

# LA DESINTEGRACION DE LA UNION DE CENTRO DEMOCRATICO: UNA INTERPRETACION ORGANIZATIVA (\*)

Por JONATHAN HOPKIN

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EXPLICACIONES DEL DERRUMBE DEL UCD.—III. LA TEORÍA DE INSTITUCIONALIZACIÓN.—IV. EL DESARROLLO ORGANIZATIVO DE UCD: 1. *El desarrollo del aparato central extraparlamentario del partido*. 2. *La homogeneidad de las estructuras organizativas de un mismo nivel jerárquico*. 3. *La financiación*. 4. *Las relaciones del partido con sus organizaciones cercanas*. 5. *El grado de correspondencia entre los estatutos del partido y la estructura de poder real en su interior*.—V. CONCLUSIONES: ¿UNA INSTITUCIONALIZACIÓN IMPOSIBLE?

## I. INTRODUCCION

La transición española a la democracia ha suscitado gran interés por parte de politólogos, historiadores y periodistas, como demuestra la enorme bibliografía existente sobre ese tema. Casi todos han coincidido en señalar el gran éxito y ejemplaridad del proceso de democratización, un proceso caracterizado por la estabilidad, la moderación y el rechazo a la violencia por la práctica totalidad de las formaciones políticas. Resulta sorprendente, en consecuencia, que se haya prestado tan poca atención a la desaparición de la Unión de Centro Democrático (UCD), un partido que gobernó en solitario durante los

---

(\*) Este artículo es una versión ampliada de la comunicación *Repensando UCD: la perspectiva institucional*, presentada en el I Congreso de Historia Contemporánea de España, Salamanca, abril de 1992. Agradezco a José Ramón Montero sus comentarios sobre la primera versión del texto.

años críticos del período de transición y que fue en gran medida responsable de su éxito.

La derrota electoral de UCD en octubre de 1982 fue un suceso casi sin precedentes en la historia de la democracia occidental —pasó de un 35 por 100 del voto a un 6,7 por 100 en poco más de tres años—. Estas elecciones marcaron para muchos el término de la transición, al pasar el principal partido de la oposición (el PSOE) al poder, asentando así el principio democrático de la alternancia. Sin embargo, más de diez años después parece difícil que se vuelva a producir la alternancia en el poder, ya que el PSOE, gracias sobre todo a la poca credibilidad de la oposición, se mantiene como fuerza dominante del sistema político español. Por tanto, cabe replantear la cuestión del colapso de UCD, un partido que, pese a sus evidentes defectos, quizá hubiera servido de contrapeso al PSOE, contestando su hegemonía del importante espacio electoral de centro.

El presente trabajo plantea investigar el caso del UCD desde el punto de vista de los esquemas organizativos e institucionales, cada vez más importantes en la ciencia política contemporánea. La investigación propuesta parte de dos supuestos: uno histórico-empírico y otro teórico. En primer lugar sostenemos que los estudios publicados hasta la fecha no han agotado el tema y que conviene «reabrir el caso». En segundo lugar consideramos que una teoría de partidos políticos de corte organizativo podría arrojar nueva luz sobre un episodio tan apasionante como mal comprendido.

## II. EXPLICACIONES DEL DERRUMBE DE UCD

Aunque pocos españoles se resisten a emitir un juicio sobre el fracaso de UCD, éste ha sido uno de los aspectos menos estudiados de la transición, a pesar de su enorme relevancia. Trabajos periodísticos aparte, tan sólo un libro ha sido publicado sobre UCD, y los politólogos no han contribuido con más de una decena de artículos sobre este tema. Los trabajos científicos se pueden dividir en dos grupos fundamentales: un primer grupo, que ha intentado explicar el fracaso de UCD a partir de un enfoque *sistémico*, y un segundo que se ha centrado en aspectos organizativos, a fin de explicar la fracasada *institucionalización* del partido.

Las explicaciones sistémicas parten de la idea de que UCD era una fórmula provisional —«una solución transitoria condenada a un éxito efímero» (1)— que inevitablemente se disgregaría como consecuencia del desgaste sufrido

---

(1) F. JÁUREGUI: *La derecha después de Fraga*, Madrid, Ediciones El País, 1987.

durante la transición (2). Estas explicaciones se caracterizan por su perspectiva macropolítica, y presentan a UCD como víctima indefensa del difícil contexto político en el que le tocaba gobernar. Es evidente que la evolución política de un partido de gobierno no se puede aislar totalmente de su entorno político. Sin embargo, tales explicaciones incurren en cierto determinismo, ya que tienden a analizar los partidos políticos en función de sus objetivos, suponiendo que actúan racionalmente para alcanzar estos objetivos. Así pues, UCD se habría quedado sin objetivos cuando concluyó su papel de mediador del consenso, y, por tanto, la consecuencia más lógica parecía su disolución.

Indudablemente, UCD se enfrentaba desde 1979 con una nueva situación política, en la que le correspondía desempeñar un papel distinto y diferentes funciones. No obstante, esto no tenía por qué provocar su desaparición, ya que la consolidación de un partido político suele atravesar etapas de cambio de contexto político, lo cual supone un cambio de funciones y objetivos. Es más, los datos disponibles sobre el electorado español en este período no demuestran ningún desplazamiento de electores hacia la derecha o la izquierda de UCD, sino todo lo contrario: un estudio sobre la ideología del electorado demuestra que la mayoría de los votantes continuaba situándose a sí misma en el centro del espectro ideológico, espacio político que aún se atribuía a UCD (3). Además, el mismo estudio revela que los electores de centro-derecha encuestados —muchos de los que abandonaron a UCD para votar a AP— situaba a AP muy a la derecha no sólo de UCD, sino también de sí mismos.

Estos datos son de gran interés, puesto que demuestran que el descalabro electoral de UCD en 1982 se debía al *voto útil* (4) del electorado de centro-derecha a favor de un partido fuerte y conservador, AP, en perjuicio de un partido ideológicamente más afín que estaba en vías de descomposición. Esto significa que, ante todo, UCD no se había quedado sin función *representativa*, sino que se había mostrado incapaz de cumplir con dicha función. Además, el desequilibrio actual del sistema de partidos, consecuencia de la hegemonización del espacio político de centro-derecha por un partido claramente de

(2) Véanse J. L. CEBRIAN: *La España que bosteza: apuntes para una historia crítica de la transición*, Madrid, Taurus, 1981; J. L. ARANGUREN: *España: una meditación política*, Madrid, 1983; B. YOUNG: *The 1982 elections and the democratic transition in Spain*, en D. BELL: *Democratic politics in Spain: Spanish politics after Franco*, Londres, 1983.

(3) R. GUNTHER: *El realineamiento del sistema de partidos en 1982*, en LINZ/MONTERO: *Crisis y cambio: partidos y electores en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, págs. 27-69.

(4) En el contexto español, el «voto útil» suele referirse al abandono del partido más afín al elector a favor de otro que tiene más posibilidades de ganar: en este caso, muchos votantes que habían votado UCD en 1979 apoyaron a AP en 1982 para que éste constituyera un frente de oposición fuerte al PSOE, tarea de la que UCD ya no era capaz.

derechas, ha paralizado la competición partidista en España. En suma, el colapso de UCD ha tenido resultados *disfuncionales* para el sistema político español, demostrando la falacia de la interpretación funcionalista.

Por tanto, conviene estudiar el tema desde la perspectiva del partido como organización, en el marco más amplio de su entorno político, lo que significa centrar la atención en la dinámica interna del partido y en sus *interacciones* con este entorno. Esto implica un elemento *voluntarista* en la suerte de los partidos políticos, constituido por las estrategias de las elites que los integran, como han reconocido los estudios más valiosos sobre UCD. El más amplio, realizado por Huneus (5), analiza la evolución de UCD a partir del *modelo consociacional* de regulación de conflictos: Huneus conceptualiza el proceso de transición como resultado de la aplicación de una estrategia consociacional, describiendo a UCD como una dimensión micropolítica de dicha estrategia y aduciendo la heterogeneidad de sus integrantes y la asignación proporcional de carteras. Así pues, la fracasada institucionalización del partido se debería a la defectuosa aplicación de este modelo, ya que «la política consociacional carecería de fundamentos institucionales, para convertirse en negociaciones y compromisos informales, que podrían ser menos eficaces para concitar cohesión y eficacia política» (6). Esta situación desembocó en la concentración del poder efectivo en manos de Suárez al ser excluidos los *barones* del nuevo Gobierno de marzo de 1979. Según Huneus, esto minó definitivamente el proyecto consociacional, provocando la crisis interna que acabó con UCD.

