

CAMBIOS POLÍTICOS Y SOCIALES EN EUROPA (y XX)

¿Existe una tendencia hacia los sistemas mayoritarios en la Europa meridional?

A finales de los años 80, las democracias de Europa meridional (Portugal, España, Italia y Grecia) no formaban un grupo definido y cohesivo: Portugal se caracterizaba por un sistema consensual y unitario; España, por uno federal; Italia, por uno consensual y ligeramente descentralizado; y Grecia, por uno mayoritario y unitario.

Aproximadamente una década después, el escenario ha cambiado. En este artículo se revisan los modelos institucionales surgidos de la consolidación y sus cambios relativos en los cuatro países. La conclusión muestra que, al contrario de muchas expectativas, los cuatro países se han acercado entre ellos en cuanto a la tendencia mayoritaria.



Leonardo Morlino es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Florencia. Sus publicaciones en España incluyen: *Cómo cambian los regímenes políticos* (1985) y varios ensayos. Es además co-autor de un *Manual de Ciencia Política* (1988).

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy. →

Patrones de consolidación democrática

¿Cómo son las democracias que surgieron del proceso de consolidación en los cuatro países? Si destacamos la estabilización de partidos y su dominación de la vida política, el papel y la organización de las grandes asociaciones, la democracia italiana se caracterizó por la *consolidación por los partidos*. En España no existió una estabilización fuerte del sistema de partidos, pero sí una continuidad relativa de la clase política; no hay una estructuración fuerte de los partidos, pero sí una neutralidad relativa en las relaciones entre los diferentes intereses de la sociedad y los partidos. Sin embargo, el Partido Socialista y su líder Felipe Gon-

→ El tema de la serie que se ha venido desarrollando desde enero de 1995 ha sido «Cambios políticos y sociales en Europa», programada con la colaboración del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, organismo que complementa en el campo científico las actividades culturales que desarrolla la Fundación Juan March. Concluye la serie con este ensayo sobre «¿Existe una tendencia hacia los sistemas mayoritarios en la Europa meridional?».

En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Hacia una sociedad europea*, por Salvador Giner, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, del C.S.I.C., y profesor de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona; *Imaginando futuros para la Comunidad Política Europea*, por Philippe C. Schmitter, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford (Estados Unidos); *La integración europea y la liberalización de la economía española. Lo que queda por hacer*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia; *Políticas sociales del Estado del bienestar. Entre la continuidad y el cambio*, por Joan Subirats, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona; *Xenofobia ante la inmigración económica*, por Carlota Solé, catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona; *La política exterior alemana tras la unificación*, por Karl Kaiser, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Bonn (Alemania); *El neoliberalismo en la Europa occidental: un balance*, por Vincent Wright, Fellow del Nuffield College, de Oxford (Inglaterra); *Las democracias europeas ante el desafío terrorista*, por Fernando Reinares, catedrático «Jean Monnet» de Estudios Europeos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; *El descontento político en las sociedades informadas de Europa*, por Rafael López Pintor, catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid; *La población española, en el crecimiento cero*, por José Juan Toharia, catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid; *Sindicatos y empresarios en la Comunidad Europea*, por Wolfgang Streeck, profesor de Sociología y Relaciones Industriales de la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos); *Socialdemocracia: realismo y utopía*, por Elías Díaz, catedrático de Filosofía jurídica, ética y política de la Universidad Autónoma de Madrid; *El declive desigual de las adhesiones partidistas en Europa occidental y en EE. UU.*, por Hermann Schmitt, investigador del Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung de la Universidad de Mannheim y director del Zentrum für Europäische Umfrageanalysen und Studien; *Ideologías en torno a la democracia: vocabularios liberales y vocabularios democráticos*, por Rafael del Águila, catedrático y director del departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid; *Nacionalismos, xenofobia*, por Miguel Artola, emérito de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid; *Escuelas actuales de pensamiento político: el comunitarismo*, por Fernando Vallespín Oña, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid; *Democratizaciones en Europa (1918-1996)*, por Edward Malefakis, profesor de Historia de la Universidad de Columbia (Estados Unidos); *Dilemas de elección en la formación profesional*, por Colin Crouch, profesor de Instituciones Sociales Comparadas en el European University Institute de Florencia (Italia); e *Instituciones políticas y consolidación democrática en los países de Europa central y oriental*, por Wolfgang Merkel, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Mainz (Alemania).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

