

La territorialización de la oferta política*

No se quiere hablar aquí solo de la aparición de partidos locales en un sentido restrictivo, o sea, establecer una distinción definitiva entre partido local con un papel únicamente local y partido nacional con un papel exclusivamente nacional, ya que esto precisamente está cambiando en ciertos sistemas políticos en los que la oferta electoral, desde hace 10 años, se ha vuelto más compleja.

Antes, el esquema tradicional se caracterizaba por la certidumbre de constatar, de manera uniforme en todo el país, la presencia de los mismos conflictos y actores, a partir de que se podía definir para cada país un sistema de partidos, y demostrar su influencia en la totalidad del funcionamiento de los sistemas políticos. No obstante, parece que la realidad, en un número creciente de casos, es más compleja, debido a la aparición de una condición propia de los territorios locales.

Hasta la década de 1980 funcionó un esquema tradicional con estas características: los *clivajes* de Stein Rokkan; los modos de sufragio, freno o acelerador del sistema de partidos, de Maurice Duverger, y la polarización de Giovanni Sartori, lo que permitió entender el funcionamiento de la democracia en los diferentes países gracias a unos instrumentos de análisis sencillos, prácticos y bien hechos.

* Publicado en *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Dreyfus ed., Publications de la Sorbonne, 1999, pp 75-97.

- El cómputo de los partidos, su número comparado con su dimensión, gracias a la invención de la noción de semipartido de Jean Blondel, así como investigaciones contemporáneas más complejas.
- Los sistemas electorales y sus efectos: Maurice Duverger, Douglas Rae y sus sucesores, en busca de reglas absolutas, de umbrales de exclusión e inclusión.
- La constitución de las coaliciones gubernamentales de William Riker, Robert Axelrod y, sobre todo, Abram de Swaan, cuyo modelo de *closed minimal range coalition* funciona bien.

Hoy en día, aunque estos modelos todavía son válidos, las dificultades son más fuertes que hace 20 años, ya que, aunque se mantiene el esquema unidimensional, se notan diferencias, que derivan en plantear la cuestión de su eventual coexistencia con un sistema secundario.

I. La persistencia de un esquema unidimensional

Llamamos esquema unidimensional al hecho de que los partidos políticos tengan vocación para conquistar, total o parcialmente, el poder. El electorado los hace ratificar los objetivos que se proponen realizar por medio de una acción gubernamental en el ámbito nacional, pues se organizan alrededor del clivaje existente en el territorio de cada Estado, en cuanto a la democratización, la laicidad, la defensa de los trabajadores, las cuestiones internacionales y presentan candidatos en todo el país con base en ello.

Desde luego, en este sistema hay partidos satélites, como los define Stein Rokkan, pero no cuestionan este esquema al no impedir que un partido o una coalición obtenga la mayoría parlamentaria. Por ejemplo, es el caso en Alemania, con la CSU bávara, aliada local de la CDU y miembro del mismo grupo parlamentario.

Asimismo, los partidos nacionalistas galeses y escoceses que existen desde 1970 no molestan el bipartidismo de Reino Unido, con tan solo 1.8% de la votación, como el partido del Tirol Sur en Italia con 1% a 2% de la votación en 1992, o los partidos ultramarinos franceses con pocos representantes que se unen a los partidos metropolitanos.

Finalmente, el esquema explicativo de los grandes debates nacionales abarcaba la casi totalidad del universo institucional, lo que es aún cierto en 12 de los 15 países de la Unión Europea y para 3 de los 4 países mencionados anteriormente, aunque se puede notar un cierto desarrollo en cuanto a la diferenciación de la oferta política en el ámbito local.

Por ejemplo, en RFA, a pesar de que el partido bávaro se haya quedado tranquilo, la creación de un nuevo semipartido, el PDS en los Länder del Este, hizo al sistema un poco más complejo. Se necesitó adaptar en 1990 el umbral de 5% para que pudiera ser representado, pero una vez derogada esta facilidad logró sobrevivir hasta conseguir amenazar la mayoría de las coaliciones previsibles: CDU-FDP o SPD-Verdes. Al final no fue el caso; sin embargo, aunque es una fuerza electoral solo en el este del país, alcanza casi la importancia de los otros dos semipartidos: FDP y Verdes.

