

Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España

MÓNICA MÉNDEZ LAGO

Universidad de Murcia



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 232
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2004

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.es>
© Mónica Méndez Lago
Diseño: Toni Viaplana
Impresión: a.bís
Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona
ISSN: 1133-8962
DL: B-42.028-04

Introducción¹

La organización de los partidos políticos es a la vez un tema de investigación antiguo y novedoso dentro de la Ciencia Política. Es un tema antiguo si se piensa que los padres fundadores de la disciplina dedicaron buena parte de su trabajo al estudio de los partidos². Sin embargo, aparte de la cuestión de la democracia interna, otros temas como la estructura organizativa, el funcionamiento y el desarrollo de la vida interna de la vida de los partidos han sido relativamente poco explorados. Recientemente diferentes autores han retomado esta cuestión³, desarrollando investigaciones para avanzar en el entendimiento de la forma en la que los partidos construyen y desarrollan sus organizaciones.

Dentro de ese conjunto de temas, uno de los que ha sido poco estudiado es la manera en la que el entorno institucional en el que operan los partidos influye en las decisiones acerca de las formas óptimas de organización, y las consecuencias que distintas formas de organización tienen para los partidos políticos que las adoptan y para el conjunto del sistema político. Este trabajo explora esta relación, concretamente la forma en la que las estructuras políticas de corte federal influyen, por un lado, en el formato del sistema de partidos, y por otro en la estructura y funcionamiento interno de los partidos individualmente considerados. Se analiza la interacción entre federalismo y partidos en dos sistemas políticos, Canadá y España. Canadá es un sistema federal desde su constitución como Estado, aunque, como se desarrolla en el presente trabajo, las características de sus estructuras políticas federales se han transformado notablemente a lo largo del tiempo. Está compuesto por diez provincias, que constituyen las unidades políticas básicas, junto con los territorios del Noroeste, Yukon y Nunavut. Estas provincias y territorios pueden agruparse en regiones que no tienen un contenido político, sino que resumen una trayectoria histórica y características culturales comunes⁴. La sociedad canadiense está dividida por *cleavages* lingüísticos (que separan a los francófonos, residentes fundamentalmente en Québec, de los anglófonos), regionales/nacionalistas, religiosos y económicos. A

estos *cleavages* tradicionales se han añadido otros propios de una sociedad receptora de una inmigración de procedencia variada.

En los últimos treinta años se ha puesto en cuestión la forma que debía adoptar el federalismo canadiense. El conflicto surgió de las insatisfacciones expresadas por Québec respecto a su situación en el estado canadiense, pero en la actualidad el debate sobre el diseño de la federación se ha extendido al resto de las provincias. En este trabajo se explora la forma en la que se ha desarrollado el sistema de partidos y los partidos políticos canadienses y la medida en la que este desarrollo responde, por una parte al entorno institucional federal y su evolución, y por otra, a la complejidad de los *cleavages*.

El estudio del desarrollo del binomio federalismo-partidos políticos canadiense puede ser ilustrativo para reflexionar acerca de la evolución del mismo binomio en España. La sociedad española también se caracteriza por estar atravesada por *cleavages* socioeconómicos, regionales y lingüísticos. Se trata, además, de un ejemplo de tránsito de estado centralista a una configuración descentralizada del poder, el Estado de las Autonomías, que progresivamente ha evolucionado hasta ser calificados por algunos autores como un estado cuasi-federal, aunque nominalmente no lo sea (Moreno, 1997; Aja, 1999). A diferencia del caso canadiense, en España el desarrollo del sistema de partidos tras la dictadura y el del Estado de las Autonomías han sido procesos prácticamente simultáneos. En este trabajo se analiza la evolución e interacción de ambos procesos y se plantean posibles desarrollos futuros a la luz de la experiencia canadiense.

El federalismo y los partidos políticos: una aproximación analítica

Ni la literatura sobre el funcionamiento de los sistemas políticos federales, ni la que analiza la organización de partidos políticos y sistemas de partidos han prestado mucha atención a la interacción entre estos elementos. Se trata de una relación de doble dirección. Por una parte, el tipo de sistema(s) de partidos influye en la manera en la que se diseña y

funciona un entramado institucional (federal). Por otra parte, una vez en funcionamiento, el entorno institucional en el que operan los partidos influye en su forma de organizarse, así como en la manera en que se modela un sistema de partidos a lo largo del tiempo.

En lo que concierne a la primera cuestión, Riker (1964) atribuye una gran importancia al sistema de partidos a la hora de explicar el grado de centralización de la toma de decisiones, y en general, del funcionamiento de los sistemas políticos federales. A este tipo de relaciones causales pertenecen asimismo las reflexiones acerca de la medida en que los partidos políticos pueden contribuir a la integración política de un Estado mediante su presencia en diferentes zonas del territorio (Elkins, 1991: 8).

La segunda dirección de causalidad se refiere a la medida en que los partidos diseñan sus estrategias, estructuras organizativas y políticas para que sean óptimas a las características en un entorno institución, en este caso federal o con un alto grado de descentralización política. La dificultad de analizar esta cuestión reside en que hay muchos otros aspectos relativos al entorno institucional, tales como el sistema electoral, la legislación sobre financiación de partidos, que influyen en la forma en la que los partidos se organizan y diseñan sus estrategias, de manera que resulta complicado aislar la influencia específica del tipo de organización territorial del poder.

La influencia de las estructuras federales en los sistemas de partidos y en las organizaciones partidistas

El impacto sobre los sistemas de partidos

Las soluciones institucionales de tipo federal son frecuentes en sociedades segmentadas por fuertes *cleavages* etnolingüísticos y culturales, con larga trayectoria histórica, que suelen coincidir con otras divisiones económicas y sociales. En estos sistemas políticos es frecuente encontrar sistemas de partidos en los que existen formaciones de corte nacionalista o regionalista, que representan los intereses de una o varias regiones. Por tanto, en los sistemas federales en los que existan

diferencias importantes entre regiones (o, en rigor, entre estados), éstas tenderán a trasladarse al sistema de partidos mediante la existencia de partidos que defiendan los intereses de regiones o estados concretos.

En consecuencia, un primer objeto de atención será el formato que han adquirido los sistemas de partido en Canadá y España y la medida en que los intereses regionales han sido defendidos por partidos de ámbito estatal o por partidos de ámbito regional o provincial. En este caso resulta evidente la doble causalidad, dado que el diseño institucional federal en muchas ocasiones es una respuesta a la presión ejercida por estos partidos regionalistas o nacionalistas. No obstante, incluso cuando la configuración federal es el resultado de un sistema de partidos preexistente, los rasgos de éste se pueden ver reforzados o modificados una vez esté en funcionamiento el estado federal. Un caso paradigmático en este sentido es Bélgica, que se convirtió en un Estado federal en 1993. En buena medida, el proceso de federalización fue la respuesta a los *cleavages* preexistentes, reflejados en la configuración del sistema de partidos. Ahora bien, una vez realizada la reforma, las nuevas estructuras institucionales de corte federal están teniendo efectos sobre la configuración del sistema de partidos belga (Méndez Lago, 1995; Deschouwer, 1996).