¿EXISTE UNA TENDENCIA HACIA LOS SISTEMAS...

zález ocuparon una posición clave en el sistema de partidos y, al mismo tiempo, a pesar de algunas actitudes limitadas contrarias al régimen, éste obtuvo una amplia legitimidad en tan sólo unos pocos años. Por tanto, desde el punto de vista de los principales actores en el proceso, se trata de una *consolidación por las élites*.

En Grecia y en Portugal encontramos algunos aspectos más parecidos al primer modelo y otros más cercanos al segundo. En concreto, en Grecia se produjo una fuerte estabilización de los partidos, caracterizada por la continuidad en el comportamiento electoral, la estabilización de la clase política, una organización interna de los partidos bastante fuerte y, al mismo tiempo, una ocupación de la vida civil por el partido en el poder y un importante papel del sector público que proporcionó una fuerza añadida a esa ocupación. Así, cuando se destacan las características principales del proceso, la mejor definición parece ser la de *consolidación por el Estado*. Por último, en Portugal el proceso parece apuntar hacia la estabilización del sistema de partidos a partir de 1987; una ligera estabilización de la clase política; una organización interna de los partidos relativamente desarrollada; un dominio de la vida política por los partidos y un papel importante del sector público hasta el final de los años 80, cuando una nueva Constitución (1989) preparó el terreno para el desarrollo de la empresa privada. Así, si nos fijamos en los actores de la consolidación, se trata de un caso más de *consolidación por el Estado*, con una importante influencia de la antigua tradición corporativa autoritaria.

Por lo tanto, desde finales de los años 50 y durante las dos décadas siguientes, Italia fue una democracia conflictual, débilmente consolidada a lo largo del proceso descrito anteriormente. Los otros tres países pertenecen al género de sistema mayoritario: Portugal y Grecia se acercan probablemente más al modelo de fuertes rasgos mayoritarios, España a la variedad atenuada.

El cambio en las cuatro democracias

Durante los años de la post-consolidación, en dos países (Portugal y España) persistieron los rasgos principales de la democracia y las primeras señales consecuentes de cambio en algunos aspectos. En un tercer país (Grecia) surgieron algunos cambios y una definición más precisa del régimen consolidado. Tras perío-

dos de crisis a mediados de los 70, a finales de los 80 y a principios de los 90, Italia entró en una nueva fase de crisis institucional y de transición hacia una nueva democracia.

En España, el modelo constitucional, el sistema de partidos y las relaciones entre los partidos y la sociedad civil se han mantenido básicamente estables: un ligero aumento de la volatilidad electoral en 1993 se compensó con la alta estabilidad electoral a lo largo de la división izquierda-derecha, y con la pequeña disminución del fraccionamiento y del número efectivo de partidos, de 2,9 en 1989 a 2,7 en 1993. Los cambios principales han consistido en una capacidad cada vez mayor de los partidos regionales para presionar al gobierno, debida a la pérdida de escaños de los socialistas (de 175 en 1989 a 159 en 1993); en la victoria destacada del Partido Popular en las elecciones europeas de junio de 1994; y en las divisiones internas de los socialistas. A pesar de lo anterior, hasta las elecciones de marzo de 1996, el PSOE permaneció en el gobierno y persistieron las principales características del proceso de consolidación del régimen democrático.

