

Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los noventa

Ramón Máiz

La sólita perspectiva analítica del Estado de las Autonomías como *respuesta* a las demandas históricas de autogobierno que las fuerzas políticas nacionalistas, regionalistas y de la izquierda actualizaban al inicio de la transición democrática española, contiene problemáticas asunciones para dar cuenta de la dinámica del Estado compuesto veinte años después. Y ello porque el análisis se ve abocado a decantarse en exceso del lado de los actores políticos y sus preferencias previas, de las identidades colectivas dadas de antemano, del carácter expresivo de sus demandas, del papel, en fin, de mero reconocimiento, exógeno y pasivo, de las mismas que compete a las instituciones autonómicas.

Y, sin embargo, la investigación reciente sobre los nacionalismos discurre por muy otros caminos; a saber: se insiste en que las naciones no constituyen un hecho cristalizado, el previo punto de partida social, objetivamente configurado en torno a una serie de elementos diacríticos (lengua, historia, tradiciones...), generador tarde o temprano de fuerzas políticas que demandan autogobierno. Por el contrario, cada vez más, las naciones se abordan por los investigadores como «formas institucionalizadas, categorías prácticas, eventos contingentes» (Brubaker 1996). Esto es, como el resultado inestable de un complejo proceso de movilización política en determinados contextos sociales e institucionales (Guibernau, 1996; Stavenhagen, 1996; Gurr & Harf, 1994, y Máiz, 1997). Así, por ejemplo, la emergencia de partidos nacionalistas con fuerte implantación no es el inexorable resultado de la sola existencia de una previa diferencia étnico-territorial, sino eventual producto de la concurrencia de una variada gama de prerrequisitos: económico-sociales, de apertura de la estructura de oportunidad política, de exitosa movilización colectiva y apropiadas estra-

tegrías políticas y discursivas. Y en lo que a la oportunidad política atañe, las instituciones y especialmente las políticas de descentralización y la estructuración federal o consociativa del Estado, constituyen causa y no efecto, factor interno, productivo y no meramente expresivo del propio fenómeno nacionalista entendido como interacción entre actores y estructuras. Las instituciones, de hecho, no sólo restringen los cursos de acción posibles para los actores en presencia, sino que propiamente coproducen sus preferencias, incentivan selectivamente sus comportamientos, generan, incluso, sus identidades. En contraste con la noción de preferencias exógenas al proceso político, y mucho menos completas o transitivas, el neoinstitucionalismo de elección-racional ha enfatizado el estudio de las preferencias endógenas, analizando los procesos de su formación de tal suerte que no solo las estrategias sino los objetivos que los actores persiguen resultan deudores del contexto institucional. En lugar de constituir un dato previo y autoevidente, las preferencias devienen algo a ser explicado y en esta explicación las instituciones desempeñan un papel crucial (Dowding and King 1995). Y así, los procesos mismos de las políticas públicas de acomodación resultan de la interacción entre actores individuales y colectivos, dotados de capacidades estratégicas y específicas orientaciones cognoscitivas y normativas, en el seno de un determinante contexto institucional (Scharpf, 1997). De variable dependiente, las instituciones pasan de esta suerte a constituirse en variable independiente, para el caso que nos ocupa, en concausa del fenómeno nacionalista específico —sus manifestaciones, estrategias y orientaciones— que se trata de explicar.

El análisis politológico del Estado de las Autonomías se desmarcaría así tanto del modelo expresivo y exógeno, centrado en actores deambulando en un vacío institucional, cuanto de las perspectivas formalistas, atentas en exclusiva al ordenamiento jurídico y ajenas al funcionamiento real de los diferentes niveles de gobierno, para atender a la compleja interacción entre, contextos sociales, actores e instituciones. Lo que centra crecientemente el interés de la disciplina, en este campo, es la capacidad del Estado de las Autonomías para producir preferencias negociables o innegociables, incentivar estrategias de cooperación o competición, generar integradas o redundantes dinámicas intergubernamentales y constelaciones de actores, conformar identidades colectivas excluyentes o superpuestas, etc. En definitiva, en el orden del día se sitúan ahora las diferentes dimensiones de *los nacionalismos y regionalismos estructuralmente inducidos* por el Estado autonómico, como resultado de complejas interacciones entre partidos, electores, gobiernos y administraciones.

Vienen estas consideraciones sugeridas por la lectura de los libros de Ferrán Requejo y Luis Moreno, así como el compilado por Robert Agranoff y Rafel Bañón. Constituyen los tres buena muestra de las antedichas preocupaciones, a la vez que apuntan un salto cualitativo en el análisis de la dinámica del Estado compuesto español que se adivina en el horizonte de los próximos años. Trataremos en las líneas que siguen de sintetizar y explorar brevemente alguno de los argumentos de mayor interés contenidos en los mismos.

España es un Estado multinacional dotado de una extraordinaria complejidad cultural, lingüística e institucional superior, sin duda, a la de otros países como Bélgica o Canadá.