El Cuadro 1 resume el tipo de cuestiones en las que se va a centrar la atención en lo que se refiere al estudio de la interacción entre estructuras federales y sistemas de partido, por un lado, y en las organizaciones de partido, por otro.

Cuadro 1
Estructuras institucionales federales y su influencia en los partidos y sistemas de partidos

En los sistemas de partidos

- ? ? Configuración de sistemas de partidos distintos en cada nivel de gobierno
- Existencia de partidos de ámbito sub-federal/sub-estatal
- Variación en las características de la competición electoral:
 - ?? Estructura de la competición (oferta diferente en función de la provincia/Comunidad Autónoma/estado federado y distinta en cada ámbito de gobierno.

?? Estado de la competición: niveles de "competitividad"
electoral variables

Variación en la interacción entre los partidos: política de alianzas y
coaliciones distinta según nivel de gobierno

En las organizaciones partidistas

? ? Descentralización en el funcionamiento de las organizaciones de
partido en tres ámbitos:

?? Organizativo (estructuras organizativas, sedes, afiliados,
personal, organización de campañas electorales,
financiación, etc.)

?? Programático/políticas públicas

?? Estrategias electorales y alianzas

Elaboración propia

La influencia sobre las organizaciones de partido

La estructura organizativa y el funcionamiento de los partidos individualmente considerados es previsible que presente características específicas en los sistemas federales (o con un grado elevado de descentralización política), especialmente en el caso de los partidos que están presentes en todo el territorio estatal.

En los sistemas federales las unidades constitutivas de la federación son arenas políticas con entidad propia. Tienen instituciones de autogobierno, competencias que ejercer, y recursos que distribuir entre diferentes prioridades políticas. Así, los sistemas políticos federales ofrecen espacios para la toma de decisiones (semi) autónomas en los que los dirigentes gozan de oportunidades especiales para responder a electorados distintos, algo que no ocurre en los estados unitarios (Chandler y Chandler, 1987). La existencia de diferentes tipos de elecciones pueden dar como resultado una diferenciación en los programas y las estrategias de los partidos, con el fin de poder atender a distintos electorados. A su vez, esto puede dar lugar a un número elevado de situaciones en las que la política central de un partido choque con su estrategia a nivel regional. En definitiva, un alto grado de descentralización política puede generar presiones contradictorias sobre los dirigentes de las organizaciones regionales de los partidos, que por un lado han de responder y defender los intereses de sus regiones, pero por otro deben

actuar según lo acordado por la ejecutiva nacional/federal de su partido. Si las unidades sub-estatales son muy diferentes entre sí, aumentará la heterogeneidad de intereses. Llevando este argumento al extremo, podría darse el caso de sistemas federales en los que desapareciera la necesidad de que los partidos diseñasen una estrategia unificada para todo el Estado⁵.

Resumiendo lo expuesto hasta ahora, la combinación de unidades territoriales autónomas con su propio proceso electoral, competencias e instituciones políticas ofrece un conjunto de incentivos para que se produzca una descentralización en el funcionamiento de los partidos, tanto en lo que se refiere a su estructura y organización interna, como a sus estrategias y políticas. Este incentivo para la descentralización coexiste con otros que, presumiblemente, promueven la centralización interna en el funcionamiento de los partidos, como, por ejemplo, el hecho de que las campañas electorales se basen fundamentalmente en mensajes transmitidos a través de medios de difusión de ámbito estatal como la televisión.

El problema de estudiar la descentralización dentro de los partidos políticos es que puede adoptar muchas formas y ser tan complicada de evaluar como la propia descentralización del sistema político. Para realizar esta tarea conviene dirigir la atención al análisis de la distribución interna de los recursos, a la descentralización de la toma de decisiones, y a evaluar la autonomía de las estructuras organizativas de los partidos presentes en las sub-unidades territoriales (se denominen éstas como se denominen), respecto a la organización central (federal) del partido.

Smiley (1987) utiliza el término "integración vertical" para referirse a la descentralización en el funcionamiento de los partidos y de los sistemas de partidos. En el caso de los partidos, distingue dos tipos ideales de partidos, el modelo "integrado" y el modelo "confederal", dependiendo de las relaciones que se establezcan entre las organizaciones de partido de ámbito estatal y las de ámbito sub-estatal. Tal y como aparece en la segunda mitad del Cuadro 1, se proponen tres ámbitos de análisis para evaluar el grado de integración vertical de un partido político. El Cuadro 2

desarrolla estos tres ámbitos con más detalle. El primero de ellos es el organizativo, en el que se incluyen cuestiones como las propias estructuras territoriales de los partidos y el grado de coordinación entre ellas, el grado de centralización en la toma de decisiones, y en aspectos más puramente organizativos como las sedes de los partidos, los afiliados, el personal, la organización de campañas electorales y la financiación. En los partidos políticos con alta integración vertical hay una intensa colaboración entre diferentes niveles territoriales de la organización, generalmente basada en la existencia de normas y reglas que facilitan dicha colaboración.

Un segundo elemento a tener en cuenta es el que se refiere a los programas y las políticas que defienden los partidos en cada nivel de gobierno. En un partido con integración vertical elevada la oferta programática de los partidos tenderá a ser similar en los diferentes niveles de gobierno, mientras que en los de integración vertical escasa la homogeneidad programática resultará más difícil de mantener. Por último, otro aspecto muy ligado al anterior se refiere a las estrategias electorales y a la política de alianzas de un partido. En los partidos con integración vertical elevada las diferentes unidades territoriales desarrollan estrategias electorales dirigidas a grupos sociales similares y establecen alianzas pre-electorales o coaliciones con los mismos "socios" independientemente del nivel de gobierno de que se trate. Cuando la integración vertical es escasa hay una mayor heterogeneidad en este ámbito, como resultado de la mayor autonomía de cada unidad territorial de un partido para decidir sobre estos aspectos en función de las características de la competición electoral y partidista en cada territorio.