Portugal ha atravesado también por un período de persistencia en cuanto al modelo constitucional, pero las características estatales de su proceso de consolidación se han ido desvaneciendo. De hecho, desde el final de los años 80 la crisis económica determinó una política orientada a mejorar los principales datos económicos, en parte a través de recortes en el gasto público, limitando el déficit público. En especial a partir de 1989, se puso en marcha una política de privatizaciones en los sectores industrial y financiero. Durante estos años se han privatizado más de veintiocho empresas.

A lo largo de estos mismos años el gasto en protección social ha crecido a diferentes ritmos en distintos ámbitos, pero en este terreno ha existido también un intento de controlar y de reducir los gastos. En la política portuguesa, por lo tanto, el papel del Estado se está reduciendo y esto afectará irremediablemente a las características de esta democracia. No se trata ya de un régimen dominado por la intervención estatal en la economía, sino de una democracia en la que la sociedad civil puede alcanzar una posición distinta y más activa. Así, la victoria de los socialistas portugueses a principios de octubre de 1995 podría inaugurar una transición hacia el mayoritarismo clásico, aunque el proceso está aún por desarrollarse.

En Grecia, una volatilidad electoral mucho mayor en 1993 (de

¿EXISTE UNA TENDENCIA HACIA LOS SISTEMAS...

3,3 a 17,7) y la duplicación de la volatilidad entre izquierda y derecha (de 2,1 a 4,2) no se vieron reflejadas en un cambio en el número de partidos. Pero sí afectó al sistema de partidos debido a la escisión de Nea Demokratia tras profundos desacuerdos sobre las políticas interna y externa en el gabinete de Mitsotakis, y la división de la extrema izquierda. El resultado de esto fue la vuelta al poder de los socialistas en octubre de 1993. Tras 1989, por tanto, la alternancia parece haberse convertido en uno de los aspectos clave de la democracia griega, una innovación respecto a la década anterior de gobierno socialista del Pasok. Además, y lo mismo que en Portugal, desde 1991-1992 las políticas de Mitsotakis de reducir la regulación estatal de la economía, de liberalizar muchos terrenos y de privatizar numerosas empresas en los sectores industrial, financiero y de servicios empezaron a transformar las características básicas de la democracia griega surgida del proceso de consolidación. Sin embargo, existe aún una diferencia importante con Portugal en cuanto al mecanismo de la alternancia: mientras que en Portugal un liderazgo estable y un sistema de partido predominante hasta 1995 hicieron posible llevar a cabo políticas efectivas de privatización, en Grecia los cambios del partido en el poder, con la victoria del Pasok en las elecciones de octubre de 1993, pusieron freno a estas políticas, invirtiéndolas incluso en algún aspecto.

En ninguno de los tres casos ha existido un cambio en la forma de democracia. En España se ha producido una inestabilidad creciente dentro de una misma forma de tal régimen. En Portugal, el cambio ha sido importante por la victoria electoral socialista y por la posibilidad de una mayor autonomía de la sociedad civil. Una tendencia similar a ésta ha apuntado en Grecia. Si consideramos el caso de Italia, las cosas son muy distintas. Casi cincuenta años después del restablecimiento de la democracia italiana, su régimen ha entrado en una fase de cambio con consecuencias de gran envergadura. En 1987 empezó un período de crisis profunda que condujo a cambios sustanciales, si bien parciales, referidos sobre todo a la modificación de las leyes electorales, del sistema de partidos y de las relaciones con la sociedad civil.

La distribución de escaños según la nueva ley electoral es casi mayoritarista: tres cuartas partes de los escaños en ambas cámaras se reparten según el sistema electoral de distritos uninominales; el resto de los escaños se reparten según el sistema de representación proporcional para compensar en parte a aquellos

partidos carentes de representación por el primer sistema (el de la pluralidad).

