
Gobernabilidad y sistema de partidos: dimensión territorial e identitaria

FRANCISCO JOSÉ LLERA *

EL sistema político español, surgido de la Constitución de 1978 y de la política consociativa (Lijphart, 1984, 21) de la transición democrática, ha protagonizado una de las mayores innovaciones en los procesos políticos de las democracias avanzadas. La intensa y rápida descentralización experimentada por las estructuras del Estado en plena fase de consolidación democrática y su peculiar forma de organización territorial, que combina la mayor cohesión del Estado unitario y la funcionalidad de un federalismo avanzado de carácter asimétrico (Agranoff y Bañón, 1998), han definido lo que podríamos llamar, sin chauvinismo alguno, «*el excepcionalismo español*»¹. Este excepcionalismo se articula también en el papel que la dimensión territorial e identitaria juega en la competición partidista y la gobernabilidad españolas. No hay ninguna democracia avanzada en la que entre cinco y nueve partidos territoriales obtengan representación casi constante en sus parlamentos nacionales y en que éstos (o algunos de ellos: CiU, CC y PNV), con no más del 11% de los votos en su conjunto y un papel político predominante en sus respectivos territorios (Cataluña, Canarias y País Vasco), sean la clave de la gobernabilidad nacional. Además, en 14 de sus 17 parlamentos regionales han obtenido u obtienen representación, más o menos constante, casi una treintena de partidos territoriales, y en

* Francisco José Llera es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco.

Este trabajo ha sido posible gracias a las ayudas que el equipo de investigación *consolidado y de alto rendimiento* sobre ACCIÓN POLÍTICA ha obtenido del Gobierno Vasco (EX 1999-126 y PI 1999-93), del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BSO 2000-0490-C03-03) y de la Universidad del País Vasco (UPV110323-13637/2001).

1. Tomamos prestada aquí la idea del *excepcionalismo americano*, acuñada por S.M. Lipset (1996), para subrayar lo que consideramos más peculiar de nuestra dinámica democrática.

doce de sus gobiernos han sido o son clave de su propia gobernabilidad regional, encabezando gobiernos de coalición (en cuatro), formando parte de ellos (en ocho) o prestando su apoyo parlamentario externo (en dos).

Sin embargo, la estabilidad y el rendimiento gubernamental son en España envidiables y también en esto contrastamos con las democracias vecinas. En efecto, la durabilidad media de los gobiernos españoles es superior al promedio europeo continental, en donde difícilmente se conocen, por lo demás, gobiernos monocolors. La gobernabilidad europea continental está caracterizada por los gobiernos de coalición, algo absolutamente desconocido en la arena nacional española (aunque sea lo normal en algunas arenas regionales). Por si fuera poco, ni en las democracias continentales, ni en las anglosajonas, sean proporcionales o mayoritarias, se conciben los gobiernos en minoría, en tanto que en España se alternan, casi por igual, los gobiernos monocolors minoritarios y los de mayoría absoluta. Diríamos que, con mecanismos propios de los sistemas de pluralismo proporcional continentales, la gobernabilidad española es más parecida a la del mundo mayoritario anglosajón.

La complejidad y la peculiaridad de nuestro proceso político vienen determinadas por nuestro rápido y profundo proceso de descentralización territorial o regional. En efecto, este proceso descentralizador español, sin parangón en el mundo democrático occidental, ha generado desde su inicio con las elecciones vascas de 1980, y a lo largo de estos últimos veinte años, una arena de competición de segundo orden con una importancia creciente. En realidad, esta arena de competición ha ido diversificándose con la dinámica propia de los procesos electorales de las 17 Comunidades Autónomas, sus distintos subsistemas de partidos y sus propias pautas de gobernabilidad. No existe, sin embargo, demasiada bibliografía académica que trate de manera conjunta y continuada sobre la misma, si exceptuamos las dos obras colectivas dirigidas por Del Castillo (1994) y Alcántara y Martínez (1998), en lo que se refiere a los procesos electorales, y los trabajos de Llera (1998a) y Montero, Llera y Torcal (1992), en cuanto a la evaluación de los sistemas electorales autonómicos. Igualmente, merece especial mención el primer trabajo colectivo del *Equipo ERA* (1997), que ha evaluado en los últimos años el rendimiento de nuestro Estado de las Autonomías, tal como se recoge, más recientemente, en la obra colectiva editada por Subirats y Gallego (2002).

Por otro lado, el banco de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) acumula desde el inicio de la transición democrática un buen número de estudios muestrales y cuantitativos nacionales, primero, sobre la cuestión territorial, identitaria y lingüística de los españoles ² (analizados en los trabajos de Del Campo, Navarro y Tezanos, 1977; Jiménez Blanco, García Ferrando, López-Aranguren y Beltrán, 1977; y García Ferrando, 1982) y, más tarde, sobre la nueva estructura autonómica ³ (analizados en los trabajos de López-Aranguren, 1983; Montero, Llera y Pallarés, 1993; García Ferrando, López-Aranguren y Beltrán, 1994; Sangrador, 1996; y Moral, 1998). Existen, además, un centenar largo de estudios específicos para las distintas Comunidades Autónomas, ya sea con ocasión de procesos electorales autonómicos, ya sea en relación a los respectivos Estatutos o sobre problemas o coyunturas particulares, sobre todo en la década de los ochenta, en la que no hay estudios de ámbito nacional. En los últimos años también se han puesto en marcha barómetros de opinión y estudios de cultura política regionales desde distintas instancias académicas ⁴, sin olvidarse de las encuestas oficiales realizadas por algunos gobiernos regionales.