El uso del modelo consociacional nos parece problemático, ya que la conceptualización clásica de Lijphart (7) consiste en la convergencia en el nivel institucional de la elites representantes de una sociedad diferenciada y «*pilarizada*». Por tanto, tiene sentido aplicar este modelo al comportamiento de las fuerzas políticas en su conjunto durante el proceso de transición, pero difícilmente puede afirmarse que las *baronías* en UCD representaban sectores diferenciados de la sociedad y que constituyeran organizaciones políticas autónomas. De ahí que nos parezca poco convincente la afirmación de que «la heterogeneidad de intereses que se congregaron en UCD hizo que la regulación de líneas de conflicto social en la España posfranquista se realizara no entre los partidos (...), sino en el interior de un partido. Esto (...) contribuyó a *filtrar* anticipadamente conflictos sociales que, de haber sido traducidos direc-

(5) C. HUNEUS: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

(6) C. HUNEUS: *La Unión de Centro Democrático...*, cit., pág. 202.

(7) A. LIJPHART: *The politics of accomodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*, 2.ª ed., Berkeley, University of California Press, 1975; *Typologies of democratic systems*, en *Comparative Political Studies*, vol. 1, 1968, págs. 3-44.

tamente al sistema de partidos, habrían desencadenado una gran conflictividad social» (8). La afirmación implícita de que UCD, al realizar ese papel de *filtro* habría sufrido unas tensiones internas que no fue capaz de asumir es un argumento que incurre en lo que Panebianco denomina «el prejuicio sociológico» —la idea de que la dinámica interna de un partido político es producto de las exigencias de los grupos sociales que representa (9)—. Nos parece más acertado afirmar que fue el pacto implícito entre todos los partidos nacionales (AP, PCE, PSOE y UCD, particularmente los dos últimos) el que desempeñó ese papel de filtro. Huneus concluye que la crisis interna de UCD se debió a que la propuesta de *institucionalización* del liderazgo chocó con la resistencia de los *barones*, que querían mantener su libertad de acción.

Por otra parte, Richard Gunther (10) sostiene que ningún modelo concreto se puede aplicar a la estructura de UCD y que se trata más bien de la coexistencia inestable de varios modelos de partido en el seno de la elite ucedista. Por ejemplo, el modelo consociacional fue aplicado en la asignación de carteras, pero Suárez y sus *fontaneros* monopolizaron la toma de decisiones, lo que parece corresponder más bien a un modelo de partido *presidencialista*. Además, UCD puede calificarse como partido *catch-all*, que se caracteriza por su heterogeneidad ideológica, su ambigüedad programática y su rechazo a los lazos orgánicos con organizaciones secundarias (11). Según Gunther, el sector crítico de UCD promulgó, en oposición a la estrategia *catch-all*, el esquema organizativo de un partido *holding company*, en el que UCD habría sido una coalición de grupos de interés y organizaciones particularistas más que un partido. Gunther concluye que las estrategias electorales y el desarrollo organizativo de UCD se acercaban más al modelo *catch-all*, lo que tuvo importantes consecuencias en la consolidación del partido. Este modelo minimiza la representación directa de intereses particulares a favor de una estrategia claramente electoralista basada en un líder fuerte, con lo cual la cohesión de UCD en las etapas cruciales de la *institucionalización* del partido (tanto en el nivel de la elite como en el de masas) dependía de la suerte de su líder en

(8) C. HUNEUS: *La Unión de Centro Democrático...*, cit., pág. 25.

(9) A. PANEBIANCO: *Political parties: Organization and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pág. 3.

(10) R. GUNTHER: *El hundimiento de UCD*, en LINZ/MONTERO: *Crisis y cambio...*, cit., págs. 433-492.

(11) Conviene recordar que el modelo de partido *catch-all*, en la conceptualización clásica de KIRCHHEIMER (*The transformation of the Western European party systems*, en J. LAPALOMBARA y M. WEINER: *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, págs. 177-200) no excluye, sino todo lo contrario, el acercamiento a organizaciones secundarias.

las contiendas electorales. Como señala Gunther, «el liderazgo de un partido puramente electoral (...) puede ser muy precario. Si la reivindicación del liderazgo por su principal figura se basa solamente en su atractivo electoral, el apoyo al líder partidista depende entonces de un éxito electoral continuado. Y si se pierden una o dos elecciones, la *autoridad* del líder puede ser cuestionada» (12).

Los aspectos de las crisis de liderazgo y de institucionalización están presentes también en el trabajo de Mario Caciagli sobre UCD (13). Este empieza por plantear un *tipo ideal* de partido conservador y pasa a demostrar que, en relación con dicho modelo, UCD cumplía muchos de los requisitos. Así pues, evita caer en la trampa del determinismo retrospectivo e intenta explicar por qué UCD deshizo el «importante patrimonio» —las ventajas de las estructuras del Estado que Suárez controlaba— que recibió, en palabras de Manuel Fraga (14). Caciagli se concentra en factores internos, como la incapacidad del partido para promover una eficaz penetración en la sociedad, la elevada conflictividad entre sus dirigentes y los errores y defectos de Adolfo Suárez como líder. Como consecuencia de estos factores, «el partido como organización no funcionó nunca realmente» (15), lo que imposibilitó que el partido llegase a institucionalizarse. Es más, Caciagli afirma que «pocos dirigentes de UCD, y entre esos pocos ninguno de los más cualificados, quisieron dar vida a un verdadero partido» (16), lo que, según él, se puede explicar en parte por la incapacidad histórica de la burguesía española para organizarse políticamente. Aunque Caciagli no desarrolla con profundidad estas ideas y llega a una conclusión más intuitiva que científicamente comprobable, su énfasis en la dinámica interna de la cúpula dirigente nos parece acertado.

Ahora bien, habiendo resumido el estado de la cuestión, conviene proponer una hipótesis empírica que sirva de base para una ulterior investigación de UCD. Aquí proponemos que se trata de un caso de *institucionalización* problemática, y que la consiguiente debilidad organizativa del partido le impidió superar la crisis desencadenada por el desgaste del liderazgo de Suárez. De ahí que las dificultades del Gobierno a partir de 1979 no fueran más que

---

(12) R. GUNTHER: *El hundimiento de UCD*, cit., pág. 469.

(13) M. CACIAGLI: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986. Dicho autor ofrece también otra aportación: *La parábola de Unión de Centro Democrático*, en J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. BLAS (eds.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

(14) Citado en JAUREGUI: *La derecha después de Fraga*, pág. 14.

(15) CACIAGLI: *Elecciones y partidos en la transición española*, pág. 276.

(16) CACIAGLI: *Elecciones y partidos...*, cit., pág. 276.

aceleradores de una crisis que tenía su origen en la defectuosa construcción del partido en su fase inicial. De esta forma cabe estudiar más detenidamente por qué UCD no logró poner en marcha el proceso de institucionalización. En el siguiente apartado exponemos un modelo teórico a este propósito.

### III. LA TEORIA DE INSTITUCIONALIZACION

Los primeros estudios de partidos políticos a principios de este siglo partían de las ideas de Weber sobre instituciones, y, por tanto, se caracterizaban por su enfoque *organizativo*; un buen ejemplo es el estudio de la socialdemocracia alemana realizado por Robert Michels, en el que expuso su «ley de hierro de las oligarquías» (17). Esta perspectiva fue resucitada en los años cincuenta por Duverger (18), que también estudió la interacción de los partidos entre sí, lo que desembocó en el enfoque *sistémico*, en el que los partidos se analizaban como *partes* de un *sistema de partidos* (19). Probablemente el estudio sistémico más relevante es el de Giovanni Sartori (20); en su libro desarrolla y precisa las características numéricas e ideológicas de los sistemas de partidos y expone su conocido modelo del *pluralismo polarizado*, configuración de partidos caracterizada por la existencia de oposiciones bilaterales para los partidos relevantes, la posición central de un partido y la presencia de partidos antisistema. Este esquema fue aplicado en el caso de España por José María Maravall (21) y Juan Linz (22) antes del colapso de UCD. Ambos autores hicieron hincapié en las tendencias centrífugas del sistema de partidos español y en el hecho de que UCD se enfrentase con una oposición bilateral que agravaba las tensiones entre las distintas facciones ucedistas.

