vasco». La propia lengua común es objeto de desprecio, minusvaloración y vejación (conviene recordar que no hace mucho que el propio Arzalluz la calificaba de forma insidiosa e innoble como «la lengua de Franco»). El nacionalismo vasco ha convertido el derecho a la diferencia en limpieza y exclusión étnica de lo español y en monopolio étnico de lo vasco, al tiempo que se beneficia de la solidaridad de todos, a la que corresponde con la ingratitud de la deslealtad y de un victimismo etnicista

sin fundamento objetivo. No hay correspondencia entre el pluralismo cívico e identitario de nuestra Constitución y la homogeneidad etnicista del nacionalismo gobernante en el País Vasco, como tampoco la hay entre la diferencia y la solidaridad activa de la nación española con respecto al autogobierno vasco y la confrontación y el victimismo etnicista de éste.

8. Consenso, lealtad y moderación

Ahora bien, todos estos principios exigen tres comportamientos o predisposiciones actitudinales de las élites: moderación, lealtad y consenso. También son recomendables para la ciudadanía en general, pero, sobre todo, esperable por parte de las élites, porque de éstas depende el comportamiento de aquélla. Son comportamientos que hicieron posible esa forma de organización de la cohesión y del acomodo territorial plural diseñada en la Constitución Española de 1978 y que da respuesta a un problema histórico en la construcción de la Nación y del Estado en España. Son requisitos para poder mantener la funcionalidad del sistema, incluso en una perspectiva dinámica o reformista. En efecto, todo el paquete constitucional y estatutario está basado en un espíritu y en una regla: el consenso democrático, que no unanimidad, entre las fuerzas políticas más representativas, la lealtad recíproca entre éstas y a lo pactado, incluso en su desarrollo, sabiendo interpretar conjuntamente el espíritu fundacional. La resultante necesaria de ambos es la moderación o el pragmatismo en el desarrollo institucional y en la gobernanza. Estamos en una democracia representativa basada en el consenso fundacional, responsable ante las mayorías populares y plurales y con un respeto exquisito a los derechos y aspiraciones de las minorías.

Por eso, en un contexto de falta de libertad de una parte de la sociedad por la extorsión violenta, de una espiral del silencio impuesta por el miedo, de un monopolio ideológico de toda expresión pública por parte del nacionalismo, de una radicalización ideológica sin precedentes, que lleva a la fractura social, resulta extemporánea y extravagante la actual deriva política del nacionalismo vasco en

su conjunto. No es aceptable que, desde las instituciones y con su legitimidad representativa, un gobierno irresponsable y minoritario trate de deslegitimar y romper este modelo de convivencia plural y democrática. Por eso, es desleal e ilegítimo romper el consenso fundacional y prescindir de él para la ruptura constitucional (revestida de una falsa retórica reformista), con el fin de llevar a la sociedad vasca, en la situación en la que está, a un plebiscito sobre no se sabe muy bien qué. Primero, sobre si somos o no somos, luego, sobre si somos sujetos para decidir y, más tarde, no sabemos para decidir qué en sucesivos plebiscitos mayoritarios. Las élites del nacionalismo gobernante, con la coartada de la violencia y con el apoyo ilegítimo de sus representantes políticos, han iniciado una huida hacia delante, que rompe a la vez con los tres principios de moderación, lealtad y consenso. Se deslegitima el modelo, pero, sobre todo, se reniega de sus reglas democráticas de carácter representativo para adentrarse por una senda populista y plebiscitaria, típicamente autoritaria y antidemocrática. Como siempre, el populismo desarrolla un discurso que pretende ser el campeón de los valores y la calidad democrática más radical. Se amedrenta a la sociedad, se la instrumentaliza políticamente con la violencia y el terrorismo y se la divide hasta la fractura social para no dejarle más salida que la plebiscitaria. En efecto, a una sociedad se la lleva hasta el plebiscito sin acuerdo previo de las élites, como forma de resolución de una especie de contienda civil, porque se constata que ésta está ya rota completamente y no es posible el acuerdo.

Por el contrario, nuestras reglas fundacionales prevén que el refrendo mayoritario se produce previo acuerdo representativo, aunque lo que se consensúe sea el desacuerdo. Es decir, se apela al refrendo popular después de que las élites políticas representativas han consensuado algo, sea una alternativa de reforma institucional, sea el propio desacuerdo en las alternativas, consideradas igualmente legítimas por ellas. En cuestiones de sustancia constitucional básica nunca se puede apelar al plebiscito de forma unilateral sin romper las reglas de nuestra convivencia plural. Por lo tanto, no podemos poner el carro delante de los bueyes, como pretenden las

élites del nacionalismo vasco gobernante, porque nuestro modelo no es éste, es decir, lo que el País Vasco ha conseguido (por ejemplo, el reconocimiento tan singular de los hechos históricos de los territorios forales vascos y navarros), lo ha sido por un método y un espíritu determinado, que es el consenso y la lealtad (reciprocidad) constitucionales. Sin embargo, lo que el nacionalismo vasco plantea es la ruptura unilateral y más clara de las reglas básicas de nuestra democracia: la lealtad y el consenso representativos. El nacionalismo vasco es desleal con el sistema constitucional, desleal con la transición democrática y, lo que es más importante, desleal con la identidad colectiva española y vasca, al distorsionarlas y simplificarlas a su antojo y de una forma arbitraria y etnicista. Se define negando lo español desde su fundación a finales del siglo XIX, pero radicaliza su definición hasta la imposición violenta y la exclusión y limpieza ideológica en pleno siglo XXI, cuando la definición plural de lo nacional español, después de la Constitución Española de 1978, es completamente distinta a lo que era en el XIX (y no digamos nada en el franquismo), algo a lo que el nacionalismo vasco se niega a aceptar a sabiendas de que cuestionaría radicalmente su coartada ideológica e identitaria. Porque, si algo se ha hecho en la Constitución Española, es poner las bases de una nueva cultura política democrática y, por ende, de una nueva identidad plural de la nación. Esto, evidentemente, no se consigue de la noche a la mañana, ni por arte de magia, requiere tiempo, trabajo, esfuerzo y predisposición para articular la tolerancia, el respeto a la pluralidad, la solidaridad y la generosidad por parte de todas las élites políticas en una dinámica centrípeta y no centrífuga. Después de veinticinco años, poner las bases para redefinir la nación de una manera completamente distinta, es decir, de la manera plural a que se refería H. ECKSTEIN, de una manera plural o plurinacional discutible (porque es discutible que haya naciones mayoritarias), en la que la nación racional, cívica y comprensiva, sea compatible con las emociones identitarias, locales y comunitarias.

Para esto es muy importante (yo diría que imprescindible) el pragmatismo, las actitudes moderadas, la adaptabilidad, el gradua-

lismo, las reformas bien sopesadas y paulatinas. Esta actitud es la única que puede alimentar y mantener vivo el espíritu y el principio constituyente del consenso para que el sistema pueda seguir funcionando con plenitud de alternativas y expectativas, mayoritarias o minoritarias. Cualquier cambio, por tanto, tiene que ser por consenso y cualquier cambio sustantivo en lo constitutivo tiene que basarse en la lealtad constitucional y recíproca a las reglas de nuestra democracia representativa, que materializa nuestra Constitución. Por consenso y manteniendo la lealtad a las reglas del juego democrático es posible todo en democracia. En tanto en cuanto estos requisitos no se cumplan, algo de lo que el nacionalismo vasco alardea, hay serias y fundadas razones para dudar de que el nacionalismo vasco, no solamente el violento sino también parte del gobernante, sea realmente democrático. Mantengo esta duda, no sólo por el razonamiento (más o menos discutible) que acabo de hacer, sino también porque, según los indicadores muestrales al uso para ver qué tipo de concepción de la democracia alberga en cada segmento social, resulta que la concepción que destaca entre los nacionalistas vascos es clara o mayoritariamente populista, algo que contrasta con las culturas políticas de nuestro entorno democrático europeo. Esto es así, sobre todo, porque sus élites dirigentes creen firmemente (o, al menos, instrumentalmente) y les inculcan a sus seguidores más fieles que el plebiscitarismo mayoritario es de una calidad democrática superior al carácter representativo de nuestra democracia o, incluso, que es lo genuinamente democrático.