En el sistema de partidos italiano, la izquierda fue la primera en experimentar una profunda transformación. En el caso del PCI, el proceso alcanzó un punto crítico con la caída del Muro de Berlín. En febrero de 1991 se creó un nuevo partido con un nuevo nombre (el Partido Democrático de la Izquierda, el PDS) y nuevos símbolos. Una parte del antiguo PCI con puntos de vista comunistas más ortodoxos formó Rifondazione Comunista, de tamaño equivalente a una tercera parte del PDS.

También se transformó radicalmente el Partido Demócrata-Cristiano. En enero de 1994, tras la sustitución de su secretario general y una larga lucha interna, nació el nuevo Partito Popolare Italiano (PPI). Esta conversión estuvo también acompañada de escisiones desde la derecha y desde la izquierda. Por un lado, algunos líderes se pasaron al partido de derechas Alleanza Nazionale (el antiguo MSI); otros crearon el Centro Cristiano Democrático. Estos grupos pasaron a formar parte de la coalición electoral de centro-derecha, Polo delle Libertà. Por otro lado, en el verano de 1993 se formó otro grupo, dirigido por un antiguo político de la DC, Antonio Segni; e incluso se creó otro partido más, con el nombre de Cristiano Sociali. Estos dos grupos se sumaron a la coalición de izquierda. De manera parecida, los partidos Liberal, Republicano y Socialista han desaparecido, aunque algunos de sus sectores han sobrevivido con distintos nombres y símbolos, incorporándose bien a la Alleanza Progressista dirigida por el PDS, bien a la coalición centrista de Patto per l'Italia, formada por el PPI y el Patto Segni, o incluso al Polo delle Libertà.

Por lo que se refiere a la derecha, y en parte debido a sus buenos resultados en las elecciones locales y parciales de 1993, el MSI tomó la iniciativa política de crear la Alleanza Nazionale (AN), junto con un minúsculo grupo de demócrata-cristianos, dirigida por el secretario de la MSI. De pronto, en enero de 1994 apareció un partido completamente nuevo, Forza Italia, bajo el liderazgo del magnate televisivo Silvio Berlusconi. Tan sólo unas pocas semanas después de su nacimiento las encuestas de opinión indicaban que se convertiría en el mayor partido del nuevo parlamento. El sorprendente ascenso de Forza Italia en los sondeos de opinión fue consecuencia del vacío político en el centro y centro-derecha, junto con la utilización masiva de propaganda televisiva. Varios comentaristas han recalcado cómo la propiedad de tres

¿EXISTE UNA TENDENCIA HACIA LOS SISTEMAS...

cadenas de televisión y el control de hecho de varias redes locales proporcionaron al partido de Berlusconi una ventaja enorme durante la campaña electoral. Su éxito se basó en la combinación, por un empresario con mucha experiencia en la publicidad, de la oferta de un «nuevo producto» y la demanda de «nuevos productos» proveniente de la sociedad civil.

Así, en 1994 el sistema de partidos quedó formado por cuatro partidos que obtuvieron entre el 15 y 20% de votos cada uno, y por algunos otros grupos más pequeños pero decisivos. Tres de los cuatro partidos pertenecían al llamado Polo delle Libertà (formado por Alleanza Nazionale, Lega Nord, Forza Italia y Centro Cristiano Democratico), con 360 escaños (57,1%), mientras que los Progressisti (Rifondazione, PDS, Verdi, Rete, PSI, AD y Cristiano Sociali) obtuvieron 213 escaños (33,8%). La territorialización del voto fue especialmente evidente para la Liga, que recibió un 8,4% del voto según el sistema proporcional, pero que obtuvo 111 escaños (23,4%) en las circunscripciones de una sola candidatura, todas ellas en las regiones del norte del país.

