

REVISTA ESPAÑOLA DE
CIENCIA POLÍTICA

NÚMERO 19
OCTUBRE 2008



Descongelando la democracia: el descenso de la colaboración interpartidista en España (1977-2004) (*)

Bonnie N. Field

¿Debilitan necesariamente las transiciones pactadas el nivel de competición o competitividad (sustantiva y conductivamente) entre los partidos políticos en la subsiguiente democracia? Este artículo demuestra —a través de un análisis de los votos de los diputados en el Congreso de los Diputados español entre 1977 y 2004— que la transición pactada en España redujo inicialmente el grado de competitividad entre los partidos políticos, como indican las hipótesis sobre la democratización. Sin embargo, también muestra que la colaboración declinó precipitadamente a partir de los cinco años desde la transición y, excepto por un único incremento, declinó progresivamente durante los 27 años de democracia. Los datos también demuestran que las políticas sustantivas recibieron significativamente menos apoyo interpartidista que la legislación sobre las “reglas del juego” después de 1993. Estos resultados proporcionan los fundamentos para el argumento de que las transiciones pactadas no necesariamente impiden una política más competitiva y democráticamente representativa como se temía inicialmente.

Palabras clave: democratización, pacto, partidos políticos, élites políticas, Congreso de los Diputados.

INTRODUCCIÓN

Las transiciones desde regímenes autoritarios empezando en 1974 han generado varias hipótesis sobre cómo los procesos de transición afectan a la gobernabilidad y consolidación democrática de la posttransición (Karl, 1987, 1990; Karl y Schmitter, 1991; Linz,

(*) Previamente publicado como “De-thawing Democracy: The Decline of Political Party Collaboration in Spain (1977 to 2004), *Comparative Political Studies*, vol. 38, N° 9, noviembre 2005, pp.1.079-1.103. Traducido del inglés por Lourdes Solana. La autora quiere agradecer a la Fundación Fulbright y a la Universidad de California, Santa Bárbara, por su generosa contribución para poder llevar a cabo la investigación, al personal del Archivo del

1981, 1990; O'Donnell, 1989; O'Donnell y Schmitter, 1986; Share y Mainwaring, 1986; Valenzuela, 1992). El modo de transición favorecido en la literatura es la transición pactada. O'Donnell y Schmitter (1986: 37) definen *pacto* como:

un explícito, pero no siempre públicamente explicado o justificado, acuerdo entre un reducido grupo de actores que busca definir (o, mejor, redefinir) las reglas que gobiernan el ejercicio del poder basándose en las mutuas garantías para los “intereses vitales” de aquellos que entran en él¹.

La literatura sugiere dos hipótesis generales sobre los efectos de las transiciones pactadas. Primero, los teóricos argumentan que las transiciones pactadas ofrecen el camino más viable hacia la democracia (Karl, 1990; Karl y Schmitter, 1991; O'Donnell y Schmitter, 1986). Los pactos se realizan para asentar los “intereses vitales” y, así, facilitar la instalación de la democracia. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1986: 39): “Los pactos... no son siempre probables o posibles, no obstante estamos convencidos de que donde son un rasgo de la transición, son deseados; esto quiere decir que aumentan la probabilidad de que el proceso conduzca a una democracia política viable”. De la misma manera, Karl y Schmitter (1991: 282) concluyen que “‘las transiciones pactadas’ son las que más probablemente llevarán a la democracia política”. La escuela de *elite settlements* (las resoluciones entre las élites) tiene un argumento similar: “Las resoluciones entre las élites son acontecimientos relativamente raros en los cuales facciones de élites confrontadas súbita y deliberadamente reorganizan sus relaciones mediante la negociación de compromisos sobre sus desacuerdos más básicos” (Burton, Gunther y Higley, 1992: 13). Según estos académicos, la consolidación democrática requiere el consenso y la unidad de las élites y la resolución entre las élites es una manera de conseguirlo.

Segundo, los teóricos temen que las democracias pactadas puedan producir, a largo plazo, efectos negativos sobre el tipo de democracia que emerge (Hagopian, 1990; Karl, 1987, 1990; O'Donnell, 1992; Przeworski, 1991). Las democracias pactadas pueden debilitar el nivel de competición o competitividad —conductiva y sustancialmente— entre partidos políticos en la nueva democracia. Por ejemplo, Karl (1990: 15) argumenta que “la decisión misma de entrar en el pacto puede crear el hábito de pactar y un estilo político acomodaticio basado en ‘un pacto para hacer pactos’”. Karl dice que “las transiciones pactadas tienden a producir democracias corporativas o *consociational*, en las cuales la competitividad de los partidos está regulada en diferentes grados, determinada en parte por la naturaleza de los acuerdos fundacionales” (15). Karl (1987: 88) también argumenta que los pactos pueden “obstaculizar las posibilidades para la futura autotransformación democrática de la sociedad, de la economía o del sistema político, en consecuencia produciendo

Congreso de los Diputados y del Parlamento de Catalunya por su ayuda y al Departamento de Ciencias Políticas y al Center for the Study of Democracy de la University of California-Irvine por el apoyo durante su año de beca posdoctoral 2003-2004. La autora también quiere agradecer a Lourdes Solana y a Kathleen Bruhn, así como a todos los que prestaron su ayuda en los borradores previos a este artículo, incluyendo a los editores anónimos.

1. Todas las citas directas en este documento han sido traducidas del inglés original por la traductora.

una especie de “democracia congelada”. O’Donnell y Schmitter (1986: 38) argumentan, de forma similar, que los pactos a menudo incluyen “un compromiso para seguir utilizando el pactismo como el medio para resolver futuras disputas”.

La reducción de la competitividad puede también tener un impacto directo en la generación de políticas públicas. Przeworski (1991: 90) argumenta que los pactos incluyen acuerdos para “fijar orientaciones políticas básicas”. Por lo tanto, las élites políticas acuerdan eliminar ciertos asuntos de la competencia entre partidos. De la misma manera, O’Donnell y Schmitter (1986: 38) sostienen que los pactos modernos “aspiran a controlar la agenda que concierna a las políticas públicas”. Share y Mainwaring (1986: 180) defienden que las transiciones mediante transacción, similar al concepto de transiciones pactadas, afectan a los resultados de las políticas públicas: “Algunas cuestiones vitales que conciernen a la vida económica, social y política son proscritas de la agenda”.

Para evaluar mejor los efectos de las transiciones pactadas sobre las relaciones entre partidos, necesitamos descubrir si las transiciones pactadas producen necesariamente democracias en las cuales hay un alto grado de colaboración entre partidos, y si es así, determinar si el grado de colaboración entre éstos se congela en el nivel de transición. Si las transiciones pactadas inicialmente producen un grado extremadamente alto de colaboración entre partidos y esta colaboración persiste en la presencia de democracia política formal podría indicar que, aunque quizá estable, la calidad de la democracia es limitada². Sin embargo, no podemos llevar esta afirmación demasiado lejos. Hay claramente un punto más allá del cual la falta de colaboración entre partidos políticos también pone en peligro la calidad de la democracia.

Los efectos hipotéticos del pactismo derivan principalmente de dos casos paradigmáticos: Venezuela y Colombia. Este estudio, por consiguiente, examina estos argumentos utilizando una tercera y paradigmática democracia pactada: España. Este artículo identifica y explica las pautas de la colaboración entre partidos políticos durante el periodo de 27 años que va desde las elecciones parlamentarias fundacionales en junio de 1977 hasta las octavas elecciones en marzo de 2004. También plantea una cuestión teórica fundamental, es decir, si las transiciones pactadas producen consenso entre las élites respecto a las reglas del juego y/o respecto a las políticas substantivas. El caso español demuestra que las transiciones pactadas no impiden necesariamente una política democrática competitiva y, por tanto, nos permite identificar los factores principales que contribuyeron a la aparición de relaciones más competitivas entre los partidos políticos.

DISTRIBUCIÓN DEL PODER POR PARTIDO

Para evaluar y explicar mejor el nivel de colaboración entre partidos a lo largo del tiempo, esta sección presenta primero las variaciones en el liderazgo y distribución del poder

2. Este análisis emplea una conceptualización procesual de la democracia.

político por partido entre 1977 y 2004³. Durante este periodo, España convocó ocho elecciones parlamentarias. Como resultado se formaron cuatro gobiernos minoritarios y cuatro gobiernos mayoritarios; el gobierno experimentó dos cambios de partido político y tres partidos distintos gobernaron. Hay cuatro subperiodos —1977 a 1982, 1982 a 1993, 1993 a 2000 y 2000 a 2004— identificados por el grado de competitividad electoral entre los dos partidos políticos más importantes, por la fuerza relativa entre el partido de gobierno y el principal partido de la oposición en el Congreso, y por la presencia de un gobierno minoritario o de mayoría absoluta (ver la tabla 1).