Fijémonos en que otro argumento del nacionalismo vasco es que la democracia española es de baja calidad o, apurando, llegan a decir en los batzokis (como en las herrikotabernas), que, en realidad, en España no hay democracia, de lo que deriva su necesidad patológica de recordar y evocar continuamente el franquismo, unos, o de descalificar como fascistas a cualquier demócrata si éste es español, los otros. Consecuentemente, nos surge la pregunta inmediata: ¿es que en Euskadi hay democracia, cuando la mayor parte de la población está atemorizada, no se siente libre para practicar y expresarse políticamente y se siente excluida? ¿No será ésta, precisamente, la reali-

dad que trata de ocultar el nacionalismo con su inversión de términos? Por lo tanto, para ellos, de una forma simplista, autoritaria y obsesiva, democracia de mayor calidad es aquella que apela continuamente al pueblo a que decida en referéndum mayoritario, es decir, la autodeterminación, porque si no hay autodeterminación y plebiscito es que, simplemente, no hay democracia. Su concepción autoritaria, plebiscitaria y populista de la democracia, por otra parte, tiene mucho que ver, no sólo con la tradición integrista vasca, sino también con el revival autoritario y populista que se está produciendo en algunos sitios de Europa, aunque la lectura, el ropaje retórico, sea distinto. No es xenófobo en el sentido de echar al negro o al inmigrante, pero es xenófobo en el sentido de excluir a cualquiera que, aunque tenga apellido vasco y hable euskera, no sea nacionalista o no conculgue con su visión de la realidad democrática, convirtiéndose en un extranjero ideológico en su propio país. En efecto, a la mentalidad etnicista, excluyente y autoritaria del nacionalismo le repugna una cultura política del pluralismo identitario, de la inclusividad y de la representación. Lo que las élites nacionalistas piensan, en el fondo, desde su patológico antiespañolismo y su enfermiza mentalidad etnicista, es que la democracia sólo puede serlo si es vasca, en tanto que es imposible una democracia española, porque lo español es la encarnación demoníaca del mal y, por tanto, esencialmente incompatible con los requisitos de la democracia genuina. Para ellos, la democracia española es una contradicción en sus términos y la única democracia posible es la vasca, siempre que sea como ellos se imaginan y sirva a sus intereses exclusivos. Toda su estrategia es, consecuentemente, deslegitimadora del actual modelo constitucional, del que son beneficiarios privilegiados de manera indiscutible.

9. Bilateralismo versus multilateralismo

Todos los gobiernos desde Suárez, incluido el del PP, cometieron un mismo error de bilateralismo en las relaciones intergubernamentales con el nacionalismo vasco y catalán y las instituciones

autonómicas que detentaban, hasta el punto de facilitar la apropiación del país y sus instituciones por parte de ambos nacionalismos, respectivamente. Diríamos que, desde el principio y sin solución de continuidad, los distintos gobiernos centrales entregaron Euskadi y Cataluña al PNV y CiU, respectivamente, dejando el multilateralismo y la corresponsabilidad intergubernamental para el resto de Comunidades Autónomas. En buena medida esto ha sido así por las necesidades que los gobiernos minoritarios han tenido del apoyo nacionalista para la gobernabilidad del Estado, pero también por la complejidad del proceso descentralizador en un contexto de institucionalización y consolidación democrática, que, a la vez, tenía que responder a las exigencias de la modernización socioeconómica y a los requisitos sobrevenidos de la integración europea. Esta dejación de responsabilidad central en Euskadi y Cataluña y el bilateralismo que regía sus relaciones intergubernamentales y partidistas no fue compensado por un imprescindible consenso entre las fuerzas políticas nacionales mayoritarias. Creyeron que el consenso fundacional era suficiente, confiaron en la lealtad de ambos nacionalismos y les dejaron hacer sin compartir una estrategia de Estado, que ahora se revela como imprescindible en aquel momento. La debilidad y la crisis de la UCD, primero, las circunstancias de la mayoría absoluta del PSOE, después, y la política de adversarios entre PSOE y PP, más tarde, anularon tal posibilidad, con las consecuencias que ahora lamentamos. Con todo, creo que el nacionalismo catalán ha mostrado ser más leal dentro de la dinámica reivindicativa y extractiva de cualquier nacionalismo o demanda territorial, en general. Además, ellos no cuestionan la identidad española, ni muchísimo menos se aprestan a deslegitimar o cuestionar el carácter democrático de nuestro sistema constitucional, mostrándose, además, respetuosos con el pluralismo interno de su comunidad.

No sucede lo mismo, sin embargo, con el vasco. Fijémonos, por ejemplo, en el remate de la negociación estatutaria vasca. La hace Suárez con Garikoetxea, es decir, el país se le entrega al nacionalismo, el nacionalismo es el auténtico intérprete de la voluntad del país y así sucesivamente, sin que éste integrase la legalidad republi-

cana del gobierno vasco en el exilio en la nueva legalidad preautonómica, primero, y autonómica, después, como ocurrió con la Generalitat Catalana y sus fuerzas políticas democráticas. Esta dinámica fue seguida por todos nuestros gobernantes, entendiendo que esto era una cuestión de tiempo, que en el caso del País Vasco se agudizaba con la persistente presión de la violencia terrorista, especialmente intensa en estos años clave de la nueva institucionalización democrática. Se pensaba, pues, que era una cuestión de tiempo y que esto requería paciencia, generosidad y mucha mano zurda o pragmatismo. La indudable singularidad, sobre todo violenta, logró imponer una dinámica reivindicativa insaciable por parte del nacionalismo y un bilateralismo que se concretaba en un tacticismo, nada estratégico, por parte de los gobiernos centrales. Se trataba, de una forma entre ingenua e instrumental, de dar satisfacción a todas las demandas del nacionalismo vasco, por muy irritantes y disfuncionales que fuesen, pensando que, de esta manera, se irían colmando sus aspiraciones, que con la satisfacción vendría la lealtad y que, además, contribuirían decididamente a deslegitimar y desarraigar la subcultura de la violencia. Bueno, pues con la satisfacción no ha venido la lealtad, sino todo lo contrario, la deslealtad, la bilateralidad se nos ha vuelto en contra, al mismo tiempo y, no sólo eso, sino que ahora pretenden cobrar la factura política del final de la violencia con sus propuestas independentistas y plebiscitarias, legitimándola indirectamente.

La cuestión de la bilateralidad o la multilateralidad en las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, o la combinación y el equilibrio entre ambas, se ha revelado fundamental en el desarrollo, consolidación y estabilidad del modelo de descentralización asimétrica de nuestro Estado de las autonomías. Los nacionalismos gobernantes han impuesto, o tratado de imponer, por todos los medios a su alcance el bilateralismo en sus relaciones con los sucesivos gobiernos de la nación y en la dinámica descentralizadora o reivindicativa y han rehuido o minusvalorado, con el mismo empeño, cualquier dinámica o estructura multilateral. Los gobiernos de la nación, por su parte, han hecho muy poco por evitarlo, sacrificando la cues-

ción de Estado, que era el desarrollo autonómico, en aras de las cuestiones de gobierno. Cualquiera que haya estudiado o participado en los distintos organismos interterritoriales que hay en todos los departamentos y en todos los ministerios, puede comprobar cómo vascos y catalanes tratan de evitar, por todos los medios, que aquello tenga sustancia y, sobre todo, comprometerse en esos foros. Simplemente, porque preferían comprometerse directamente y por separado con el ministro de turno o con el responsable correspondiente de la institución interterritorial. Es decir, preferían la bilateralidad a la multilateralidad, porque la agudización asimétrica les resultaba mucho más rentable, aunque sólo fuese por diferenciadora. Esto acaba resultando irritante para el resto de Comunidades Autónomas y, sobre todo, disfuncional para la consolidación y estabilidad del modelo. Ambas dinámicas tienen que coexistir, sin duda, porque la diferenciación y la solidaridad son exigencias y principios constitucionales. Si la primera exige bilateralidad, la segunda sólo es realizable de forma multilateral, pero, una y otra, en la medida que afectan a la estructura constitucional del Estado y al carácter plural de la Nación, demandan un trato unitario y estratégico de las grandes fuerzas nacionales llamadas a gobernar el Estado.

10. Entre el consenso fundacional y la política de adversarios

La inestabilidad de nuestro sistema de partidos, las condiciones de la competencia interpartidista y las exigencias de la gobernabilidad impidieron que el consenso fundacional de nuestro sistema democrático se convirtiese en un patrón estratégico hasta nuestros días, al menos entre las grandes fuerzas políticas nacionales y para cuestiones de Estado, como lo eran las reivindicaciones nacionalistas vascas y catalanas y la propia violencia terrorista. Pero, este consenso se acabó el día que se promulgó la Constitución y, en el mejor, de los casos, los Estatutos de Autonomía. Ha habido, por tanto, un déficit de consenso estratégico entre las grandes fuerzas políticas nacionales, como creo que exigía nuestro modelo constitucional.