En el terreno de las relaciones entre las distintas organizaciones de intereses de la sociedad y los partidos, los cambios son anteriores: hay que retroceder al principio de los años 80 o incluso antes, cuando el crecimiento económico, la desideologización y la secularización de la sociedad civil y la transformación del Partido Comunista se convirtieron en fenómenos claramente visibles. Los empresarios, en una situación de crisis económica empeorada por los enormes déficit públicos, empezaron a resistirse a pagar dinero a los partidos. Ya no había necesidad de apoyar con medios financieros al partido del gobierno contra el «peligro» comunista; además, los recursos provenientes del sector público para los empresarios se habían reducido sustancialmente. Como la sociedad italiana se había secularizado mucho, los católicos ya no sintieron necesidad de organizarse para apoyar a un único partido; estaban, al contrario, dispuestos a aceptar a otros actores políticos, como demuestra el apoyo de algunas jerarquías católicas a Forza Italia. Los intereses de los empresarios industriales (especialmente las grandes compañías como FIAT) habían además evolucionado hasta tal punto que denunciaron al poder judicial el sistema de corrupción que había tenido como resultado la Tangentopoli (la Ciudad de las Comisiones Ilegales). En este contexto, las pequeñas empresas de Lombardía y el Véneto abandonaron su alianza anterior con los partidos tradicionales

(especialmente la DC) y empezaron a transferir sus apoyos: algunas, a la Liga por sus políticas locales, su anti-centralismo y sus protestas antigubernamentales; otras, más recientemente, a Forza Italia y Berlusconi. Los vínculos de unión entre los sindicatos y los partidos también se aflojaron, experimentando una transformación significativa: la agenda sindical se ha despolitizado. Ha ganado también mucha fuerza la idea de un sindicato unitario desvinculado de los partidos.

En conjunto, el control de los partidos sobre los diferentes actores de la sociedad, organizados o no, disminuyó gradualmente durante la segunda mitad de los años 80. Al final, los partidos tradicionales que habían dominado la política en el pasado terminaron por desaparecer. Al mismo tiempo se redujo un sector público anteriormente grande: el proceso de privatización fue lanzado por el gobierno de Ciampi con la venta de los principales bancos públicos (Credito Italiano y Banca Commerciale), prosiguió con la de la principal compañía de seguros (INA) y continuará con varias ventas más.

Por tanto, Italia ha atravesado una larga fase de crisis y de desconsolidación lenta y gradual; en algunos momentos el proceso alcanzó puntos de inflexión y pareció iniciarse una nueva consolidación (por ejemplo, durante el gobierno de Craxi de 1983-87). Pero entonces, el entrelazamiento de todos los factores citados condujo a una crisis más profunda y manifiesta y, finalmente, al cambio. Semejante cambio ha representado una desviación brusca con respecto a las vinculaciones entre partidos y sociedad, así como a la configuración de instituciones neutrales, que habían servido para apuntalar el proceso italiano de consolidación democrática. Culminarán con el establecimiento de un régimen democrático diferente.

¿Hacia qué modelo de mayoritarismo?

La tendencia común hacia sistemas mayoritarios se hace muy evidente. Se ha producido una convergencia de los cuatro países meridionales, cuya explicación resulta también evidente si examinamos sus debates políticos internos. La legitimación creciente de las instituciones democráticas por actores intermedios como partidos y grupos diversos ha permitido desplazar los objetivos hacia la eficacia y la efectividad en lugar de la representación y

¿EXISTE UNA TENDENCIA HACIA LOS SISTEMAS...

la participación. Pero si esto es así, se plantea la pregunta de qué tipo de mayoritarismo se introducirá de hecho: ¿Algo más próximo al modelo británico de Westminster, el de los Estados Unidos o la «Kanzler democratie» alemana? Ésta es claramente una pregunta empírica con consecuencias normativas.

Para responder a la pregunta debemos recordar de nuevo dos factores característicos. Por una parte, existe una tendencia común en los cuatro países, muy visible en España, bastante evidente en Italia, en vías de aparición en Grecia y todavía latente en Portugal. Se trata de una tendencia que implica un trasvase de poder desde el centro y los actores centrales hacia la periferia y las élites locales (tanto respecto de los partidos como de muy diferentes grupos). Una mezcla de factores externos e internos explica esta tendencia, que parte del papel potencial de las regiones en la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht. En todo caso, si se confirma la tendencia, dentro de las propias instituciones surgirán factores compensatorios que limitarán la fuerza de las reglas mayoritarias.