TABLA 1.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, ESPAÑA 1977-2000
(EN PORCENTAJES)

	1977		1979		1982		1986		1989		1993		1996		2000	
	Voto	Escaño	Voto	Escaño	Voto	Escaño	Voto	Escaño	Voto	Escaño	Voto	Escaño	Voto	Escaño	Voto	Escaño
UCD	34,5	47	35,0	48	6,5	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDS	-	-	-	-	2,9	1	9,2	5	8,0	4	-	-	-	-	-	-
PSOE	29,2	34	30,5	35	48,3	58	44,3	53	39,9	50	39,1	45	38,0	40	34,7	36
AP/PP	8,1	5	6,0	3	26,5	31	26,1	30	26,0	31	35,0	40	39,2	45	45,2	52
PCE/ IU	9,4	6	10,7	6	4,0	1	4,4	2	9,1	5	9,3	5	10,6	6	5,5	2
PDC/ CIU	2,8	3	2,7	2	3,7	3	5,1	5	5,1	5	5,0	5	4,6	5	4,3	4
PNV	1,6	2	1,5	2	1,9	2	1,5	2	1,2	1	1,3	1	1,3	1	1,6	2
Otros	14,4	3	13,6	4	6,2	1	9,4	3	10,7	4	10,3	3	6,3	3	8,7	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	99	99

Nota: UCD (Unión de Centro Democrático), CDS (Centro Democrático y Social), PSOE (Partido Socialista Obrero Español), AP/PP (Alianza Popular/Partido Popular), PCE/IU (Partido Comunista de España/Izquierda Unida), PDC/CIU (Pacte Democràtic per Catalunya/Convergència i Unió), PNV (Partido Nacionalista Vasco).

Fuente: Junta Electoral Central, Ministerio del Interior, España.

Las elecciones de 1977 y 1979 produjeron un sistema de cuatro partidos a nivel nacional. Los dos principales partidos fueron el de centro-derecha, Unión de Centro Democrático (UCD), y el de centro-izquierda, Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Estas elecciones fueron competitivas, alrededor de cinco puntos separaban los dos principales partidos. La competitividad electoral no se tradujo a una relación relativamente igual en el Congreso de los Diputados. En 1977, la UCD ganó 165 (47 por ciento) de los

3. España elige a sus diputados utilizando el método de representación proporcional D'Hondt. Tiene 50 distritos de múltiples escaños y dos distritos de un solo escaño y emplea listas cerradas y bloqueadas. A nivel nacional, el sistema electoral tiende a favorecer a los dos partidos más grandes.

escaños en comparación con 118 (34 por ciento) para el PSOE en la cámara de 350 diputados. La UCD sostuvo una cómoda pluralidad de los escaños y formó gobiernos minoritarios de un solo partido. Además, Alianza Popular (AP) flanqueaba a UCD a su derecha y el Partido Comunista de España (PCE) flanqueaba al PSOE a su izquierda.

El subperiodo de 1982 a 1993 fue dominado por el PSOE y gobiernos de mayoría absoluta de un solo partido⁴. En 1982, la popularidad electoral de la UCD declinó acentuadamente al 6,5 por ciento del voto popular. El PSOE ganó 202 escaños; una cómoda mayoría absoluta. AP, que presentaba candidatos en coalición, experimentó un tremendo incremento en apoyo electoral, ganando el 26,5 por ciento del voto popular. AP incrementó su representación de 9 escaños a 107 y se posicionó como el principal partido de la oposición en el Parlamento. Durante este periodo, el PSOE mantuvo una media del 53 por ciento de los escaños en el Congreso en comparación a una media de sólo el 30 por ciento para Alianza Popular/Partido Popular (AP/PP)⁵.

En el subperiodo de 1993 a 2000, España volvió a una competitividad electoral elevada y a los gobiernos minoritarios. En 1993, el PSOE ganó el 39 por ciento del voto, mientras que el PP ganó el 35 por ciento. Las suertes se giraron en 1996 cuando el PP ganó las elecciones parlamentarias (por primera vez) con un único punto de ventaja sobre el PSOE. En los dos periodos legislativos, el partido más grande formó un gobierno minoritario de un sólo partido. En 1993 y 1996, la fuerza relativa del partido gobernante en el Congreso comparado con el principal partido de la oposición no era tan fuerte como durante el periodo de 1977 a 1982. El partido del gobierno recibió el 45 por ciento de los escaños *versus* el 40 por ciento de la oposición. Éste fue el caso, si bien el PSOE (1993 a 1996) o el PP (1996 a 2000) gobernaron.

Las elecciones de 2000 marcaron el retorno a la regla mayoritaria; en este momento en manos del PP. Ésta fue la primera mayoría absoluta para el PP, el cual formó un gobierno de mayoría de un solo partido. El PP ganó el 45 por ciento de los votos *versus* el 35 por ciento que fue para el PSOE. Esta victoria se tradujo en una gran ventaja de escaños para el PP, que recibió el 52 por ciento de los escaños, mientras que el porcentaje de los escaños del PSOE declinó al 36 por ciento.

MEDIR LA COLABORACIÓN INTERPARTIDISTA

Este estudio se centra en el grado de colaboración entre partidos en el terreno legislativo y se concentra en decisiones sobre las leyes existentes. Esta sección describe la base de datos y medidas y explica las decisiones metodológicas. La razón teórica de este estudio es evaluar si la transición pactada en España afectó al nivel de competición o competitividad

4. La mayoría absoluta fue de facto durante el periodo legislativo de 1989 a 1993 en tanto que cuatro diputados de Herri Batasuna no tomaron sus escaños en el Congreso de los Diputados.

5. Alianza Popular (AP) fue refundada como Partido Popular (PP) en 1989.

—conductiva y sustantivamente— entre los partidos políticos en la nueva democracia y, dado el caso, determinar la duración del efecto y los mecanismos causales.

El análisis incluye las leyes aprobadas entre las primeras elecciones democráticas en 1977 y las elecciones parlamentarias en el 2004. Durante este periodo, el Parlamento Español aprobó 1.406 leyes. Este estudio incluye todas las leyes con votaciones registradas: 1.377 o el 98 por ciento de las leyes. La base de datos contiene los votos de los diputados del Congreso de Diputados; la Cámara Baja del Parlamento bicameral asimétrico. Incluye las votaciones de la primera aprobación de los proyectos y proposiciones de ley por el Congreso. En otras palabras, no incluye las votaciones del Senado o las votaciones en el Congreso sobre enmiendas (dado el caso) del Senado. Sin embargo, el Congreso es, sin lugar a dudas, la cámara más importante de este sistema parlamentario.

La base de datos incluye las iniciativas del gobierno (proyectos de ley) y las proposiciones de ley, principalmente iniciativas del Parlamento. El gobierno domina el proceso legislativo y tiene medios institucionales y de partido para prevenir que las proposiciones de ley sean consideradas. De hecho, el 86 por ciento de las leyes se iniciaron como proyectos de ley⁶. Un análisis de las leyes (en lugar de proyectos o proposiciones) más bien exagera el grado de colaboración interpartidista. Sin embargo, aunque el veinte por ciento de los proyectos de ley no llegaron a ser ley, el Congreso rechazó únicamente cinco proyectos de ley con una votación en un pleno durante todo el periodo. La inclusión de estas votaciones no alteraría los resultados. Los proyectos de ley que no llegaron a ser ley fueron debidos a su caducidad cuando se convocaron las elecciones parlamentarias (90 por ciento), a su retirada (8 por ciento) o a su rechazo (2 por ciento)⁷.

Las proposiciones de ley normalmente no llegan a ser leyes. De las 1.397 proposiciones de ley presentadas entre 1982 y 2004, por ejemplo, sólo el 11,5 por ciento se aprobaron⁸. Así

6. Este 86 por ciento incluye un número reducido de leyes basado en una combinación de proposición de ley y de proyecto de ley.

7. La tasa de aprobación de los proyectos de ley por periodo legislativo es como sigue: 1977 a 1979 (60 por ciento), 1979 a 1982 (67 por ciento), 1982 a 1986 (89 por ciento), 1986 a 1989 (86 por ciento), 1989 a 1993 (80 por ciento), 1993 a 1996 (86 por ciento), 1996 a 2000 (90 por ciento), y 2000 a 2004 (99 por ciento). La baja tasa de aprobación entre 1977 y 1982 probablemente no está relacionada con la colaboración entre partidos. De manera similar a la media del periodo, el 90 por ciento de los proyectos de ley no llegaron a ser leyes (dentro del mismo periodo legislativo) debido a su caducidad, y el 9 por ciento se retiraron. El Congreso rechazó solo un proyecto de ley con una votación en el pleno.

El bajo nivel de éxito entre 1977 y 1979 fue probablemente debido al hecho de que el Parlamento estaba preparando una nueva Constitución y que el presidente del gobierno convocó elecciones parlamentarias después de la aprobación de la nueva Constitución; más de dos años antes del final obligatorio de la legislatura, que es de un periodo máximo de cuatro años. El hecho de que el Parlamento aprobara el 69 por ciento de los proyectos de ley caducados durante el periodo legislativo siguiente apoya este argumento. Si estas leyes se incluyeran en el periodo de 1977 a 1979, la tasa de aprobación se incrementaría a un 86 por ciento. Tres factores limitaron el nivel de éxito durante 1979 a 1982. Primero, los gobiernos de la UCD presentaron un número extremadamente alto de proyectos de ley. Los gobiernos de UCD (1979 a 1982) presentaron 330 proyectos de ley, mientras que el gobierno del PSOE (1982 a 1986), con mayoría absoluta en el Congreso, presentó sólo 205 proyectos de ley. Segundo, la UCD tuvo que hacer frente a una severa crisis interna: la ausencia potencial de disciplina dentro de sus propias filas y toda una serie de deserciones de diputados. Finalmente, Adolfo Suárez dejó de ser el presidente del gobierno y lo fue Leopoldo Calvo-Sotelo en febrero de 1981.