Nuestro sistema de partidos, moderadamente pluralista al inicio de la andadura democrática, ha ido decantándose progresivamente hacia un modelo bipartidista imperfecto en la arena nacional, sólo moderado por las bisagras de tipo territorial. Sólo el PP y el PSOE, finalmente, están presentes con fuerza en todo el territorio nacional y sólo ellos están en condiciones de alternarse en el gobierno de la nación y en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, siendo la clave de la gobernabilidad en las otras. Ellos han ido concentrando progresivamente el voto de los ciudadanos españoles elección tras elección. Sólo IU rompe este esquema bipartidista, con una exigua presencia en el ámbito nacional, ausencia de representación en muchos territorios y una cierta influencia política en la gobernabilidad de algunas Comunidades Autónomas o Ayuntamientos importantes. Al lado de este esquema partidista nacional, hay una franja de apoyo electoral de, aproximadamente, el 10%, de siete u ocho partidos territoriales, nacionalistas o regionalistas, que obtienen, de forma continuada, representación a nivel nacional y que vienen siendo la clave de la gobernabilidad de la nación, sobre todo, cuando el partido ganador no ha tenido mayoría absoluta. Este papel lo ha desempeñado sistemáticamente el nacionalismo catalán encarnado por CiU, hasta no hace mucho el nacionalismo vasco del PNV y más recientemente los canarios de CC. Sin embargo, existen más partidos territoriales que obtienen representación y hasta alcanzan responsabilidades de gobierno en el ámbito de sus Comunidades Autónomas respectivas, por la mayor accesibilidad de sus sistemas electorales, lo que les lleva a colaborar también con los grandes partidos nacionales, jugando el papel de bisagra. Solamente hay cinco comunidades que no tienen partidos territoriales en sus parlamentos en este momento y algunas los han tenido con anterioridad. La paradoja ha sido que este intercambio de apoyos, nacionales o territoriales, entre los grandes partidos nacionales y los más importantes partidos nacionalistas o regionalistas ha servido para dotar de estabilidad y asegurar la gobernabilidad del país, pero a costa de la estabilización del modelo autonómico y del acomodo nacional, que ha producido la dinámica de adversarios entre los grandes partidos nacionales.

Hablamos, pues, de una falta de consenso de los grandes partidos nacionales, los llamados a gobernar y a alternarse en el Gobierno, a la hora de abordar, ya no sólo el tema del terrorismo, sino incluso las respuestas estratégicas a las reivindicaciones nacionalistas. En el fondo, la necesidad de competir a cualquier precio, sobre todo por parte de la derecha, y alcanzar y mantenerse en el gobierno de unos y de otros con los apoyos territoriales han impedido la comunión y el consenso de los grandes partidos nacionales sobre la idea de España, su materialización y su desarrollo, tal como esta diseñada en la letra y el espíritu constitucionales. La pregunta que surge es obvia, ¿cómo es posible que los dos grandes partidos nacionales no hayan sido capaces de preservar el consenso en el terreno que más lo necesita, como es la cuestión territorial, que incluye o lleva pareja la de la violencia terrorista? Es cierto que hubo la LOAPA al comienzo del proceso, y en unas circunstancias muy excepcionales, para armonizarlo en las Comunidades que ya habían iniciado su autogobierno y, más recientemente, los pactos autonómicos para las reformas estatutarias de las Comunidades de régimen común, pero durante los veinte años que median entre unos y otros ha predominado la conflictividad más que el acuerdo. Relacionado con este problema está la lucha contra el terrorismo, en la que también ha habido pactos como los de Ajuria-Enea, Madrid y Pamplona, que dieron sus resultados y acabaron como acabaron. Pero, en este terreno basta con echar un vistazo a los avatares del Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo, cuándo y cómo se consigue y las dificultades que tiene la gestión y administración política del mismo, o el Pacto de la Justicia, que se consigue recientemente y con serias dificultades en su desarrollo. Son ejemplos de un problema fundamental o déficit de nuestro sistema democrático, como es la falta de voluntad de las élites políticas para imponer una dinámica de consenso. Los nacionalistas han demostrado que, no sólo no tienen ningún interés en esta dinámica de consensos, sino que están encantados con la política de adversarios, en tanto en cuanto esperan sacar mayor rendimiento, cuanto mayor sea la confrontación entre el PP y el PSOE. Sobre todo, en ese terreno, su posición negociadora se

basa en la maximización de los conflictos territoriales, en tanto en cuanto sean más necesarios para apuntalar las mayorías de cualquiera de los dos partidos, jugando, tanto a apoyarles, como a chantajearles con niveles de compromiso que difícilmente van más allá de los acuerdos parlamentarios.

Sin embargo, la dinámica de consenso entre las grandes fuerzas nacionales era, y es, tanto más necesaria, cuanto más proclive se mostraba el nacionalismo al pacto y al intercambio de apoyos, es decir cuando el nacionalismo, por su propia necesidad, estaba más orientado hacia la coalición, aunque no fuese la coalición de gobierno. El caso claro ha sido el del nacionalismo catalán, pero también el vasco, que han estado dispuestos a intercambiar apoyos con el Gobierno de turno, es decir, han jugado el papel de bisagras territoriales de nuestro sistema nacional de partidos. Sin embargo, los grandes partidos nacionales no han sido capaces de desarrollar una cultura de la coalición con los nacionalistas, que hubiese supuesto una mayor implicación de éstos, no sólo en la gobernabilidad del Estado, sino en la reconstrucción nacional de España. Esto ha sido así por su carencia de consenso estratégico en estos temas nacionales o de Estado, que la deriva de la política de adversarios ha impuesto como patrón de comportamiento a nuestras élites partidistas nacionales. Todo ello ha facilitado la desimplicación de los nacionalistas en esta cuestión y la dinámica centrífuga de meros compromisos instrumentales y extractivos, sobre todo en el caso del nacionalismo vasco. Pero, este déficit se acrecienta cuanto mayor es el poder territorial de los nacionalistas y más desleal es el comportamiento de sus élites.

11. Flexibilidad, reformismo y gradualismo

Una cuestión obvia es que, después de veinticinco años de vigencia y desarrollo constitucional, con una democracia consolidada, un alto nivel de integración y protagonismo en la Unión Europea y la OTAN y en pleno proceso de globalización, es necesario evaluar su rendimiento y plantearse posibles reformas que mejoren la calidad de nuestro sistema democrático. Se trata de un simple ejercicio

de racionalidad, que exige flexibilidad, mentalidad reformista y prudencia gradualista, sacando esta cuestión de la confrontación partidista de la política de adversarios y situándola, de nuevo, en el ámbito del consenso estratégico, al menos de los grandes partidos nacionales. Cuan sabias y recomendables son las reflexiones de R. DAHL, cuando sugiere que nuestras democracias deberían de tener previstos mecanismos dotados de la autoridad política y el consenso de un alto comisionado no partidista, que cada equis tiempo emitieran un dictamen sobre los puntos débiles de nuestros sistemas políticos susceptibles de reforma y las condiciones de las mismas. Lo que parece que está claro, y la experiencia indica, es que no se hace una reforma para crearnos más problemas, sino para resolver algunos en el caso de que los haya, aplicando la regla de la proporcionalidad y la causalidad entre el problema y su solución. Igualmente, que cualquier reforma requiere una buena evaluación de sus consecuencias y condiciones o prerequisites políticos para que tenga éxito, sustrayéndola en la medida de lo posible del puro interés partidista, por lo tanto tiene que estar bien pensada y sopesada. Otro dato de la experiencia es que, a ser posibles, las reformas deben ser graduales en el tiempo, incluida su experimentación parcial o localizada de forma provisional. Todas estas condiciones exigen y facilitan el máximo consenso, como garantía de éxito.