A partir de 1978, el Estado de las Autonomías, de rasgos inequívocamente federales, constituye un factor de acomodación de las diferencias nacionales y regionales, a la vez que generador de adicional complejidad al incentivar el *cleavage* regional mediante la substantivación de nuevas arenas de competición y generar tensiones entre las mismas.

Ahora bien, los análisis contemporáneos del federalismo han abandonado la clásica perspectiva estática, centrada en torno a un «tipo ideal» o modélico, para —más allá incluso de la presencia o no de rasgos estructurales mínimos— atender al federalismo como proceso interactivo entre actores e instituciones en contextos sociales diferenciados (Bednar, Eskridge and Ferejohn, 1997; Weingast, 1995; Rose-Ackerman, 1997). Interacción que en los *Estados multinacionales* se muestra especialmente compleja, toda vez que las preferencias se vinculan parcialmente a identidades colectivas profundamente asumidas, e invalida la extrapolación mimética de pautas y soluciones propias de Estados federales uninationales (USA, RFA, Australia). Ello constituye uno de los polos de atención, bien que desde muy diferentes perspectivas analíticas, de las obras de Ferrán Requejo y Luis Moreno. Así, ambos autores suscriben el concepto de «federalismo asimétrico», distanciándose empero del sesgo funcionalista original de Tarlton e inspirándose en el «modelo matriz» de Elazar —de estructura policéntrica de redes complejas e imbricadas de diversos niveles de autogobierno— una concisa síntesis del cual puede consultarse, por cierto, en el artículo «Tendencias de desarrollo institucional en España y en el mundo» incluido en la obra compilada por Agranoff y Bañón (págs. 21 y ss).

Para Requejo, que aborda el problema desde la teoría normativa y en una óptica de lo que podría calificarse como «nacionalismo liberal» (Tamir, 1993), la acomodación de los estados plurinationales mediante estructuras federales implica una revisión sistemática del concepto de ciudadanía democrática, introduciendo en pie de igualdad, y en el mismo ámbito público de los derechos individuales, las diferencias de identidad nacional. Pero sin romper, al efecto, con los principios pluralistas del liberalismo, como suele suceder con algunas formulaciones comunitaristas al uso, situando la dimensión nacional, política y cultural, fuera de la esfera valorativa. Todo ello reclama, por ende, para el autor, una teoría política normativa politológicamente anclada, es decir, no sólo dotada de «voluntad de aplicabilidad», sino construida a partir de las diferentes experiencias territoriales actualmente vigentes en las democracias occidentales multinacionales.

Moreno, por su parte, subraya la distinción entre asimetría *de iure* y *de facto*, cuyo olvido suele causar no pocas distorsiones analíticas. Y en ello coincide con varios análisis recientes del federalismo que insisten en que suele existir una considerable distancia entre lo fijado por la constitución y la articulación fáctica de los diferentes niveles de poder (Weingast, 1995). El caso español ejemplifica con claridad cómo bajo el mismo texto constitucional se han producido diversas «lecturas» y políticas de financiación y traspasos competenciales, que sólo en algunos casos ha implicado un cambio legislativo. Pero, además, resulta indispensable atender, mas allá de las normas, a la dinámica específica en cada caso de la multiplicidad y mutua imbricación entre niveles de poder federales, que se produce a

través de las relaciones intergubernamentales y sus cambios y donde los mecanismos de competición y/o cooperación o coordinación desempeñan un papel decisivo (Scharpf, 1998). Sin duda, lo más novedoso de las contribuciones de Agranof, Ramos, Bañón y Tamayo en *El Estado de las autonomías ¿hacia un nuevo federalismo?* reside en haberse acercado a este campo con cierto detenimiento.

Asimetría que, debe apuntarse, en modo alguno supone que la desigualdad territorial propia de todo federalismo multinacional, y del federalismo *tout court*, se prolongue en correlativa ausencia de mecanismos eficientes de redistribución y solidaridad interterritorial. Elemento éste decisivo para la articulación federalismo/Estado de Bienestar que hasta la fecha ha sido escasamente explorada en clave empírica y comparada, superadora de las tradicionales prevenciones en torno a la incompatibilidad entre federalismo y redistribución (Banting, 1995; Pierson, 1995, y González, 1999).

Pero antes de adentrarnos en las dimensiones del autogobierno federal que suscitan las obras objeto de esta nota, resulta preciso resaltar con carácter previo la novedosa revalorización del federalismo entre los comparatistas como política de regulación de los conflictos etnoterritoriales, como institucionalización democrática de estados multinacionales, alternativa tanto a la eliminación de las diferencias vía centralización y asimilacionismo, cuanto a la secesión. Debe recordarse que para autores como Nordlinger y otros, el federalismo en cuanto substantivación político institucional de la diferencia constituía no un remedio sino un incentivo para la secesión (Nordlinger 1972: 32). Sin embargo, obras recientes de referencia en el campo de las políticas de regulación étnica como la de MacGarry y O'Leary, a despecho de las dificultades que el federalismo encierra, especialmente en sociedades plurinacionales con pocas unidades federadas —en lo que ha insistido entre nosotros recientemente Colomer (Colomer, 1998)— lo recuperan como solución compleja pero atractiva (MacGarry y O'Leary, 1993: 35).