8. Datos proporcionados por el Congreso de los Diputados.

pues, la inclusión de las pocas que se aprobaron puede distorsionar los resultados. Por un lado, la inclusión de las votaciones del gran número de proposiciones de ley que no se aprobaron podría subestimar enormemente el grado de colaboración obtenido para las iniciativas más importantes, los proyectos de ley. Por otro lado, la exclusión de las leyes que empezaron como proposiciones de ley presentaría una imagen distorsionada porque el gobierno las puede apoyar estratégicamente como una forma de fomentar la colaboración entre partidos. Sin embargo, a continuación demostraré que las tendencias generales que muestran los datos no cambian significativamente con la exclusión de las leyes que empezaron como proposiciones de ley.

Este análisis incluye tanto las leyes orgánicas como las ordinarias⁹. Las leyes orgánicas tienen un estatus semiconstitucional y son “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas, y el régimen electoral general, y las demás previstas en la Constitución” (Constitución Española de 1978, Artículo 81). Las leyes orgánicas requieren para su aprobación una votación final de la iniciativa en su totalidad que recibe el apoyo favorable de una mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Las leyes orgánicas no existieron hasta después de la aprobación de la Constitución Española en 1978. Entre 1979 y 2004, el Parlamento español aprobó 240 leyes orgánicas, las cuales están todas incluidas en este estudio. Las demás leyes son leyes ordinarias. Las leyes ordinarias no requieren una votación final y para ser aprobadas únicamente necesitan una pluralidad favorable en cada votación. En total, el Parlamento español aprobó 1.166 leyes ordinarias entre 1977 y 2004, 1.137 (98 por ciento) de las cuales están incluidas en este análisis. Las leyes ordinarias y orgánicas servirán también como indicadores de las políticas sustantivas y de las reglas del juego, respectivamente.

El Congreso no puede delegar la aprobación de las leyes orgánicas a las comisiones legislativas¹⁰. Sin embargo, la cámara puede, en algunos casos, delegar la aprobación de las leyes ordinarias a la comisión competente, conocido como *competencia legislativa plena*, y por tanto no vota la totalidad de la cámara (Reglamento del Congreso de los Diputados, 1982; Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, 1977). Se aprobó el 35 por ciento de las leyes ordinarias en comisión (el 29 por ciento de todas las leyes). Además, debido a un cambio del reglamento parlamentario en 1982, se incrementó muchísimo la delegación del poder legislativo a las comisiones, de un mínimo del 7 por ciento (1977 a 1979) a un máximo del 52 por ciento (1986 a 1989). Por tanto, no podemos pretender capturar una imagen precisa de los cambios en la colaboración a lo largo del tiempo sin entender el comportamiento de los partidos políticos en comisión. El estudio, por tanto, incluye leyes aprobadas en pleno y en comisiones; sin embargo, además de esto presentaré los datos de las votaciones en pleno por separado.

9. Los convenios internacionales y reales decretos-leyes no se incluyen en este estudio.

10. Ambas cámaras pueden delegar la aprobación de proyectos o proposiciones de ley a las comisiones legislativas permanentes. Sin embargo, la Constitución prohíbe la delegación de “la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado” (Constitución Española de 1978, Artículo 75).

Los diputados emiten varios tipos de votos: a favor, en contra y abstención. Los diputados ausentes no se incluyen en el análisis. Los proyectos y proposiciones de ley pueden ser votados en su totalidad o desglosados y votados por artículo, artículo parcial, y así sucesivamente. Las votaciones también se dividen entre votaciones al articulado y a varios tipos de enmiendas. Los resultados de cada votación se registran en el *Diario de Sesiones*. Los resultados se presentan globalmente (eso es, número de votos a favor, en contra y abstenciones activas) y no indican los nombres de los diputados o de los partidos. Las leyes orgánicas requieren una votación final a la totalidad de su contenido y, por tanto, no hace falta combinar votaciones para determinar el grado de apoyo a cada ley. Utilizo la votación final para determinar el porcentaje de voto a favor, en contra y abstenciones activas. Sin embargo, frecuentemente es necesario combinar varias votaciones para determinar el apoyo a cada ley ordinaria. Para llevarlo a cabo, he calculado el promedio de todas las votaciones al texto finalmente aprobado, incluyendo artículos y enmiendas aprobados.

En tanto que el estudio se centra en las leyes, debemos valorar las supermayorías. El primer indicador combina el porcentaje medio de votos a favor, en contra y la abstención por cada ley para llegar a un promedio por cada legislatura. El segundo indicador controla parcialmente la distribución de poder entre partidos. Dado que las votaciones registradas no incluyen los nombres de los diputados ni de los partidos políticos, he clasificado cada ley de acuerdo con el porcentaje de votos favorables. Empleo el término de *colaboración considerable* para referirme a las leyes que recibieron un porcentaje de votos a favor de la legislación que era más grande o igual que el porcentaje de escaños pertenecientes al partido del gobierno y al principal partido de la oposición¹¹. Éste es el indicador más próximo de colaboración entre los dos principales partidos, la cual no fue en ningún momento requerida para aprobar la legislación. Durante cada legislatura los partidos políticos más pequeños representaban socios potenciales para una coalición legislativa, incluyendo AP/PP, los partidos nacionalistas —Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergència i Unió (CiU)— y el PCE. Muchas leyes adicionales se aprobaron con supermayorías, aunque no alcanzaron el alto nivel del indicador antes explicado¹².

Esta medida postula asistencia proporcional por partido y disciplina de voto. Aunque los estudios sobre la conducta de los diputados están obstaculizados por cómo se registran los votos, hay un amplio consenso en que los partidos españoles hoy en día son

11. Para las votaciones en el pleno, utilizo el porcentaje de diputados electos en las listas de cada partido en cuestión. Para las votaciones en comisión, empleo el porcentaje de los miembros de la comisión en cuestión para cada partido, excepto durante la I legislatura (1979 a 1982) y la III legislatura (1986 a 1989) para las cuales utilizo el porcentaje de diputados elegidos en las listas de partido. La composición de la comisión no estaba disponible para la I legislatura y la composición cambió frecuentemente durante la III legislatura. La composición de la comisión es aproximadamente proporcional a la representación del partido en el total de la cámara.

12. En tanto que los incentivos para la colaboración con los partidos más pequeños variaron por legislatura, la *colaboración considerable* es la forma más coherente de valorar la colaboración entre partidos a lo largo del tiempo.

extremadamente disciplinados (Field, 2006b; Sánchez de Dios, 1999)¹³. Sin embargo, dos periodos de inestabilidad de partidos, cambios y agregaciones a la derecha del espectro político podían haber resultado en la falta de disciplina. Durante la última parte de la I legislatura (1979 a 1982), el partido del gobierno de UCD se enfrentó a severas divisiones internas, lo que finalmente llevó a importantes fisuras del grupo parlamentario y del partido, y más tarde a la desaparición de la UCD. Además, en 1986, AP presentó candidatos en coalición como la Coalición Popular (CP). Durante la III legislatura (1986 a 1989), CP sufrió una crisis interna y todos los diputados electos en sus listas no formaron parte del grupo parlamentario de CP. Sin embargo, la mayoría de diputados elegidos en sus listas regresaron al grupo parlamentario con la expectativa de las elecciones de 1989. Así pues, la postulación de que los diputados de CP votaron juntos es cuestionable, aunque su proximidad ideológica no lo descarta¹⁴.

En efecto, los datos recogen el grado de apoyo interpartidista en el Congreso a las leyes aprobadas. A pesar de las limitaciones de los datos, estas decisiones metodológicas no deberían distorsionar significativamente las variaciones longitudinales (el objetivo prioritario de este análisis). Sin embargo, los investigadores deben evaluar cuidadosamente esta metodología antes de proceder a comparaciones con otros países.

IDENTIFICAR LAS PAUTAS DE COLABORACIÓN INTERPARTIDISTA

Esta sección identifica tres pautas. Primero, el nivel de colaboración interpartidista fue extremadamente alto al inicio de la democracia. Segundo, la colaboración declinó precipitadamente a partir de los cinco años desde la transición y, excepto por un único incremento, durante los 27 años de democracia. Tercero, el nivel de colaboración respecto a las reglas del juego fue más alto en el periodo inicial y, excepto de 1982 a 1986, declinó menos aceleradamente que la colaboración respecto a las políticas sustantivas.

La tabla 2 muestra que, de media, el 87 por ciento de los diputados emitieron su voto a favor a las leyes aprobadas por el Congreso, el siete por ciento en contra, y el seis por ciento se abstuvieron¹⁵. Excepto por la legislatura II a la III, el porcentaje medio de diputados que votaron a favor de la legislación progresivamente declinó entre 1977 y 2000.

13. La disciplina de voto en España tiene varios determinantes. Los diputados son elegidos usando el sistema de representación proporcional con listas cerradas dentro de un sistema de gobierno parlamentario; las élites de los partidos políticos determinan las listas de los candidatos; las élites de los partidos políticos a nivel nacional tienen el poder de veto sobre los candidatos propuestos por las organizaciones partidistas a nivel regional; y los partidos no permiten la representación formal de facciones políticas en las listas de electorales (Field, 2006b). Sin embargo, el PSOE modificó estas reglas en 1997 para permitir elecciones primarias para seleccionar algunos candidatos. Las leyes sobre la financiación de los partidos y los reglamentos de los grupos parlamentarios en el Congreso también animan a la disciplina (Sánchez de Dios, 1999).