En los años ochenta han existido algunas propuestas teóricas de enfoque

(17) R. MICHELS: *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Nueva York, Free Press, 1962.

(18) *Political parties: Their organisation and activity in the modern State*, Londres, Methuen, 1954.

(19) Por ejemplo, la clásica *Economic theory of democracy* de A. DOWNS (Nueva York, Harper and Brothers, 1957), que presenta una sistema de partidos conceptualizado como *mercado político* en el que los partidos compiten según el axioma de la *toma de decisiones racional y estratégica* para conseguir votos y ganar elecciones.

(20) G. SARTORI: *Parties and party systems*, Londres, Cambridge University Press, 1976.

(21) J. M. MARAVALL: *Transición a la democracia. Alineamientos políticos y elecciones en España*, «Sistema», 36, 1980, págs. 65-105.

(22) *Il sistema partitico spagnolo*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», 3, 1978, páginas 363-414.

institucional/organizativo, que se encuadran en el marco del denominado *neoinstitucionalismo* (23). Por lo que a los partidos políticos se refiere un trabajo importante ha sido el libro ya citado de Angelo Panebianco (24), que propone el retorno a los estudios de la dinámica organizativa de los partidos políticos, en oposición a los enfoques sistémicos y sociológicos (25). Su crítica se centra tanto en «el prejuicio sociológico» —la idea de que los fenómenos políticos se reducen a la dialéctica de clases sociales— como en «el prejuicio teleológico» —la explicación de las actividades de las organizaciones políticas en función de sus *objetivos*—. Por su parte, Panebianco define los partidos en función de su *actividad*, que se enlaza con su entorno político y social.

El modelo de Panebianco gira en torno al concepto de *institucionalización*, que puede definirse en términos muy generales como la capacidad de una organización para perpetuarse. La definición más clásica de este concepto ha sido la de Huntington (26), que propuso cuatro dimensiones de fuerza institucional: adaptabilidad/rigidez, complejidad/sencillez, autonomía/subordinación y coherencia/desunión. Panebianco mantiene las últimas dos dimensiones, que versan sobre la autonomía y coherencia (Panebianco la llama *sistemización*) de una organización; la coherencia depende de la existencia de un amplio consenso interno respecto a las *fronteras funcionales* del partido y los procedimientos para la regulación de conflictos internos. Su crítica se basa en que estas dimensiones son difíciles de relacionar entre sí en los análisis empíricos y, por tanto, conviene limitarse a las dos dimensiones que se afectan mutuamente: es decir, si aumenta la autonomía, tiende a aumentar también la coherencia (27).

Panebianco define la institucionalización como un «proceso por medio del cual la organización incorpora los valores y objetivos de sus fundadores» (28). Para él, la condición de institución supone que la organización pasa de ser un medio para conseguir un fin concreto a ser un fin en sí mismo.

(23) Véase J. G. MARCH y J. P. OLSEN: *The new institutionalism: Organisational factors in political life*, «American Political Science Review», 78, 1984, págs. 734-749, y *Rediscovering institutions. The organisational basis of politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.

(24) *Modelos de partido: organización y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 1988; en este trabajo nos referimos a la traducción inglesa, ya citada.

(25) Véanse también varios trabajos de K. JANDA, por ejemplo, *Political parties: a cross-national survey*, Nueva York, Free Press, 1980, y *Cross-national measures of party organisation and organisational theory*, «European Journal of Political Research», 11, 1983, págs. 319-332.

(26) S. HUNTINGTON: *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

(27) PANEBIANCO: *Political parties...*, cit., pág. 55, nota 17.

(28) PANEBIANCO: *Political parties...*, cit., pág. 53.

Ahora bien, Panebianco propone que el nivel de institucionalización que alcanza un partido depende del *modelo originario* y del subsiguiente desarrollo de este modelo; presenta así una tipología en base a los distintos modelos originarios y a los distintos niveles de institucionalización que suelen alcanzar. Por otra parte, afirma que la institucionalización se puede medir según la autonomía de la organización respecto a su entorno y según la sistemización (coherencia o cohesión sistémica) o grado de interdependencia de sus diversos sectores internos.

Panebianco conceptualiza la *autonomía* en función de unas relaciones de *intercambio de recursos* con su entorno; por ejemplo, si se trata de recursos financieros, un partido puede defender los intereses de una organización externa en el ámbito parlamentario a cambio de contribuciones a sus fondos. Otra posibilidad es la representación de ciertos intereses sociales a cambio de la participación en las actividades del partido de los miembros de un grupo social, como es el caso de muchos partidos laboristas. Aquí, la organización alcanza la condición de *autónoma* al llegar a controlar directamente estos procesos. La *sistemización* se refiere a la estructura de poder dentro del partido; si la organización concede mucha autonomía a sus subgrupos internos para conseguir sus recursos (necesarios para las relaciones de intercambio con el entorno), entonces se trata de una sistemización reducida. La sistemización supone la interdependencia de estos subgrupos y se asegura por el control centralizado de los recursos organizativos. En la realidad empírica una sistematización limitada suele ser consecuencia de la heterogeneidad de la organización, que implica que los distintos subgrupos obtienen sus recursos políticos de sectores externos diferentes. Además, puesto que un partido político es una organización voluntaria, una cuestión fundamental es la de la participación: la organización tiene que mantener la participación de los grupos e individuos que lo componen para sobrevivir, y para los militantes en los niveles más bajos de la organización la participación es su principal recurso. En la conceptualización de Panebianco este problema se resuelve por medio de la distribución de incentivos colectivos (ideología e identidad) y selectivos (poder, *status*, incentivos materiales), idea adaptada de la teoría de Mancur Olson sobre la participación en los grupos de interés (29). Por tanto, la centralización del control sobre las zonas de incertidumbre organizativa no puede realizarse a despecho de la militancia del partido.

(29) *The logic of collective action*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1971. Otro autor que ha adaptado esta teoría al caso de los partidos políticos es J. SCHLESINGER (*On the theory of party organization*, en *The Journal of Politics*, vol. 46, 1984, págs. 369-400). El trabajo de Schlesinger enlaza perfectamente con el de Panebianco, pero curiosamente no lo cita (por aquellas fechas el libro de éste sólo se había publicado en italiano).

Como ya se ha dicho, estos dos criterios de autonomía y coherencia/sistematización ya estaban presentes en la obra de Huntington. Sin embargo, en el trabajo de Panebianco su conceptualización resulta más rigurosa, y descendiendo por la *escala de la abstracción* (30) se proponen cinco indicios concretos de institucionalización que resultan fácilmente aplicables a casos empíricos:

1. *El desarrollo del aparato central extraparlamentario del partido.* Si este aparato está burocratizado y realiza un control centralizado de los órganos intermedios y periféricos del partido se trata de una organización institucionalizada.

2. *La homogeneidad de las estructuras organizativas de un mismo nivel jerárquico.* Si las asociaciones locales se organizan de manera parecida en todo el territorio nacional se facilita la institucionalización. Como en el punto anterior, se refiere a la dimensión de la *sistematización*.

3. *La financiación.* Un partido institucionalizado debería tener un sistema de financiación basado en un flujo constante de ingresos procedentes de una pluralidad de fuentes, lo que evita que una organización externa pueda ejercer algún tipo de control sobre las actividades del partido.

4. *Las relaciones del partido con sus organizaciones cercanas.* Un partido muy institucionalizado domina totalmente estas relaciones; un partido poco institucionalizado, o tiene una relación de dependencia con una organización o tiene relaciones con una organización débil. Como en el aspecto de la financiación, se refiere a la dimensión de la *autonomía*.

5. *El grado de correspondencia entre los estatutos del partido y la estructura de poder real en su interior.* Por ejemplo, en un partido institucionalizado los actores que se encuentran en las posiciones dominantes gozan de una autoridad formalmente reconocida y están legitimados desde dentro, en vez de imponerse desde fuera. Se trata de la autonomía del partido respecto a su entorno o, dicho de otro modo, de la claridad de la definición de las fronteras entre la organización y su entorno (lo que recuerda las *fronteras funcionales* de Huntington).