I. ENTRE EL CONSENSO FUNDACIONAL Y LA POLÍTICA DE ADVERSARIOS: EL BIPARTIDISMO IMPERFECTO A LA ESPAÑOLA

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

2. Véanse los estudios nº 1.109 (en 1976 con 6.340 entrevistas), 1.174 (en 1978 con 10.971 entrevistas) y 1.190 (en 1979 con 8.800 entrevistas).

3. Véanse los estudios nº 2.025 a 2.041 (en 1992 con 27.357 entrevistas y muestras representativas a nivel provincial), 2.123 (en 1994 con 2.993 entrevistas), 2.228 (en 1996 con 4.932 entrevistas) y 2.286 (en 1998 con 9.991 entrevistas).

4. Entre los pioneros están las del ICPS para Cataluña, el Euskobarómetro de la UPV (www.ehu.es/cpvweb), en Andalucía las encuestas del IESA de Córdoba y la Facultad de CC.PP. y Sociología de Granada; en Galicia el barómetro de la Universidad de Santiago de Compostela, y, más recientemente, el barómetro de la Región de Murcia realizado por su Universidad. Los cuatro primeros acaban de constituir el Observatorio de Política Autonómica (OPA) –www.opa.es–, que trata de sincronizar y ofrecer productos conjuntos sobre sus respectivas opiniones regionales.

violencia terrorista. 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. En el cuadro 1 mostramos la evolución de los apoyos electorales obtenidos por los distintos partidos con representación parlamentaria en las elecciones legislativas habidas en España desde 1977, y en el cuadro 2 resumimos los cambios habidos en la propia composición del Congreso de los Diputados. 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. Únicamente 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 promedio 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, como acabamos de indicar, existe casi una treintena de 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. Sólo hay cinco comu-

nidades (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Murcia) que no tienen partidos territoriales en sus parlamentos en este momento y algunas los han tenido con anterioridad (Comunidad Valenciana y Extremadura). 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.

Cuadro 1: Evolución del electorado español en las Elecciones Legislativas (1977-2004)

	1977		1979		1982	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
UCD	6.310.391	34,4	6.268.593	34,8	1.425.093	6,8
PSOE ^I	6.188.448	33,8	5.469.813	30,4	10.127.392	48,1
AP/PP ^{II}	1.504.771	8,2	1.088.578	6,1	5.548.107	26,4
PCE/IU ^{III}	1.709.890	9,3	1.938.487	10,8	846.515	4,0
CIU ^{IV}	687.438	3,8	483.353	2,7	772.726	3,7
PNV	296.193	1,6	296.597	1,6	395.656	1,9
AIC/CC	-	-	-	-	-	-
HB ^V	42.437	0,2	172.110	1,0	210.601	1,0
EE	61.417	0,3	85.677	0,5	100.326	0,5
EA	-	-	-	-	-	-
ERC ^{VI}	143.954	0,8	123.452	0,7	138.118	0,7
UV	-	-	-	-	-	-
PA ^{VII}	-	-	325.842	1,8	84.474	0,4
BNG ^{VIII}	22.771	0,1	60.889	0,3	38.437	0,2
PAR ^{IX}	37.183	0,2	38.042	0,2	-	-
CDS ^X	-	-	-	-	604.309	2,9
CHA	-	-	-	-	-	-
Otros ^{XI}	1.273.192	6,9	1.582.215	8,8	659.846	3,1
Blanco	46.248	0,3	57.267	0,3	98.438	0,5
V. Válido	18.324.333	98,6	17.990.915	98,5	21.050.038	98,0
Nulos	265.797	1,4	268.277	1,5	419.236	2,0
Votantes	18.590.130	78,8	18.259.192	68,0	21.469.274	80,0
Abstención	4.993.632	21,2	8.577.298	32,0	5.377.666	20,0
Censo	23.583.762	-	26.836.490	-	26.846.940	-

(continúa)

(continuación)