14. La refundación de AP como PP en 1989 puso final a la división del periodo previo. Sánchez de Dios (1999: 153) descubre que sólo un diputado del Grupo Popular desertó a otro grupo durante la IV legislatura (1989 a 1993).

15. Para estudios anteriores sobre la colaboración entre partidos políticos en España, véase Capó (1990, 1994).

El promedio de voto favorable en la legislatura constituyente (1977 a 1979) fue del 92 por ciento, y declinó al 84 por ciento en la VI legislatura (1996 a 2000). La tabla 2 también presenta el porcentaje de leyes aprobadas con *colaboración considerable* durante cada periodo legislativo. El primer hallazgo importante es que en el periodo inicial de la democracia se experimentó un alto grado de colaboración interpartidista. Durante la legislatura constituyente (1977 a 1979) y la I legislatura (1979 a 1982), el 86 por ciento y el 79 por ciento de todas las leyes se aprobaron con *colaboración considerable*, respectivamente. Esto es claramente alto

TABLA 2.

COLABORACIÓN INTERPARTIDISTA, ESPAÑA DE 1977 A 2004

Legislatura	Nº	Partido del gobierno-oposición principal	Fortaleza del gobierno	Todas las leyes			Colaboración considerable			Diferencia de apoyo
				% a favor	% en contra	% abstención	Todas las leyes	Leyes ordinarias	Leyes orgánicas	
Legislatura C (1977/1979)	107	UCD-PSOE	Minoría	92	4	4	86%	86%	-	-
Legislatura I (1979/1982)	250	UCD-PSOE	Minoría	90	5	5	79%	76%**	95%	-19***
Legislatura II (1982/1986)	210	PSOE-AP/PP	Mayoría	86	8	6	57%***	62%***	36%***	26***
Legislatura III (1986/1989)	119	PSOE-AP/PP	Mayoría	88	6	6	71%***	72%	71%**	1
Legislatura IV (1989/1993)	135	PSOE-AP/PP	Mayoría	87	7	6	72%	73%	67%	6
Legislatura V (1993/1996)	147	PSOE-AP/PP	Minoría	86	7	7	65%	61%*	76%	-15*
Legislatura VI (1996/2000)	218	AP/PP-PSOE	Minoría	84	8	8	63%	60%	78%	-18**
Legislatura VII (2000/2004)	191	AP/PP-PSOE	Mayoría	84	11	5	52%**	47%**	73%	-26***
Periodo entero	1.377			87	7	6	67%	66%	70%	-4 [^]

Nota: los asteriscos en los datos de Colaboración considerable se refieren al significado estadístico del cambio del periodo legislativo previo. Los asteriscos en los datos de la Diferencia de apoyo se refieren a la diferencia de apoyo interpartidista para leyes ordinarias versus leyes orgánicas dentro de cada uno de los periodos legislativos. El significado estadístico ha sido determinado por la prueba *Chi-square* de Pearson.

UCD = Unión de Centro Democrático; PSOE = Partido Socialista Obrero Español; AP/PP = Alianza Popular/Partido Popular.

[^] Si excluimos la Legislatura Constituyente (de 1977 a 1979), el 64 por ciento de las leyes ordinarias se aprobaron con colaboración considerable. La diferencia de apoyo (seis puntos) en este caso es significativa al $p < 0,10$. Si incluimos la legislatura constituyente, la diferencia de apoyo (cuatro puntos) no es estadísticamente significativa.

* $p < 0,10$. ** $p < 0,05$. *** $p < 0,01$.

Fuente: elaborada por la autora basada en los votos publicados en el *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, España.

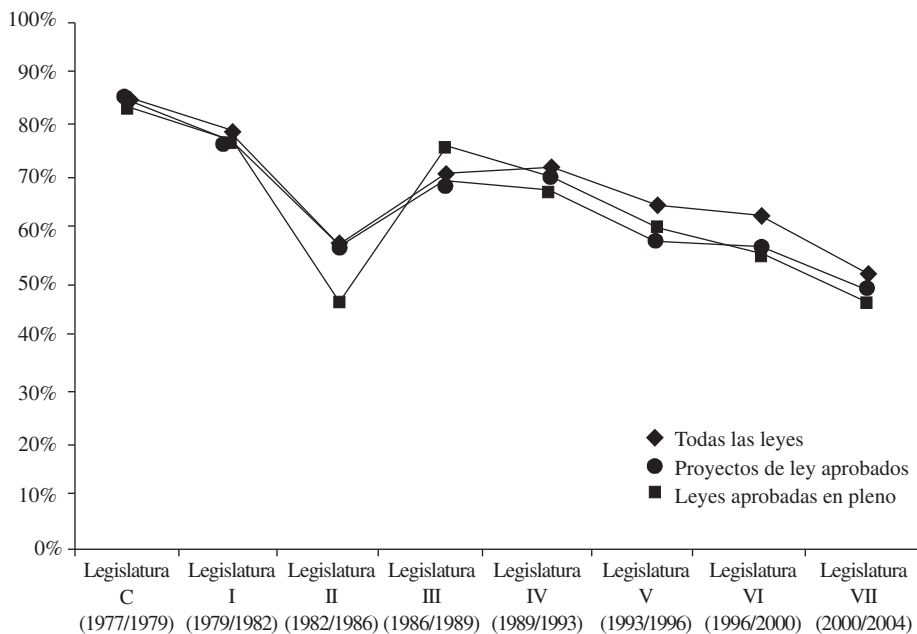
en comparación al promedio de todo el periodo (67 por ciento) y a la legislatura de menos colaboración con el 52 por ciento. Esto confirma parcialmente los argumentos sobre los pactos políticos, es decir, que el hábito del pactismo continúa en el periodo democrático¹⁶.

Sin embargo, se produjo un descenso en la colaboración desde este periodo (1977 a 1979) en comparación a cada periodo subsiguiente. De un elevado 86 por ciento, sólo el 52 por ciento de todas las leyes se aprobaron con *colaboración considerable* en la VII legislatura (2000 a 2004)¹⁷. Como indica el gráfico 1, la misma disminución general es constante si analizamos todas las leyes, sólo los proyectos de ley o sólo las leyes aprobadas por el pleno del Congreso (y no las aprobadas por competencia legislativa plena en comisión) separadamente. Demuestra que el nivel de colaboración interpartidista no estaba congelado.

GRÁFICO 1.

COLABORACIÓN INTERPARTIDISTA, ESPAÑA DE 1977 A 2004

(PORCENTAJE DE LEYES APROBADAS CON COLABORACIÓN CONSIDERABLE)



16. Es, sin embargo, más difícil valorar si este nivel de colaboración es alto en una perspectiva comparada. Los casos comparativos críticos son otras nuevas democracias. Hay pruebas convincentes de que la transición no pactada en Argentina produjo un grado menor de colaboración entre partidos políticos en los años iniciales de la democracia que la que produjo la transición pactada española (Field, 2006a).

17. Excepto en comparación a la I legislatura (1979 a 1982), el nivel más alto de colaboración durante la legislatura constituyente en comparación a cada periodo legislativo es estadísticamente significativo a $p < 0,01$. He determinado el significado estadístico utilizando la prueba *chi-square* de Pearson.

Al contrario, declinó acentuadamente a partir de los cinco años desde la transición y, a parte de la II a la III legislatura, declinó durante el periodo de los 27 años comprendidos en este estudio. En contra de los temores sobre los pactos, la transición en España no impidió el desarrollo de relaciones competitivas entre los partidos políticos.

En este análisis, las leyes orgánicas y ordinarias también sirven como indicadores para las reglas del juego y las políticas sustantivas, respectivamente. Se puede argumentar que el consenso entre partidos respecto a las reglas del juego es positivo para la democracia. De hecho, la aceptación de las reglas del juego es una definición ampliamente utilizada para la consolidación de la democracia. Sin embargo, si los partidos políticos no ofrecen alternativas respecto a las políticas sustantivas durante un periodo prolongado, la democracia puede carecer del elemento fundamental de representación. Significativamente, las leyes orgánicas disfrutaron de un mayor grado de colaboración interpartidista durante los primeros años de la democracia que las leyes ordinarias, lo cual indica que la democracia naciente disfrutó de un amplio consenso respecto a las reglas del juego¹⁸. Este consenso es consistente con el tremendo grado de colaboración interpartidista alcanzado en la elaboración del principal documento institucional, la Constitución, en 1977 y 1978. También demuestra que el estilo político del periodo constituyente se contagió al subsiguiente periodo legislativo (1979 a 1982) en mayor grado respecto a las reglas del juego.

Los datos en la tabla 2 también indican un descenso longitudinal de apoyo tanto a las leyes ordinarias y orgánicas, por separado. La *colaboración considerable* para las leyes ordinarias declinó del 86 por ciento a tan solo el 47 por ciento del 2000 al 2004 y, para las leyes orgánicas, de un elevado 95 por ciento de 1979 a 1982 a un 73 por ciento de 2000 a 2004¹⁹. Sin embargo, aparte de la II legislatura, el apoyo interpartidista para las leyes orgánicas declinó menos intensamente, indicando que el consenso en relación a las reglas del juego no se disipó tanto como para las políticas sustantivas. Además, el apoyo interpartidista para las leyes orgánicas permaneció relativamente constante después de 1986, mientras que el apoyo para las leyes ordinarias registró dos caídas estadísticamente significativas durante los periodos de 1993 a 1996 y de 2000 a 2004. Por tanto, el descenso general de colaboración interpartidista después de 1986 fue debido principalmente al descenso del consenso respecto a las políticas sustantivas²⁰.