El modelo de Panebianco descansa en una conceptualización de una organización política como una estructura de relaciones de poder (siendo éste definido como el control sobre *recursos*, o *zonas de incertidumbre*, en la organización). Así pues, un partido es dirigido por una *coalición dominante*, cuya coherencia depende de la concentración de control sobre los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización. En un partido institucio-

---

(30) Método ideado por G. SARTORI en su artículo *Concept misformation in comparative politics*, «American Political Science Review», 64, 1970, págs. 1033-1053.

nalizado hay una *coalición dominante estable*, el control de recursos está centralizado y no existen subgrupos autónomos que controlen zonas de incertidumbre. Así pues, el trabajo de Panebianco se enmarca en el cuadro de las explicaciones *intencionales* de los fenómenos políticos: se aleja tanto de las teorías sistémicas de partidos como de las teorías funcionalistas de la acción social. Consigue adaptar los métodos de los teóricos *económicos* de la ciencia política —la actividad política se desenvuelve según los axiomas del comportamiento *racional y estratégico*— a las complejidades del mercado político, sin por ello incurrir en el reduccionismo que caracteriza a las teorías económicas o pluralistas de la democracia. El partido político, como el «sistema» político en el que actúa, no es ni mercado ni estructura, sino un conjunto de *juegos* más o menos coherente, un espacio en el que las *interacciones* de actores estratégicos tienden a reproducirse, pero no de manera determinista; lo que Cerny denomina «un proceso continuo de estructuración política» (31).

Esta conceptualización queda reflejada en la tipología del cuadro I. Según este esquema, un partido que se construye por medio de una penetración

CUADRO I  
TIPOLOGIA DE PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACION

<i>Modelo originario</i>	<i>Institucionalización</i>
Difusión territorial .....	Débil
Penetración territorial .....	Fuerte
Legitimación interna .....	Fuerte
Legitimación nacional externa .....	Débil
Legitimación extranacional externa .....	Fuerte

FUENTE: PANEBIANCO: *Political parties...* pág. 67.

desde un núcleo coherente en el centro se institucionalizará con más facilidad. Un partido cuyo desarrollo parte de una difusión de subgrupos autónomos que luego se unen en una federación tendrá una institucionalización difícil, ya que el control de recursos estará repartido entre sus componentes. La *legitimación* se refiere a la presencia eventual de una organización *patrocinadora*, como la Iglesia en el caso de los partidos democristianos; esta legitimación externa suele obstaculizar la institucionalización de un partido (la legiti-

(31) PHILIP CERNY: *The changing architecture of politics. Structure, agency and the future of the State*, Londres, Sage, 1990.

mación extranacional de los partidos comunistas constituye una excepción). Esta tipología presupone que el *modelo originario* del partido (es decir, las características de su fundación) influye de manera importante en la institucionalización, lo que recuerda la insistencia de Duverger en la importancia de los orígenes de los partidos (32). A continuación se aplicará esta tipología al caso de UCD.

#### IV. EL DESARROLLO ORGANIZATIVO DE UCD

En este apartado mediremos la institucionalización alcanzada por UCD según los cinco criterios propuestos por Panebianco, con el fin de comprobar la validez de las hipótesis expuestas en su tipología.

##### 1. *El desarrollo del aparato central extraparlamentario del partido*

Cabe dudar que UCD tuviera en algún momento una organización extraparlamentaria burocratizada. La organización central se basaba en la Secretaría General, que en realidad constituía el núcleo del aparato. UCD, claramente, se encontraba en el grupo privilegiado de cuatro partidos políticos españoles que tenía una sede, propiamente dicha, en todas las provincias y recaudaba un 20 por 100 de sus fondos de las cuotas pagadas por sus afiliados (respecto a un 50 por 100 para el PSOE) (33). Se trata, pues, de un mínimo de articulación administrativa, que no alcanzaba los niveles de los grandes partidos europeos, pero que en el panorama español se puede decir que resultaba adecuado. Es más, si tenemos en cuenta sus niveles de militancia como indicio de articulación organizativa —UCD llegó a tener, según la Secretaría, unos 150.000 afiliados (34)— es posible afirmar que en el contexto español UCD había desarrollado una estructura extraparlamentaria impresionante.

Sin embargo, es evidente que cinco años son pocos para que una organización se burocratice; la Secretaría General nunca llegó a constituir un conjunto de afiliados «incondicionales» que diera vida al partido como algo más

(32) DUVERGER: *Political parties...*, cit.

(33) M. BUSE: *La nueva democracia española*, Madrid, Unión Editorial, 1984, págs. 121-130. Para un análisis jurídico-político del sistema de financiación de partidos políticos español véase P. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

(34) M. BUSE: *La nueva democracia española*, cit., pág. 122. En realidad, la afiliación a UCD era más baja; véase J. R. MONTERO: *Partidos y participación política*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 23, septiembre-octubre 1981, págs. 33-72.

que la máquina electoral del Gobierno. Además, en el período de construcción del partido la Secretaría General no gozó nunca de una autonomía real respecto del Gobierno, ya que la designación del secretario general correspondía al presidente del partido, que hasta su dimisión fue Adolfo Suárez, presidente del Gobierno. Por añadidura, el Secretariado estaba compuesto por miembros de las «familias» de UCD, con lo cual no podía ser más que otro ámbito en el que el presidente del Gobierno repartía *patronage* a las baronías (35). Es llamativo que la Secretaría de Relaciones Internacionales definió sus funciones «en el contexto de apoyo y de la colaboración con el Gobierno en el cumplimiento de sus líneas generales de política exterior» (36). Esto refleja la estrecha vinculación del aparato partidario con el Gobierno, permitida por el fuerte *presidencialismo* que reflejan los estatutos de UCD (37). Aunque el aparato central gozaba de una alta concentración de competencias en torno al secretario general (como delegado del presidente), este criterio no puede considerarse como indicio de alta institucionalización, ya que dicho aparato, al menos en los primeros cuatro años, no tuvo autonomía con respecto al Gobierno. Como afirma Huneeus, la organización del partido «generó una dinámica convergente hacia la cúspide del partido y especialmente el Consejo de Ministros. (...) Lo único decisivo era la posición dominante de Suárez y el Consejo de Ministros como instancia colegiada deliberativa y decisoria» (38). Las consecuencias de este fenómeno para la institucionalización del partido serán tratadas más adelante.

## 2. *La homogeneidad de las estructuras organizativas de un mismo nivel jerárquico*

Este criterio se refiere a la dimensión de la tipología relativa a la *penetración* o *difusión* de los partidos. En el caso de UCD, tal «homogeneidad» no es fácil de medir. Si nos atenemos a los estatutos de UCD, el aparato central impuso una gran uniformidad a las organizaciones provinciales y además les sometió a un control central férreo (39), lo que parece indicar cierta institu-

(35) C. HUNEEUS: *La Unión de Centro Democrático*, pág. 213.

(36) SECRETARÍA GENERAL: *Programa de las Secretarías Ejecutivas Nacionales*. Consejo Político, mayo 1981, en HUNEEUS: *op. cit.*, pág. 235.

(37) Recogidos en UCD: *Solución a un reto. Tesis para una sociedad democrática occidental*, Madrid, Unión Editorial, 1979.

(38) HUNEEUS: *op. cit.*, pág. 242.

(39) UCD: *La solución a un reto...*, cit., pág. 381: «El Secretario Provincial es el encargado de impulsar la acción del Partido, dirigiendo la ejecución de los acuerdos de los órganos superiores del mismo y asegurando el cumplimiento de sus directrices» (art. 49).

cionalización. Es más, la implantación territorial del partido en un principio correspondía a una operación clásica de *penetración* desde el centro hacia la periferia, ya que los gobernadores civiles, funcionarios de un Estado fuertemente centralizado, desempeñaron un papel importante a la hora de elaborar las listas electorales de UCD para los comicios de 1977. Esta operación fue coordinada por Rodolfo Martín Villa desde Madrid, y aseguró al Gobierno, y en consecuencia al aparato del partido, cierto control sobre las organizaciones provinciales. En este sentido, los datos biográficos sobre los parlamentarios de UCD elegidos en las elecciones de 1977 son reveladores: una proporción considerable había seguido carreras administrativas en el Movimiento, y el predominio de los denominados *azules* era particularmente llamativo entre los senadores (40). Sin embargo, en algunas provincias predominaban candidatos del Partido Popular (creado en 1977 por Pío Cabanillas y José María de Areilza) u otros grupos precedentes de la *semioposición* al franquismo, lo que matiza este control central.