En cuanto a Reino Unido, desde las elecciones del 19 de mayo de 1997, los partidos locales ocupan 4% de los escaños en la Asamblea, que se reparten los nacionalistas galeses, escoceses e irlandeses. Se puede notar que sus luchas tuvieron efectos, ya que se les otorgó la elección de asambleas locales a Escocia y Gales, durante las cuales los partidos nacionalistas obtuvieron 30% de los votos. Si se confirmara este fenómeno en el ámbito nacional, se podría afectar el bipartidismo tradicional de la Cámara de los Comunes. Al contrario, si se arreglara el asunto irlandés, esto podría derivar en una armonización entre los partidos específicos de Ulster y los partidos nacionales.

Ahora, en Francia, aunque el problema es más complejo, existe la misma “devolución” de facultades en Nueva Caledonia y también, pronto, en Polinesia. Dicho esto, este fenómeno no tiene la misma importancia, como en España, Italia y Bélgica, a los cuales se puede añadir el caso de Canadá.

II. La nueva importancia de la diferenciación

Sin ninguna preocupación de síntesis, veamos estos diferentes casos, del más sencillo al más complejo, ilustrándolos con los resultados de las últimas elecciones legislativas.

A. España vivió una transición rápida hacia la democracia con un sistema de partidos simple: un polo conservador y otro socialdemócrata, aunque el término *polo* puede considerarse exagerado, dada la existencia de gobiernos mayoritarios, o sea, la mayoría absoluta de un partido en las cortes, como el PSOE, en 1982, 1986 y 1989. Por lo tanto, era secundaria la integración de ramas locales de este partido para constituir una mayoría, en su caso el Partido Socialista de Cataluña o la izquierda vasca, así como la participación en cada elección de una decena de partidos nacionalistas locales, con uno o dos diputados en las cortes, excepto el partido Convergencia y Unión, lo que no impedía la constitución de una mayoría a favor de uno u otro de los dos grandes partidos (el centro-derecha integrado por el Partido Aragonés y la Unión del Pueblo de Navarra).

Todo cambia completamente con las elecciones del 6 de junio de 1993 y las del 3 de marzo de 1996, cuando el PSOE pierde primero la mayoría absoluta y luego la mayoría simple a favor del Partido Popular. Así pues, para constituir una mayoría los dos grandes partidos necesitan obtener el apoyo de partidos periféricos, como el Partido Catalán, Convergencia y Unión, el Partido Nacionalista Vasco y la Coalición Canariense. La consecuencia es que el papel de estos partidos periféricos se vuelve central. Asimismo, además de los tres últimos partidos citados, cabe señalar que otros cinco partidos tienen representantes en las cortes, lo que podría ser importante en caso de mayoría cerrada.

Este hecho refleja también una intensa fragmentación local, ya que no hay solo un partido nacionalista en las diferentes comunidades regionales, sobre todo donde existe un estatus especial, lo que genera una contienda intensa para ganar las elecciones gubernamentales locales y, como consecuencia de estas luchas, la participación de candidatos locales en las elecciones nacionales, o sea, como lo veremos después, una nacionalización del sistema de partido local.

Para terminar, esta presencia relevante de los partidos locales no implica una distorsión de los resultados electores, como lo enseñan los cálculos de la sobrerepresentación y subrepresentación, ya que están confirmadas las reglas establecidas por Douglas Rae: sobrerepresentación del primer partido y del segundo, y subrepresentación de los demás. El modo de sufragio español —proporcional y con pequeños distritos— permite obtener la mayoría absoluta con solo 40% de

los votos, debajo de este porcentaje se requiere el apoyo de pequeños partidos locales.