Ha correspondido, sin duda, a Juan Linz (Linz: 1993, 1994, 1997, 1998) y A. Stepan (1997, 1998) (Linz & Stepan, 1996) la más sólida defensa desde la política comparada del federalismo como respuesta de viabilidad democrática de los Estados multinacionales. Ello implica al menos dos asunciones. En primer lugar, la estrecha relación entre federalismo y democracia y el abandono de las posiciones clásicas —ejemplificadas en Riker— que incluían en el análisis comparado sistemas autoritarios con características federales (Riker, 1975). La razón es de peso: sólo la democracia constitucional puede garantizar los mecanismos del autogobierno, como ya había señalado Dahl (Dahl, 1986: 114). De esta suerte se apunta a la relación entre democracia y federalismo, tanto en sede normativa, como propone Kymlicka (Kymlicka, 1996), cuanto en el seno de los procesos de transición y consolidación democrática, los nacionalismos y las políticas de regulación de la multinacionalidad. De ahí la distinción clave entre dos lógicas históricas, políticas e institucionales diversas —a diferencia asimismo del modelo originario de Riker— la de los federalismos destinados a *Bringing together* varios estados en el seno de un Estado mononacional (USA, Alemania, Australia, Austria); y el federalismo diseñado para *Holding together* varias

naciones en el seno del mismo Estado (India, Canadá, España, Bélgica) (Linz, 1997; Stepan, 1997).

En segundo lugar, que la construcción de estados multinacionales, si bien compleja, no resulta imposible si se abandona el pseudoevidente *principio de las nacionalidades*: una nación un Estado, un Estado una nación (Linz, 1993: 368). Podríamos reformular el argumento como sigue: habida cuenta de que las naciones no son datos objetivos y naturales sino resultados de procesos de construcción nacional, en los que las instituciones desempeñan un papel constitutivo y no meramente expresivo, el federalismo se presenta como alternativa plausible a la lógica unilateral del nacionalismo soberanista. En efecto, la dinámica de este último aboca a un mecanismo de retroalimentación de demandas ascendentes y producción de identidades excluyentes, en mutuo refuerzo. Por el contrario, el federalismo multinacional permite conciliar las diferencias nacionales y sus demandas de autogobierno, la implementación de políticas públicas propias, con la común pertenencia estatal mediante la distribución de la soberanía, la participación en la política general, reforzando identidades superpuestas y posibilidades de espacios de tolerancia, pluralismo y solidaridad. Este proceso, sin embargo, dista de ser unidireccional, el federalismo en cuanto proceso posee unas ineludibles dimensiones de conflicto y tensión institucionalmente inducidas, toda vez que las mismas instituciones que promueven la cooperación, la tolerancia y el pluralismo pueden amparar comportamientos estratégicos desleales y secesionistas (MacGarry & O'Leary, 1993: 32; Linz 1997: 28).

Considerado desde esta perspectiva dinámica, interrelacional y procesual, el federalismo como modelo eficiente de institucionalización democrática de Estados plurinacionales se articula en torno a una serie de dimensiones ora sistémicas, ora referidas a los actores. Entre las primeras, A) de índole institucional, han de mencionarse: 1) división vertical de poderes con ámbitos competenciales de decisión sustantivos y amplios espacios de intergubernamentalidad; 2) elecciones no concurrentes (generales, regionales) que generan electorados diferenciados y mayorías diversas; 3) mecanismos de cooperación (senado, conferencias sectoriales), y 4) mecanismo judicial de garantía y control. Éstas, a su vez, inciden decisivamente sobre B) los actores en presencia; a saber: 1) sistema complejo de partidos y sus estrategias, configurado por el sistema de partidos estatal y sus variaciones regionales, así como los sistemas subnacionales de partidos en algunas comunidades o regiones; 2) cultura política pluralista de identidades superpuestas y compartidas.

Sobre todos y cada uno de estos factores comienza a existir en el ámbito de la Ciencia Política española una producción estimable de la que constituyen buena muestra, entre otros, los tres libros que aquí nos ocupan. Con ella la atención se ha desplazado, definitivamente, de los problemas formales y taxonómicos de etiquetado del Estado de las autonomías como federal —resuelto afirmativamente, por lo demás, en la mayoría de los análisis comparados contemporáneos (Elazar, 1995; Watts, 1996; Linz, 1997, y Lane & Ersson, 1999)— a la dinámica política, gubernamental y administrativa de «federalización» (Moreno, 1997: 122) del Estado de las autonomías.