No cabe ninguna duda que uno de los aspectos más dinámicos y más problemáticos de nuestro sistema constitucional es la estructura del Estado de las Autonomías y la respuesta a las tensiones centrifugas territoriales, muy particularmente las provocadas por las deslealtades de los nacionalismos. Uno de sus mecanismos institucionales es el Senado, previsto como cámara territorial en el texto constitucional y que, sin embargo, después de veinticinco años sigue sin cumplir con su función principal. Por lo tanto, es uno de los aspectos claros que requiere reforma, no sólo para adecuarse a las previsiones constitucionales, sino también para adaptarse a las nuevas circunstancias del propio proceso de descentralización ya madura. Esta cámara territorial, el Senado, que lógicamente era muy difícil de diseñar en el origen porque todavía no estaba hecha la

planta del Estado, pues lo lógico es que hoy se adecue a esta nueva realidad, amortiguando sus tensiones y, además, de respuesta a otro elemento sobrevenido y, por lo tanto, no previsto en el momento constituyente: el rápido e intenso proceso de integración en la Unión Europea. La UE no estaba en la Constitución, sino que vino después y eso, inevitablemente, nos plantea algunos problemas. Hay competencias transferidas a las Comunidades Autónomas que han pasado a la Unión Europea, hay otras competencias transferibles que, antes de transferirlas, han ido a la UE. La integración europea nos reporta beneficios, pero también tensiones territoriales en algunos sectores productivos tradicionales, así como problemas de armonización que pueden chocar con nuestra diversificación y asimetría descentralizadora. Por lo tanto, se nos plantea el problema de la presencia de nuestros entes regionales en la formación de la voluntad nacional en los asuntos de la Unión. Es éste un mecanismo que requiere del concierto de los entes territoriales y del consenso nacional a la hora de discutir e implementar soluciones, que requieren de una rápida y estabilizadora respuesta institucional y política. Uno y otro ejemplo hacen referencia al necesario reforzamiento de los mecanismos multilaterales que compensen la deriva bilateralista de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales. Podríamos seguir dando ejemplos y sugiriendo asuntos que deberían engrosar una eventual, discreta, desapasionada y casi académica o técnica, agenda reformista de nuestro sistema constitucional. Pero, siempre cumpliendo con los requisitos de flexibilidad, reformismo y gradualismo por parte de nuestras élites políticas, que se combinan, a la perfección con los de pragmatismo, lealtad y consenso antes descritos. En todo caso, siempre es mejor anticiparse o, cuando menos, llegar a tiempo a la solución de los problemas, que llegar tarde o crearlos donde no los hay. El control de los tiempos es siempre fundamental en la agenda reformista que todo sistema democrático tiene que tener siempre abierta encima de la mesa.

12. Una nueva cultura política para una nación plural

Nuestra vieja historia nacional es la de una nación plural, rica

culturalmente, compleja socialmente y difícil políticamente, pero no imposible. Llena de aciertos y errores, pero que se ha abierto paso entre los más viejos estados-nación europeos, a pesar de su reiterado fracaso democrático. Vivimos, sin duda, la época de mayor esplendor nacional de nuestra historia, por su carácter democrático, por la pluralidad resultante de su pacto constituyente y por su estabilidad en condiciones de crecimiento y bienestar. ¿Cómo se ha (hemos) reconstruido esta vieja nación plural? ¿En qué medida estamos teniendo éxito? Las respuestas las tenemos en el propio balance del Estado de Autonomías realizado, no sólo por los expertos o por los políticos de uno u otro color, sino por los propios ciudadanos. Son éstos los que con sus opiniones, evaluaciones y discursos nos permiten ver, realmente, la definición de esta nación plural desde cada territorio. Se trata de la progresiva cristalización de una nueva cultura política, que está en el espíritu y la letra de la Constitución, con raíces históricas plurales y profundas, pero, sobre todo, fruto de la experiencia democrática de las últimas décadas, ya que el tiempo y el cambio generacional nos están permitiendo interiorizar y compartir lo que aparece de forma normativa en nuestra carta magna. Los ciudadanos de muchas Comunidades acaban recuperando o encontrando su propia identidad territorial en la propia evolución del Estado de las Autonomías; en otros casos lo hacen por contraste o competición y hay otros que ven frustradas sus expectativas porque fracasan sus élites en la resolución de los problemas que les aquejan. Es decir, hay un factor fundamental que demuestra, de nuevo, el papel de las élites territoriales para lo bueno y lo malo.

En las Comunidades en que sus élites políticas han mantenido una estabilidad institucional o que han consolidado un liderazgo político estable (Extremadura o Castilla-La Mancha, por ejemplo), a pesar de su menor desarrollo o la debilidad tradicional de su identidad, han logrado generar una voluntad y una satisfacción autonómica por encima de otras comunidades que les podrían aventajar en alguno de esos elementos, como, por ejemplo, Asturias o Murcia. No porque sean uniprovinciales, sino por el fracaso de las élites para mantener la estabilidad institucional o a la hora de resolver grandes

problemas económicos o sociales del territorio, que lastran directamente la propia voluntad autonómica. En conjunto, el balance que del Estado de las Autonomías hacen los españoles, según el CIS (estudio nº 2.286), no puede ser más satisfactorio: la satisfacción es de dos tercios de los españoles y los insatisfechos son sólo una minoría que no pasa del 15%. Pero, lo más importante es que no hay ninguna Comunidad que esté por debajo del 50%. La más insatisfecha es Cantabria, cuyo nivel de satisfacción es, a pesar de todo, de un 51% y cuya insatisfacción es claramente atribuible a la inestabilidad y conflictividad institucional generada por sus élites y al menor rendimiento gubernamental. A Cantabria le siguen en nivel de insatisfacción Aragón (53%) y Asturias (55%), por razones distintas. Aragón es la eterna insatisfecha por su retardado desarrollo y por su comparación con las Comunidades limítrofes de Navarra (la foralidad) y Cataluña (el protagonismo). En el discurso de los aragoneses aparecen muy claros sus motivos: Aragón, matriz de una historia potente y de uno de los modelos de integración y creación de la nación y del Estado diferenciales en España, no tiene el reconocimiento ni el peso originario que ha tenido en esa historia, en comparación con otros territorios, que, según ellos, atesoran muchos menos méritos y muchos más privilegios. Podemos decir, en efecto, que hay dos modelos en la construcción de la nación y el Estado, el aragonés y el castellano. El primero es claramente un modelo federativo o plural. La corona de Aragón es una corona más agregadora y cívica, en tanto que la corona de Castilla es, predominantemente, unitaria y militar, como lo era la propia institución de la delegación del poder real en los territorios que la corona iba anexionando u homogeneizando. Cataluña sería hoy la gran heredera de tal patrimonio aragonés y, de alguna manera, el nuevo modelo constitucional sería la síntesis de ambas tradiciones. El caso asturiano coincide en parte con lo anterior, pero, sobre todo, con la incapacidad autonómica para hacer despegar al territorio de su profundo y crónico declive económico, tras una historia preñada de protagonismo en la modernización de España. En el otro extremo, la mayor satisfacción la encontramos en Cataluña (un 74%), Canarias, Extre-

madura y Navarra. De nuevo, a los datos objetivos de rendimiento material e institucional del autogobierno hay que añadir la subjetividad creada por unas élites, responsables, estabilizadoras y leales al modelo. Por lo tanto, nuestra crónica y justificada cultura nacional de la desconfianza y el fracaso está siendo sustituida por la cultura de la satisfacción en casi todos los rincones de la nación, a pesar de que existan dudas y críticas, lógicas, sobre el funcionamiento del modelo, en su conjunto, o de algunas Comunidades Autónomas, en particular. Llama la atención el contraste entre la satisfacción mayoritaria de la población vasca y la agónica insatisfacción deslegitimadora que protagoniza su élite gobernante nacionalista.

Un rasgo esencial de esta nueva cultura política es la dualidad identitaria de nuestros territorios y la pluralidad resultante en su conjunto, definiendo con claridad el patrón de una nación plural y, mucho menos, el de una realidad plurinacional. Una cosa es que haya partidos nacionalistas, votantes que les dan su confianza, incluso gobiernos nacionalistas mayoritarios, y otra cosa bien distinta que haya sentimientos identitarios o nacionalistas mayoritarios y, mucho menos, excluyentes. Esto no ocurre ni siquiera en el rincón más problemático y conflictivo del país, como es Euskadi. Como vamos a ver, claramente, la dualidad predomina en la concepción de la identidad y en el sentimiento nacional de los españoles. Según datos de este mismo estudio del CIS (nº 2.286), no hay rincón de España en el que el sentimiento de dualidad identitaria español-comunitario (catalán, vasco, asturiano, murciano...) no sea abrumadoramente mayoritario (76%), ya sea de forma más equilibrada entre ambos (53%), ya sea con más acento español (8%), ya lo sea con un mayor localismo (16%). Si el españolismo homogeneizador y excluyente resulta ser un sentimiento residual y casi testimonial en cualquier parte (14%), el nacionalismo localista excluyente (6%) sólo encuentra un eco significativo entre una cuarta parte de los vascos, sin que su fuerte sentimiento de identidad elimine su dualidad mayoritaria (66%). Es más, según los datos del Euskobarómetro de noviembre de 2002, no llegan a cuatro de cada diez los vascos que se sienten nacionalistas, en tanto que el 57% se confiesan expresamente

samente no nacionalista y, combinados ambos indicadores, nos da una tipología identitaria que refleja la radicalización del nacionalismo etnicista más que la confrontación bipolar de dos identidades recíprocamente irreconciliables. En efecto, la mayoría (20% del total de los entrevistados) de los que se dicen nacionalistas se sienten exclusivamente vascos y son tres de cada cuatro votantes de EH y más de 40% de los del PNV-EA. Por el contrario, no encontramos un contingente similar de no nacionalistas que se sientan exclusivamente españoles (4%) o, si quiera, más españoles que vascos (6%), sino que la mayoría de los no nacionalistas (30% de los entrevistados) dicen sentirse tan vascos como españoles y son seis de cada diez votantes socialistas, cuatro de cada diez votantes populares y un tercio de los votantes nacionalistas. El 26% restante se distribuye en subtipos de tipo concéntrico (nacionalistas duales, que se sienten tan vascos como españoles o más vascos, o no nacionalistas más o menos vasquistas) muy similares entre ambas polaridades, claramente asimétricas, o, simplemente, no se define en uno o ambos indicadores (14%).