Cuadro 2
Grado de integración vertical de los partidos

	Integración vertical elevada	Escasa integración vertical (modelo "confederal")
<i>Organización:</i>		
Estructuras organizativas	v Las organizaciones sub-federales están ligadas formalmente a la federal	v Lazos formales escasos o incluso inexistencia de los mismos
Afiliados	v Procesos de afiliación y	v Afiliación separada para

Personal	censos únicos v Organizaciones federales y sub-federales comparten personal	cada tipo de organización v Personal propio de cada organización
Campañas electorales	v Colaboración entre los dos niveles en cada tipo de convocatoria	v Cada organización se centra en la preparación de campaña de su nivel de gobierno
<hr/> <i>Políticas y programas:</i>		
	v Proyectos y ofertas políticas uniformes en el territorio v Existen mecanismos para facilitar una posición común	v Autonomía de las organizaciones sub-estatales y de la organización federal para establecer programas y prioridades políticas
<hr/> <i>Estrategias electorales y de coalición:</i>		
Estrategias electorales	v Similares en el nivel federal y en el sub-federal (diseñadas desde el nivel federal)	v Variación según nivel de gobierno v Diseñadas en cada nivel de gobierno (en el federal y en cada unidad sub-federal)
Alianzas y coaliciones	v Similar en el nivel federal y en los sub-federales v Decisión centralizada o con el consentimiento de la dirección federal	v Diferente según nivel de gobierno v Las organizaciones en cada nivel tienen autonomía de decisión
<hr/> Elaboración propia a partir de la caracterización de Smiley (1987)		

Hasta ahora se ha asumido que todos los sistemas políticos de corte federal proporcionan el mismo tipo de incentivos a los partidos políticos. Sin embargo, Chandler y Chandler (1987) sostienen que contemplar la descentralización política como un fenómeno uniforme no permite desarrollar hipótesis verificables en cuanto al tipo de incentivos que ofrece a los partidos a la hora de diseñar sus organizaciones y estrategias. Como se sintetiza en el Cuadro 3, estos autores proponen distinguir entre el federalismo *jurisdiccional* y el *funcional*. El *federalismo jurisdiccional* se caracteriza por una división de competencias nítida entre niveles de gobierno, cada uno de los cuales se encarga de desarrollar competencias en ámbitos diferentes y claramente delimitados. Por el contrario, el principio por el que se guía el *federalismo funcional* es la división del trabajo en el desarrollo de las mismas competencias políticas, esto es, los

distintos niveles de gobierno son responsables de las distintas fases de una misma política.

Estos autores sugieren que, si bien el *federalismo jurisdiccional* amplía los incentivos a los altos cargos políticos para explotar los conflictos regionales y favorece la creación de estructuras organizativas de los partidos paralelas en cada nivel de gobierno, el *federalismo funcional* favorece la integración entre las ramas territoriales de una única organización. En sistemas próximos al modelo *funcional*, la necesidad de una coordinación y cooperación en el proceso político ofrece fuertes incentivos para coordinar las posiciones políticas y, en definitiva, para desarrollar una conducta homogénea en distintos niveles territoriales de los partidos. Como consecuencia de ello, es probable que los altos cargos regionales de los partidos estén muy integrados en la organización federal, y que tengan un papel activo en ella.

Cuadro 3
Tipos de federalismo e impacto en el funcionamiento de los partidos políticos

	Características	Impacto sobre los partidos
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> ⌘ División del trabajo entre diferentes niveles de gobierno en el desarrollo de las mismas competencias ⌘ Intensa colaboración entre niveles de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ⌘ Partidos verticalmente integrados
Jurisdiccional	<ul style="list-style-type: none"> ⌘ División de competencias entre niveles de gobierno ⌘ Poca colaboración entre diferentes niveles de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ⌘ Partidos con escasa integración vertical

Elaboración propia a partir de las ideas de Chandler y Chandler (1987)

Por el contrario, en los sistemas federales (o altamente descentralizados) en los que hay una división clara de competencias para uno u otro nivel de gobierno (modelo jurisdiccional) se reducen los incentivos para el diseño y ejecución de una estrategia organizativa coherente en todo el Estado. En este tipo de sistemas existen incentivos para apartarse de las directrices ofrecidas por las autoridades centrales del partido y los recursos escasos de que disponen las autoridades centrales

para hacer que las federaciones se ciñan a las estrategias diseñadas en el órgano central de los partidos.

En las páginas siguientes se aplicarán las consideraciones realizadas en este epígrafe al estudio del impacto de las estructuras políticas federales en los partidos políticos canadienses y españoles.

Federalismo y partidos políticos en Canadá

El desarrollo del federalismo en Canadá

Canadá es un sistema federal desde su origen como Estado independiente en 1867. Sin embargo, el funcionamiento del federalismo y, concretamente, las relaciones entre el gobierno federal y las provincias no han permanecido constantes. El equilibrio de poder entre el gobierno central y las provincias ha pasado por fases de predominio de uno y otro. En un artículo en el que se examina la evolución de las relaciones entre el gobierno central y las provincias, Cody (1977) señala la existencia de cuatro fases. En la primera fase el gobierno central era claramente predominante sobre las provincias. Seguidamente se produjo un desplazamiento del centro de gravedad hacia las provincias, tras una serie de sentencias judiciales que favorecieron dicho desplazamiento.

Hacia los años veinte se produjo un nuevo movimiento pendular, esta vez en favor del gobierno central, que adquirió protagonismo en la época de la Gran Depresión de 1929. La necesidad de fondos económicos y la puesta en marcha de políticas sociales hizo que los gobiernos provinciales dependieran económicamente del gobierno federal, y dio a éste mayor protagonismo. El gobierno dotaba de financiación a las provincias con la condición de que fuera gastado en determinadas partidas.

Hacia la década de 1950 el péndulo cambió nuevamente de orientación, al reforzarse el poder de las provincias. Se cambió el sistema de financiación y el modelo fiscal. La financiación condicional fue sustituida por programas de financiación compartida entre el gobierno federal y las provincias. Era la etapa de desarrollo del *federalismo cooperativo* en el que, a pesar del mayor protagonismo de las provincias con respecto a

fases anteriores, seguía existiendo un claro predominio del gobierno federal (Cody, 1977: 66-67; Cameron y Simeon, 1999: 15-16). En ese momento se fueron desarrollando en Québec demandas de autogobierno. Sus elites políticas reclamaban tener la posibilidad de desmarcarse “*opt-out*” de algunas políticas federales. También desarrollaron demandas propias las provincias del Oeste (Alberta y British Columbia).