En realidad, se trataba hasta cierto punto de una homogeneidad muy superficial. Desde un punto de vista cualitativo, las organizaciones provinciales de UCD daban muestras de gran heterogeneidad. En primer lugar, no cabe olvidar que UCD nació como una federación de partidos ya existentes, algunos de los cuales (por ejemplo, el Partido Social Liberal Andaluz de Manuel Clavero y la Unión Democrática Murciana de Antonio Pérez Crespo) eran partidos regionalistas, lo que supone que tenían cierta base de poder y recursos políticos independientes de su colaboración en UCD (41). Además, en algunas provincias el partido se asentó sobre una base caciquil, lo que tendría consecuencias importantes cuando el Gobierno de UCD entrara en crisis (42). Por último, la densidad de la afiliación a UCD por provincias e incluso por

---

(40) Véanse B. DÍAZ NOSTY: *Radiografía de las nuevas Cortes*, Madrid, Sedmay, 1977; S. DEL CAMPO, J. F. TEZANOS y W. SANTIN: *La élite política española y la transición a la democracia*, «Sistema», 48, mayo 1982, págs. 21-61. El Grupo Centrista del Congreso contenía 82 diputados procedentes de la Administración Pública o que habían seguido carreras políticas en el franquismo; en el Senado, 51 sobre 106 senadores centristas habían participado de alguna manera en la Administración franquista.

(41) CACIAGLI: *op. cit.*, pág. 253.

(42) Véase, por ejemplo, JAUREGUI: *La derecha después de Fraga*, capítulo 5; este problema revestía particular gravedad en el caso de Galicia, una región clave para el apoyo electoral de UCD. La peculiar dinámica organizativa de UCD en Galicia ha sido analizada por F. PRIETO VALDÉS en *La formación de la UCD en Galicia: el papel de los dirigentes provinciales*, ponencia presentada en el I Congreso de Historia Contemporánea de España, Salamanca, 7-9 de abril de 1992. El archipiélago canario presentaba características similares: véase J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA: *Las elecciones políticas en Canarias, 1976-1986*, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, 1987.

regiones se caracterizaba por una gran variedad cuantitativa. Como se comprueba en el cuadro 2, en la provincia de Burgos, donde 95.425 electores habían votado a UCD en 1979, había tan sólo 613 afiliados; en cambio, el partido en Orense, con 75.371 votantes, tenía 4.224 militantes. Igualmente cabe mencionar que en muchas provincias la militancia reflejaba el predominio de alguna de las «familias», lo que podía significar cierta disfuncionalidad entre el centro y la periferia.

CUADRO 2  
MAXIMOS Y MINIMOS DE DENSIDAD DE AFILIACION  
A UCD POR VOTANTES

<i>Circunscripción</i>	<i>Votantes</i>	<i>Afiliados</i>	<i>Ratio votos/ afiliados</i>
Almería .....	80.854	4.900	6,1
Orense .....	75.371	4.224	5,6
Burgos .....	95.425	613	0,6
Madrid .....	764.830	7.356	0,1

FUENTE: HUNEUS: *La Unión de Centro Democrático*, págs. 236-237.

Ciertamente, el control que podía tener la cúpula del partido (a través del Ministerio del Interior y las estructuras escleróticas del Movimiento) sobre el desarrollo territorial de la organización variaba mucho según los contactos que tenía con los aparatos burocráticos de las distintas provincias. Sin embargo, los conceptos de *penetración* y *difusión* se pueden también operacionalizar de otro modo. Queda ya dicho que, desde el punto de vista de la articulación estructural, UCD disponía de un núcleo fuerte, pero no cabe olvidar que nació como una coalición electoral que agrupaba a quince partidos políticos autónomos. En este sentido conviene recordar la interpretación que hace Gunther de los problemas de institucionalización que padeció UCD:

El concepto de institucionalización (...) pertenece, en cierta medida, al campo de las estructuras organizativas (...). En términos generales, la UCD no carecía de ellas a este respecto (...). En realidad, los problemas de UCD relativos a su insuficiente institucionalización se encontraban en Madrid y entre los más altos dirigentes del partido. Concretamente, muy pocos de ellos consideraban a UCD como una institución legítima en abstracto, y muchos de ellos no estaban dispuestos a ceder en sus objetivos programáticos

conflictivos o a sacrificar sus ambiciones personales o de facción en beneficio del partido como colectividad (43).

En vista de esto podemos adaptar el esquema de la siguiente manera: la dimensión relativa a los conceptos de *penetración* y *difusión*, aplicados por Panebianco al tipo de desarrollo territorial de la organización partidista, es decir, de la dispersión geográfica de los grupos componentes, puede también referirse al grado de heterogeneidad ideológica o incluso profesional/social de los grupos que se incorporan al partido. Este grado de heterogeneidad tiene consecuencias importantes no tanto para las estructuras organizativas del partido —ya que diez de los partidos integradores de la coalición original eran de ámbito nacional, lo que venía a decir que eran *partidos-taxi* (44) compuestos por grupos reducidos de amigos políticos con base en Madrid— como para la coherencia política de su cúpula dirigente. Las tensiones entre los líderes faccionales se debían, hasta cierto punto, a sus muy distintas procedencias políticas, profesionales e incluso sociales. Y estas tensiones se tradujeron en una dialéctica muy desestabilizadora entre, por una parte, los que habían participado en el régimen franquista, agrupados por lo general en torno a Suárez, y por otra, los que habían militado en la *semioposición*, u *oposición tolerada*, que tendían a oponerse a las pretensiones centralizadoras del presidente (por supuesto, este análisis simplifica excesivamente la compleja dinámica interna de la elite ucedista). Dicho de otro modo, el carácter de *federación* del partido en sus orígenes tuvo efectos nefastos para la coherencia de la elite partidista en el nivel de su identificación (45) con UCD, e incluso desde el punto de vista de las relaciones personales entre sus miembros (46).

---

(43) *El hundimiento de la UCD*, cit., pág. 435; este enfoque es reiterado y desarrollado por GUNTHER en un interesante trabajo sobre las estrategias electorales de las elites de centro-derecha en los años ochenta en España: *Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: El caso español*, «Revista de Investigaciones Sociológicas», 47, págs. 73-106.

(44) La expresión *partido-taxi* —aplicada a los partidos formados con pocos medios por algunos personajes políticos— fue acuñada por Joaquín Garrigues Walker, que dijo una vez que «mis bases caben en un taxi».

(45) El concepto de la *identificación* ha sido tratado en dos interesantes trabajos de A. PIZZORNO: *Interests and parties in pluralism*, en S. BERGER (ed.): *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, págs. 247-284, y *Some other kinds of Otherness: a critique of rational choice theories*, en A. FOXLEY, M. S. MCPHERSON y G. O'DONNELL: *Development, democracy and the art of trespassing: essays in honour of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1986, págs. 355-373.

(46) M. CACIAGLI (*Elecciones y partidos...*, cit.) hace especial hincapié en las tensiones derivadas de los humildes orígenes sociales y pobre nivel intelectual de Suárez y la procedencia burguesa e historial académico impresionante de gran parte de los *barones*.

### 3. *La financiación*

Otro indicio de la baja institucionalización de UCD fue su sistema de financiación, que dependía en gran parte de la CEOE (la organización de la patronal). Los partidos políticos en España reciben dinero estatal según los escaños que consiguen (47), y UCD, como ya lo afirmamos, no tenía un aparato extraparlamentario muy grande (por lo que su funcionamiento resultaba menos costoso); sin embargo, las campañas electorales costaban mucho dinero, y en este aspecto UCD contaba con un apoyo importante de la CEOE, al menos hasta 1981 (48). Es difícil estimar hasta qué punto el papel de financiación desempeñado por la CEOE obstaculizó la institucionalización de UCD. Es cierto que a partir de 1981 la patronal empezó a retirar su apoyo a UCD a favor de AP, un partido de más claro corte conservador (49). No obstante, este cambio parece haber sido más bien un «acelerador» (50) de la crisis, cuyos orígenes se remontaban a 1977.