B. El modelo italiano es más complejo, no en cuanto a las instituciones, sino en cuanto al sistema de partidos y la ley electoral. Se trata de un sufragio mixto, con 3/4 de los diputados electos por representación mayoritaria relativa y 1/4 por representación proporcional, lo que produce una bipolarización clara entre el Polo de las Libertades (derecha) y la Coalición del Olivo (izquierda). Con este modo de sufragio predomina la representación mayoritaria, que hace de la buena articulación entre las diferentes candidaturas en cada coalición un factor decisivo que plantea la cuestión de los partidos regionales. En 1992 aparece la Liga del Norte en Italia septentrional y el partido La Rete en el sur del país. En 1994 estos dos partidos integran las grandes coaliciones: de izquierda para La Rete y de derecha para la Liga del Norte. Esta última se aprovecha mucho de ello, ya que obtiene 18.6% de los escaños de la cámara legislativa, con solo 8.6% de la votación, por encima de su aliado Forza Italia, que obtuvo solo 17.6% de los escaños con 21% de la votación. Sin embargo, este resultado es menos paradójico de lo que parece, ya que la repartición de las candidaturas fue parte de un pacto bien estudiado con sus aliados.

Los resultados cambian totalmente entre 1994 y 1996, con un porcentaje de votos para los grandes partidos, casi parecido a la elección anterior, en razón de la mejor organización de la Coalición del Olivo, al integrar a su coalición al Partido Popular y pactar no competir en los distritos cerrados con Rifondazione Comunista, mientras que la Liga del Norte salió de la coalición de derecha. La sanción es inmediata, con 10.1% de los sufragios obtuvo esta vez solo 9.4% de los escaños. La división es fatal para el Polo de las Libertades, con 44% de la votación obtiene 39% de los escaños, en tanto que con 32.2% el Olivo obtiene 45% de los escaños. La competencia, en este caso entre el partido local y los partidos nacionales, hizo la diferencia, o sea, la capacidad de estos a integrar al primero a su coalición, lo que plantea la cuestión del precio a pagar.

C. Bélgica, después del crecimiento de los partidos locales en Flandes, en la década de 1970 vive una división de los partidos nacionales —cristianos sociales, socialistas y liberales— en dos grupos asociados pero diferentes, en Flandes y en Valonia, preludio a la división del

territorio en comunidades. Por lo tanto, se destaca la complejidad del análisis del sistema de partidos por medio de los instrumentos tradicionales. Entonces, ¿qué se debe tomar en cuenta para caracterizar el sistema de partidos belga? El resultado oficial enseña 5 tendencias políticas divididas en 2 para las 2 regiones, más la Volksunie y algunos otros, o sea, un multipartidismo y un fraccionamiento muy avanzado.

Sin embargo, ¿esto muestra la realidad? No existe conflicto entre los dos partidos regionales de cada tendencia y no hay competencia entre ellos, ya que no presentan candidatos en los mismos territorios. Además, adoptan la misma postura respecto a la designación del gobierno: juntos adentro o afuera. En consecuencia, pueden considerarlos complementarios y agruparlos para interpretar los resultados. De esta manera, sí, encontramos de nuevo el tripartidismo belga tradicional, al cual se añaden los pequeños partidos de extrema derecha, ecologistas y Volksunie; sin embargo, los partidos tradicionales obtienen más de 70% de la votación y 80% de los escaños.

Un último problema subsiste en torno a la ley de Rae relativa a la sobrerrepresentación del primer partido que aparentemente es inválida, ya que ocupa solo el tercer lugar en el ámbito nacional. Pero, si regresamos a los territorios divididos, se encuentra perfectamente confirmada esta regla, en efecto, el lugar ocupado en el ámbito regional determina bien el orden de sobre y subrepresentación, casi mecánicamente.

En conclusión, si en términos de análisis gubernamental agrupar los resultados es más coherente con las reglas generales, en términos de análisis electoral lo es más separarlos; no obstante, ¿cómo calificar el sistema de partidos: multipartidismo puro o sistema con tres partidos y dos semipartidos?

D. Canadá ofrece un ejemplo de complejidad más asombroso. Hasta las elecciones del 21 de noviembre de 1988 se caracterizaba por un sistema de partidos muy sencillo: una contienda para el poder entre dos partidos, el Conservador y el Liberal, a los cuales se añadía un pequeño partido, el NDP (Nuevo Partido Democrático) que alcanzaba en sus mejores años 20% de la votación, ya que no le favorecía el sufragio uninominal mayoritario con una sola vuelta. En paralelo, un subsistema local existía en Quebec, solo para las elecciones provinciales, dado

que el PQ no se presentaba en las elecciones federales, y, de hecho, la Bella Provincia votó por los liberales hasta 1980 y, a partir de ahí, por los conservadores 80 por ciento. Pero todo cambia con las elecciones del 25 de octubre de 1993, cuando por primera vez participa el Bloque Quebequense (BQ) en las elecciones federales y gana 54 de los 74 escaños de la provincia. El colapso del Partido Conservador en toda la Federación, el cual pasó de 170 escaños a 2, hizo del BQ el opositor oficial del partido liberal. Sin embargo, en las elecciones de 1997 perdió su segundo lugar a favor del Reform Party, lo que refleja muy bien la complejidad del sistema de partidos iniciada en 1993: fragmentado y con una gran variedad de conflictos locales.