18. El requisito institucional de que las leyes orgánicas deben recibir el apoyo de la mayoría en una votación final puede fomentar un mayor grado de colaboración entre partidos en comparación a las leyes ordinarias; sin embargo, esta regla no es suficiente para requerir la colaboración entre los dos principales partidos.

19. El alto nivel de colaboración respecto a las leyes ordinarias durante la legislatura constituyente (1977 a 1979) en comparación a cada periodo legislativo es estadísticamente significativo a, por lo menos, $p < 0,05$. El nivel más alto de colaboración respecto a las leyes orgánicas durante la I legislatura (1979 a 1982) en comparación a cada periodo legislativo es estadísticamente significativo a, por lo menos, $p < 0,05$. He determinado el significado estadístico utilizando la prueba *chi-square* de Pearson.

20. Como medida alternativa de las reglas del juego, he considerado las leyes institucionales como éstas tratadas por las comisiones Constitucional, de Defensa, Justicia e Interior y Administraciones Públicas. El porcentaje de leyes aprobadas con *colaboración considerable* indica una pauta extremadamente similar: legislatura constituyente (88 por ciento), I legislatura (91 por ciento), II legislatura (48 por ciento), III legislatura (77 por ciento), IV legislatura (76 por ciento), V legislatura (74 por ciento), VI legislatura (73 por ciento) y VII legislatura (67 por ciento).

También hay diferencias si comparamos las leyes orgánicas y las leyes ordinarias dentro de cada legislatura. Excepto por la II legislatura (1982 a 1986), el apoyo interpartidista para las leyes orgánicas era superior al de las leyes ordinarias o bien no había una diferencia estadísticamente significativa. Además, la diferencia entre el nivel de apoyo para las leyes ordinarias *versus* leyes orgánicas (porcentaje de leyes ordinarias menos porcentaje de leyes orgánicas aprobadas con *colaboración considerable*) se incrementó consistentemente después de 1993, de 15 a 26 puntos. Esto indica que las transiciones pactadas pueden producir consenso de élites respecto a las instituciones políticas sin limitar las políticas sustantivas de medio a largo plazo.

EXPLICAR LAS PAUTAS DE LA COLABORACIÓN INTERPARTIDISTA

Esta sección identifica varios factores que explican parcialmente las pautas de colaboración entre partidos: pautas de continuidad de las élites políticas, temor a un revés de la democracia, la distancia ideológica entre los dos principales partidos políticos y la fortaleza del gobierno²¹. La transición pactada en España no garantizó institucionalmente el consenso entre partidos como hicieron los pactos colombianos con su requisito de gobiernos de coalición y de supermayorías (de dos tercios) para aprobar la legislación. Por lo tanto, las instituciones en España no impidieron el cambio.

Los datos indican cinco subperiodos distintos: 1977 a 1982, 1982 a 1986, 1986 a 1993, 1993 a 2000 y 2000 a 2004²². Entre 1977 y 1982, el Congreso aprobó el 81 por ciento de las leyes con *colaboración considerable*. Esto contrasta con el 57 por ciento (1982 a 1986), el 72 por ciento (1986 a 1993), el 64 por ciento (1993 a 2000) y el 52 por ciento (2000 a 2004).

La legislatura constituyente y la I legislatura (1977 a 1982)

Pudiera esperarse que el nuevo entorno caracterizado por unas elecciones competitivas debilitara la colaboración entre partidos independientemente de los pactos preelectorales. Sin embargo, varios factores contribuyeron a continuar con la colaboración, particularmente la continuidad de la élite y el temor a un revés de la democratización. La estrecha distancia ideológica entre los principales partidos políticos también era importante; sin embargo, esta proximidad no era independiente del modo de transición. Finalmente, los gobiernos

21. Ésta no debería considerarse una lista exhaustiva de variables independientes. La posición ideológica del electorado permanece centrista durante todo el periodo del estudio (Mínguez, 1997) y, por tanto, no puede explicar la variación longitudinal en la colaboración política.

22. No hay diferencia estadísticamente significativa en el grado total de colaboración entre las legislaturas dentro de los subperiodos. Sin embargo, hay diferencias estadísticamente significativas entre todos los subperiodos indicados más arriba, excepto de 1982 a 1986 en comparación a de 2000 a 2004. He determinado el significado estadístico usando la prueba *chi-square* de Pearson.

minoritarios durante este periodo pudieran haber facilitado la colaboración; aunque los datos longitudinales indican que el gobierno minoritario no la garantizó.

La continuidad de la élite es frecuentemente entendida en términos negativos (Karl, 1987: 88; Przeworski, 1991: 90-91; Share y Mainwaring, 1986: 182). Los teóricos no han explorado suficientemente cómo el modo de transición puede afectar cuáles de las élites provenientes del periodo autoritario anterior permanecen políticamente activas a partir de las elecciones democráticas fundacionales. Como argumenta Valenzuela (1992: 76), las transiciones a la democracia “que probablemente generan el proceso de consolidación democrático menos problemático, son aquellas en las que las últimas élites con poder del régimen autoritario apoyan la democratización”. Dos formaciones políticas asociadas al régimen autoritario ganaron escaños en el primer Parlamento elegido democráticamente: UCD y AP. Sin embargo, dado su más alto grado de éxito electoral, la UCD fue la que más contribuyó a la continuidad política. Por ejemplo, el 35 por ciento de los ministros del gobierno encabezado por Suárez entre 1976 y 1977 repitieron como ministros entre las primeras y las segundas elecciones democráticas²³. Doce (21 por ciento) de los nominados a una cartera de ministro, secretario y subsecretario del gobierno interino de Suárez recibieron un nombramiento de ministro, secretario o subsecretario durante los nueve primeros meses del nuevo régimen democrático²⁴.

Sin embargo, las dinámicas del pactismo produjeron una mayor continuidad de las élites políticas del régimen autoritario entre las élites más comprometidas con la democracia y más moderadas ideológicamente (UCD) que entre las élites del régimen menos involucradas con el pactismo de la transición (AP). AP incorporó élites franquistas comparativamente más prominentes y fue identificada con las facciones más *hardline* de los políticos franquistas. AP no incorporó representantes de la oposición democrática y, por tanto, fue identificada exclusivamente con el régimen. La UCD, por otro lado, incluyó a sectores reformistas del régimen y a personalidades prominentes de la oposición democrática moderada. UCD y AP también representaron el centro derecha y la derecha del espectro político, respectivamente. En 1978, el electorado español colocó a UCD a 6,0 y a AP a 8,5 en una escala de izquierda-derecha de 10 puntos, donde 10 representaba la extrema derecha (Linz y Montero, 1999: 58).

También las élites políticas más prominentes que fueron involucradas en el pactismo preelectoral, tanto élites del régimen como de la oposición, continuaron en el periodo poselectoral siguiente. Suárez lideró la UCD hacia la victoria en las elecciones fundacionales de 1977 y llegó a ser el presidente del gobierno. Las mismas personas de la oposición democrática involucradas en el pactismo preelectoral, tales como Felipe González (PSOE), Santiago Carrillo (PCE) y Jordi Pujol —Pacte Democràtic per Catalunya/Convergència i Unió (PDC-CiU)— tomaron sus escaños en el Congreso como los líderes de los principales partidos de

23. Ocho de veintitrés nombramientos (elaborado por la autora).

24. Elaborado por la autora basado en los nombramientos publicados en el *Boletín Oficial del Estado*. Basado únicamente en nombramientos sin tener en consideración aquellos que hubieran podido continuar sin un nombramiento publicado.

la oposición²⁵. Significativamente, España no convocó elecciones locales (1979) o regionales (empezando en 1980) hasta después de las primeras elecciones parlamentarias. Así pues, todos los actores políticos significativos tuvieron un escaño inicialmente en el Parlamento. La continuidad de la élite del pactismo permitió probablemente a las élites desarrollar sus relaciones personales y los canales de comunicación que habían funcionado previamente a las elecciones. Esto permitió que el éxito de las negociaciones previas se trasladara al periodo poselectoral. El pactismo empezó bajo el régimen autoritario cuando se dieron las negociaciones entre el gobierno de Suárez y los líderes de los partidos de la oposición. Las negociaciones llevaron al progresivo desmantelamiento de las instituciones franquistas, a la legalización de los partidos de la oposición y a las elecciones democráticas en 1977. Bajo la nueva democracia, las élites procedieron a firmar acuerdos socioeconómicos (los Pactos de la Moncloa), diseñar una Constitución consensuada, establecer gobiernos provisionales en las regiones históricas de España y colaborar en la aprobación de las leyes en el Parlamento. La colaboración entre partidos continuó, en parte, porque tuvo éxito.