### 4. *Las relaciones del partido con sus organizaciones cercanas*

La actitud de la CEOE hacia UCD tuvo gran importancia tanto en el nivel político como en el nivel financiero, ya que muchos dirigentes ucedistas mantenían vínculos muy estrechos con el mundo empresarial (51). Es más, UCD, como partido hegemónico del espacio político «no socialista», tenía muchos votantes y militantes empresarios, por lo que la CEOE inevitablemente disfrutaba de cierta capacidad de presión respecto a UCD. Como afirma Caciagli, la patronal «no podía dejar de considerar a UCD como su partido de referencia» (52); puede deducirse entonces que la patronal intentaría presionar al Gobierno de UCD para que representase sus intereses. Leopoldo Calvo Sotelo dedica un capítulo de sus memorias (53) a las estrechas pero con frecuencia conflictivas relaciones que tenía UCD con la patronal: afirma que «la CEOE nació sesgada hacia la derecha y sensibilizada políticamente contra UCD; (...) en 1981 y en 1982 no supo resistir una invencible vocación de poder, que la llevó a complicarse en la lucha entre los partidos y alguna vez a tomar partido imprudentemente». Esta táctica, a partir de las elecciones

(47) Véase DEL CASTILLO: *La financiación de los partidos políticos...*, cit.

(48) JAUREGUI: *La derecha después de Fraga*, pág. 87.

(49) *Ibidem*, pág. 111.

(50) Como sostiene HUNEEUS en *La Unión de Centro Democrático*, pág. 368.

(51) Véase J. FIGUERO: *La empresa que creó Adolfo Suárez*, Barcelona, Grijabo, 1981.

(52) *Elecciones y partidos...*, cit., pág. 248.

(53) L. CALVO SOTELO: *Memorias vivas de la transición*, Barcelona, Planeta, 1990, página 165.

gallegas de 1981, consistía en atacar abiertamente a UCD y en apoyar a AP «para frenar a los socialistas» (54). Además, la estrategia de Manuel Fraga de crear la *gran derecha* con los ucedistas más conservadores, que ciertamente amenazaba la autonomía de UCD, fue apoyada por la patronal.

Sin embargo, no nos parece que estas relaciones puedan calificarse de «relaciones de dependencia», el cuarto indicio de baja institucionalización propuesto por Panebianco. En realidad se trataba de una coexistencia difícil, que a veces revestía cierta hostilidad, pero no constituía una relación en la que la CEOE dominase a UCD. Por tanto, no ponía en cuestión la autonomía de UCD como organización. De hecho, uno de los motivos de insatisfacción de algunos *barones* respecto al liderazgo de Suárez fueron los intentos de éste por alejarse políticamente de los intereses patronales, cediendo gran parte de los cargos económicos a la corriente socialdemócrata y empleando una retórica de sabor más o menos populista. No cabe duda de que la influencia de ciertos intereses bancarios en su financiación minaba la autonomía del partido; pero esta influencia no llegó a ser excesiva, como demuestra la actitud cada vez más hostil de la patronal a partir de 1980. Otra cosa eran las aspiraciones de la patronal: Calvo Sotelo relata que el presidente de la CEOE le exigió el cese del ministro de Economía y Comercio, Antonio García Díez, exigencia que el presidente del Gobierno no cumplió (55).

UCD tampoco tenía vínculos estrechos con la Iglesia. Uno de los datos más importantes de la transición ha sido el rechazo por parte de la jerarquía católica a un protagonismo político partidista, como demuestran toda una serie de declaraciones públicas de personajes eclesiásticos de relieve en este período (56). Esta posición se hizo pública ya en febrero de 1977 en un documento pastoral de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española, que establecía que

la Iglesia no desea el poder político ni apoyar en él su acción pastoral. Y, por consiguiente, no entra en el juego de los partidos políticos. Más aún, deseamos que la Iglesia en cuanto tal, en conformidad con la doctrina conciliar y teniendo en cuenta nuestra experiencia histórica, se mantenga en una actitud de independencia respecto a los distintos partidos políticos (57).

(54) JAUREGUI: *La derecha...*, cit., pag. 112.

(55) CALVO SOTELO: *Memorias...*, cit., pag. 170.

(56) Entre otros, J. M.ª MARTÍN PATINO: *La razón pastoral de la desconfesionalización del Estado*, Club Siglo XXI, Ciclo de Conferencias sobre España y su Monarquía, Madrid, Fomento Editorial, 1977; V. E. TARANCÓN: *La Iglesia en España, hoy*, Club Siglo XXI, Ciclo de Conferencias sobre Constitución, Economía y Regiones, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1978.

(57) J. IRIBARREN (ed.): *Nota sobre la participación política*, en *Documentos de la Conferencia Episcopal Española: 1965- 83*, Madrid, Editorial Católica, 1984, pág. 401.

Una de las consecuencias más directas de esta toma de posición fue el naufragio de los intentos de construir un partido demócrata-cristiano en la transición, lo que acarreó la integración de muchos demócrata-cristianos en UCD. De esta manera las presiones del mundo católico sobre el Gobierno de UCD provinieron no tanto de la jerarquía católica como de sectores del propio partido. Estas presiones tuvieron un gran impacto en la elaboración de algunos artículos de la Constitución y sobre todo en la promulgación del Estatuto de Centros Docentes en 1980 y de la Ley del Divorcio en 1981. Los intereses de los sectores católicos llegaron a tener una especial trascendencia en el seno de UCD principalmente porque la característica más notable de su electorado —un colectivo carente de fuertes preferencias ideológicas— era su catolicismo (58). La relevancia de este dato consistía en que la Iglesia institucional tenía la capacidad de legitimar o deslegitimar a UCD a ojos de sus votantes por medio de las posiciones que adoptaba respecto a las políticas del Gobierno, lo que incidió de manera importante en la dinámica interna del partido. En este sentido, consideramos el potencial legitimador de la Iglesia como un recurso político importante, que minaba el control de UCD sobre ciertas zonas de incertidumbre organizativa.

La Iglesia intervino poco en el proceso constituyente, en el que el principal objetivo de UCD era matizar la desconfesionalización del Estado, en el que insistía el PSOE (59). Sin embargo, no dudó en tomar posición públicamente respecto al Estatuto de Centros Docentes y la Ley del Divorcio. La Conferencia Episcopal Española publicó varios documentos pastorales en los que se expusieron sus criterios (60), lo que no podía dejar de reducir el margen de maniobra del Gobierno UCD. La Conferencia Episcopal tuvo una actitud particularmente crítica ante la Ley del Divorcio, cuya peculiar tramitación nos dice más sobre las tensiones y conflictos internos de UCD que sobre la intervención de la Iglesia en la política gubernamental. La Ley había sido pactada con la jerarquía católica, y los sucesivos ministros de Justicia de simpatía demócrata-cristiana (Landelino Lavilla e Iñigo Cavero, ambos miem-

---

(58) Véanse, por ejemplo, R. GUNTHER, G. SANI y G. SHABAD: *Spain after Franco: The emergence of a competitive party system*, Berkeley, University of California Press, 1986, páginas 230-242; R. LÓPEZ PINTOR: *Las bases sociales de la democracia en España*, Madrid, Fundación Humanismo y Democracia, 1981; J. J. LINZ y otros: *IV Informe FOESSA sobre el cambio político en España, 1976-1981*, Madrid, Euramérica, 1981.

(59) Véase R. GUNTHER y R. BLOUGH: *Religious conflict and consensus in Spain: a tale of two Constitutions*, «World Affairs», 143, 1980-81, págs. 366-412.

(60) Por ejemplo, *Matrimonio y familia* (6 julio 1979), *Dificultades graves en el campo de la enseñanza* (23 noviembre 1979) y *Nota sobre el matrimonio y el divorcio* (27 junio 1981), en *Documentos de la Conferencia Episcopal Española*.

bros de la ACNP) habían redactado un Proyecto de Ley relativamente inocuo. Sin embargo, el nombramiento del socialdemócrata Francisco Fernández Ordóñez en septiembre de 1980, como consecuencia de la crisis del liderazgo de Suárez, dio al traste con los acuerdos de sus predecesores. Al introducir el principio del «divorcio consensual» el nuevo proyecto desató la polémica, produciendo una importante escisión en el Grupo Parlamentario de UCD. Sin embargo, como afirma Huneeus, «el tema del divorcio fue instrumental a un conflicto interno de UCD y no la expresión de un asunto del sistema político» (61), y, por tanto, el episodio de la Ley del Divorcio tenía más que ver con las tensiones internas de la elite ucedista que con la intromisión de la Iglesia en la vida interna del partido. Con todo, puede concluirse que UCD gozaba de una autonomía considerable respecto a los tipos de organización secundaria que suelen imponerse en los partidos conservadores.