En resumen, la representación del BQ en el Parlamento federal le quita casi toda la suya al Partido Conservador en Quebec, lo que lo obliga, para poder obtener la mayoría (en razón del peso de Quebec en la cámara federal, 77 escaños de 301), a ganar en las otras provincias de la Federación los dos tercios de los cargos restantes. A esta primera particularidad se debe añadir también el crecimiento del Reform Party, concurrente directo del Partido Conservador, lo que deriva en las provincias en conflictos específicos y subsistemas locales diferentes.

Como consecuencia del sufragio uninominal con una vuelta, las situaciones son sencillas en varios territorios. Provincias con 1 partido dominante: el partido liberal en Ontario y los territorios del noroeste, o los Reformadores en Alberta; provincias con 2 partidos o 2 partidos y medio: Liberal/Conservador en Tierra Nueva y la Isla del Príncipe Eduardo; Liberal/BQ en Quebec, Liberal/Reformador en Colombia Británica. Sin embargo, existen también provincias con 3 partidos: Liberal/Reformador/NDP en el Saskatchewan, o con 3 partidos y medio en Nuevo Brunswick, Manitoba y Yukon.

Todas estas realidades locales se combinan para constituir un sistema de partidos nacional diverso: 5 partidos tienen una representación parlamentaria superior a 20 escaños, con fenómenos de sobre y subrepresentación clásicos. La sobrerrepresentación del BQ y la subrepresentación del Partido Conservador se explican, para el primero, por la concentración de sus votos en los distritos quebequenses y, para el segundo, por su representación casi nula en esta misma provincia. Provincia por provincia, se pueden entonces caracterizar y explicar sencillamente los sistemas de partidos, con un crecimiento del

Reform Party, en detrimento del Partido Conservador, pero ¿cómo caracterizarlo en el ámbito federal: partido dominante, tripartidismo, tres partidos o dos y medio? Los conflictos territoriales locales diferentes llevan a distinguir un sistema principal y un sistema secundario, tema que vamos a abordar en la última parte de este texto.

III. Sistema principal y sistema secundario

Estos diferentes ejemplos, sobre todo el último, nos llevan a considerar este nuevo esquema: un solo sistema de partidos nacionales, combinado con varios sistemas secundarios, en diferentes partes del territorio con características y clivajes también distintos, vinculados, con reivindicaciones autonomistas e independistas.

La cuestión del sistema secundario se plantea particularmente cuando este empieza a afectar los resultados del sistema principal, volviéndose un elemento determinante, como es el caso del partido Convergencia y Unión, en España; La Liga del Norte, en Italia; el Bloque Quebequense, en Canadá, así como en Bélgica, donde enseñamos que el sistema nacional es la combinación de dos sistemas secundarios. Este fenómeno tiene desde luego consecuencias importantes en el sistema político, no solo en torno a su funcionamiento, sino también en su análisis.

En cuanto a su funcionamiento, ya dijimos que hace difícil, para un solo partido o coalición, obtener una mayoría, al obligarlos a integrar un nuevo aliado exigente; otra consecuencia también es la sobrevalorización de temas locales, autonomía o independencia, esenciales solo para 10% de la población que vota por estos partidos, que pueden volverse, sin embargo, fundamentales para la designación del gobierno, según el partido o la coalición que apoyen. Por lo tanto, obtener el respaldo decisivo de estos institutos puede llevar a los grandes partidos a aceptar una solución deseada por tan solo 10% de la población. Dicho esto, no hay ninguna obligación para ellos de comprometerse y la teoría del valor marginal se aplica también a otro tipo de partidos, capaces de dar un mismo apoyo decisivo.