En lo que atañe al autogobierno, el volumen de Agranof y Bañón se aleja del debate formal en torno a la delimitación competencial y los conflictos jurisdiccionales, para discurrir por cauces más sustantivos. Y ello no porque se desatienda la centralidad de las antedichas dimensiones, especialmente en los primeros años de vigencia del Estado de las autonomías, sino porque se consideran no el origen sino el *resultado* del modelo de relaciones intergubernamentales que va fraguando progresivamente en la relación entre los diversos actores (Agranof y Bañón, 10).

La contribución de Joan Subirats sintetiza el resultado de la primera fase de la investigación por él mismo coordinada, al frente del equipo de rendimiento autonómico (ERA), que con más detalle fue dado a conocer por la Fundación Encuentro en su informe *España 1996* (Subirats, 1997) y aborda la substantivación de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales empleando indicadores diversos. Así, entre otros, la producción legislativa de las CA, el perfil de las elites políticas (gobiernos y parlamentos autonómicos), la estructura organizativa y recursos humanos de las Administraciones autonómicas, así como la percepción del rendimiento autonómico, mediante la explotación del banco de datos del CIS y la realización de entrevistas en profundidad a elites regionales. Conjuntamente con la constatación de lo sustantivo del autogobierno de las autonomías, la presencia de diversos problemas de mimetismo en la construcción administrativa, los muy diversos grados de producción e innovación legislativa, etc., se apunta en el estudio al factor de incertidumbre e indefinición de la evolución del Estado de las Autonomías. La postulación de un modelo federal de tipo cooperativo, inspirado en países mononacionales, sin embargo, suscita no pocos recelos en amplios sectores del electorado y las elites las comunidades autónomas subnacionales, que lo contemplan como un instrumento de homogeneización y neocentralismo (Subirats: 178).

La contribución de Agranoff y Ramos, a partir de la constatación de la densidad alcanzada por los ámbitos de decisión de autogobierno, se centra en la dinámica relacional de los diferentes niveles. Así, no sólo se analizan en detalle los principales elementos institucionales de las relaciones intergubernamentales del Estado autonómico, sino que se presta atención al proceso de construcción del autogobierno y el gobierno compartido. En este último sentido, la atención a la labor del Tribunal constitucional —tanto en lo que atañe a la noción del concepto de autonomía, como capacidad de decisión última en relación con una competencia dada (sentencia LOAPA), cuanto a la posibilidad de intervención del gobierno central en materias de interés general, como educación o sanidad— se complementa con la atención a las políticas de los sucesivos gobiernos. En este orden de cosas, se subraya cómo la etapa de homogeneidad y reducción de diferencias promovida por el PSOE y fijada en el Pacto autonómico de 1992, con el antecedente del Acuerdo autonómico de 1981 en tiempos del gobierno UCD, sería sucedida por otra de mayor bilateralismo a partir de 1996, cuando CiU, PNV y CC obtuvieron beneficiosos acuerdos con el PP a cambio de su apoyo parlamentario. Estos mecanismos de negociación *bilateral* se revelarían, en todo caso, según los autores, más decisivos que las débiles instancias de cooperación existentes: el Consejo de política fiscal y financiera o las conferencias sectoriales.

El papel que a la Administración central compete en el proceso de redefinición federal del Estado de las Autonomías es abordado en la contribución de Bañón y Tamayo. En «El nuevo papel de la Administración central en el modelo de las relaciones intergubernamentales» los autores, de acuerdo con la perspectiva que aún todo el volumen, se centran en las influencias e interacciones reales que, más allá de la estructura formal, la competencia legal o la financiación, desempeña una profundamente redefinida y «descentrada» Administración central. La inserción en una estructura compleja de intermediación entre la UE y las administraciones autonómicas implica una reorientación tanto de sus fuentes de legitimidad como de su funcionalidad. En este último sentido, los autores abordan de modo detallado los nuevos papeles de la Administración central del Estado, bien como referencia de comportamiento administrativo, bien por su posición clave en las redes de las relaciones intergubernamentales y su intermediación con la UE. En general, el conjunto de papeles emergentes de la Administración central y su conexión funcional muestran un deslizamiento de sus roles clásicos de proveedora de servicios, de negociación interorganizativa y de gestión de acuerdos sobre prioridades de actuación, hasta convertirse, a través de una suerte de «reinención del centro», en instancia promotora, proveedora indirecta y evaluadora. Los autores abordan las peculiares estrategias sin estrategia, en razón de la fragmentación y heterogénea superposición de aparatos administrativos (de modo no infrecuente dotados de objetivos contrapuestos) en la Administración central, apuntando de pasada lo que constituirá indispensable objetivo de análisis futuros: el cambio de cultura organizativa emergente en la redefinida Administración central del Estado.