Profundizando un poco más en la idea de España, en lo que es España para los españoles y según un anterior estudio del CIS (estudio nº 2.228), tres cuartas partes nos la definen como su «nación» o «país», incluidos la mitad de los catalanes y un tercio de los vascos. No debemos olvidarnos que la apropiación simplificadora y autoritaria de esta palabra por parte del franquismo ha podido resultar contraproducente y estigmatizadora para una parte importante de la población, distorsionando su uso y creando una desafección política y de sentimientos contradictorios con la misma. Es casi imposible oír a un nacionalista hablar de España en primera persona, ha desaparecido de muchos ámbitos y medios de comunicación en buena parte de España, siendo sustituida por el término Estado Español y dando a entender que es lo «políticamente correcto», ya sea para no herir susceptibilidades nacionalistas, ya sea porque realmente se dude de su significado como nación. Sin embargo, a nuestros ciudadanos ya nos les suena tan mal y se identifican con ella, yo diría que a pesar de las reticencias de parte de sus élites dirigen-

tes. De ahí que otras definiciones menos comprometidas con la idea de la nación común y plural o más seculares e identificadas con la idea de la ciudadanía, como «el Estado del que soy ciudadano» (12%) sólo destaca algo en el País Vasco (25%), o «un Estado plurinacional» (12%), que llega a una cuarta parte de los vascos y un tercio de los catalanes. El rechazo de lo español como algo extraño e impuesto, a partir de quienes definen España como «un Estado ajeno», no supera el 2%, aunque es una minoría activa y violenta en el caso vasco a pesar de no pasar de uno de cada diez.

Normalmente, el orgullo nacional suele dejarse notar en grandes acontecimientos colectivos, sobre todo, de carácter deportivo o con relevancia en el exterior. Lo hemos podido ver, por ejemplo, con motivo del último mundial de fútbol (calles desiertas o llenas, medios de comunicación copados en sus primeras páginas o portadas por los avatares de las contiendas respectivas, etc., muestras todas de ilusión y desilusión colectiva). Hemos podido comprobar un orgullo nacional español, realmente existente y mayoritario en todos los rincones del país, pero mucho más templado que, por ejemplo, el que veíamos en París, Roma, Berlín, Londres o Dublín. Salvo las típicas anécdotas folklóricas o costumbristas, las expresiones públicas han sido mucho más moderadas y, desde luego, poco o nada tienen que ver con el estereotipo que de tales expresiones del nacionalismo español tienen los nacionalistas. ¿Qué dirían éstos de las explosiones colectivas de franceses, italianos o británicos? ¿Resistirían la comparación? Sobre todo, ¿resistirían la comparación de las muestras de xenofobia y fanatismo de algunas minorías nacionalistas radicalizadas con ocasión de ciertos partidos amistosos de alguna de nuestras selecciones regionales? Francamente, creo que no. Puede que los excesos del franquismo, pero, sobre todo, la nueva cultura política constitucional nos han hecho más templados y secularizados o, simplemente pluralistas, en nuestras expresiones de orgullo nacional, pero éste existe si tenemos en cuenta que, según este mismo estudio del CIS (nº 2.228), la inmensa mayoría de los españoles (85%) sienten «mucho o bastante orgullo» de serlo y sólo una exigua minoría del 13% dice sentir «poco o ningún orgullo». Es interesante verlo

en los casos catalán y vasco. En Cataluña el 68% se siente «muy o bastante orgulloso», con una intensidad ligeramente por debajo de la media nacional y con una minoría que expresa su desafección (27%). En el País Vasco, sin embargo, la violencia, la propaganda hegemónica del nacionalismo excluyente y una gran orfandad ideológica de la nueva cultura constitucional hacen que sólo un tercio de vascos se atreva a expresar su orgullo, en tanto que la mitad dice sentirse «poco o nada orgulloso», destacando en este caso los que no tienen opinión o no se atreven a expresarla. Cualquiera puede comprobar la diferencia entre ambas situaciones sin que exista un agravio comparativo con base objetiva que la pueda explicar. Se trata de un alejamiento ideológico o una desafección emocional causados por la propia dinámica política que el nacionalismo y la violencia, combinados, han ido generando en el País Vasco.

En este mismo estudio (CIS, nº 2.228) se plantea otro indicador, que puede resultar significativo del grado de penetración de esta nueva cultura política constitucional de nuestra identidad nacional. Se trata de la nacionalidad que figura en nuestros pasaportes, preguntándoles a los españoles por sus preferencias. La inmensa mayoría de los españoles no tienen ninguna duda sobre la españolidad de su nacionalidad exterior, incluso casi dos tercios de los catalanes prefieren esta opción (frente a un tercio que elegiría la nacionalidad catalana), mostrándose los vascos divididos en partes iguales (45% frente a 43%, respectivamente). Finalmente, en el más reciente estudio del CIS (nº 2.286), se vuelve a chequear otro indicador dicotómico sobre la calificación regional o nacional de cada Comunidad Autónoma, prefiriendo el 80% de los españoles la denominación «región» para su respectiva Comunidad. Esta opinión mayoritaria se rebaja hasta el 54% en el caso de Cataluña, estando todas las demás Comunidades, con la excepción del País Vasco, por encima del 73% de Galicia. Por el contrario, la denominación «nación» sólo la sostienen uno de cada diez españoles, destacando los casos del País Vasco (37%) y Cataluña (36%) y situándose el resto por debajo del 14% gallego. El País Vasco marca, de nuevo, la diferencia, no tanto por situarse en la posición opuesta a la mayoría de los españoles,

sino por mostrar una mayor división y desorientación, al repartirse los encuestados en partes iguales entre ambas opciones y la indefinición. Por otra parte, la evolución de ambos casos, catalán y vasco, ha sido inversa hasta su convergencia actual en la definición nacionalitaria de algo más de un tercio de sus ciudadanos, si tenemos en cuenta que al principio del autogobierno los catalanes apoyaban mayoritariamente la calificación de nación para Cataluña hasta su moderación actual, mientras que en el caso vasco esta decantación minoritaria ha ido de menos a más para estabilizarse en su cuota actual. Si en Cataluña se produce una evolución moderada, de acomodo en la nueva cultura política constitucional, en el País Vasco se reduce la definición regional por efecto del estigma y la agitación nacionalista, al tiempo que se incrementa de forma significativa la indefinición, ejemplificando con claridad la disonancia cognitiva que produce la *espiral del silencio* en el seno de la sociedad vasca.

En nuestro, ya citado, último estudio del Euskobarómetro (noviembre, 2002) les hemos vuelto a preguntar a los vascos por las condiciones del ser vasco o para considerarse y considerar a alguien vasco. De nuevo, emerge la confusión sobre algo que parece debería estar claro y ser compartido. Sin embargo, no es así por las tensiones irredentistas y agónicas de la definición ideológica del nacionalismo vasco. En la exigencia o característica sobre la que concurre el mayor consenso es en la definición voluntarista que identifica lo vasco con «la voluntad de ser vasco» (85%), habiéndose asentado casi como la principal, si no la única, desde el comienzo del autogobierno. La idea cívica de «vivir y trabajar en el País Vasco», promovida por la izquierda nacionalista al final del franquismo, aparece con fuerza en el inicio de la andadura democrática (69%) para enfriarse en los años posteriores (el 46% en 1996) y recuperarse, hasta ser mayoritaria (63%) de nuevo, en este momento. Junto con estas dos ideas de voluntad y ciudadanía, aparecen desde el principio, con distinto éxito y evolución, otras de carácter claramente primordialista, étnico y excluyente: en primer lugar, «nacer en el País Vasco» (que pasa del 62% en 1979 al 52% actual); en segundo lugar, el «tener sentimientos nacionalistas» (del 57% en 1987 al 32% actual);

en tercer lugar, el «descender de una familia vasca» (del 61% de 1979 al 23% actual); y, finalmente, el «hablar euskera», que nunca superó el tercio y que, actualmente, se sitúa en un 24%. Son estas últimas las características apoyadas mayoritariamente por el nacionalismo, sobre todo el más radical, y son las que más tensiones y rupturas generan en el seno de la sociedad vasca. De la distancia que hay entre la élite nacionalista en el poder y su radicalismo étnico y lo que siente y piensa la población vasca, incluidos buena parte de los votantes nacionalistas, da idea el siguiente indicador de aceptación o rechazo de una frase pronunciada hace algunos meses por el máximo dirigente nacionalista, Xavier Arzalluz. El presidente del PNV dijo, con gran profusión mediática, que «*los vascos no somos españoles y no creemos en la nación española*», algo que rechaza la mayoría de los vascos y que sólo apoya un tercio de los mismos, entre los que se encuentran casi todos los votantes del nacionalismo violento y la mitad de los que han dado su confianza al PNV-EA, según nuestro último estudio.