Las décadas siguientes (años 1960 y 1970) se caracterizaron porque se incrementó la conflictividad entre las provincias y el gobierno federal. Comenzaba la etapa del *federalismo ejecutivo* (Cody, 1977: 70-71). Uno de los signos más evidentes del cambio en el tipo de interacción entre las provincias y el gobierno federal fue que se pasó de tener foros de encuentro entre ambas instancias en los que sólo participaban funcionarios, a que estas reuniones se celebraran entre políticos de alto rango. En resumen, las relaciones comenzaron a adquirir un claro matiz político. A partir de ese momento, la conferencia anual de Primeros Ministros de las diez provincias canadienses (*premiers*) pasó a convertirse en la institución más característica del *federalismo ejecutivo*. Richard Simeon (1972) identifica la emergencia de estas reuniones con un cambio que asemeja las relaciones entre el nivel de gobierno federal y el provincial con las relaciones diplomáticas, tal y como las que se desarrollan entre diferentes estados soberanos.

Durante la última parte de la década de los sesenta y la de los setenta Canadá experimentó un aumento de las tensiones intergubernamentales. El federalismo cooperativo de fases anteriores se convirtió en *federalismo competitivo* (Cameron y Simeon, 1999: 16). Las reuniones de los *premiers* provinciales fueron logrando cada vez más presencia en los medios de comunicación, siendo especialmente importante el hecho de que fueran televisadas, lo que fue creando un “público” para el conflicto intergubernamental. El seguimiento de lo que acontecía en dichas reuniones hizo que se convirtieran en un foro para alcanzar consenso, pero también para plantear disenso. Los líderes eran conscientes de que actuaban como portavoces de las demandas de las provincias y de que, además, contaban con medios de comunicación de masas que transmitían

directamente su actuación a sus respectivos públicos.

En esta fase no sólo había conflictos frecuentes entre gobiernos provinciales, o entre el nivel federal y el provincial, sino que comenzaron a plantearse desacuerdos fundamentales sobre la forma en la que estaba definido y funcionaba el sistema federal canadiense. Se abrió así una etapa, aún no concluida, que podría calificarse de "*federalismo cuestionado*", en la que el conflicto intergubernamental ha afectado a cuestiones constitucionales. Entre estas cuestiones destacan las demandas de Québec para ser reconocida como una sociedad distinta (*distinct society*), y para que dicho reconocimiento se tradujese en la posibilidad de no participar en algunos programas gubernamentales. La manifestación más extrema del descontento de Québec ha sido la realización de dos referéndum sobre la secesión y transformación en un Estado independiente, opción que no ha triunfado en ninguna de las dos convocatorias, pero que en la última ocasión (1995) fue derrotada tan sólo por una mínima diferencia de votos a favor de la permanencia de Québec en la Confederación.

El disenso sobre las bases del funcionamiento del Estado Federal se puso asimismo de manifiesto en diferentes oportunidades en las que se debatieron reformas constitucionales que incluyen la "repatriación" de la Constitución (que se realizó finalmente sin el consenso de Québec), la negociación del Acuerdo de Meech Lake y los acuerdos de Charlottetown. En la negociación de Meech Lake (1987) se plasmaron las demandas de Québec, pero finalmente no fue ratificado ya que se opusieron los parlamentos provinciales de Manitoba y Newfoundland. Cinco años después, los acuerdos de Charlottetown intentaron de nuevo integrar las demandas de Québec en una configuración de las relaciones federales y provinciales en Canadá, pero este pacto fue rechazado en referéndum en 1992. En Québec los electores consideraron insuficientes los contenidos del acuerdo, mientras que en las provincias del Oeste se rechazaba el trato de favor hacia Québec. Por otro lado, el electorado con su negativa planteaba el rechazo al proceso poco transparente que había conducido al acuerdo, a través de reuniones y negociaciones entre los primeros

ministros. La novedad de la década de 1990 fue que se cristalizó la resistencia de las provincias de habla inglesa a la dualidad y a la consideración distinta de Québec. En las provincias del Oeste esta oposición se unió al sentimiento de marginación por parte de los gobiernos federales, según esta opinión más enfocados a las dos provincias más pobladas: Ontario y Québec. En la actualidad sigue existiendo una lucha entre dos visiones del federalismo canadiense: una de corte igualitario para todas las provincias, que es la que apoyan las regiones anglófonas, especialmente las del Oeste del país, y otra de carácter asimétrico, que reconoce las particularidades de Québec⁶.

Los sistemas de partidos en Canadá

Una de las principales notas distintivas de Canadá es que existen dos tipos de sistemas de partidos: el federal, conformado por los partidos que compiten en las elecciones de ámbito federal, y los sistemas de ámbito provincial en cada una de las diez provincias que conforman el territorio canadiense. Aunque hay partidos de la misma familia ideológica presentes en la política provincial y en la federal, se trata, en general, de organizaciones formalmente diferentes. El propósito de esta sección es analizar la evolución del sistema de partidos canadiense para entender su configuración actual tanto en el nivel federal como en el provincial.

El sistema de partidos de Canadá en el momento de la creación de la Confederación en 1867 tenía una estructura claramente bipartidista. El Partido Liberal y el Partido Conservador eran las principales fuerzas del sistema. Se trataba de organizaciones de notables con una escasa presencia extra-parlamentaria, cuyo funcionamiento se basaba fundamentalmente en el patronazgo (Carty, 1991: 126). El predominio de los notables locales hizo que fuera difícil construir organizaciones nacionales con una cierta coherencia, coordinación y disciplina. El Partido Liberal y el Partido Conservador monopolizaban la competición electoral, consiguiendo resultados conjuntos cercanos al noventa por ciento de los votos. Carty señala que en esta época los partidos eran elementos integradores de las diferentes provincias, hecho que se reflejaba en

variaciones muy bajas en el apoyo electoral que conseguían en las diferentes zonas del país (véase la Tabla 9 del anexo). Las organizaciones locales de los partidos normalmente operaban tanto en la política provincial como en la federal. El solapamiento era casi absoluto y el electorado respondía a dicho solapamiento con un comportamiento electoral uniforme en convocatorias federales y provinciales (Carty, 1991: 128).

La sociedad canadiense experimentó transformaciones significativas durante los primeros años del siglo XX con los procesos de industrialización y urbanización. Los efectos de estas transformaciones sobre el sistema político se dejaron sentir después de la Primera Guerra Mundial, que es el momento en el que Carty fija el comienzo de una nueva fase de desarrollo del sistema de partidos que dura hasta los años 1960 (1991: 132). Durante este periodo las provincias del Oeste desarrollaron intereses propios, que cristalizaron en el surgimiento de nuevos partidos como el Partido Progresista. Este partido canalizó el descontento del Oeste, las demandas de las zonas rurales de Ontario y de las provincias de la costa Atlántica (*Maritimes*). Por otra parte, la adopción del sufragio universal en este periodo trajo como consecuencia el fin de las prácticas de control del voto. Además, la reforma del funcionariado hizo que los partidos tuvieran menos acceso al patronazgo, que hasta entonces había constituido uno de sus recursos más importantes de poder. Desaparecía así uno de los mecanismos que había hecho compatibles los intereses de los políticos del ámbito federal y provincial.