	1986		1989		1993	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
UCD	-	-	-	-	-	-
PSOE ^I	8.901.718	44,1	8.115.568	39,6	9.150.083	38,8
AP/PP ^{II}	5.247.677	26,0	5.285.972	25,8	8.201.463	34,8
PCE/IU ^{III}	935.504	4,6	1.858.588	9,1	2.253.722	9,6
CIU ^{IV}	1.014.258	5,0	1.032.243	5,0	1.165.783	4,9
PNV	309.610	1,5	254.681	1,2	291.448	1,2
AIC/CC	65.664	0,3	64.767	0,3	207.077	0,9
HB ^V	231.722	1,1	217.278	1,1	206.876	0,9
EE	107.053	0,5	105.238	0,5	-	-
EA	-	-	136.955	0,7	129.293	0,5
ERC ^{VI}	84.628	0,4	84.756	0,4	189.632	0,8
UV	64.403	0,3	144.924	0,7	112.341	0,5
PA ^{VII}	94.008	0,5	212.687	1,0	96.513	0,4
BNG ^{VIII}	27.049	0,1	47.763	0,2	126.965	0,5
PAR ^{IX}	73.004	0,4	71.733	0,4	144.544	0,6
CDS ^X	1.861.912	9,2	1.617.716	7,9	414.740	1,8
CHA	-	-	3.156	0,0	6.344	0,0
Otros ^{XI}	1.063.523	5,3	1.101.018	5,4	712.705	3,0
Blanco	121.186	0,6	141.795	0,7	188.679	0,8
V. Válido	20.202.919	98,4	20.493.682	99,3	23.591.864	99,5
Nulos	321.939	1,6	152.683	0,7	126.952	0,5
Votantes	20.524.858	70,5	20.646.365	69,7	23.718.816	76,4
Abstención	8.592.755	29,5	8.957.690	30,3	7.311.695	23,6
Censo	29.117.613	-	29.604.055	-	31.030.511	-

	1996		2000		2004	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
UCD	-	-	-	-	-	-
PSOE ^I	9.425.678	37,6	7.918.752	34,2	10.909.687	42,6
AP/PP ^{II}	9.716.006	38,8	10.321.178	44,5	9.630.512	37,6
PCE/IU ^{III}	2.639.774	10,5	1.263.043	5,4	1.269.532	5,0
CIU ^{IV}	1.151.633	4,6	970.421	4,2	829.046	3,2
PNV	318.951	1,3	353.953	1,5	417.154	1,6
AIC/CC	220.418	0,9	248.261	1,1	221.034	0,9
HB ^V	181.304	0,7	-	-	-	-
EE	-	-	-	-	-	-
EA	115.861	0,5	100.742	0,4	80.613	0,3
ERC ^{VI}	167.641	0,7	194.715	0,8	649.999	2,5
UV	91.575	0,4	57.830	0,2	-	-
PA ^{VII}	134.800	0,5	206.255	0,9	181.261	0,7
BNG ^{VIII}	220.147	0,9	306.268	1,3	205.613	0,8
PAR ^{IX}	-	-	38.883	0,2	36.274	0,1
CDS ^X	-	-	23.576	0,1	33.467	0,1
CHA	49.739	0,2	75.356	0,3	93.865	0,4
Otros ^{XI}	419.143	1,7	810.574	3,5	620.184	2,4

(continúa)

(continuación)

	1996		2000		2004	
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%
Blanco	243.345	1,0	366.823	1,6	406.789	1,6
V. Válido	25.046.276	99,5	23.181.274	99,3	25.585.030	99,0
Nulos	125.782	0,5	158.200	0,7	261.590	1,0
Votantes	25.172.058	77,4	23.339.474	68,7	25.846.620	77,2
Abstención	7.359.775	22,6	10.630.166	31,3	7.628.756	22,8
Censo	32.531.833	–	33.969.640	–	33.475.376	–

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior. Los datos de 2004 son provisionales.

I. En 1977 incluimos la candidatura PSP-US (Partido Socialista Popular-Unidad Socialista) que posteriormente se fusionaría con el PSOE. Dicha candidatura obtuvo 816.582 votos (4,46%) y 6 escaños. Ese mismo año, por lo tanto, el PSOE consiguió 5.371.866 votos (29,32%) y 118 escaños. En Albacete, Lleida, Tarragona y Melilla el PSP-US no se presenta por lo que los votos de esa provincia para PSOE son exclusivamente para esta candidatura.

II. AP en 1977 y 1982 (en estas últimas en coalición con PDP, Partido Demócrata Popular). En 1979 CD (Coalición Democrática) y en 1986 CP (Coalición Popular). A partir de 1989 PP (Partido Popular).

III. En 2004 IU va en coalición con IC-V en Cataluña, en donde ambos obtienen dos escaños y 233.670 votos.

IV. En 1977 no existe CIU pero para dicho año consideramos como tal la suma de votos de PDPC (Pacte Democràtic Per Catalunya), 514.647 votos (2,81%) y 11 escaños, y de UDC-IDCC (Unió del Centre i de la Democràcia Cristiana de Catalunya), 172.791 votos (0,94%) y 2 escaños.

V. En 1977 HB no existía. Los votos que figuran en dicha candidatura son la suma de los partidos ANV (Acción Nacionalista Vasca), que obtiene 6.425 votos y ESB (Euskal Sozialista Biltzarrea), 36.002 votos, los cuales, después, se integrarían en la coalición HB.

VI. En 1977 como EC-FED (Coalición electoral Esquerra de Catalunya) y en 1979 como ERC-FNC (Esquerra Republicana de Catalunya- Front Nacional de Catalunya).