Los lazos con el régimen autoritario también crearon un problema de credibilidad para la UCD (Bermeo, 1994: 604-5). La legitimidad democrática de Suárez y el grado público de aprobación (32 por ciento) fueron bajos inmediatamente después de su nombramiento por el Rey en 1976 (Hopkin, 1999: 45). Su popularidad se incrementó después de promulgar las reformas democráticas y negociar reformas con la oposición democrática. A continuación de la aprobación de la Ley para la Reforma Política, el diseño para la transición, su aprobación popular saltó al 67 por ciento y seguidamente se incrementó al 77 por ciento después de la legalización del PCE (Hopkin, 1999: 45). Sin embargo, el hecho de que fuera elegido en 1977 no borró sus lazos con el régimen previo. El nuevo clima electoral forzaba a aquellos que tenían lazos con el régimen autoritario a buscar la credibilidad democrática a través de la negociación con las fuerzas claramente identificadas con la democracia.

Además, tampoco podemos desestimar el papel que jugó el temor para generar la colaboración entre partidos. El pactismo preelectoral se produjo entre los líderes civiles del régimen saliente y la oposición democrática y no incluyó a los militares²⁶. En otras palabras, el ejército no inició el proceso de transición; tampoco había un acuerdo entre los militares y la oposición democrática. Por tanto, no estaba claro si el ejército y las fuerzas de seguridad del Estado respetarían la transición. El temor a un giro de la democratización, por consiguiente, constreñía las conductas. En concreto, la izquierda tenía que valorar una estrategia de confrontación con el gobierno contra una posible reacción del ejército. El PSOE, el principal partido de la izquierda, también tenía que preocuparse por la reacción del ejército y las fuerzas de seguridad del Estado a un futuro gobierno del PSOE. El intento de golpe de Estado el 23 de febrero de 1981 posteriormente demostró que este temor era fundado.

25. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) adoptó una posición más ambigua hacia la política del consenso (Gunther, 1992).

26. El ejército fue informado, sin embargo, y los actores políticos conocieron claramente sus intereses aunque no siempre respondieron a los mismos (Gunther, 1992).

Tampoco podemos entender la moderación de los dos principales partidos políticos independientemente del modo de transición. Por un lado, la transición pactada consiguió que una alianza entre el equipo de Suárez y la oposición moderada bajo la UCD (resultando en una ideológicamente amplia y diversa coalición centrista) fuera más factible. Esto, a su vez, contribuyó a la moderación y viabilidad electoral de la UCD y probablemente facilitó la colaboración entre partidos. Por otro lado, el PSOE (y PCE) no podía ignorar la reacción potencial de un ejército intacto y del aparato de seguridad del Estado a una estrategia más radical y confrontada.

Los periodos de gobierno minoritario registraron una media de mayor colaboración entre partidos que los periodos de gobierno mayoritario: se aprobó el 72 por ciento de las leyes con *colaboración considerable* frente al 65 por ciento, respectivamente²⁷. Sin embargo, la colaboración durante los periodos de gobierno minoritario varía. Los gobiernos minoritarios de la UCD que siguieron inmediatamente a la transición produjeron mayores niveles de *colaboración considerable* (81 por ciento), a pesar de su posición más fuerte en el Congreso, que los gobiernos minoritarios de después de 1993 (64 por ciento). Además, los gobiernos minoritarios entre 1993 y 2000 produjeron menos colaboración (64 por ciento) que los gobiernos de mayoría entre 1986 y 1993 (72 por ciento). Por tanto, la fortaleza del gobierno no parece ser determinante.

Aunque hubo un alto grado de colaboración en la abrumadora mayoría de las leyes, éste no fue un periodo de perfecta armonía entre los principales partidos. Hacia el final de la I legislatura, Felipe González se aprovechó de la posición de debilidad de Suárez dentro de la UCD y defendió agresivamente una moción de censura en contra del presidente del gobierno. Aunque Suárez sobrevivió a la moción, subsiguientemente se retiró y fue reemplazado por Leopoldo Calvo-Sotelo. Finalmente, no podemos estar seguros de hasta qué punto la falta de colaboración entre partidos o la falta de disciplina de partido dentro de la UCD explica que el 19 por ciento de las leyes fueran aprobadas sin *colaboración considerable*.

La II legislatura (1982 a 1986)

La colaboración entre partidos políticos declinó pronunciadamente a partir de los cinco años desde la transición. La discontinuidad de la élite, la consolidación democrática (descenso del temor), incremento de la polarización ideológica del sistema de partidos, y la primera mayoría absoluta de la nueva democracia (y por el PSOE) contribuyeron a *descongelar* las relaciones entre partidos políticos después de 1982.

En primer lugar, los principales partidos involucrados en el pactismo de la transición y en la colaboración poselectoral fueron la UCD (bajo Suárez hasta 1981) y el PSOE (bajo González). Sin embargo, en 1982, el PSOE ganó las elecciones y la UCD consiguió sólo once escaños (3 por ciento) en el Congreso. AP, que presentó candidatos en coalición como

27. Este hallazgo es estadísticamente significativo a $p < 0,05$.

CP, ganó 107 escaños, convirtiéndose, por tanto, en el principal partido de la oposición. Gunther (1992: 76) identifica la importancia del “pragmatismo” de los actores involucrados en negociar la Constitución española de 1978. Gunther señala que “el dinámico y férreo representante de AP, Manuel Fraga Iribarne, fue sistemáticamente excluido de las negociaciones nocturnas de la ‘política del consenso’ para facilitar el compromiso entre los otros partidos”. Éste fue el mismo Manuel Fraga que en 1982 fue líder del mayor partido de la oposición. Según García-Guereta Rodríguez (2001: 129), el comportamiento parlamentario de la CP durante este periodo no difirió de los principios programáticos de la original AP, a pesar de su integración en una coalición más centrista.

En segundo lugar, la democracia española fue consolidada en 1982. Las elecciones de 1982 marcaron la primera alternancia de poder a la oposición PSOE, un partido político no asociado al régimen previo, y la alternancia se produjo sin incidentes. La II legislatura (1982 a 1986) también vino después del fallido golpe de Estado en el cual los miembros de la Guardia Civil tomaron control del Congreso de los Diputados en plena sesión el 23 de febrero de 1981. La abrumadora respuesta negativa del público, la sociedad civil, los líderes de los partidos y el Rey demostró que la democracia era el único juego posible. En 1982, los oficiales rebeldes fueron juzgados y llevados a prisión. La consolidación, por tanto, significó que los partidos políticos pudieran seguir con sus agendas políticas sin temor a un revés de la democracia²⁸. La discontinuidad de las élites del pactismo y la consolidación democrática explican el hecho de que la colaboración entre partidos nunca volvió a los niveles previos a 1982.

En tercer lugar, la distancia ideológica se incrementó. Linz y Montero (1999: 68) calculan el índice de polarización ideológica de Sani y Sartori, el cual va de 0 a 1, y concluyen que la distancia ideológica se incrementó entre el periodo de 1979 a 1982 y de 1982 a 1996. La distancia entre los partidos más extremos se incrementó de 0,47 a 0,54, y la distancia entre el partido de gobierno y el mayor partido de la oposición se incrementó de 0,22 a 0,37. Además, sólo unos pocos diputados ocuparon el espacio en el centro-derecha del espectro político. Los partidos de centro-derecha —Centro Democrático y Social (CDS), UCD, CiU y PNV— representaban un total de 33 escaños o el 9 por ciento de la cámara, *versus* el 52 por ciento de la cámara en la anterior legislatura (UCD, CiU y PNV).

Finalmente, el PSOE consiguió una tremenda victoria en las elecciones de 1982 y ganó una mayoría absoluta de los escaños en el Congreso. El hecho de que ésta fuera la primera mayoría absoluta del PSOE posiblemente contribuyó al declive de la colaboración entre partidos. Las primeras mayorías absolutas se corresponden con niveles de colaboración entre partidos extremadamente bajos, para el PSOE (1982 a 1986) y el PP (2000 a 2004). La victoria del PSOE en 1982 también siguió a un periodo de gobierno inefectivo debido a la desintegración interna del partido del gobierno UCD. Esto, posiblemente, proporcionó al PSOE la fuerza para avanzar su programa sin la colaboración del mayor partido de la oposición.

28. Bermeo (1994: 618-619) tiene un argumento similar sobre la capacidad del PSOE de comenzar las reformas económicas estructurales después de 1982.

Significativamente, los datos sobre este periodo muestran un dramático declive y una gran diferencia entre el grado de apoyo para las leyes orgánicas *versus* la leyes ordinarias. Únicamente el 36 por ciento de las leyes orgánicas se aprobaron con *colaboración considerable* versus el 62 por ciento de las leyes ordinarias. De hecho, éste es el único periodo durante el cual el apoyo para las leyes ordinarias es significativamente superior que para las leyes orgánicas, lo cual indica que las diferencias entre PSOE y AP no se limitaron a las políticas sustantivas. Más bien, había un mayor desacuerdo en relación a las reglas del juego²⁹. Esto demuestra que el consenso entre élites respecto a las instituciones en el caso español no estaba garantizado. Si AP y PSOE (y no UCD y PSOE) hubieran sido los partidos dominantes en el inmediato periodo poselectoral, el proceso de consolidación democrática podría haber sido más precario.

Las legislaturas III y IV (1986 a 1993)

Después de 1986, la colaboración entre partidos políticos experimentó el único incremento en comparación al periodo previo (aunque no alcanzó el nivel del periodo inmediatamente posterior a la transición). El incremento tuvo lugar cuando el PSOE aún tenía la mayoría de los escaños. Además, el incremento empezó en 1986 antes de la moderación ideológica de AP, la cual empezó con su refundación como PP en 1989, y a pesar de que la naturaleza más mayoritaria del periodo previo no desestabilizó la nueva democracia.