##### 5. *El grado de correspondencia entre los estatutos del partido y la estructura de poder real en su interior*

Este criterio, que propone medir tanto la *autonomía* como la *sistematización* del partido, es, con diferencia, el más complejo y el más difícil de aplicar, ya que se trata de reconstruir la estructura de poder de un partido político que se encuentra en el Gobierno. A estas alturas no pretendemos aportar conclusiones definitivas sobre la dinámica de poder dentro de UCD; lo siguiente constituye más bien una aproximación.

Como señalamos anteriormente, los estatutos de UCD reflejaban una organización basada en un fuerte *presidencialismo*, que radicaba en los poderes delegados por el presidente del partido (también presidente del Gobierno hasta febrero de 1981) al secretario general. A este respecto cabe observar que un aspecto fundamental del control presidencial sobre el partido era la responsabilidad (que correspondía al secretario general) de la coordinación entre el partido y el grupo parlamentario. Según los estatutos, por ejemplo, el secretario general presidía las reuniones de los órganos de los grupos parlamentarios en el Congreso y el Senado (62), lo que «limitaba sustancialmente la autonomía de los grupos parlamentarios» (63). Es interesante ver cómo cambiaron, al evolucionar el partido, las relaciones entre el Gobierno, la presidencia del partido y el grupo parlamentario, proceso de cambio que transformó la estructura de poder del partido y que acabó minando las bases de sus estatutos y,

(61) *La Unión de Centro Democrático*, pág. 346.

(62) UCD: *Solución a un reto*, art. 26.

(63) HUNEEUS: *La Unión de Centro...*, cit., pág. 234.

como consecuencia, la autoridad de Adolfo Suárez como presidente de UCD.

Es probable que durante los dos primeros años de UCD los estatutos reflejaran la estructura de poder vigente en el partido; UCD constituía, en realidad, una máquina electoral y parlamentaria al servicio del Gobierno, que a su vez estaba dominado por su presidente. En este contexto el modelo presidencialista tenía sentido, ya que Suárez entre 1977 y 1979 disponía de recursos políticos muy importantes: el control del aparato estatal, heredado de la dictadura (una fuente importante de *patronage* y una estructura territorial bajo el mando del Gobierno que permitía implantar la organización provincial de UCD) y su popularidad electoral (lo que se traducía en escaños y carteras, repartidos entre los que se sumaron a la «aventura UCD»). Incluso se puede hablar de un caso de *carisma situacional*, como lo concibe Tucker (64) —no se trata del carisma «puro» weberiano, sino de un carisma *temporal*, consecuencia de la resolución de una crisis grave, aparentemente gracias a un personaje concreto—. Sin embargo, parece más verosímil que la legitimidad inicial de Suárez —su «estado de gracia»— haya sido constituida por el *flujo de beneficios* consiguiente de su control de recursos políticos importantes. De todos modos, el I Congreso de UCD, en octubre de 1978, reflejó el predominio del presidente: «el desarrollo del Congreso fue preparado cuidadosamente para que fuera aclamatorio, tanto en la aprobación de la estructura organizativa y de autoridad como también del liderazgo de Suárez» (65).

Después de la victoria electoral de marzo de 1979 Suárez ya empezó a perder autoridad tanto en su Gobierno como en el partido. La crisis de eficacia que sufrió el Gobierno de UCD entre los electores tuvo consecuencias nefastas para la cohesión interna del partido y minó la credibilidad del presidente. El desgaste de Suárez, que trajo consigo el deterioro de UCD como opción electoral, le quitó su recurso más importante: la capacidad de atraer votos (66). Este proceso supuso un cambio drástico en la dinámica de poder en el seno del partido, lo que acarreó una *disfuncionalidad* importante entre los estatutos del partido y la capacidad del presidente de hacer efectivos los poderes que le correspondían. En realidad, la cuestión de los estatutos no es una variable explicativa; la referencia a los estatutos es más bien un modo de representar los cambios en la estructura de poder en el seno del partido, con el fin de explicar por qué estos cambios provocaron conflictos tan graves.

(64) R. C. TUCKER: *The theory of charismatic leadership*, en A. DANKWARD (comp.): *Philosophers and Kings. Studies in leadership*, Nueva York, George Brazillier, 1970, págs. 69-94.

(65) HUNEEUS: *La Unión de Centro...*, cit., pág. 216.

(66) Véase M. JUSTEL: *El líder como factor de decisión y explicación del voto*, «Working Paper», núm. 51, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992.

Aquí conviene traer a colación la interpretación de Gunther (67) de la dinámica de poder de UCD, centrada en el conflicto sobre modelos de organización: *catch-all* o *holding company*. Ciñéndonos al criterio más esencial del modelo organizativo —el reparto de poder e influencia—, podemos adaptar la terminología para describir los dos modelos que se enfrentaban en UCD: el modelo *presidencialista* y el modelo *coalicional*. La dialéctica entre Suárez y los *barones* se encuadra en este marco como consecuencia de las peculiares características del modelo originario de UCD. Todos los *barones* aspiraban a ser líderes de UCD, como demuestra la creación de los *partidos-taxi* en la primera fase de la transición: los *barones* necesitaban un «partido», aunque no fuera más que un grupo de amigos, como base de negociación dentro de la coalición que era UCD. Sin embargo, se vieron obligados a integrarse en el partido unitario de UCD bajo las condiciones dictadas por Suárez, condiciones que reflejaban los importantes recursos políticos de los que disponía. De esta forma, el modelo originario encerró en el proyecto UCD una gran contradicción: la legitimidad del liderazgo venía fundamentalmente *desde fuera* del partido —ya que dependía del poder gubernamental— y no *desde dentro* del mismo. La coalición fue una transacción en la que Suárez ofreció a los *barones* la posibilidad de participar en su Gobierno a cambio de la disolución de los partidos originarios y la creación de un partido unitario bajo su liderazgo indiscutible. El desgaste de Suárez rompió el equilibrio de fuerzas en el que se basaba esta transacción, y sectores de la elite ucedista llegaron a contestar más o menos abiertamente el liderazgo de Suárez (68), rechazando el modelo presidencialista a favor de un reparto proporcional del poder.

De ahí que el modelo presidencialista —que algunos autores han calificado como modelo *autoritario* (69)— sólo pudiera sostenerse con tal de que Suárez continuara dominando los intercambios de recursos en el partido y sobre todo manteniendo su atractivo electoral. Las consecuencias del desgaste electoral de Suárez se constatan en tres momentos claves: la moción de censura del PSOE, la reunión de la «Casa de la Pradera» y el relevo en la presidencia del grupo parlamentario. La moción de censura, aprovechando la debilidad

(67) En *El hundimiento de UCD*.

(68) Joaquín Garrigues Walker, artífice principal de la operación «acoso y derribo» contra Suárez en la primavera de 1980, ya le había advertido en 1977: «Me da igual cualquier Ministerio que tú quieras darme. Yo aspiro a tu sillón» (J. PRIETO y J. L. BARBERÍA: *El enigma del «Elefante»*. *La conspiración del 23-F*, Madrid, El País/Aguilar, 1991, pág. 68).

(69) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta/Instituto de Estudios Económicos, 1982, pág. 90: estos autores distinguen entre un período *autoritario*, hasta el verano de 1980, en que Suárez controlaba el partido, y un período *asociativo*, en que todo se rige por pactos entre los distintos grupos.

de Suárez tras una difícil remodelación ministerial, «significaba que el PSOE ratificaba oficialmente que daba por finalizada la etapa del consenso» (70). Se trataba de atacar a Suárez en el Parlamento, donde se mostraba más vulnerable; y, pese a la poca disciplina del grupo parlamentario de UCD, la intención no era derrotar al Gobierno, sino desgastar a Suárez ante la opinión pública. Su pésima actuación en el debate le dejó muy debilitado y dio lugar a la reunión de la Comisión Permanente de julio de 1980, en la que los *barones* se rebelaron contra el modelo presidencialista. En la «Casa de la Pradera», según uno de los asistentes, «a Suárez se le examinó y se le suspendió» (71). Joaquín Garrigues abogó por la solución *coalicional*, según las palabras que se le atribuyen:

La UCD no es un partido, es un compromiso que se hace todos los días. Quiero, por tanto, tener el poder suficiente no tanto para que Adolfo Suárez no sea el presidente como para condicionarle en sus decisiones. (...) Estamos todos por la UCD, pero hay una serie de personas con las que además el presidente tiene que negociar. El pastel hay que repartirlo, y si no, no tiene sentido estar aquí. Yo al menos me voy. Debes hacernos una propuesta de gobierno colegiado. Si no lo haces, esta mesa generará un nuevo líder y compartirá el poder (72).