VII. En 1977 está integrado dentro de la candidatura PSP-US, obteniendo un diputado por Cádiz. En 1979 y 1982 PSA-PA (Partido Socialista de Andalucía- Partido Andaluz).

VIII. En 1977 y 1979 BNP (Bloque Nacional Popular Galego). En 1982 coalición B-PSG (Bloque-Partido Socialista Galego).

IX. En 1977 CAIC (Candidatura Aragonesa Independiente). En 1982 el PAR va en coalición con AP-PDP y en 1996 con el PP.

X. En 2000 en coalición con UC (Unión Centrista).

XI. Dentro de "otros" incluimos: En 1977 CIC (Candidatura Independiente de Centro), 29.834 votos (0,2%) y un escaño. En 1979 UN (Unión Nacional), 378.964 votos (2,1%) y un escaño y UPC (Unión del Pueblo Canario), 58.953 votos (0,3%) y un escaño. En 1986 CG (Coalición Galega) 79.972 votos (0,4%) y un escaño. En 1999: IC-V (Iniciativa per Catalunya-Els Verds) 119.290 votos (0,5%) y un escaño. En 2004 Na-Bai (Nafarroa Bai) 60.645 votos (0,24%) y un escaño.

Cuadro 2: La representación en las Cortes Generales (1977-2004)

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
UCD	166	168	11	–	–	–	–	–	–
PSOE/PSP ^I	124	121	202	184	175	159	141	125	164
AP/CP/PP	16	10	107	105	107	141	156	183	148
PCE/IU	19	23	4	7	17	18	21	8	3*
CIU ^{II}	13	8	12	18	18	17	16	15	10
AIC/CC	–	–	–	1	1	4	4	4	3
PNV	8	7	8	6	5	5	5	7	7
EA	–	–	–	–	2	1	1	1	1

(continúa)

(continuación)

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
ERC	1	1	1	0	0	1	1	1	8
EE	1	1	1	2	2	–	–	–	–
HB	0	3	2	5	4	2	2	–	–
CDS	–	–	2	19	14	0	–	0	0
BNG	0	0	0	0	0	0	2	3	2
PA	–	5	0	0	2	0	0	1	0
PAR	1	1	–	1	1	1	–	0	0
UV	–	–	–	1	2	1	1	0	–
CIC	1	–	–	–	–	–	–	–	–
UN	–	1	–	–	–	–	–	–	–
UPC	–	1	0	–	–	–	–	–	–
CG	–	–	–	1	0	–	–	–	–
CHA	–	–	–	–	0	0	0	1	1
IC-V	–	–	–	–	–	–	–	1	2*
Na-Bai	–	–	–	–	–	–	–	–	1
Total	350	350	350	350	350	350	350	350	350

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior. Los datos de 2004 son provisionales.

I. En 1977 PSOE 118 escaños, PSP 6 escaños.

II. En 1977 CIU no existe. Los 13 escaños son la suma de los 11 obtenidos por PDPC y los 2 obtenidos por UDC-IDCC.

* En 2004 IU e IC-V van en coalición en Cataluña.

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 unos y de otros de competir y de alcanzar (y mantenerse en) el gobierno 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 está 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, ambos en la última legislatura 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 acre-

cienta cuanto mayor es el poder territorial de los nacionalistas y más desleal es el comportamiento de sus élites.

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 de las élites políticas. Se trata de saber hasta qué punto la dinámica segmentadora, alentada por ciertas élites del nacionalismo periférico, se instala y penetra en la estructura del pluralismo social y en nuestra cultura política hasta hacerse irreductible, no sólo en algunos territorios, sino entre las grandes familias ideológicas nacionales y sus apoyos sociales.

II. 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 «estatonacional». Pero la gobernabilidad no sólo afecta 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 administrativa⁵, realizado en tiempo récord, al compás del proceso democratizador, 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

5. Un buen estudio de los Estatutos de Autonomía, su sistemática jurídica, su contenido y su cronología lo tenemos en I. Torres (2000).

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).

Cuadro 3: Formato de los Sistemas de Partidos Parlamentarios de las CC. AA., 2004

CC.AA.	Nº PART. PARLAM.	PRIMER PARTIDO ^I	CONCENT. ESC. 1º Y 2º ^{II}	Nº PARTIDOS NAC. Y REG. ^{III}	COMPOSICIÓN GOBIERNO ^{IV}
Andalucía (04)	4	PSOE (61)	90	1 (5)	PSOE
Aragón	5	PSOE (40)	73	2 (25)	PSOE-PAR
Asturias	3	PSOE (49)	91	—	PSOE-IU/BA
Baleares**	7	PP (49)	75	4 (22)	PP (AIPF)
Canarias	4	CC (37)	67	2 (42)	CC-PP
Cantabria**	3	PP (46)	80	1 (20)	PRC-PSOE
Castilla y León	3	PP (57)	96	1 (4)	PP
Castilla-La Mancha	2	PSOE (62)	100	—	PSOE
Cataluña** (03)	5	CIU (46)	65	2 (51)	PSC-ERC-ICV
C. Valenciana	3	PP (54)	94	—	PP
Extremadura	3	PSOE (55)	95	—	PSOE
Galicia (01)	3	PP (55)	77	1 (23)	PP
Madrid (03)	3	PP (57)	92	—	PP
Murcia	3	PP (62)	98	—	PP
Navarra	6	UPN (46)	68	3 (24)	UPN-CDN
País Vasco (01)	7	PNV-EA(44)	69	3 (53)	PNV/EA-IU*
La Rioja	3	PP (51)	94	1 (6)	PP