Ahora, respecto al análisis del sistema político, esto dificulta la utilización de nuestros instrumentos tradicionales, especialmente el

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

efecto de las leyes electorales y la caracterización de los sistemas de partidos, condición previa a la teoría de las coaliciones.

En torno al modo de sufragio, desde Douglas Rae sabemos que la sobrerrepresentación de los grandes partidos permite impedir el fraccionamiento del sistema de partidos y, por consecuencia, favorecer la constitución de mayorías parlamentarias, especialmente las mayorías constituidas por un solo partido, cuya causa principal es este mismo fenómeno, en dos tercios de los casos.

Enseñamos anteriormente que esta territorialización no solo menoscaba los efectos de la sobrerrepresentación, afecta también la definición del sistema de partidos y plantea la cuestión relativa a su número y a la manera de clasificarlos, ya que el continuum político, que descansa tradicionalmente en los ejes derecha/izquierda o conservatismo/cambio, no se aplica directamente a estos partidos. Su apoyo tanto a un gobierno de derecha como a uno de izquierda puede llevar a calificarlos de centristas, pero eso sería extraño al considerar la terminología de Rokkan, quien distingue los partidos periféricos en oposición de los partidos centristas. De todas maneras, estos se ubican en otro eje político que no se puede reducir al otro, lo que complica la descripción y el análisis.

Para terminar, queremos destacar que un doble sistema de partidos, principal y secundario, distinto al sistema de los partidos nacionales y locales, se puede identificar, en el marco de elecciones diferentes por naturaleza y con un modo de sufragio también diferente. En efecto, en general cada país elige un modo de sufragio uniforme para sus varias elecciones a partir de su historia y su cultura política, que es de modo mayoritario como en los países anglosajones, excepto Gales y Escocia, o proporcional como en Alemania y Escandinavia. Al contrario, en Francia se estableció un sistema doble:

- Sufragio mayoritario para las elecciones presidenciales, legislativas y cantonales.
- Sufragio proporcional para las elecciones europeas y regionales, y también las elecciones senatoriales y municipales que combinan uno y otro de manera diferente.

Esto tiene consecuencias en el sistema de partidos, como lo explica Duverger, ya que el modo de sufragio puede actuar como freno o acelerador, pues utilizar los dos modos consiste en usar el freno y el acelerador al mismo tiempo, lo que puede generar accidentes. En efecto, este contexto explica el desarrollo de partidos que debieron desaparecer o unirse a la cuadrilla bipolar, como sucedió de 1962 a 1984. Tal vez el cambio se puede explicar con el desarrollo de otras elecciones proporcionales, como las europeas inventadas en 1979 y las regionales en 1986. Esta representación proporcional con amplitud nacional para las elecciones europeas o departamentales para las elecciones regionales, con un umbral de 5% para ser electos, da la oportunidad a partidos limitados por la representación mayoritaria de obtener representantes y retribuciones que los alienten a continuar. Además, se advierte que los resultados de estas elecciones son fragmentados, ya que los electores no las consideran decisivas; así, los partidos que no pertenecen a los cuatro partidos de la cuadrilla tradicional obtuvieron 37 escaños europeos de 87 en 1994, o sea, 42% de la votación, 38.5% de los escaños regionales en 1992 y 33% en 1988. De esta manera, los partidos secundarios pueden influir en el sistema principal, que ocupa elecciones mayoritarias, y modificar su mecanismo, como por ejemplo el FN (Frente Nacional) o los Ecologistas. Por lo tanto, se multiplicaron las segundas vueltas con 3 candidatos durante las elecciones legislativas, 14 en 1993 y 76 en 1997.

Para terminar, se puede considerar como un fenómeno transitorio que los partidos citados integren coaliciones, como lo hicieron los Verdes en 1997 o como lo quieren unos miembros del Frente Nacional, o que se organice una bipolarización diferente en el territorio, como en Canadá. En efecto, hasta 1999 y la explosión del partido Frente Nacional y Alianza Conservadora, se podía esperar una contienda principal entre PS/Alianza (RPR-UDF) y varias contiendas específicas entre PS/FN o Alianza/FN. Concluimos con esta incertidumbre respecto al futuro de esta territorialización del poder que dificulta el trabajo comparativo.