Suárez no tuvo más remedio que ceder, incorporando otra vez a los *barones* al Consejo de Ministros. El modelo presidencialista estaba caduco, una situación que fue confirmada en el otoño de 1980 por la elección de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón —exponente del *sector crítico*— como presidente del grupo parlamentario. Se trataba de una rebelión del grupo parlamentario contra Suárez, al ser derrotado rotundamente el candidato «oficial», lo que reflejaba un cambio del equilibrio de poder entre la presidencia del partido y los parlamentarios. Al disminuir la capacidad del presidente para asegurarles sus escaños (por su atractivo electoral), los parlamentarios pudieron hacer valer su recurso más importante: los votos en el Congreso, cruciales en la moción de censura socialista. Como consecuencia, Suárez perdió su control de la coalición dominante y decidió dimitir en enero de 1981, decisión todavía rodeada de cierto misterio (73).

El Congreso de Palma de Mallorca, poco después de esta dimisión, confirmó que el modelo presidencialista ya no tenía sentido: apartado del Gobier-

(70) HUNEUS: *La Unión de Centro...*, cit., pág. 284.

(71) PRIETO/BARBERÍA: *El enigma del «Elefante»...*, cit., pág. 69.

(72) J. MELIÁ: *Así cayó Adolfo Suárez*, Barcelona, Planeta, 1981, pág. 55.

(73) *Ibidem*.

no, Suárez mantenía el control de la presidencia del partido (a través de Agustín Rodríguez Sahagún), pero se enfrentaba a un creciente *sector crítico* dentro del mismo (737 votos sobre 1.876 en la votación de la presidencia) (74). Este sector crítico tenía una base importante en el grupo parlamentario, el cual a partir de febrero de 1981 daba muestras de gran autonomía respecto al Gobierno y la presidencia del partido. De hecho, en su elección a la presidencia del grupo, el *crítico* Miguel Herrero había recibido 103 votos, frente a sólo 45 diputados que apoyaron al candidato *oficialista*, Santiago Rodríguez Miranda. Además, Herrero fue uno de los primeros en abandonar UCD, en diciembre de 1981, tras largos meses de negociaciones con el líder de AP, Manuel Fraga (75).

El proceso de descomposición en el que entró UCD bajo la presidencia de Leopoldo Calvo Sotelo es una cuestión que desborda los límites de este trabajo, en el que hemos analizado los problemas del partido hasta la dimisión de Adolfo Suárez. En resumen, en los últimos dieciocho meses del período de Gobierno de UCD los estatutos del partido carecían de toda vigencia y el poder de los actores dominantes del partido no estaba formalmente reconocido, hecho que revela el fracaso total de su institucionalización.

#### V. CONCLUSIONES: ¿UNA INSTITUCIONALIZACIÓN IMPOSIBLE?

Habiendo aislado las variables que entorpecieron el proceso de institucionalización del partido, conviene ahora insertar el caso de UCD en la tipología de Panebianco, a fin de estimar hasta qué punto las características del nacimiento de UCD contribuyeron a dificultar su institucionalización.

UCD se descompuso desde arriba, es decir, el partido fue destruido por el alto grado de conflictividad e inestabilidad (*incoherencia sistémica*) de la coalición dominante —presidente, Gobierno y grupo parlamentario—. Incluso se ha afirmado que, por el contrario, la militancia de base se mantuvo fiel al partido hasta el final (76). Ahora bien, resulta difícil explicar esta falta de coherencia en función de una *difusión* en el nivel territorial; se trata más bien de una difusión supuestamente ideológica en la que distintos sectores de la elite política y económica de Madrid se juntaron en una federación de pequeños partidos. Sin embargo, estos partidos tendían a representar distintas candidaturas a la Presidencia del Gobierno más que distintos programas o ideologías, lo que fomentó la persistencia de subgrupos organizados y reacios a

(74) HUNEEUS: *La Unión de Centro...*, cit., pág. 329.

(75) Véase CALVO SOTELO: *Memorias...*, cit., págs. 209-216.

(76) GUNTHER: *El hundimiento de UCD*, pág. 435.

someterse a la disciplina del liderazgo existente. En este sentido, la tipología de Panebianco, ligeramente adaptada, nos permite analizar uno de los aspectos fundamentales de UCD: el papel de las *baronías*.

Más compleja resulta la aplicación de la dimensión *legitimación external legitimación interna*. Hemos sostenido que UCD no estaba subordinada a ninguna organización externa *patrocinadora*, con lo cual cabe concluir que el partido fue legitimado desde dentro. A este respecto conviene insistir en la distinción analítica que en cierta medida existía como realidad empírica: la distinción entre UCD-partido y UCD-Gobierno. La hipótesis de Panebianco supone que un partido fundado en base a una organización patrocinadora difícilmente puede institucionalizarse, ya que ésta no tiene ningún interés en que el partido deje de depender de ella (77). A este sentido resultan muy llamativas las siguientes afirmaciones de Calvo Sotelo: «El propio Suárez confiaba más en sí mismo, en su carisma, en su dominio de la televisión, en su simpatía desbordante, que en la base sustentadora de una organización política (78) (...) UCD no llegó a ser nunca un verdadero partido.» A nivel analítico podemos describir la situación de la siguiente manera: el poder gubernamental, legitimado en el referéndum de diciembre de 1976 y encarnado en la persona de Adolfo Suárez, «patrocinó» la creación de una federación de fuerzas políticas que serviría de soporte al poder, sin participar directamente en él. Como consecuencia de este papel dominante del Gobierno, UCD no llegó a constituir una organización *autónoma*. Más bien esta federación estaba legitimada por el poder gubernamental, y su existencia como conjunto sólo tenía sentido en función de su apoyo al poder. Según este esquema, UCD tendría un modelo originario caracterizado por una *legitimación externa* y una expansión organizativa de *difusión*, categoría que corresponde a partidos laboristas (ligados a organizaciones sindicales) y partidos democristianos (vinculados a asociaciones eclesiásticas) y que implica una institucionalización limitada. Lo excepcional del caso de UCD sería que su patrocinador, a diferencia de una organización sindical o una Iglesia institucional, podría dejar de existir como consecuencia de un fracaso electoral, y efectivamente así sucedió. Maravall ha explicado ciertas características del proceso de transición en estos términos: «Las resistencias a que la transición fuera un proceso constante de democratización en buena parte derivaban de que *la continuidad de UCD como partido estaba asociada, por la debilidad política de la derecha, con la continuidad de su monopolio del Estado*» (79).

(77) PANEBIANCO: *Political parties...*, cit., págs. 63-64.

(78) CALVO SOTELO: *Memorias...*, cit., págs. 55 y 64.

(79) *La política de la transición, 1975-80*, Madrid, Taurus, 1981, pág. 74 (la cursiva es nuestra).

Este esquema explicativo amenaza con incurrir en la *falacia teleológica*: el partido, sólo concebible como soporte del Gobierno, deja de existir cuando su función desaparece. Sin embargo, tal conclusión sólo tiene sentido en el contexto de otros fenómenos organizativos que obstaculizaron la institucionalización del partido, y que no dependían del modelo originario. Como ya hemos sostenido antes, los planteamientos funcionalistas no convencen porque un partido institucionalizado, por definición, tiene como función predominante asegurar la propia supervivencia. Además, el modelo originario sólo condiciona hasta cierto punto el desarrollo subsiguiente de la organización, en el que existe un fuerte componente voluntarista. La descomposición de UCD no fue la consecuencia inevitable del modelo originario del partido, sino la consecuencia del fracaso de los intentos por superar este modelo originario.

Por tanto, el esquema de interpretación organizativo no se propone aquí como resolución de todas las incógnitas de la historia de UCD. Como afirma el propio Panebianco, la tipología contiene la cláusula *ceterus paribus*, y no pretende tener en cuenta los matices de los contextos concretos en los que se desarrollan las organizaciones políticas. Además, aquí se trata de una aplicación forzosamente muy rudimentaria del modelo organizativo, que puede indicar pistas para estudios más profundos, pero que no proporciona conclusiones definitivas. Sin embargo, a pesar de sus eventuales defectos, es innegable que la teoría organizativa puede aportar explicaciones interesantes y verosímiles de los fenómenos políticos, sobre todo cuando se constata que la actividad partidista no responde a las oportunidades y amenazas del sistema político.