I. Primer partido parlamentario (y número de escaños).

II. Porcentaje de escaños acumulado por los dos partidos mayores.

III. Número de partidos nacionalistas y regionalistas (y porcentaje de escaño).

IV. Composición de los gobiernos autónomos: monocolors con mayoría absoluta; * monocolors o de coalición en minoría. de coalición; ** Coaliciones con cambio de mayoría.

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 térmi-

nos 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 veíamos 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 (en el cuadro 3 mostramos el formato actual de los sistemas de partidos regionales). 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 y ERC en Cataluña, CC en Canarias, PNV, EE y EA en el País Vasco, UPN y CDN 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, EH en el País Vasco, EA y EE en Navarra, 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 y UCD) 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 oportuni-

des 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.

III. LA VARIEDAD DE LOS PARTIDOS TERRITORIALES: NACIONALISTAS Y REGIONALISTAS

Hace ya dos décadas largas que los partidos territoriales, nacionalistas o regionalistas, están recibiendo una atención creciente en la literatura politológica occidental ⁶. A pesar de su desigual implantación y trayectoria, impacto político y configuración ideológica, es una realidad que está presente en muchas democracias occidentales. Italia, Francia, Bélgica, Canadá y el Reino Unido, entre otros, comparten con España esta variedad partidista, que acrecienta su interés a medida que avanzan o se implementan procesos de descentralización regional en el interior de los Estados nacionales y, también, en tanto en cuanto la nueva escena parlamentaria de la Unión Europea les ofrece una plataforma y unas oportunidades desconocidas hasta la fecha en sus propias arenas nacionales. Los partidos territoriales están alterando la imagen casi exclusivamente estatal de los sistemas de partidos europeos (Daalder y Mair, 1983), dejando de ser vistos como algo excepcional o simples «vestigios» del pasado (Urwin, 1983). La propia descentralización en clave regional de nuestros Estados y, muy particularmente, la dinámica compleja de las nuevas democracias del centro y este de Europa han introducido un nuevo *cleavage* en la definición de identidades políticas y agregación de intereses, en detrimento de la omnipresente dimensión ideológica de base funcional clásica (Lipset y Rokkan, 1967).

6. Merece la pena destacar, entre otros, los trabajos de D. L. Seiler (1982 y 1990), S. Rokkan y D. Urwin (1983), F. Rommel y G. Priddham (1991), L. De Winter (1994) y L. De Winter y H. Tursan (1998).

Sin embargo, en ningún otro lugar tienen el número, la variedad y la presencia política que tienen en España. Descontada la atención que el nacionalismo ha tenido en nuestro país por parte de los estudiosos de todo tipo, no ha habido, sin embargo, estudios politológicos sistemáticos y comprensivos de esta multicolor realidad partidista, si exceptuamos el trabajo pionero de I. Molas (1977) o los más recientes de J. Montabes (1994) y F. Pallarés, J. R. Montero y F. Llera (1998). El primer problema que se plantea es el de la denominación de estos partidos y, más tarde, el de su clasificación. Por lo general, se habla de *partidos de ámbito no estatal* (o «non-state wide parties») y se hace distinción entre nacionalistas y regionalistas. Aquí mantenemos esta última distinción, no siempre respetuosa con la autodefinición de los propios actores partidistas, pero preferimos hablar de *partidos territoriales* para referirnos a la variada realidad de los más de treinta partidos de este tipo que compiten o tienen presencia pública, más o menos relevante, en catorce de nuestras diecisiete Comunidades Autónomas (sólo Murcia, Madrid y Castilla-La Mancha no conocen este fenómeno). Ya nos hemos referido a la influencia política o a la presencia parlamentaria, tanto a nivel nacional como regional, de estos partidos. Recapitulando, el nacionalismo catalán está protagonizado por CiU y ERC (a los que se añade, desde una posición casi irrelevante, *Estat Catalá*). En Euskadi a los cuatro partidos nacionalistas supervivientes (PNV, EA, Aralar y la ilegalizada Batasuna) se les añade la foralista (o regionalista alavesa) UA, y en Navarra, a estos cuatro partidos nacionalistas vascos hay que añadir el especial protagonismo del también regionalismo foralista de UPN y CDN. En Galicia el BNG ha logrado aglutinar toda la fragmentación nacionalista anterior (sólo *Nos-Unidade Popular* compite por libre). En Canarias el nacionalismo moderado o regionalista de CC ha unificado, tanto la dispersión ideológica como insular anterior, a pesar de la existencia casi testimonial del nacionalista PNC. En Andalucía compiten con éxito desigual el regionalismo clásico del PA y su escisión del PSA. En Aragón al regionalismo del PAR le ha surgido un competidor nacionalista en ascenso con la CHA. En las Islas Baleares la regionalista UM compite de forma desigual con los nacionalistas del PSM-EN. En Cantabria, aunque sólo el regionalismo del PRC tiene una presencia política relevante, también el nacionalismo testimonial encuentra un canal de expresión en el CNC. En Asturias, al regio-