El dominio de los dos principales partidos y la alternancia entre ellos como partido en el gobierno como rasgos más característicos de la etapa anterior del sistema de partidos fueron sustituidos por el predominio Liberal, que se convirtió en la única organización partidista que podía abarcar la diversidad de intereses regionales que se estaban generando. Era el único partido que contaba con un apoyo significativo en Québec, y también avanzaba en las zonas del Oeste del país. En resumen, el Partido Liberal se convirtió en el partido de gobierno por excelencia.

El centro de las estrategias de los partidos se desplazó de los distritos electorales a las provincias. Se fueron desarrollando las organizaciones

extraparlamentarias de los principales partidos, que abrieron oficinas centrales en Ottawa. Estas organizaciones adquirieron una dimensión federal, aunque comenzaron a vislumbrarse los primeros signos de regionalización del sistema. Uno de los indicadores de este incipiente proceso era la creciente variación regional en el apoyo electoral de los partidos. Los partidos se estaban convirtiendo en los portavoces de intereses regionales en lo que Carty denomina "*regional brokerage*" (1991: 132).

La estructura de competición cambió con respecto a la etapa precedente. Mientras que los Liberales y los Conservadores continuaban estructurando la competición electoral en las provincias atlánticas, así como en Ontario y Québec, en el Oeste surgieron nuevos partidos, algunos de ellos con un marcado carácter de partido "protesta". Entre los nuevos partidos figuraba el movimiento de los Progresistas que se desarrolló a comienzos de los años veinte a partir de organizaciones de granjeros (*United Farmers*), con el propósito de canalizar los intereses de las zonas rurales, fundamentalmente de Manitoba, Saskatchewan y Alberta, y parte de Ontario. Con el tiempo este partido desaparecería y a principios de los años cuarenta uno de sus líderes se convertiría en el líder del Partido Conservador, que a partir de ese momento añadió el nombre del desaparecido partido al suyo, convirtiéndose en el Partido Conservador Progresista (Jackson y Jackson, 1998: 401).

Otro de los nuevos partidos era el Crédito Social (*Social Credit*), que expresaba el sentimiento de alienación de los que creían que los intereses de su región no habían sido recogidos en el programa de los Liberales. Su implantación se reducía prácticamente a la provincia de Alberta, y también acabó desapareciendo de la política federal (aunque permaneció como partido de ámbito provincial). El último de los nuevos movimientos relevantes de este periodo era la *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF), fundado por un amalgama de socialistas fabianos, marxistas, granjeros y trabajadores. Intentó establecer una coalición de apoyo de base trabajadora en todo el país, pero no consiguió un apoyo territorialmente uniforme. En 1961 se disolvería y formaría el Partido

Democrático Nuevo (*New Democratic Party*), con un programa socialdemócrata, y con apoyo del movimiento sindical.

Carty (1991) fija el comienzo de la siguiente fase de evolución del sistema de partidos en los años 1960, y dura hasta el realineamiento de las elecciones celebradas en los años noventa. Como se ha visto en el epígrafe anterior, los gobiernos provinciales conocieron un desarrollo muy significativo en este período. Los políticos provinciales se convirtieron en los principales portavoces de los intereses de cada región, canalizando las quejas y presionando para que las políticas federales incluyeran las demandas de sus respectivas regiones. La acomodación de los intereses regionales ya no se realizaba como parte de la política federal, sino que se institucionalizó en una nueva arena, la de las relaciones intergubernamentales entre los ejecutivos provinciales y el ejecutivo federal, cuya máxima expresión eran las cumbres anuales de los primeros ministros de cada provincia.

Los partidos de ámbito federal quedaron así desprovistos de lo que había sido una de sus funciones durante la etapa precedente: la acomodación de los intereses regionales. Comenzó a cambiar la estrategia de movilización de los partidos, que gradualmente abandonaron las bases regionales para dirigirse directamente a los ciudadanos en general, independientemente de su región de proveniencia. Como señala Carty (1991: 136), los partidos empezaron a competir entre sí por el apoyo de los electores en todo el país, incluso si eso significaba entrar en colisión con sus propias organizaciones provinciales. El desarrollo de los medios de comunicación de masas, en especial de la televisión, facilitó esta tarea, ya que ponía a su disposición un medio de fácil acceso para la generalidad del electorado, independientemente de donde residiera.

La separación de las organizaciones de partido federal y provincial fue el desarrollo organizativo más importante de esta etapa. Las circunstancias de la separación en una organización federal y varias provinciales son diferentes en cada formación política, pero las razones del fenómeno son más o menos comunes en todos los casos: la separación facilitaba el diseño de estrategias óptimas para cada nivel de competición en un

contexto de creciente separación de ambos ámbitos de gobierno.

El primer caso de separación se produjo en Québec a mediados de la década de los cincuenta. El catalizador de la escisión fue el surgimiento de sentimientos nacionalistas en la provincia francófona de Québec. El crecimiento electoral de las formaciones políticas que defendían de forma expresa las demandas de Québec, hizo que el Partido Liberal se planteara la necesidad de diferenciar su discurso y sus propuestas en Québec de las que planteaba en el resto del territorio canadiense. La respuesta consistió en crear una organización partidista totalmente separada del Partido Liberal federal, bajo el liderazgo de Jean Lesage (Elkin, 1991: 13). El proceso se extendió a otras provincias y a otros partidos políticos, aunque como se verá en el epígrafe siguiente el grado de separación varió en intensidad dependiendo de las regiones y del partido político.

Para Carty este desarrollo es una consecuencia lógica del desarrollo de los gobiernos provinciales. En la medida en que las relaciones intergubernamentales asumieron la función de realizar la acomodación de los intereses regionales, los partidos pudieron dejar esa tarea de lado, sin que ello constituyera una amenaza para la estabilidad del país (1991: 137, véase también Smiley, 1987: 102). También atribuye a este hecho la desaparición de los partidos protesta durante esta fase que comienza en los años sesenta. El único de los que catalogaba de esta forma, el CCF, se transformó en el Partido Democrático Nuevo (*New Democratic Party*), con la idea de superar el carácter regionalizado de su apoyo electoral en la fase precedente. Además, el apoyo sindical al nuevo partido indicaba la voluntad de dar más peso en éste a los intereses de la clase trabajadora, intereses que al menos en parte trascienden la base regional. Aunque el NDP aumentó su apoyo electoral durante este periodo, llegando hasta niveles cercanos al 20% de los votos, el sistema electoral mayoritario en distritos uninominales no facilitó la transformación de este apoyo en representación parlamentaria.