Una explicación parcial del incremento de la colaboración entre partidos políticos durante este periodo (1986 a 1989) radica en las pautas de continuidad de las élites, particularmente en las trayectorias de las carreras de los políticos de UCD. La reincorporación de ex miembros de la UCD en la legislatura y más tarde en el PP, posiblemente facilitó un estilo político de más consenso, proporcionó al PSOE una opción de alianzas con el centro-derecha, y subsiguientemente contribuyó a la moderación de AP/PP. Muchos ex políticos de UCD se eligieron de entre las listas de AP/CD en 1982 y 1986. En 1982, dieciséis diputados de CP habían servido previamente como diputados de UCD y tres diputados de CP habían sido miembros del Comité Ejecutivo de UCD³⁰. Sin embargo, esto ocurrió antes de la desaparición de UCD en 1983, lo que significa que los políticos de UCD incorporados en este momento probablemente provenían del sector crítico de UCD; los críticos querían que UCD adoptara una orientación política más conservadora y una alianza estratégica que se acercara a AP más que una que hiciera

29. Una categorización por comisión parlamentaria revela que había un declive estadísticamente significativo (al menos $p < 0,10$) en todas las áreas de políticas públicas. El porcentaje de leyes aprobadas con *colaboración considerable* declinó 42 puntos respecto a instituciones (Comisiones de Constitucional, Defensa, Justicia e Interior, y Administraciones Públicas), 29 puntos respecto a políticas sociales (Comisiones de Educación y Cultura, y Política Social), 15 puntos respecto a políticas económicas (Comisiones de Agricultura, Economía, Industria, y Medio Ambiente) y 14 puntos respecto a leyes presupuestarias (Comisión de Presupuestos).

30. Todos los datos sobre las trayectorias de las carreras políticas han sido elaborados por la autora. Las candidaturas se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. El Congreso proporcionó las listas de diputados; Jonathan Hopkin proporcionó las listas de los miembros del Comité Ejecutivo de UCD.

concesiones a la izquierda. En 1986, AP una vez más presentó candidatos como CP, con el Partido Demócrata Popular (PDP) y Unión Liberal (UL). Esta elección siguió a la desaparición formal de UCD en 1983. En 1986, veinte diputados de CP habían servido previamente como diputados de UCD (once en PDP, cuatro en UL y cinco en AP). Además, catorce de los veinte ex diputados de UCD fueron diputados de CP por primera vez, y diez diputados de CP elegidos en 1986 habían servido previamente en el Comité Ejecutivo de UCD. El restablecimiento de la colaboración puede ser debido, parcialmente, al restablecimiento del diálogo político entre algunos de los principales integrantes en el pactismo de la transición, políticos del PSOE y de UCD.

Sin embargo, el PDP, con sus 21 diputados elegidos de entre las listas de CP, no se unió al Grupo Parlamentario de CP en el Congreso y, en enero de 1987, once diputados liberales abandonaron el Grupo Parlamentario de CP (García-Guereta Rodríguez, 2001: 134, 148). Por tanto, no es claro que los ex políticos de UCD, la mayoría de los cuales pertenecían al PDP y a UL, influenciaron directamente el comportamiento de AP, por lo menos inicialmente. Más bien, proporcionaron al PSOE una opción de alianzas con el centro-derecha. La ruptura de CP significó que 74 diputados —o el 21 por ciento de la cámara— ocuparan el centro-derecha del espectro político³¹.

Un factor adicional que influyó el restablecimiento de la colaboración fue la renovación del liderazgo dentro de AP/PP. La inestabilidad de la coalición y el estancamiento electoral de los resultados desencadenaron una crisis dentro de AP, particularmente en relación al liderazgo de Manuel Fraga, que la llevó al borde de la desintegración y resultó en la renovación de su dirección y la presentación de una imagen más moderada y democrática. La crisis fue resuelta en 1989. El partido presentó a José María Aznar como el candidato a presidente del gobierno en las elecciones de 1989 y el partido fue refundado como PP. Adoptó una plataforma política más centrista y descartó acuerdos preelectorales con otras formaciones políticas, pero animó a la democracia cristiana y a los liberales a unirse al partido de forma individual, lo que acabaron haciendo. Aznar, quien definitivamente reemplazó a Fraga como líder en el congreso del partido celebrado en marzo de 1990, incorporó a catorce ex miembros de la UCD en el Comité Ejecutivo del PP sobre un total de 38 miembros (García-Guereta Rodríguez, 2001: 496).

El pactismo creó un estilo político de colaboración entre esos partidos políticos involucrados en los pactos de la transición; sin embargo, ese estilo político no se transfirió rápidamente a AP. AP/PP no participó en una política más consensual hasta que experimentó un proceso de renovación (animado por los estancados resultados electorales) que incluyeron ex políticos de UCD, e incluso entonces a un nivel considerablemente inferior. Aunque el porcentaje de leyes ordinarias que se aprobó con *colaboración considerable* se incrementó en diez puntos, el apoyo para las leyes orgánicas se dobló del 36 por ciento (1982 a 1986) al 71 por ciento (1986 a 1989). Esto indica que parte de la búsqueda para la viabilidad electoral incluía la colaboración respecto a las reglas del juego.

31. En las elecciones de 1986, el Centro Democrático y Social ganó diecinueve escaños, Convergencia i Unió ganó dieciocho escaños y el PNV ganó seis escaños. La ruptura de la Coalición Popular dejó a los democristianos (Partido Demócrata Popular) con 21 escaños y a los Liberales con once escaños.

Las legislaturas V a VII (1993 a 2004)

A pesar del regreso de un gobierno minoritario entre 1993 y 2000, el grado total de colaboración entre partidos continuó su declive después de 1993. Sin embargo, el declive vino por la reducida colaboración en relación a las políticas sustantivas. De hecho, el nivel de colaboración entre partidos para leyes ordinarias entre el periodo de 1993 a 2000 cayó al nivel del periodo de 1982 a 1986 y alcanzó su punto más bajo incluso después del 2000. Sin embargo, en comparación con el periodo de 1982 a 1986, PSOE y AP/PP colaboraron a un nivel mucho mayor en las leyes orgánicas (o sea, sobre las reglas del juego). Sólo el 36 por ciento de las leyes orgánicas se aprobaron con *colaboración considerable* de 1982 a 1986, mientras que más del doble de la proporción de leyes orgánicas (76 por ciento) se aprobó con *colaboración considerable* entre 1993 y 2004. El incremento de la distancia ideológica, particularmente sobre política económica, la mayor competitividad electoral y, después de 2000, la primera mayoría absoluta del PP contribuyeron a reducir la colaboración entre partidos.

Los partidos principales empezaron a presentar posiciones económicas muy distintas. El PSOE adoptó políticas económicas más redistributivas en respuesta al aumento de Izquierda Unida a su izquierda y a las crecientes tensiones con los sindicatos en relación a sus reformas económicas estructurales. Después de 1989, el PP dejó de centrarse en asuntos de tipo social y moral y se concentró en temas económicos, particularmente economías de *supply-side* (Chhibber y Torcal, 1997: 38). El PSOE y el PP empezaron a representar a sectores muy distintos del electorado. Previamente a 1992 los estudios muestran que la clase social tenía muy poca influencia en el comportamiento del voto. “En 1992, sin embargo, el PSOE ya no consiguió el apoyo electoral de los diferentes estratos sociales, y la clase social se destacaba en relación a definir el apoyo electoral para el partido” (Chhibber y Torcal, 1997: 32). De hecho, la colaboración entre partidos respecto a la política económica se mantuvo relativamente constante durante la mayoría de los años de gobierno socialista (1982 a 1993), con un promedio del 68 por ciento de las leyes aprobadas con *colaboración considerable*. Esto declinó al 57 por ciento de 1993 a 1996 y al 43 por ciento en cada uno de los subsiguientes periodos legislativos.

Además, AP/PP, estancado en el 26 por ciento del voto popular en las tres elecciones previas, rompió su techo electoral en 1993 (ganando el 35 por ciento del voto), formó un gobierno minoritario por primera vez en 1996, y formó un gobierno con mayoría absoluta después de las elecciones del año 2000. El descenso general en la colaboración fue debido parcialmente al hecho de que el PP era ahora una alternativa de gobierno viable. Las diferencias en porcentaje de votos entre los dos partidos eran del 4,1 por ciento en 1993 y el 1,2 por ciento en 1996. Aunque la fragilidad de la democracia durante los años de UCD impidió un estilo político claramente partidista, a pesar del hecho de que había una competitividad electoral fuerte, la solidez democrática permitía una política divisiva entre el PSOE y PP.

Aunque la colaboración respecto a las políticas sustantivas declinó, las leyes institucionales se aprobaron con un alto grado de apoyo interpartidista. Sin embargo, aunque los cambios institucionales se hicieron con *colaboración considerable* bajo los gobiernos del

PP después de 1996, el PP no cedió a las crecientes demandas de los partidos nacionalistas y de los gobiernos autonómicos del País Vasco y Cataluña de reformar substancialmente los Estatutos de Autonomía y la Constitución.