Podemos concluir el repaso de este conjunto de indicadores, afirmando que, después de veinticinco años de implementación y desarrollo de nuestro sistema democrático descentralizado, se ha abierto paso con claridad una nueva cultura política constitucional, que nos permite compartir mayoritariamente la identidad plural de nuestra nación desde cualquiera de sus rincones. Tan sólo el caso vasco define una situación atípica, aunque no contradictoria con lo anterior, fruto del déficit democrático alimentado por el nacionalismo más etnicista, ya sea desde el poder institucional o desde la persecución violenta.

13. El estado de las autonomías: un balance positivo, pero con tensiones

Decíamos que, según el CIS (estudio nº 2.286) los españoles hacen un balance mayoritariamente positivo de la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas en España, siendo una opinión compartida, con mayor o menor intensidad, en todas las auto-

nomías, incluso antes de generalizarse la última reforma estatutaria que amplió el autogobierno de la mayor parte de las Comunidades Autónomas y antes, también, del último pacto sobre el nuevo sistema de financiación, que, entre otras cosas, ha culminado la descentralización del sistema nacional de salud. Sin embargo, se muestran entre escépticos (42%) y optimistas (39%) a la hora de evaluar el funcionamiento de la organización del Estado en estos años, siendo muy pocos los pesimistas (10%). Si el optimismo destaca ligeramente en Extremadura (51%) y Cataluña (48%), el escepticismo lo hace en Canarias (50%) y Baleares (48%), siendo la más pesimista Murcia (17%), en tanto que el resto se mantiene en las valoraciones medias. Las críticas parecen atribuirse, no tanto al modelo, como a su implementación o desarrollo e, incluso, a la propia gestión autonómica, si tenemos en cuenta que sólo la mitad de los españoles se muestran satisfechos con el funcionamiento de su Comunidad Autónoma respectiva, frente a un 41% que expresa claramente su insatisfacción. Las satisfechas con el funcionamiento interno son Cataluña (76%), Navarra (66%), País Vasco (63%), La Rioja (61%), Castilla-La Mancha (57%), Comunidad Valenciana (57%), Extremadura (55%) y, en menor medida, Madrid (47%), en tanto que las insatisfechas son Murcia (53%), Aragón (52%) y Baleares (51%), mientras que en las seis restantes (Canarias, Castilla y León, Galicia, Andalucía, Cantabria y Asturias, por ese orden) los insatisfechos, sin ser mayoritarios, son más que los satisfechos.

¿Qué ventajas y desventajas de la dinámica descentralizadora destacan nuestros ciudadanos? La mayoría de los españoles (55%) y en casi todas sus Comunidades Autónomas, desde Navarra (63%) hasta Andalucía (51%), creen que éstas han contribuido a acercar la administración de los asuntos públicos a los ciudadanos; tan sólo el País Vasco, Asturias, Baleares y, sobre todo, Cantabria (38%) se muestran menos optimistas. Las proporciones son muy similares cuando afirman (45%) o niegan (24%) que las Comunidades Autónomas han contribuido a aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos, indicando las disfunciones, duplicidades, descoordinación y clientelismo, que un proceso de tal envergadura

puede acarrear. Esta crítica, casi mayoritaria, está más o menos generalizada en todas las Comunidades Autónomas (con la excepción del País Vasco y Asturias), pero se siente, sobre todo, en Aragón (65%), Murcia, Baleares, Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Cataluña y Canarias (48%), mostrando el resto opiniones más moderadas. Hay muchas más dudas, sin embargo, en que el modelo haya servido para mejorar la convivencia entre los territorios, a pesar de sean más lo que piensan que sí (34%) que los que lo niegan (30%), siendo la primera la opinión que destaca, por orden decreciente, en Navarra, Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Canarias, Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y el País Vasco, mientras que la segunda lo es en Madrid, Murcia, Aragón, Castilla y León, Baleares y Cantabria, mostrándose Cataluña y La Rioja divididas a partes iguales. Esto se puede deber, por una parte, a que hay una tendencia mayoritaria (42%) a pensar que el modelo ha contribuido al desarrollo de los separatismos, sobre todo, en Madrid, Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia y Cataluña, siendo una opinión compartida por casi todas las demás, con las únicas excepciones de Navarra, en donde se piensa lo contrario, y Asturias y Cantabria, donde predominan los que no se pronuncian al respecto. También puede deberse, por otra parte, a la evaluación de la dinámica de las diferencias de desarrollo y riqueza regionales, que, aunque tres de cada cuatro españoles ven como muy o bastante grandes (desde el mínimo del 53% en el País Vasco hasta el máximo del 86% en Extremadura), sólo algo más de la mitad (un 40% del total) piensan que han aumentado con el proceso autonómico, en tanto que uno de cada cuatro (26%) creen que se han mantenido y sólo un 16% que han, incluso, disminuido, siendo las Comunidades más críticas con la agudización de las diferencias, precisamente: Aragón (58%), Castilla y León, Canarias, Galicia, Extremadura, Madrid, Asturias, La Rioja y Andalucía, todas por encima de la media, mientras que sólo en el País Vasco nos encontramos con un contingente significativo (33%) que piensa lo contrario. Un tercer factor, que puede estar incidiendo en esta percepción ciudadana de tal diná-

mica centrífuga, sería el relacionado con los agravios comparativos del trato diferencial dado por los gobiernos centrales a las distintas Comunidades Autónomas, tal como mostraba el anterior estudio del CIS (nº 2.228), a que ya hemos hecho referencia. En efecto, tres cuartas partes de los españoles, tras una evolución nada positiva en los últimos años, siguen pensando que el gobierno central no trata a todas las Comunidades por igual, sino que favorece a unas más que a otras, ya sea por el color político del respectivo gobierno, ya sea por la capacidad de presión de las élites locales, sobre todo si son nacionalistas que cuentan a la hora de la gobernabilidad del Estado. Cataluña (del 69% en 1992 al 87% en 1996) y País Vasco (del 38% al 57%, respectivamente), sobre todo, y Madrid (del 27% al 18%) y Andalucía (del 48% al 12%), en menor medida, por ese orden y con mayor o menor intensidad e insistencia, han sido señaladas como las principales beneficiarias de tal agravio o trato desigual.

Este complejo proceso de descentralización se ha hecho de forma asimétrica y a distinto ritmo según las Comunidades y su relación con el gobierno central, lo que ha ido generando, inevitablemente, tensiones políticas, agravios comparativos, disfunciones financieras o de servicios públicos y, sobre todo, problemas de cooperación y de cohesión social y territorial. Diríamos que la cooperación y la cohesión interterritorial son las asignaturas pendientes de nuestro sistema de descentralización, porque, yo creo que equivocadamente, se han dado por supuestas y se han dejado para lo último, sobre todo la cooperación. Es cierto que la conflictividad de los primeros tiempos ha ido disminuyendo, si exceptuamos el caso vasco y las tensiones propias del nuevo sistema de financiación autonómica, y que, incluso, hemos visto como se reformaban todos los Estatutos de Autonomía de las trece autonomías de régimen común, ampliando sus niveles de autogobierno, sin mayores tensiones (con la excepción del caso aragonés) y gracias al pacto entre las grandes fuerzas políticas, pero quedan por institucionalizar de forma efectiva los mecanismos de cooperación multilateral, necesarios para que el sistema avance de forma eficiente y equilibrada. Según el ya citado estudio del CIS al que venimos haciendo referencia (nº 2.286), un

43% de los españoles percibe que, en lo fundamental, las relaciones de su gobierno regional y el central son de colaboración o, incluso, de subordinación para otro 22%, mientras que sólo un 15% las califica como de enfrentamiento. La primera constatación destaca con claridad en Cataluña (67%), Navarra, Galicia, Madrid, Comunidad Valenciana, País Vasco, La Rioja y Baleares, todas por encima del promedio. La percepción de subordinación es, relativamente, mayor que la media en Castilla y León (42%), Aragón, Asturias, Murcia, Canarias, Comunidad Valenciana y Galicia. En tanto que la conflictividad es percibida, sobre todo, en Andalucía (50%), Extremadura (34%), Castilla-La Mancha (25%) por la diferencia del color político de sus gobiernos con el central y, en mucha menor medida y paradójicamente, en el País Vasco (19%). No obstante, la demanda claramente mayoritaria (64%) es la de un funcionamiento armonioso basado en unas relaciones de cooperación, en un rechazo nítido al sometimiento (4%) ante el gobierno central y en una mayor tensión reivindicativa (24%) con él, sin embargo. La primera demanda es especialmente intensa en Madrid (73%), Comunidad Valenciana, La Rioja, Cataluña, País Vasco, Extremadura, Murcia, Navarra, Castilla y León, Galicia y Castilla-La Mancha, siendo mayoritaria en Canarias, Andalucía, Baleares y Aragón. Tan sólo Cantabria, más dividida y desorientada, y, sobre todo, Asturias, claramente posicionada (47%) a favor de una mayor conflictividad con el gobierno central, se apartan del patrón dominante.