Carty no contempla en su artículo el desarrollo de la última fase del sistema de partidos que se inició tras las elecciones generales de 1993. En dicha convocatoria se produjo un “terremoto electoral” que afectó

principalmente al Partido Conservador, en el gobierno federal desde 1984. Pasó de tener el voto del 43% de los canadienses en 1988 al 16% en 1993, pero la caída fue más dura en lo que se refiere a la representación parlamentaria: pasó de tener 169 escaños a tener tan sólo dos diputados. Se puede decir que en las elecciones de 1993 el Partido Conservador prácticamente fue borrado del mapa, al menos en lo que se refiere al ámbito federal. El Partido Liberal ganó las elecciones con el 41% de los votos y obtuvo 177 escaños. Al NDP también le afectó el vuelco electoral, perdiendo 13 puntos de apoyo electoral con respecto a 1988 (como muestra la tabla 10 en el anexo, pasó del 20% del voto al 9% y de tener 43 escaños a 9). Otro resultado sorprendente de las elecciones de 1993 fue que un partido federal con apoyo de una única provincia, el Bloque Quebequés⁷, se convirtió en el principal partido de la oposición, al conseguir 54 escaños, dos más que otro partido nuevo en la escena federal, el Partido de la Reforma (*Reform Party*). El Bloque Quebequés fue fundado por Lucien Bouchard, quien había formado parte del gobierno conservador encabezado por Brian Mulroney. Sus desacuerdos con la política del gobierno en relación a las negociaciones sobre la reforma constitucional del lago Meech le hicieron abandonar el gabinete y el Partido Conservador, y crear un nuevo partido, el Bloque Quebequés. Su principal demanda es la secesión de Québec del resto de Canadá.

El Partido de la Reforma (*Reform Party*) fue fundado en 1987. Puede ser catalogado como “partido protesta”, que apela al sentimiento de alienación política y económica del sur de Alberta particularmente, pero de todas las provincias del Oeste en general. Presentó candidatos a las elecciones generales de 1988, pero no consiguió obtener ningún escaño, a pesar de que alcanzó el 15% de los votos en Alberta. Poco después obtendría representación parlamentaria al ganar una elección parcial. Su progresión fue muy rápida. En 1991, en un momento de baja popularidad del gobierno conservador, decidió extender su estructura organizativa hacia la provincia de Manitoba. En las elecciones generales de 1993 presentó candidatos en todas las provincias excepto en Québec.

Este partido combina la defensa de las demandas de las provincias

del Oeste del país, con la de aquéllos a los que el sistema político no ha prestado mucha atención. Plantea un discurso contrario a los partidos tradicionales y a la excesiva presencia del Estado en la economía. Los problemas económicos y sociales se atribuyen en el discurso del Partido de la Reforma a los inmigrantes y a la política para favorecer el multiculturalismo. Rechaza el estatus especial de Québec, reclamando un trato igual para todas las provincias y los ciudadanos canadienses.

Poco tiempo después del éxito electoral de 1993, tanto el discurso como la forma de organización empezaron a cambiar. Se fue convirtiendo en un partido más moderado, que aspiraba a conseguir apoyo en la provincia de Ontario y en las provincias del Este. A pesar de la moderación de algunos aspectos de su política, siguió oponiéndose enérgicamente a la consideración de Québec como una sociedad distinta con derechos especiales dentro de Canadá. Su líder, Preston Manning se convirtió en el portavoz de los canadienses de habla inglesa en contra de las pretensiones de Québec.

Las elecciones de 1997 y 2000 confirmaron el formato multipartidista del sistema de partidos federal. El Partido Liberal volvió a ganar en las dos ocasiones. En 1997 El Partido Conservador resurgió de las cenizas, y consiguió aumentar su exigua representación parlamentaria, logrando 20 escaños, aunque luego en las elecciones de 2000 se han constatado sus dificultades para recuperarse, quedando muy lejos de las posiciones de predominio compartido con el Partido Liberal en la que ha estado en otros momentos de la historia política canadiense. Uno de los principales objetivos del Partido de la Reforma en las elecciones de 1997 era convertirse en un partido de ámbito nacional (Ellis y Archer, 1997). Consiguió avances significativos en las provincias del Oeste, las más próximas a su mensaje, pero no logró la expansión que esperaba en Ontario y en las provincias del Atlántico. Aunque consiguió mejorar su representación, pasando de 52 a 60 escaños, no tuvo un avance significativo en todas las regiones, llegando incluso a perder el único diputado que habían obtenido en Ontario en 1993. En las elecciones de 2000 cambió de líder y de denominación, presentándose como la Alianza

Canadiense (*Canadian Alliance/Alliance Canadienne*), con la idea de mejorar su representación en provincias donde hasta entonces no había conseguido buenos resultados. Logró mejorar sus resultados en Ontario, donde obtuvo dos escaños en zonas rurales de esta provincia y también en Québec, aunque en este último caso el avance electoral no se tradujo en escaños.

En las elecciones de 1997 el Bloque Quebequés empeoró sensiblemente sus resultados de 1993, perdiendo su condición de principal partido de la oposición. En las elecciones de 2000 mantuvo su porcentaje de votos con respecto a 1997, pero redujo el número de escaños de 44 a 38, perdiendo así relevancia en el ámbito de la política federal, dado que se convirtió en el cuarto partido en términos de representación, por detrás del Partido Liberal, de la Alianza Canadiense y el Partido Conservador⁸.

La nueva configuración del sistema de partidos de los años 1990-2000 presenta notas diferentes a las de anteriores fases. En primer lugar, como ya se ha mencionado, se trata de un sistema multipartidista. Un segundo rasgo distintivo importante es la presencia de partidos "regionales" en el ámbito federal. Como reflejan las Tablas 1, 2 y 3, tanto el Partido de la Reforma como el Bloque Quebequés dependen electoralmente de una región (las provincias del Oeste y Québec, respectivamente), al menos por el momento. Este formato deja al Partido Liberal como el único partido que puede reclamar la condición de partido nacional (o federal), es decir, de partido que consigue escaños en distritos prácticamente en todas las provincias, sobre todo desde la crisis del Partido Conservador. Estos cambios, junto con el debate constitucional que ha vivido Canadá en la última década, han hecho resurgir el debate sobre la relación entre los partidos políticos y el conflicto regional. Como señala Elkins (1991), frecuentemente los académicos canadienses se han cuestionado si los partidos políticos eran útiles para el mantenimiento de la unidad nacional. En la medida que no existan partidos con presencia en todo el territorio, se puede argumentar que la organización y funcionamiento de los partidos tiende a reforzar más que a mitigar los efectos del federalismo.