nalismo débil del PAS y la URAS, se añaden los nacionalistas de AA y el BA, en medio de una gran fragmentación y debilidad política. En la Comunidad Valenciana, al regionalismo en crisis de la UV se le opone el nacionalismo testimonial del BLOC. En Castilla y León compiten, de forma desigual, los regionalistas leoneses de la UPL y el PREPAL y los nacionalistas castellanos de TC-PNC. Finalmente, en Extremadura y La Rioja obtienen una presencia, más o menos continua y casi testimonial, los regionalistas de EU y el PR, respectivamente.

Ellos mismos han utilizado la competición electoral al Parlamento Europeo para autclasificarse, al agregar y maximizar sus intereses electorales. Si nos fijamos en las candidaturas presentadas en la reciente contienda electoral europea en España, comprobamos este significativo etiquetado. Así, *GALEUSCA-Pueblos de Europa*, añade al nacionalismo, más o menos clásico y conservador de las nacionalidades históricas y del llamado *Pacto de Barcelona* (CiU, PNV y BNG), a los nacionalistas mallorquines del PSM-EN y los valencianos del BLOC. La otra coalición nacionalista, de corte progresista y republicana, *Europa de los Pueblos-EdP*, suma a ERC, EA y CHA los andaluces del PSA, los asturianos de AA, los cántabros del CNC y los riojanos de la ICLR. La tercera coalición de corte regionalista y de posición centrista, *Coalición Europea*, agrega en torno al PA y CC, a los aragoneses del PAR, los mallorquines de UM, los navarros del CDN, los valencianos de UV, los asturianos del PAS y los extremeños de EU. Finalmente, compiten por libre los vascos de *Aralar*, los catalanes de *Estat Catalá*, los gallegos de *Nos-Unidade Popular*, los leoneses del PREPAL y los castellanos de TC-PNC, quedando fuera de la competición, además de HZ (la marca de coyuntura de la antigua *Batasuna*), UPN, UA, PRC, UPL, URAS y BA, entre otros.

IV. UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA PARA UNA NACIÓN PLURAL

Nuestra vieja historia nacional es la de una nación plural, rica culturalmente, compleja socialmente y, políticamente, difícil pero viable. Llena de aciertos y errores, se ha abierto paso entre los más viejos estados-nación europeos, a pesar de su reiterado fracaso modernizador y su tardía y

dramática democratización ⁷. 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 las Autonomías (o Autonómico) 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 actitudes nos permiten ver, realmente, la definición de esta nación plural desde cada rincón de su variado 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 algunos 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 conjunto, el balance que del Estado de las Autonomías hacen los españoles al final de la década anterior, según el CIS ⁸, 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 compara-

7. Merece la pena destacar, entre otros, los trabajos de D. L. Seiler (1982 y 1990), S. Rokkan y D. Urwin (1983), F. Rommel y G. Pridham (1991), L. De Winter (1994) y L. De Winter y H. Türsan (1998).

8. Los datos proceden del estudio nº 2.286 del CIS (1998).

ción con las Comunidades limítrofes de Navarra (la foralidad) y Cataluña (el protagonismo). 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, Extremadura 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, por ejemplo, el contraste entre la satisfacción mayoritaria de la población vasca y la agónica insatisfacción deslegitimadora que protagoniza su élite gobernante nacionalista.

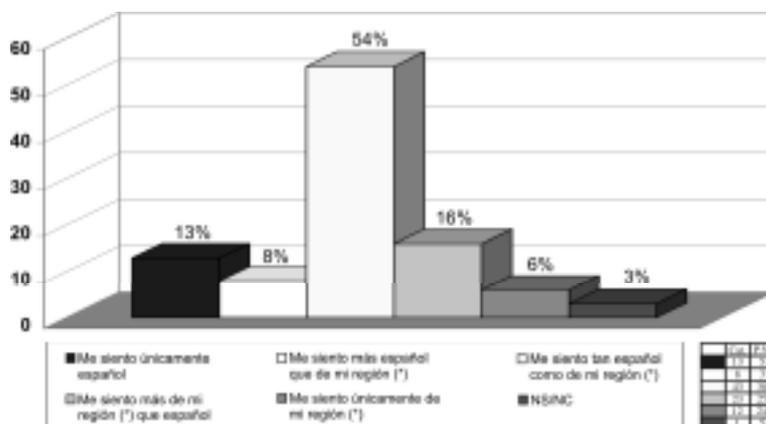
Un rasgo esencial de esta nueva cultura política es la dualidad identitaria de nuestros territorios y la pluralidad resultante en su conjunto, definiendo con claridad el patrón de una nación plural y, mucho menos, el de una realidad plurinacional. Una cosa es que haya partidos nacionalistas, votantes que les dan su confianza, incluso gobiernos nacionalistas mayoritarios, y otra cosa bien distinta que haya sentimientos identitarios o nacionalitarios 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 en el gráfico 1, la dualidad predomina, claramente, en la concepción de la identidad y en el sentimiento nacional de los españoles⁹. 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 senti-