CONCLUSIÓN

Estos resultados confirman que el modo de transición del régimen autoritario a la democracia es importante. Las transiciones pactadas disminuyen el grado de competitividad entre partidos, por lo menos inicialmente, tal y como sostienen las tesis sobre la democratización. Sin embargo, los datos también muestran que las democracias pactadas no están necesariamente congeladas, sino que más bien pueden transformarse en democracias más competitivas. La colaboración entre partidos declinó pronunciadamente a partir de los cinco años desde la transición y, aparte de incrementarse una vez, declinó progresivamente durante el periodo de los 27 años comprendidos en este estudio. Este estudio identifica cuatro factores que explican parcialmente el aumento de una política más competitiva y las pautas de la colaboración política: pautas de continuidad de las élites, temor a un revés de la democratización, la distancia ideológica entre los dos principales partidos políticos y la fortaleza del gobierno.

De acuerdo con Przeworski (1991: 89):

El clásico problema de cualquier oposición bajo la democracia es cuánto oponerse y con qué medios. Si la oposición no se opone —no presenta alternativas y no lucha con energía por ellas— entonces el poder representativo de las instituciones políticas —su capacidad de movilizar e incorporar— es débil. La democracia es anémica. Pero si la oposición se opone vigorosamente, la democracia puede estar amenazada.

Las dinámicas de las relaciones entre partidos en España probablemente contribuyeron a la consolidación democrática. En primer lugar, el mayor grado de colaboración tuvo lugar durante los primeros y delicados años de la democracia (1977 a 1982), y la colaboración respecto a las reglas del juego fue mayor en este periodo que la colaboración respecto a las políticas sustantivas. En segundo lugar, el grado de colaboración en relación a las políticas sustantivas cayó más pronunciadamente que en relación a las reglas del juego. Finalmente, las políticas sustantivas recibieron significativamente menos apoyo interpartidista que las políticas institucionales entre 1993 y 2004. Esto indica que los partidos rápidamente empezaron a representar intereses sustantivos distintos pero mantuvieron un consenso básico sobre las políticas institucionales. Por tanto, las transiciones pactadas no son necesariamente perjudiciales para la profundización de la democracia a largo plazo como se temió inicialmente.

Subsiguientes investigaciones deberán explorar cómo difieren las transiciones pactadas y las implicaciones de esas diferencias para la consolidación democrática y su profundización.

En primer lugar, todos los pactos no son iguales. ¿Se produce el pacto entre las élites que tienen el poder y las élites de la oposición o están excluidas las élites que detentan el poder o las de la oposición principal? ¿Se sienta el ejército en la mesa de negociación? ¿Cuál es la composición ideológica de las élites pactantes y la distribución de poder entre ellas? ¿Qué tipo de vínculos tienen con la sociedad? También tenemos que considerar la rigidez del pacto. ¿Hay garantías, institucionales o sustantivas, que limiten la transformación de la democracia? En segundo lugar, tenemos que considerar los contextos socioeconómicos, históricos y geográficos dentro de los cuales se produce el pacto.

Hay varias explicaciones potenciales por las que España pudo evitar algunas de las consecuencias negativas de una transición pactada³². La primera serie de explicaciones está relacionada con las características del pacto. La transición pactada española fue inclusiva en comparación a los casos latinoamericanos (Encarnación, 2001: 349). La coalición de actores era ideológicamente diversa e incluyó la izquierda (PSOE y PCE), la derecha moderada (UCD) y los moderados nacionalistas regionales. Los españoles dividieron su apoyo entre la izquierda y la derecha. En los casos latinoamericanos, por otro lado, la izquierda fue excluida. Además, los pactos en España se acordaron entre las élites civiles salientes y la oposición democrática, y no incluyó al ejército. Finalmente, no hubo mecanismos institucionales que garantizaron el consenso entre partidos en España. Esto supone un gran contraste en relación a los rígidos mecanismos institucionales establecidos en el caso colombiano (coaliciones y mayorías de dos tercios para aprobar la legislación).

El contexto socioeconómico puede también afectar al proceso de profundización democrática en una democracia pactada. La sociedad mayormente urbana e industrial de España, con menores desigualdades económicas, pudo haber reducido la necesidad percibida de pactos restrictivos a largo plazo. Además, la transición pactada española tuvo lugar en Europa a mitad de los años setenta, con la mirada puesta en la entrada en la Comunidad Europea (con la democracia como prerequisite) y cuando los partidos comunistas ya habían adoptado las posiciones más moderadas del Eurocomunismo. Las transiciones colombiana y venezolana, por otro lado, tuvieron lugar en un contexto de mayor desigualdad económica y en América Latina en plena guerra fría de los años cincuenta del siglo XX, cuando los movimientos e ideologías revolucionarios comunistas eran importantes. Aunque los pactos en todos los casos probablemente facilitaron la instalación de democracias, esos factores han podido afectar el tipo (y la calidad) de esas democracias.

Referencias

Bermeo, Nancy. 1994. «Sacrifice, sequence, and strength in successful dual transitions: Lessons from Spain», *The Journal of Politics* 56: 601-627.

32. Esto no quiere decir que no hubiera consecuencias negativas. El pacto también generó la institucionalización de partidos políticos extremadamente jerárquicos y dominados por los líderes (Field, 2006b).

- Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley. 1992. «Introduction: Elite Transformations and democratic regimes», en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Capo Giol, Jordi. 1990. *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Capo Giol, Jordi. 1994. «Oposición y minorías en las legislaturas Socialistas», *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 66: 91-113.
- Chhibber, Pradeep y Mariano Torcal. 1997. «Elite strategy, social cleavages, and party systems in a new democracy», *Comparative Political Studies* 30: 27-54.
- Encarnación, Omar G. 2001. «Labor and pacted democracy: Post-Franco Spain in comparative perspective», *Comparative Politics* 33: 337-355.
- Field, Bonnie N. 2006a. «Transition modes and post-transition inter-party politics: Evidence from Spain (1977-82) and Argentina (1983-89)», *Democratization* 13: 205-226.
- Field, Bonnie N. 2006b. «Transitions to democracy and internal party rules: Spain in comparative perspective», *Comparative Politics* 39: 83-102.
- García-Guereta Rodríguez, Elena María. 2001. *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso de AP-PP*. Tesis doctoral, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- Gunther, Richard. 1992. «Spain: The very model of the modern elite settlement», en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Hagopian, Frances. 1990. «'Democracy by undemocratic means?' Elites, political pacts, and regime transition in Brazil», *Comparative Political Studies* 23: 147-170.
- Hopkin, Jonathan. 1999. *Party formation and democratic transition in Spain: The creation and collapse of the Union of the Democratic Centre*. Nueva York: St. Martin's.
- Karl, Terry Lynn. 1987. «Petroleum and political pacts», *Latin American Research Review* 22: 63-94.
- Karl, Terry Lynn. 1990. «Dilemmas of democratization in Latin America», *Comparative Politics* 23: 1-21.
- Karl, Terry Lynn y Philippe C. Schmitter. 1991. «Modes of transition in Latin America, Southern, and Eastern Europe», *International Social Science Journal* 43: 269-284.
- Linz, Juan J. 1981. «Comment: Some comparative thoughts on the transition to democracy in Portugal and Spain», en Jorge Braga de Macedo y Simon Serfaty (eds.), *Portugal since the revolution: Economic and political perspectives*. Boulder, CO: Westview.
- Linz, Juan J. 1990. «Transitions to democracy», *The Washington Quarterly* 13: 143-164.
- Linz, Juan J. y José Ramón Montero. 1999. *The party systems of Spain: Old cleavages and new challenges* (Working Paper No. 1999/38). Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

- Míguez, Santiago. 1997. «La cultura política» en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- O'Donnell, Guillermo. 1989. «Transitions to democracy: Some navigation instruments», en Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the pendulum*. Nueva York/Londres: Holmes and Meier.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. «Transitions, continuities, and paradoxes», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, IN: Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the market*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sánchez de Dios, Manuel. 1999. «Parliamentary party discipline in Spain», en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard S. Katz (eds.), *Party discipline and parliamentary government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Share, Donald y Scott Mainwaring. 1986. «Transitions through transaction: Democratization in Brazil and Spain», en Wayne A. Selcher (ed.), *Political liberalization in Brazil*. Boulder, CO: Westview.
- Valenzuela, J. Samuel. 1992. «Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process, and facilitating conditions», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, IN: Notre Dame Press.

Presentado para evaluación: 20 de febrero de 2007

Aceptado para publicación: 18 de octubre de 2007

BONNIE N. FIELD

bfield@bentley.edu

Es doctora en Ciencia Política por la University of California, Santa Barbara, y actualmente es profesora asistente en el Departamento de Estudios Internacionales en Bentley College (Massachusetts, EE UU). Ha sido becaria posdoctoral en la University of California, Irvine, *Visiting Fellow* en el Center for the Study of Democracy, y *Fulbright Senior Researcher* en España. Sus principales áreas de investigación son los procesos de democratización, los partidos políticos y las instituciones políticas, especialmente en España y Latinoamérica. Ha publicado artículos en *Comparative Political Studies*, *Comparative Politics*, *Democratization*, *PS: Political Science and Politics*, *Party Politics* y *Electoral Studies*. Es codirectora (con Kerstin Hamann) del libro *Democracy and Institutional Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective* que será publicado en 2009 por Palgrave-Macmillan (Reino Unido y EE UU), y en español por Editorial Ariel.