14. La gobernabilidad de un estado complejo y una nación plural

Quienes diseñaron la transición democrática, primero, y los que pensaron en su consolidación, después, pactaron unas reglas para la representación democrática que deberían garantizar la obtención fácil de gobiernos mayoritarios, estables y eficaces, evitando la fragmentación partidista, al tiempo que se aseguraba una suficiente representación de las demandas, aunque minoritarias, más significativas y, en particular, las de tipo territorial. Lo hacían a sabiendas

de las tensiones cruzadas, ideológicas y territoriales, que podían amenazar el futuro de nuestro sistema democrático con una débil estructura partidista y una precaria cultura política democrática por efecto de la dictadura, pero con una fuerte voluntad de reconciliación y un importante peso de la memoria histórica republicana, cuyos rasgos más negativos se coincidía en tratar de evitar. El resultado ha sido el de un país con una altísima estabilidad gubernamental, que ha facilitado la gobernabilidad y la obtención de buenos rendimientos políticos en la consolidación democrática de nuestro sistema político. En efecto, somos el único país de la Unión Europea continental, caracterizada por sistemas de representación proporcional, en la que todos los gobiernos han sido monocolors y, a diferencia de los sistemas mayoritarios anglosajones, la mitad de ellos lo han sido en situación de minoría parlamentaria, superando la durabilidad media de los gobiernos continentales. Esto ha sido posible, en gran parte, porque las reglas de la representación lo han facilitado, pero, también, por la voluntad coalicional de las élites políticas. Las primeras han definido un sistema partidista, que, como ya hemos dicho, se ha ido decantando hacia el bipartidismo imperfecto (del llamado de «dos partidos y medio») en la arena nacional, compensado con un pluralismo territorial moderado de un puñado de partidos nacionalistas o regionalistas, que reforzaban su escaso peso nacional con una posición dominante o, al menos, decisiva, en las distintas arenas regionales. La segunda ha hecho que estos partidos territoriales hayan podido hacer de bisagra, tanto por su posición ideológica centrípeta, como por sus propias necesidades de gobierno en el ámbito territorial respectivo, intercambiando apoyos con los partidos nacionales. Diríamos que unos y otros han hecho de la necesidad virtud con resultados políticos altamente positivos para la gobernabilidad de nuestra complejidad y pluralidad estatocional. Pero, la gobernabilidad hoy afecta, no sólo al gobierno central, sino también a los gobiernos territoriales, definiendo una arena nacional, a la vez, compleja y plural.

Después de un proceso de descentralización política y administrativa, realizado en tiempo record, al compás del proceso democra-

tizador, amenazado por la violencia terrorista, en medio de una modernización económica cargada de tensiones y sin parangón en el mundo occidental desarrollado, tenemos hoy en España diecisiete parlamentos, con sus respectivos gobiernos representativos, administraciones autonómicas, tribunales superiores de justicia y redes de entes institucionales y empresas públicas, que suponen una élite política regional de más de 3.000 autoridades para un país de 40 millones de habitantes, a los que hay que añadir alrededor de 1.100.000 empleados públicos dependientes de tales administraciones regionales, que suponen, más o menos, la mitad del total del personal al servicio de las administraciones públicas en España (completados por unos seiscientos mil de la administración central y otro medio millón de la local). La diversidad regional y cultural se concreta, también, en que hay reconocidas, al menos, seis lenguas regionales oficiales junto al español y en siete Comunidades Autónomas existe bilingüismo oficial, que abarca a casi la mitad de la población española, aunque los hablantes bilingües no sean más de uno de cada cuatro españoles. Esta nueva realidad político-administrativa ha generado 17 sistemas de salud, 17 sistemas educativos, algunas policías autonómicas, varios sistemas de medios de comunicación públicos (radio y televisión), infraestructuras públicas autonómicas (carreteras, ferrocarriles, ...), de políticas agrarias, de pesca, de alimentación, turísticas, de promoción industrial, comerciales, urbanísticas, medioambientales, de empleo, de vivienda, de ordenación del territorio, de protección social, etc. dependientes en exclusiva de las nuevas administraciones regionales y que acaparan alrededor de un tercio del total del gasto público de todas las administraciones públicas en España (un 53% de la central y un 14% de la local).

Así pues, la gobernabilidad en España consiste en conseguir que esta complejidad funcione con eficiencia, coopere institucionalmente, mantenga la cohesión de la pluralidad nacional y genere rendimientos, tanto en términos democráticos, como de servicios para los ciudadanos. Lo cierto es que, en general, casi nos encontramos la misma estabilidad gubernamental en el nivel territorial que la que

veámos en la arena nacional, aunque con rendimientos políticos desiguales. La diferencia es que la coalicionabilidad, sin embargo, está más desarrollada en las Comunidades Autónomas, en las que la variedad de subsistemas de partidos es mayor. Así, el bipartidismo nacional en estado más o menos puro nos lo encontramos en las dos Castillas, Madrid, Extremadura, Murcia, La Rioja, ahora, la Comunidad Valenciana y, algo más matizado, en Asturias; el pluralismo moderado se expresa en Cataluña, Canarias, Cantabria, Aragón, Baleares, Galicia y Andalucía, aunque con matices y una fuerte pulsión bipartidista; y, finalmente, el pluralismo extremo, aunque con diferencias entre ambos casos, en el País Vasco y Navarra. Los partidos nacionalistas o regionalistas están o han estado presentes en buena parte de las coaliciones de gobierno en muchas Comunidades Autónomas (CiU en Cataluña, CC en Canarias, PNV en el País Vasco, UPN en Navarra, PAR y CHA en Aragón, PRC en Cantabria, PA en Andalucía, UM y PSM en Baleares, UV en la Comunidad Valenciana y el PR en La Rioja) o en sus parlamentos con mayor o menor incidencia en la gobernabilidad (BNG en Galicia, ERC en Cataluña, EH, EA y EE en el País Vasco y Navarra, CDN en esta misma Comunidad, el PAS en Asturias, EU en Extremadura o UPL en Castilla y León, entre los más significativos). Lo excepcional es, pues, la ausencia de actores locales en los parlamentos y en la política territoriales. Entre todos ellos destacan los casos de los nacionalismos catalán, canario y vasco, cuyos actores principales (CiU, CC y PNV), además de encabezar las responsabilidades de gobierno en sus respectivas Comunidades, han venido definiendo la bisagra en la arena nacional, por lo regular compartiendo apoyos parlamentarios recíprocos (caso de CiU en Cataluña, tanto con PSOE como con PP) o gobiernos de coalición a nivel territorial (CC-PP en Canarias o PNV-PSE en el País Vasco) y acuerdos parlamentarios en la arena nacional. De la estabilidad y del buen funcionamiento de estos gobiernos y sus relaciones interpartidistas depende, en gran medida, la satisfacción autonómica de las respectivas Comunidades. La gente es muy sensible a la inestabilidad gubernamental, que genera peleas y faccionalismo estéril en el seno de las élites políticas regionales

y, por tanto, pérdida de oportunidades y de rendimiento gubernamental en la competición interregional. Lo hemos visto en Asturias o en Cantabria con sus crisis gubernamentales, que contrastan con lo que sucede en Comunidades como Extremadura o Castilla-La Mancha, caracterizadas por la estabilidad y un liderazgo fuerte. La excepcionalidad a esta dinámica de progresiva moderación, estabilidad y acomodo vuelve a ser el País Vasco, sobre todo a partir del inconcebible pacto nacionalista con los violentos para excluir a los autonomistas e iniciar una estrategia de ruptura soberanista, que ha abierto una dinámica de adversarios con la política de frentes y que amenaza con partir la sociedad vasca en dos.