9. Los datos proceden del mismo estudio nº 2.286 del CIS (1998).

miento de identidad elimine su dualidad mayoritaria (66%). Es más, según los últimos datos de nuestro Euskobarómetro (noviembre, 2003), no pasan de cuatro de cada diez los vascos que se sienten nacionalistas, en tanto que el 54% se confiesan expresamente no nacionalistas, 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 ocho de cada diez votantes de EH y algo más del 40% de los del PNV-EA. Por el contrario, no encontramos un contingente similar de no nacionalistas que se sientan exclusivamente españoles (5%) o, siquiera, 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 dos de cada tres votantes socialistas, la mitad de los votantes populares y una quinta parte 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%).

Gráfico 1: La identificación dual de los españoles (1998)

¿CON CUÁL DE LAS SIGUIENTES FRASES SE IDENTIFICA USTED EN MAYOR MEDIDA?



* En realidad, en el cuestionario no se empleaba la expresión «de mi región», sino que se sustituía por el gentilicio correspondiente (madrileño, vasco, gallego...).

Fuente: CIS, estudio nº 2.286.

Profundizando un poco más en la idea de España, en lo que es España para los españoles ¹⁰, 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 olvidar 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; la palabra España ha desaparecido de muchos ámbitos y medios de comunicación, 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 dirigentes. 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. Puede que los excesos del franquismo, pero, sobre todo, la nueva cultura política constitucional, nos hayan 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 de 1996 ¹¹, 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

10. En este caso, los datos proceden de un anterior estudio del CIS (el nº 2.228 de 1996).

11. Estudio nº 2.228 del CIS.

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 de 1996 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 de 1998¹², 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 conver-

12. Estudio nº 2.286 del CIS.

gencia 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*, causada por la subcultura de la violencia, en el seno de la sociedad vasca.

En este sentido, en una de nuestras últimas oleadas del Euskobarómetro (mayo, 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*¹³ 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», promocionada 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 característi-

13. J. Linz (1985, 203ss) hace una pertinente y aguda distinción entre los componentes «voluntaristas» y «primordialistas» de la definición identitaria del nacionalismo.

cas 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 algún tiempo por el ya ex dirigente nacionalista, Xabier Arzalluz. El presidente del PNV dijo, en una de sus habituales arengas dominicales y con gran repercusión 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 ese mismo 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.

V. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: UN BALANCE POSITIVO, PERO CON TENSIONES

Decíamos que 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 autonomías, 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 orga-

nización del Estado en estos años¹⁴, 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 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 que sean más los que piensan que sí (34%) que los que

14. Los datos proceden del estudio nº 2.286 del CIS (1998).

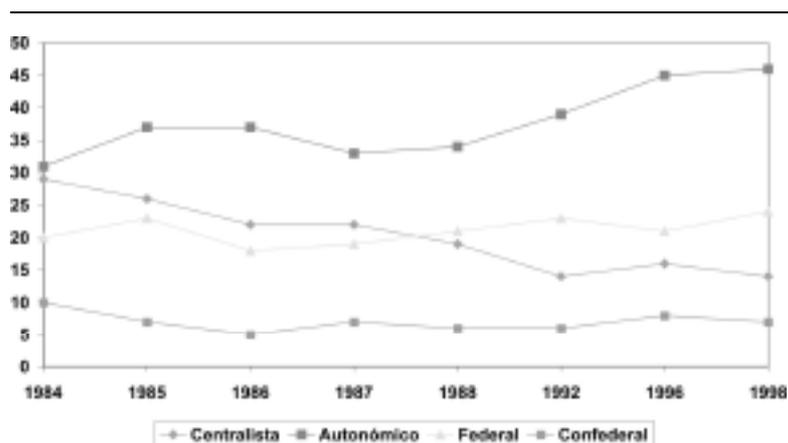
lo nieguen (30%), siendo la primera la opinión que destaca, por orden decreciente, en Navarra, Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Canarias, Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y el País Vasco, mientras que la segunda lo es en Madrid, Murcia, Aragón, Castilla y León, Baleares y Cantabria, 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 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 dinámica centrífuga, sería el relacionado con los agravios comparativos del trato diferencial dado por los gobiernos centrales a las distintas Comunidades Autónomas. 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 ¹⁵. Cataluña (del 69% en 1992 al 87% en 1996) y País Vasco (del

15. Los datos proceden del estudio nº 2.228 del CIS (1996).

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.