Al hilo del análisis del proceso de institucionalización federal del Estado de las autonomías de todos estos autores, dos problemas resaltan con especial nitidez. En primer lugar, la ausencia de mecanismos estables de cooperación. Si federalismo es, por decirlo en feliz fórmula de Elazar: «autogobierno y cogobierno», este último, la implicación de las Comunidades Autónomas en la política general del Estado se muestra en extremo precario en la evolución del sistema. El creciente peso del bilateralismo ha exacerbado esta carencia gravemente disfuncional para la estabilidad del conjunto del Estado compuesto. En este orden de cosas puede afirmarse que el déficit de gobierno compartido —ausencia de Senado territorial, conferencias sectoriales estables, participación de las CA en la política internacional en temas de interés etc.— ha incentivado el conflicto y la escalada de demandas unilaterales como estrategia, así como la impugnación del modelo mediante ambiguas exigencias soberanistas, de autodeterminación o confederación en el discurso político nacionalista. Volveremos en breve al tema al referirnos a los actores, pero conviene detenerse brevemente en este extremo en sede de análisis institucional. En efecto, la lectura federal del Estado de las Autonomías no implica, como a veces se ha dicho en el debate político, un desbordamiento de la autonomía hacia excesivas cotas de autogobierno de las comunidades autonómicas. Por el contrario, la federalización asimétrica, esto es, multinacional del sistema, podría proporcionar no solamente un autogobierno más racionalizado y sustantivo, sino y sobre todo, dotarlo de estabilidad dinámica, que no de «cierre» que por defini-

ción ya hemos indicado resulta imposible. En efecto, el déficit federal del Estado de las Autonomías reside más en la carencia o infradesarrollo de los mecanismos de cooperación e implicación solidaria en el cogobierno, que en el techo competencial, la capacidad o garantías del autogobierno. En este sentido, la territorialización del Senado y su dotación de poderes legislativos sustantivos, por ejemplo, permitiría no sólo la coimplicación de los Gobiernos central y autonómicos en temas que afectan al sistema en su conjunto, sino, como ha insistido Colomer, el voto dual o dividido en el Senado y el Congreso de los Diputados, voto sofisticado que ampliaría la agenda y actuaría como una mayoría inclusiva compuesta de dos mayorías diferentes en cada una de las cámaras (Colomer, 1996, 1999).

Por otra parte, el deficitario saldo que desde la perspectiva de la competición política presenta el sistema, en modo alguno subsana las mencionadas carencias. En efecto, pese a que el elevado número de Comunidades Autónomas dificulta la concentración de poder en alguna de ellas y suministra en principio posibilidades de elección y el ejercicio, por decirlo en palabras de Tiebout, del «voto con los pies», la inmovilización de la población y el sistema centralizado de financiación sin apenas corresponsabilidad fiscal, generan un deturpado federalismo competitivo. Así, la competición con las otras comunidades es una suerte de *race to the bottom*, donde las reformas estructurales y las inversiones productivas, se sustituyen con excesiva frecuencia por parasitismo de la subvención, del flujo de recursos externos no recaudados por la propia Administración, cuando no en instrumentación clientelar del autogobierno, alumbrando administraciones paralelas. La competición política entre comunidades y entre éstas y el gobierno central para satisfacer las preferencias de sus electorados o las políticas de bienestar como instrumento de construcción de coaliciones, se ven así desincentivadas por el déficit institucional que afecta también a la dimensión competitiva.

En suma, este doble déficit institucional competitivo y cooperativo induce una peculiar dinámica mediante la que, en numerosas ocasiones, las Comunidades Autónomas no cooperan cuando sería beneficioso para todas que lo hicieran, compiten a menudo en formas a la baja harto cuestionables y, sin embargo, no compiten mediante emulación de sus políticas públicas cuando bien saludable resultaría hacerlo.

El segundo y llamativo déficit de la federalización del Estado de las Autonomías es el relativo a la dimensión del gobierno local, de la que se ocupa Carrillo en su contribución al libro compilado por Agranoff y Bañón. En efecto, «si el gobierno local perdió durante el franquismo el tren del Estado de Bienestar, apenas retoma uno de sus últimos vagones (Servicios sociales) con el Estado de las Autonomías» (Carrillo: 188). El reto es si los gobiernos locales seguirán anclados en sus funciones tradicionales o se incorporarán con rango decisional de gobierno y no meramente administrativo a las funciones del bienestar social.

Y vayamos ahora brevemente al ámbito de los actores en el proceso de federalización del Estado de las Autonomías. Ya hemos señalado que las elecciones diferenciadas o no concurrentes generan mayores oportunidades de expresión de preferencias y de ampliación de la agenda pública, así como diversos niveles de participación electoral que expresan el

valor cardinal, vale decir, la intensidad de las preferencias. Pero las elecciones no concurrentes ejercen a la vez un papel productivo de generación de preferencias regionales diferenciadas que se traduce en voto sofisticado dual, y facilitan la movilización política partidista sobre el eje nacionalismo/estatalismo.