Tabla 1**Resultados en las elecciones de 1993. Escaños por partido y por provincia**

	Nfld	PEI	NS	NB	Qué	Ont.	Man.	Sask	Alta	BC	Y	NWT	Total
Lib	7	4	11	9	19	98	12	5	4	6	–	2	177
Ref	–	–	–	–	–	1	1	4	22	24	–	–	52
Bloc	–	–	–	–	54	–	–	–	–	–	–	–	54
NDP	–	–	–	–	–	–	1	5	–	2	1	–	9
PC	–	–	–	1	1	–	–	–	–	–	–	–	2
Ind	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	1
Total	7	4	11	10	75	103	14	14	26	34	1	2	295

Tabla 2**Resultados en las elecciones de 1997. Escaños por partido y por provincia**

	Nfld	PEI	NS	NB	Qué	Ont.	Man.	Sask	Alta	BC	Y	NWT	Total
Lib	4	4	0	3	26	101	6	1	2	6	–	2	155
Ref	–	–	–	–	–	–	3	8	24	25	–	–	60
Bloc	–	–	–	–	44	–	–	–	–	–	–	–	44
NDP	–	–	6	2	–	–	4	5	–	3	1	–	21
PC	3	–	5	5	5	1	1	–	–	–	–	–	20
Ind	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	11
Total	7	4	11	10	75	103	14	14	26	34	1	2	301

Tabla 3**Resultados en las elecciones de 2000. Escaños por partido y por provincia**

	Nfld	PEI	NS	NB	Qué	Ont.	Man.	Sask	Alta	BC	Y	NWT	Nun	Total
Lib	5	4	4	6	38	100	5	2	2	5	1	1	1	174
Alli.	–	–	–	–	–	2	4	10	23	27	–	–	–	66
Bloc	–	–	–	–	36	–	–	–	–	–	–	–	–	36
NDP	–	–	3	1	–	1	4	2	–	2	–	–	–	13
PC	2	–	4	3	1	–	1	–	1	–	–	–	–	12
Ind	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Total	7	4	11	10	75	103	14	14	26	34	1	1	1	301

Elaboración propia a partir de Jackson y Jackson (1998) y <http://www.elections.ca>

Este panorama del sistema de partidos federal coexiste con diversos sistemas de partidos provinciales. Como se observa en la Tabla 4, el predominio del Partido Liberal en el ámbito federal no se produce en la política provincial. En este ámbito el Partido Conservador no ha perdido tanta presencia como en el federal, ostentando el gobierno de cinco provincias, entre las que destaca Ontario, por ser la que mayor población

concentra. El Partido Democrático Nuevo (NDP), que no tiene un apoyo que le permita contemplar la posibilidad de formar gobierno en el ámbito federal, ocupa el gobierno de dos provincias: Manitoba y Saskatchewan. Por último, cabe destacar la presencia de partidos de ámbito provincial al frente de los gobiernos de Québec y el territorio de Yukon. En la segunda columna de la tabla figura el principal partido de la oposición, lo que da una idea de la configuración de la competición electoral y partidista, también distinta de la que se produce en el ámbito federal.

Tabla 4
Composición partidista de los gobiernos provinciales

	Partido en el gobierno	Principal partido de la oposición	Año de la elección
Newfoundland	LP (66,6)	PCP(29,1)	1999
Prince Edward Island	PCP(96,2)	LP (3,8)	2000
Nova Scotia	PCP(57,6)	NDP(21,1)	1999
New Brunswick	PCP (80)	LP (18,2)	1999
Québec	PQ (60,8)	LP (38,4)	1998
Ontario	PCP(57,2)	LP (33,9)	1999
Manitoba	NDP(56,1)	PCP(42,1)	1999
Saskatchewan	NDP (50)	SP (43,1)	1999
Alberta	PCP(89,1)	LP (8,4)	2001
British Columbia	LP (97,4)	NDP (2,6)	2001
Yukon territory	YP (66,6)	NDP(27,7)	2002
Northwest territories	Ind.	Ind.	1999
Nunavut	Ind.	Ind.	1999

Elaboración propia a partir de datos obtenidos en las páginas web del organismo encargado de las elecciones en cada provincia. Entre paréntesis figura el porcentaje de escaños en la asamblea legislativa provincial del partido en el gobierno y del principal partido en la oposición. LP: Liberal Party; PCP: Progressive-Conservative Party; PQ: Parti Québécois; NDP: New Democratic Party; YP: Yukon Party; SP Saskatchewan Party

Relaciones entre los partidos de ámbito federal y los partidos provinciales

Como en otros muchos aspectos de la política canadiense, el *cleavage* regional también ha influido en los rasgos que ha adoptado el proceso de separación formal de los sistemas de partido federal y provincial. Mientras que en Québec la separación entre organizaciones de la misma familia ideológica ha sido profunda, en las provincias atlánticas

las dos secciones de los partidos, incluso donde se separaron formalmente, siguieron colaborando estrechamente en sus respectivas actividades. En la costa Oeste, particularmente en British Columbia, los dos partidos más importantes de ámbito federal prácticamente han desaparecido de la política provincial (Carty, 1991: 137).

Lo más correcto es hablar de un sistema de partidos federal y de varios sistemas de partidos provinciales, con una relación variable entre ambos dependiendo de la zona concreta del país. Los partidos federales suelen estar presentes en el territorio a través de las denominadas "*riding associations*", es decir, sedes que están presentes en el ámbito delimitado por los distritos electorales (que en Canadá son en este momento 301). La función más relevante de estas sedes de distrito es elegir a los candidatos a diputado, y trabajar en la campaña electoral previa a las elecciones generales. La relación de estas organizaciones de distrito con los partidos provinciales varía dependiendo de los partidos y de las regiones. Puede tratarse de una relación muy estrecha, llegando a compartir oficinas, militancia, e incluso compartir miembros de sus órganos directivos, pero también hay casos en los que hay una separación muy estricta.

A partir de las ideas de Smiley (1987) y de los indicadores mencionados en el primer epígrafe del trabajo (véanse Cuadros 1 y 2), Dyck (1991) sugiere tres modelos ideales dependiendo de la relación que se establece entre los partidos federales y los provinciales de la misma familia política: el modelo "integrado", el modelo "confederal" y un modelo intermedio entre estos dos extremos. Cada uno de los tres principales partidos políticos se ajusta a esos tres modelos. El Partido Democrático Nuevo (NDP) se ajusta a las características propias del modelo de relación estrecha entre el partido federal y los provinciales, el Partido de los Conservadores Progresistas (PCP) se ajusta al modelo confederal, mientras que el Partido Liberal se encuentra entre los dos modelos descritos (Dyck, 1991: 132).