Como se puede comprobar en el siguiente gráfico 2, el actual modelo territorial ha ido consolidándose y legitimándose a lo largo de los años (del 31% en 1984 al 46% de 1998) gracias, sobre todo, a que ha disipado las dudas y las resistencias de los más centralistas y uniformizadores (del 29% al 14% en estos mismos años). Sin embargo, no ha logrado convencer a los que siguen apostando por una mayor descentralización en clave federal (entre el 20% y el 24%, casi de forma estable y constante) y, mucho menos, a los independentistas o los que reclaman el reconocimiento del derecho de secesión (siempre por debajo del 10%).

Gráfico 2: Evolución de la forma de estado preferida por los españoles (1984-1998)



Fuente: CIS.

Por Comunidades Autónomas, las más favorables al actual modelo 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, sí cuentan con ella las tensiones soberanistas, sobre todo vascas y catalanas.

Este complejo proceso de descentralización ¹⁶ 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. 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 cómo se reformaban todos los Estatutos de Autonomía de las trece autonomías de régimen

16. De la asimetría y diversidad institucional adquiridas en el proceso de construcción de nuestro modelo territorial da buena cuenta el excelente trabajo de E. Aja (1999).

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 con él (24%). 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.

El nubarrón vasco, que requiere inteligencia y temple democráticos para sortearlo, y la tensión generada por el populismo catalanista no deben nublar la mirada para ver que el modelo actual 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 implementa-

ción 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, de las ciudades, y 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. y Bañón, R., eds., (1998): *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Aja, E., (1999): *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza.
- Alcántara, M. y Martínez, A., eds., (1998): *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid, CIS.
- Daalder, H. y Mair, P., eds., (1983): *Western European Party System: continuity and change*. London, Sage.
- De Winter, L., ed., (1994): *Non-State wide Parties in Europe*. Barcelona, ICPS.
- De Winter, L. y Türsan, H., eds. (1998): *Regionalist Parties in Western Europe*. London, Routledge.
- Del Campo, S., Navarro, M. y Tezanos, J.F., (1977): *La cues - tión regional española*. Madrid, EDICUSA.
- Del Castillo, P., ed., (1994): *Comportamiento político y elec - toral*. Madrid, CIS.
- Equipo ERA, (1997): «15 años de experiencia autonómica. Un balance» en CECS, *Informe España 1996*, Madrid, Fundación Encuentro.
- García Ferrando, M., (1982): *Regionalismo y autonomía en España, 1976-1979*, Madrid, CIS.
- García Ferrando, M., López-Aranguren, E. y Beltrán, M., (1994): *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*, Madrid, CIS.
- Jiménez Blanco, J., García Ferrando, M., López-Aranguren, E. y Beltrán, M., (1977): *La conciencia regional en España*, Madrid, CIS.
- Lijphart, A., (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale Univ. Press.
- Linz, J.J., (1973): «Early State-Building and Late Peripheral Nationalisms Against the State» en S.N. Eisenstadt and S. Rokkan, eds., *Building States and Nations: Models, Analyses and data Across Three Worlds*, Beverly Hills, CA, Sage. Vol. 2.
- , (1985): «From Primordialism to Nationalism» en E.A. TIRYAKIAN and R.ROGOWSKI, eds., *New Nationalisms of the Developed West*, Boston, MA, Allen & Unwin.
- LIPSET, S.M., (1996): *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, New York, W.W. Norton & Co.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S., eds., (1967): *Party Systems and voters alignments*, New York, Free Press.
- Llera, F.J., (1998): «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 82.
- López-Aranguren, E., (1983): *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, Madrid, CIS.
- Molas, I., (1977): «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos» en P. de Vega, ed., *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, EDICUSA.
- Montabes, J., (1994): «Non-state wide parties within the framework of the Spanish Party System» en L. de Winter, ed., *Non-state wide parties in Europe*, Barcelona, ICPS.
- Montero, J.R., Llera, F. y Pallarés, F., (1993): *Autonomía y Comunidades Autónomas: actitudes, opiniones y cultura política*, Madrid, CIS (informe inédito).
- Montero, J.R., Llera, F. y Torcal, M., (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 58.

FRANCISCO JOSÉ LLERA

- Moral, F., (1998): *Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*, Madrid, CIS.
- Pallarés, F., Montero, J.R. y Llera, F., (1998): «Los partidos de ámbito no estatal en España: notas actitudinales sobre nacionalismos y regionalismos» en Agranoff y Bañón, eds
- Rokkan, S. y Urwin, D., (1983): *Economy, Territory, Identity*, London, Sage.
- Rommel, F. y Pridham, G., eds., (1991): *Small Parties in Western Europe*, London, Sage.
- Sangrador, J.L., (1996): *Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías*, Madrid, CIS.
- Seiler, D., (1982): *Les Parties autonomistes*, Paris, PUF.
- , (1990): *Sur les parties autonomistes dans la CEE*, Barcelona, ICPS.
- Subirats, J. y Gallego, R., (2002): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, CIS.
- Torres, I., (2000): *Los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Urwin, D., (1983): «Harbinger, Fossil or fleabite? 'Regionalism' and the Western European Mosaic» en H. Daalder y P. Mair, eds., *Western European Party Systems: continuity and change*, op. cit.