En su contribución al libro publicado por el IVAP, Llera, Montero y Pallarés abordan la génesis y desarrollo de partidos de ámbito no estatal en España tanto en sus resultados electorales cuanto, y ello es, sin duda, lo más novedoso, en relación a las bases actitudinales subyacentes, a partir del sondeo CIS, 1992.

La eficacia institucional de las autonomías, con la aparición de nuevas arenas de competición y gobierno, se ha manifestado en la consolidación de las fuerzas nacionalistas en Cataluña y País Vasco, la aparición de una fuerza nacionalista sólidamente implantada en Galicia, y sobre todo, el surgimiento de PANEs con significativos niveles de implantación electoral en Comunidades carentes de conflictos nacionalistas históricos. De hecho, el índice de Hearl y Budge de voto regional, esto es, la relación entre voto a partidos subnacionales y estatales, es alto en casi todas las comunidades autónomas y uno de los más altos de Europa (Linz y Montero, 1999).

Resulta de especial interés que los autores, a la hora de dar cuenta de los factores de la consolidación o emergencia de los PANEs en España vayan más allá de la usual mención de los determinantes sociales, a saber, del *cleavage* territorial derivado de la plurinacionalidad del Estado, para proponer factores propiamente políticos, estratégicos e institucionales. Así, la mayor fuerza explicativa la ubican Pallarés, Montero y Llera en torno a un grupo de elementos que pueden anudarse en torno al concepto de Estructura de Oportunidad Política. En este sentido mencionan, ante todo, la nueva dimensión institucional de las comunidades autónomas y los adicionales *recursos* políticos disponibles para los actores que suponen, así como la aparición de *nuevas arenas* políticas autonómicas de competición. En segundo lugar, mencionan el *desalineamiento electoral* derivado ora de la recomposición del sistema de partidos, que proporciona bolsas de electorado disponibles para ser incorporados por los PANEs, cuanto del impacto de la desafección, propia de las sociedades capitalistas desarrolladas, de sectores del electorado respecto a fidelidades políticas tradicionales y el paso a primer plano de intereses particularistas e identitarios. Y en tercer lugar, en fin, y sobre ello han vuelto a insistir Linz y Montero recientemente (Linz y Montero, 1999), la dimensión estratégica de *disponibilidad de aliados* que faciliten la consecución de objetivos en la defensa de los intereses de la propia Comunidad (CiU, PNV, CC) o refuercen su protagonismo mediante el reconocimiento de interlocución en el seno de los nacionalismos históricos (BNG).

Todo esto ha incidido decisivamente sobre el sistema español de partidos, complejo resultante de la intersección de dos vectores: 1) el sistema de partidos de ámbito estatal, y sus variaciones regionales, a veces de relieve, y 2) los varios subsistemas nacionales de partidos. La explicación de la génesis de estos últimos requiere, empero, el abandono de criterios excesivamente parlamentarizados —à la Sartori— para dar cuenta de la dinámica de emergencia de partidos con creciente fuerza —más allá de los casos claros de Cataluña (Caminal, 1998)

y o País Vasco (Llera, 1996, 1998)— que configuran dimensiones de competición política e ideológica fundamental para el entero sistema como es el caso del BNG en Galicia (Rivera y otros, 1999) o CC en Canarias (Hernández Bravo de Laguna, 1990, 1998).

La presencia de elecciones no concurrentes y un sistema electoral poco proporcional, que dificulta la aparición de bisagras, genera una peculiar interacción entre los partidos de ámbito estatal y no estatal. Así, algunos partidos nacionalistas han podido simultanear un doble papel: a saber: 1) en el eje izquierda-derecha, de apoyo a políticas de centro-derecha a nivel central, a cambio de concesiones varias y sin asumir el costo de implicarse en el gobierno general, y mantener simultáneamente, 2) en el eje nacionalismo/centralismo, una posición amplia y elástica con extremos muy distanciados, una creciente escalada de demandas y un discurso de impugnación del Estado de las autonomías (Colomer, 1999; Linz y Montero, 1999).

Por ende, España es en la actualidad el único país europeo en el que concurren simultáneamente dos características singulares: que los únicos partidos con potencial de coalición son regionalistas y nacionalistas y, además, los más relevantes partidos con potencial de coalición tienen responsabilidades de gobierno autonómico. Linz y Montero han insistido al respecto, siguiendo los análisis de Strom, en la complementariedad entre las estrategias *office-seeking* en los gobiernos subnacionales, con las de *vote-seeking and policy-seeking* mediante el apoyo al gobierno minoritario central, sin aceptar corresponsabilidad gubernamental alguna. Así los partidos nacionalistas han podido «combinar lo mejor de los dos mundos: gobernar sus comunidades como partidos mayoritarios del sistema subnacional de partidos, y a la vez, presionar al gobierno central minoritario para realizar concesiones regionales, habida cuenta de que constituyen la única fuente posible de apoyo en el seno del sistema de partidos estatal» (Linz y Montero, 1999: 76).