15. El nubarrón vasco en un horizonte halagüeño

Que el modelo ha tenido éxito y aceptación lo muestra también la demanda creciente de autogobierno, que según el último estudio del CIS (nº 2.286), antes de las últimas reformas estatutarias, el nuevo sistema de financiación y el último gran paquete de transferencias descentralizando por completo los sistemas educativo y de salud, era apoyada por el 45% de los españoles (desde el mínimo del 30% en Murcia hasta el 68% de Aragón, a quien le siguen de forma mayoritaria y decreciente Canarias, Galicia, Castilla y León, Extremadura, Cataluña, País Vasco, La Rioja, Baleares, Andalucía y Navarra), siendo muy pocos los que pensaban que ya era excesiva la descentralización (6%), pero con uno de cada tres que la consideraban suficiente (sobre todo, en Madrid, Comunidad Valenciana, Navarra y Cataluña, todos por encima del 40%), destacando, de nuevo, la desorientación de Cantabria (44%) y Asturias (35%). En esta demanda se mezclan, como es obvio, elementos reivindicativos y agravios comparativos, junto con expectativas de mejores oportunidades y prestaciones de servicios, así como confianza en la capacidad de gestión de las propias élites regionales.

Sin embargo, el mejor indicador para evaluar el grado de aceptación del modelo, su consolidación y, sobre todo, su viabilidad futura es aquel que nos muestra la evolución actual del apoyo de las distin-

tas alternativas al mismo. En efecto, según este mismo estudio del CIS (nº 2.286) el actual modelo autonómico es la alternativa preferida por el 45% de los españoles, habiendo crecido su apoyo de forma continuada desde el 30% del comienzo del proceso hasta nuestros días. Por Comunidades Autónomas, las más favorables al mismo son la Comunidad Valenciana (55%), Extremadura (54%), Galicia (53%), Castilla-La Mancha (52%), y Andalucía (50%), seguidas de Canarias (49%), Murcia (49%), Cantabria (47%), Madrid (47%), Asturias (44%), La Rioja (44%) y Castilla y León (44%), siendo en Cataluña (41%) y Navarra (40%) la principal opción, en tanto que en el País Vasco (30%), Baleares (28%) y Aragón (27%) se muestra mucho más debilitada y en segundo lugar. En la misma proporción de crecimiento del apoyo al actual modelo autonómico se produce el descenso de los partidarios del centralismo, equiparados con los anteriores al principio y que no pasan del 14% en la actualidad, siendo Murcia (27%), Madrid (25%), Aragón (24%) y Castilla y León (20%), donde mayor número de apoyos cosechan. Por el contrario, el desarrollo del actual modelo hacia una fórmula de mayor autogobierno o federal experimenta un ligerísimo crecimiento desde el 20% inicial hasta el 25% actual, oscilando sus apoyos territoriales desde el mínimo de Murcia (12%) al máximo vasco (35%), destacando por encima de la media, además del País Vasco, Baleares y Aragón, donde ésta es la primera opción, Navarra, Canarias, Castilla y León, Cataluña y La Rioja. Finalmente, el modelo que podríamos llamar confederal, que reconociese el derecho de autodeterminación y la posibilidad de independencia, experimenta un descenso ligero y paralelo al incremento anterior, desde el 10% inicial al actual 6%, obteniendo apoyos significativos en el País Vasco (19%), Cataluña (19%), Navarra (14%) y Baleares (9%). Diríamos que el modelo constitucional de autogobierno, sea en su versión estática o teniendo en cuenta su posible evolución futura hacia mayores cotas de autogobierno, obtiene el favor creciente y muy mayoritario de los españoles en todos los rincones. Si las pretensiones centralistas tienen muy poca capacidad de impugnación del modelo, si cuentan con ella las tensiones soberanistas, sobre todo vascas y catalanas.

El nacionalismo vasco, siempre ambiguo en las cuestiones relacionadas con la violencia y la independencia, ha mostrado su verdadera cara cuando se encontró con la reacción social tras los acontecimientos de Ermua y hoy ha optado, claramente, por hacer frente común para desbordar los límites constitucionales, respondiendo más a sus propios límites y contradicciones, que a los que se puedan deducir de los rendimientos del actual modelo autonómico. Por eso, Ibarretxe ha optado por intentar cobrar, por anticipado, los réditos políticos del final de la violencia terrorista, temiendo que éste no se produzca gracias a la acción de los nacionalistas en el poder, sino a pesar de los obstáculos que ellos se han encargado de poner para alargar y rentabilizar el proceso. Sorprende, sin embargo, que el nacionalismo catalán se haya subido al carro de la impugnación del modelo, sobre todo, después de haber obtenido del gobierno del PP un nuevo modelo de financiación autonómica hecho a medida, aunque no colme todas sus aspiraciones financieras. Suponemos que esto tiene varias explicaciones, pero entiendo que, en parte trata de aprovechar la sinergia de la presión vasca y, sobre todo, trata de jugar la única carta posible ante el riesgo de perder en la competición por el control del gobierno de la Generalitat en el momento del relevo del liderazgo indiscutible de Pujol. Es cierto que sus propuestas tienen poco que ver con las del nacionalismo vasco, pero la música nacionalitaria se parece bastante, si descontamos la instrumentalización de la violencia realizada por éste. En ambos casos late el vértigo ante la posibilidad de la alternancia en un poder institucional que no conciben si no es bajo su control por una mentalidad común de patrimonialización del país. Pero, además, pesa también en ambos la necesidad de mantener la diferencia y la asimetría con el resto de Comunidades Autónomas, sobre todo, tras la última reforma estatutaria y la elevación de sus techos competenciales, expresando con claridad el efecto perverso del bilateralismo, la ausencia de consenso y el déficit institucionalizador de la cooperación interterritorial en el desarrollo del modelo autonómico.

Sin embargo, según nuestro más reciente EUSKOBARÓMETRO (noviembre, 2002), existe una gran y estable mayoría de vas-

cos (70%) que se muestran satisfechos con el autogobierno desarrollado por el Estatuto y no llegan a una cuarta parte los que se manifiestan insatisfechos, que son, sobre todo, quienes apoyan a la violencia y definen un nacionalismo más excluyente. Sin embargo, la grave ruptura política interna de la sociedad vasca y la agitación gubernamental del nacionalismo, junto con la acción intimidatoria y deslegitimadora de los más violentos y radicales, llevan a casi la mitad de los vascos (47%) a aceptar la idea de que el Estatuto vasco está agotado y hay que superarlo (?) —según la terminología oficial del nacionalismo de uno y otro signo—. Ahora bien, ese rechazo, en apariencia radical, sigue estando muy matizado cuando se les pregunta a los críticos por las alternativas, ya que uno de cada cinco no tiene respuesta, uno de cada cuatro (el 11% de los vascos) se conforma con completar las transferencias pendientes, otro tanto opta por una posición soberanista y el resto (un 5% del total) por otra más reformista. Pero, en un contexto de fuerte agobio por la presión violenta sobre una parte importante de la sociedad vasca, la no nacionalista, que manifiesta miedo y falta de libertad para expresarse políticamente, y de una crispación social cotidiana que afecta a la inmensa mayoría de los vascos, la estrategia deslegitimadora del nacionalismo está teniendo un resultado sin precedentes en la Europa democrática: que, en solo un año, seis de cada diez vascos se muestren insatisfechos con el funcionamiento de nuestra democracia. Pero, la combinación del miedo y la deslegitimación institucional son fundamentales para poder colar la estrategia nacionalista del populismo plebiscitario, aun a costa de la fractura social de la sociedad vasca, que deberá llevar a la imposición autoritaria de la parte nacionalista y la exclusión política de los no nacionalistas por cualquier método, legítimo o no.

No obstante, a pesar de este nubarrón que requiere inteligencia y temple democráticos para sortearlo, el modelo está resultando exitoso y tiene recorrido por delante. Pero, como ya hemos dicho, tiene algunos déficits que exigen correcciones en el proceso o, cuando menos, el reforzamiento de algunos mecanismos, tales como: 1) la dinámica de consenso de Estado para las cuestiones relacionadas

con la definición y articulación de la cohesión nacional; 2) la institucionalización y la implementación efectiva de la cooperación intergubernamental multilateral, además de la solidaridad interterritorial; 3) la lealtad constitucional recíproca en la definición plural de la nación y en la aplicación de los principios de igualdad, diferencia y solidaridad, que articulan nuestro modelo de autogobierno; 4) la incentivación de la corresponsabilidad nacionalista y la coalicionabilidad en la gobernabilidad del Estado; 5) la articulación institucional de la participación regional en la formación de la posición española ante las instituciones de la UE; 6) la descentralización hacia abajo, que implique un mayor protagonismo de los entes locales y, sobre todo, las ciudades, que cree una red compensatoria de las tensiones centrífugas centro-periferia; y 7) la implementación de un reformismo útil, que se anticipe a las disfunciones del modelo, implementando las correcciones necesarias, como la actualización y reforma del Senado.