Por otra parte, para comprender mejor qué tipo de democracias mayoritarias podríamos encontrar en estos países, la presencia de una sociedad civil autónoma —estructurada en mayor o menor grado, pero independiente de las instituciones y de los partidos políticos— representa una diferencia importante para el establecimiento y el funcionamiento de una democracia de mayorías. Más concretamente, un aspecto resulta particularmente relevante: ¿cómo serán las relaciones entre los actores económicos y la política? En el modelo clásico mayoritario, las normas institucionales y el sistema de partidos compensan el fuerte pluralismo económico y social de la sociedad civil. En otras palabras, existe una sociedad civil autónoma y, en un contexto de legitimidad general, las normas mayoritarias ayudan a un mejor funcionamiento del gobierno. En contraste, la solución mayoritaria que podría aplicarse en nuestros países puede conducir a que las normas aumenten de manera sumamente importante una concentración económica y otros rasgos socioculturales que refuerzan la coalición en el gobierno. Puede así conseguirse eficacia en la toma de decisiones, pero el efecto secundario vuelve a ser el control de la sociedad civil por los partidos.

Desde esta perspectiva, la tendencia común hacia una reducción del sector público, ocasionada por la crisis económica y los intentos de equilibrar los presupuestos, tiene una consecuencia

adicional: la de limitar el poder de los actores políticos sobre la sociedad civil, al mismo tiempo que permite un mayor espacio para su autonomización. El problema es especialmente serio en Italia, donde el dirigente de Forza Italia –Berlusconi– es el propietario de un enorme conglomerado económico que contiene las principales redes de televisión privada y otras actividades diversas.

Sin embargo, en Italia y en los otros tres países existen factores de tipo político o social que podrían reforzar la autonomía de la sociedad, y que podrían frenar o incluso invertir la marcha hacia un sistema mayoritario fuerte o una democracia plebiscitaria. En primer lugar, está el papel que pueden ser llamados a jugar los partidos en la oposición y también los partidos regionales como la Liga en Italia. Por ejemplo, si el líder de la Liga –Bossi– pudiera conseguir la aprobación parlamentaria para una profunda descentralización o una solución federal, se alteraría todo el modelo: Las normas mayoritarias se verían contrarrestadas por las autoridades locales, que además estarían en manos de la oposición. Algo parecido ha ocurrido en España desde las elecciones de junio de 1993. En segundo lugar, no debemos olvidar las instituciones que en los cuatro países pueden servir de contrapeso al poder del gobierno –por ejemplo, el Tribunal Constitucional–. De nuevo, en cuanto a Italia, todo el poder judicial se encuentra en una situación muy particular. A lo largo de una crisis democrática prolongada, el poder judicial ha jugado el papel de una oposición institucional al gobierno. De la misma manera en que la despolitización militar constituyó una importante tarea en la consolidación de nuevos regímenes democráticos en Portugal y en algunos países latinoamericanos, la despolitización del poder judicial será una cuestión importante para la nueva mayoría política (y social). En tercer lugar, existen diferentes bases de poder pluralista presentes en la sociedad que apoyarán la autonomía de ésta: desde la prensa independiente a los sindicatos y otras asociaciones, sobre todo las católicas.

En conclusión, es posible advertir en los cuatro países un camino hacia regímenes democráticos mayoritarios. Pero existen también condiciones compensatorias que pueden conducir a esas democracias en direcciones que podrían diferenciarse en algunos aspectos, dentro del modelo mayoritario. La forma de estos regímenes democráticos dependerá al final de las opciones escogidas por los actores que hemos citado.

□