Una vez más, los diferentes escenarios institucionales de las relaciones entre partidos han originado pautas de competición totalmente distintas. De un lado han reforzado la relación y la cooperación en el nivel central, a despecho de diferencias en torno a la política autonómica. De otro, los procesos de entendimiento en el Congreso de los Diputados no se trasladan a nivel regional donde, de la mano de discursos de superoferta, no sólo se cuestiona el Estado de las Autonomías invocando la autodeterminación, genéricas demandas de soberanía o postulando brumosas fórmulas confederales, sino negando incluso legitimidad territorial a las organizaciones regionales de los partidos de ámbito estatal (Moreno, 1997: 73; Linz y Montero, 1999: 77).

Esto remite, por último, al tipo de cultura política propia de los Estados federales. En efecto, los estados multinacionales democráticamente institucionalizados de modo federal requieren de identidades complejas, superpuestas, esto es, no excluyentes, de la propia de la nacionalidad o región y de la comunidad política más amplia. Pues bien, con base en la encuesta de 1992 y otros sondeos del CIS, Pallarés, Llera y Montero, así como Luis Moreno, muestran que ésta es precisamente la realidad actitudinal y valorativa de la mayoría de los españoles. Así, en lo que se refiere a la identidad regional/nacional subjetiva tres de cuatro españoles compatibilizan su identidad española y regional o subnacional, si bien con

notorias variaciones. En Canarias, Galicia, Baleares, Cataluña, Navarra y País Vasco, se produce un nivel más elevado de identidades compartidas pero preferentemente subnacionales. Y en el País Vasco (20%) y Cataluña (15%) se ubican los mayores porcentajes de identificación subnacional exclusiva.

Resulta de interés la constatación de que, pese a que el porcentaje de identificación exclusivista o preferente es muy superior entre los votantes de los PANEs, sea asimismo muy significativo el elevado porcentaje de los electorados de CiU, PNV y BNG que poseen identidad compartida española/subnacional: más de un 30% en los tres casos (Llera, 1999; Cabrera y Rivera, 1998). Lo cual debe ponerse en relación con la conceptualización como *nación* o *región* de las nacionalidades históricas respectivas. En efecto, muchos votantes —entre el 40 o 30% según los casos— de los PANEs respectivos consideran a su país como «región» y no como «nación».

Asimismo, se constata una sólida base político-cultural para la federalización del Estado de las autonomías en la expresión de preferencias por el modelo de Estado: el Estado de las autonomías goza de un 40% de apoyo y un 25% reclama más autonomía. También aquí resalta la articulación plural de espacios electorales de los partidos nacionalistas, pues buen número de votantes del PNV como CiU o BNG se consideran satisfechos con la autonomía actual o reclaman «más autonomía». En lo que a la imagen de los diferentes partidos atañe, resulta de interés el hecho de que incluso los votantes de partidos estatales, en lo que se refiere a la defensa de los intereses particulares, se identifican con los PANEs, lo que expresa un nada desdeñable potencial de volatilidad dual o de realineamiento. Por lo demás, la dualidad de voto se alimenta esencialmente de la dualidad de referente partidista para las imágenes y los electores más proclives a la volatilidad son aquellos que en mayor medida expresan dualidad en sus imágenes del partido (Pallarés, Montero, Llera: 234). Queda, en fin, como tarea pendiente la realización de estudios longitudinales que muestren cómo afectan las variaciones en las dimensiones institucionales y estratégicas en el curso del tiempo a esta disposición actitudinal y valorativa de los españoles hacia los partidos y las instituciones.

De esta suerte, la configuración institucional del Estado de las Autonomías, con su sustantividad de autogobierno y su déficit de mecanismos cooperativos, ha propiciado un nacionalismo estructuralmente inducido de raíz estratégica e inicialmente coyuntural que otorga una inestabilidad y tensión añadidas al sistema. La estabilización dinámica, que no cierre, del mismo requiere la consolidación de una cultura política de la diferencia, la tolerancia y las identidades superpuestas que cimente los lazos de unidad en la diversidad, claves para el funcionamiento del Estado plurinacional y la solidaridad propia del Estado de Bienestar. Pero ello requiere abandonar, como sugieren estos últimos autores, una perspectiva en exceso objetivista y cristalizada de los valores y las actitudes nacionalistas como algo dado que se remonta a las noches de los tiempos, para aprehenderlos como el resultado abierto y en cambio lento, pero permanente, de la interacción entre actores e instituciones. Requiere asimismo las reformas estructurales cooperativas que vía Senado territorial, corresponsabilidad fiscal, participación en política internacional etc. incentiven ámbitos de negociación multilateral y estra-

tegas de solidaridad las cuales, acomodando a los diferentes nacionalismos en presencia, doten asimismo de confianza y lealtad al sistema, estructuralmente inducidas, y dificulten que comportamientos estratégicos coyunturales de partidos estatales o PANEs erosionen unilateralmente el naciente sistema, siempre en difícil equilibrio, de autogobierno y cogobierno.

Bibliografía

- Agranoff, R., y R. Bañón. 1998. *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: IVAP.
- Banting, K. G. «The welfare State as statecraft: territorial politics and Canadian social policy», en Pierson & Leibfried, *European social policy*. Washington: Brooking.
- Bednar, J., W. Eskridge y J. Ferejohn. 1997. «A political theory of federalism», Stanford and Georgetown pro ms.paper.
- Brubaker, R. 1996. *Nationalism reframed*. Cambridge: CUP.
- Hernández Bravo de Laguna, Juan. 1998. «El insularismo canario: caracterización política, ofertas electorales y resultados», *Papers*, (1990): 33.
- Cabrera, J., y J. M. Rivera. 1998. *Barómetro Gallego 1998*. Santiago: Facultad de Ciencias Políticas.
- Caminal, M. 1998. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Colomer, J. 1999. «The Spanish "State of Autonomies": non-institutional federalism», en P. Heywood, ed., *Politics and policy in democratic Spain*. London: Frank Cass.
- Colomer, J. 1999. «Las instituciones del federalismo». Unpublished paper, Georgetown U. (en este mismo número de la RECP).
- Dahl, R. 1986. «Federalism and the democratic process» en *id.*, *Democracy, liberty and equality*. Oslo: Norwegian U. Press.
- Dowding & King. 1995. *Preferences, institutions and rational choice*. Oxford: Clarendon.
- Elazar, D. 1995. «From statism to federalism: a paradigm shift», *Publius*, 25:2.
- González, P. 1999. «Federalism, welfare, and equality», CEACS Juan March.
- Gurr & Harff. 1994. *Ethnic conflict in world politics*. Boulder: Westview Press.
- Guibernau, M. 1996. *Los nacionalismos*. Barcelona: Ariel.
- Kymlicka, W. 1996. «Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo». Madrid: *Revista Internacional de Filosofía Política*, 7: 20-54.
- Lane & Ersson. 1999. *Political institutions and their consequences*. London: Routledge.
- Linz, J. 1993. «State building and nation building», *European Review*, 1:4.
- Linz, J. 1994. «Multinationalism, pluralism and democracy», IPSA paper XV World Congress.
- Linz, J. 1995. «Plurinacionalismo e democrazia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXV, 1.
- Linz, J. 1997. «Democracy, multinationalism and federalism» *Working paper*, 103. CEACS Juan March.

- Linz and Montero. 1999. «The party systems of Spain: old cleavages and new challenges», *Working paper*, 138. CEACS Juan March.
- Linz and Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: J. Hopkins.
- Llera, F. 1988. «Continuidad y cambio en el sistema de partidos vasco», *Revista de Estudios Políticos*, 59.
- Llera, F. 1994. *Los vascos y la política*. Bilbao: UPV.
- MacGarry & O'Leary 1993. *The politics of ethnic conflict regulation*. London: Routledge.
- Máiz, R. 1997. «Nacionalismo y movilización política», en *Zona Abierta*, 79.
- Máiz, R. 1999. «Nationalism, federalism and democracy in multinational states», en W. Safran and R. Máiz, eds., *Identity and territorial autonomy in plural societies*. London: Frank Cass.
- Moreno, L. 1997. *La Federalización de España*. Madrid: S. XXI.
- Pierson, P. 1995. «Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy», *Governance*, 8:4.
- Requejo, F. 1998. *Federalisme per a qué?* Valencia: 3 i 4.
- Riker, W. 1964. *Federalism*. Boston: Little Brown.
- Riker, W. 1987. *The development of American federalism*. Boston: Kluwer
- Rivera, J. M. et al. 1999. *O sistema galego de partidos*. Xerais: Vigo.
- Rose-Ackerman, S. y J. Rodden. 1997. «Does federalism preserve markets?» *Virginia Law Review*, vol. 83, 7: 1521-1572.
- Scharpf, F. 1988. «The joint decision trap», *Public Administration*, 66.
- Scharpf, F. 1997. *Games real actors play*. Boulder: Westview Press.
- Stepan, A. 1997. «Toward a new comparative analysis of democracy and federalism», IPSA paper XVII World Congress.
- Stepan, A. 1998. «Democrazia e federalismo», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXVIII, 1.
- Stavenhagen, R. 1996. *Ethnic conflicts and the nation state*. London: MacMillan.
- Subirats, J. 1997. «15 años de experiencia autonómica. Un balance», en *Informe España 1996*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Tamir, Y. 1993. *Liberal nationalism*, Princeton U. Press.
- Weingast, R. et al. 1995. «Federalism, Chinese Style», *World Politics*. 48.
- Weingast, B. 1995. «The economic role of political institutions: market-preservius federalism and economic development», *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 11, 1: 1-31.

RAMÓN MÁIZ

Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela. Sus grupos de trabajo son teoría política, nacionalismo, federalismo y políticas de represión étnica.