Partido Conservador-Progresista

El Partido de los Conservadores Progresistas federal y los partidos

provinciales de la misma orientación ideológica son organizaciones formalmente independientes. No obstante, existe algún tipo de presencia de los partidos provinciales en el partido federal: cada partido provincial tiene una representación de un vice-presidente en un órgano directivo del partido federal. Sin embargo, como señala Dyck, esos miembros no necesariamente actúan como vínculos entre los dos niveles. Por otra parte conviene señalar que ese órgano no tiene reuniones periódicas, ni es muy relevante en el funcionamiento del partido.

La relación de proximidad entre los partidos de distinto ámbito varía dependiendo de la provincia. En las provincias atlánticas generalmente ha habido una relación estrecha entre las organizaciones de partido de los dos ámbitos, mientras que en las provincias del Oeste ha tendido a ser más distante. En Ontario la situación ha variado entre los dos escenarios descritos en diferentes momentos en el tiempo. En todo caso hay que señalar que el Partido Conservador no tiene presencia en la política provincial en Québec y es prácticamente inexistente en British Columbia, aunque el Partido Conservador-Progresista Federal sí que opera en estas provincias. En los estatutos de algunos partidos provinciales se constata el compromiso de apoyar al partido federal, sobre todo en período de campaña electoral. Aunque se trata de una cláusula de contenido un tanto simbólico ha habido partidos provinciales, como el PC de Alberta, que se ha planteado eliminarla (Dyck, 1991). En una entrevista, un alto cargo del Partido Conservador Federal indicaba una influencia notable del Partido de la Reforma en las relaciones entre el partido federal y las provincias, haciendo que se distanciasen allí donde eran más cercanas⁹. Uno de los ejemplos señalados para ejemplificar el distanciamiento es que antes del triunfo del PR era normal que el líder federal acudiese como invitado a las convenciones de los partidos provinciales y pronunciase un discurso, mientras que ahora esto no se produce, incluso se evita.

En cuanto a la relación de fuerzas entre los partidos de los dos ámbitos, en el caso de los conservadores, los partidos provinciales son más fuertes que la organización federal. La relación partido federal-partidos provinciales depende también de la posición de cada uno de los

partidos en su ámbito político respectivo. Así, según indica Dyck (1991), antes de 1984 el partido federal se apoyaba más en los partidos provinciales. Cuando accedió al gobierno federal, la relación de fuerzas cambió. A finales del mandato de Brian Mulroney, cuando su popularidad estaba en claro declive, fueron los partidos provinciales quienes trataron de marcar claras distancias con el partido federal, para que no les afectara lo que en las elecciones generales de 1993 se confirmó como un desastre electoral para el Partido Conservador-Progresista.

La afiliación del partido federal y de los partidos provinciales es distinta, es decir, una persona debe afiliarse separadamente a una y/o las dos organizaciones, aunque el índice de doble afiliación es elevado (aproximadamente un 85-90% según estimaciones de la persona entrevistada). Entre los líderes y dirigentes el solapamiento es menor, es decir, no son dirigentes simultáneamente del partido federal y del partido provincial, aunque suelen ser miembros de los dos.

El Partido Conservador-Progresista Federal tiene presencia en las "*riding associations*", que en algunos sitios comparte la sede con la del Partido Conservador provincial, pero no es la regla. Tiene un oficial en cada provincia y un equipo más numeroso en Ontario y en Québec. En las provincias del Atlántico el representante del partido federal trabaja en las oficinas de los partidos conservadores provinciales, lo cual refleja una mayor cercanía entre los dos tipos de partido en dichas provincias. Cuando hay elecciones generales el Partido federal tiene comités electorales creados *ad-hoc* en las provincias. El contacto entre la dirección del partido federal y las sedes de distrito electoral es casi diario, mientras que es mucho más infrecuente la comunicación con los directivos de los partidos conservadores de las provincias. La participación de líderes de un ámbito en las campañas electorales de otro ámbito distinto depende de la coyuntura política de cada momento y cada caso concreto. Es más frecuente que las organizaciones provinciales ayuden al partido federal, que al contrario (Dyck, 1991: 145), pero también esto varía a lo largo del tiempo, dependiendo de las diferentes coyunturas políticas.

El Partido Conservador-Progresista se ha apoyado en partidos de

ámbito provincial de orientación ideológica distinta a la suya cuando así ha convenido a ambas partes. Es en este contexto en el que se enmarca la colaboración entre el Partido Conservador y el Partido Québécois en 1984, al confluir sus intereses en un objetivo claro: desplazar al Partido Liberal del gobierno federal. Al Partido Conservador le interesaba convertirse en partido de gobierno, y para ello era conveniente conseguir apoyo electoral en Québec, pero allí no tenía presencia en la política provincial, por lo que la colaboración del Partido Québécois era vital (Dyck, 1991: 160). Dyck incluso menciona casos de colaboración entre Conservadores y Liberales en el norte de Ontario, según la cual los liberales no harían una campaña muy enérgica en algunos distritos en las elecciones provinciales si los conservadores hacían lo mismo en la misma zona en las elecciones federales.

En cuanto a la financiación, hay provincias en las que la legislación prohíbe la transferencia de recursos financieros desde un partido de ámbito federal a uno de ámbito provincial. Allí donde no existe esta prohibición existen finanzas separadas, pero se da alguna colaboración entre los partidos de diferentes niveles territoriales. En lo que se refiere a las carreras políticas, aunque ha habido transferencias en el pasado entre el nivel provincial y el federal, se ha producido una tendencia general en todos los partidos canadienses según la cual los parlamentarios, y los políticos en general, de un ámbito permanecen en ese ámbito durante el resto de su carrera política (Smiley, 1987). Dyck (1991: 155) expone un ejemplo ilustrativo de esta tendencia: de los 169 diputados conservadores en 1988 sólo 8 habían sido parlamentarios en algún parlamento provincial.

Partido Liberal

El Partido Liberal federal y los partidos provinciales presentan una estructura muy compleja. En algunas provincias el Partido Liberal provincial es una organización completamente independiente del partido federal. Es el caso de Alberta, Ontario y Québec. En el resto de las provincias y territorios la autonomía no es tal, de forma que podríamos llegar a hablar de secciones provinciales que funcionan como una rama del

partido federal. En los tres casos en los que existe división los partidos liberales provinciales coexisten con el Partido Liberal Federal. Hay diferencias en el origen de la escisión. Así, mientras que la separación de la organización de Québec tuvo su origen en discrepancias sobre cuestiones políticas y de estrategia electoral, en Ontario y Alberta estuvo muy influida por la legislación electoral, que obligaba a separar las finanzas de los partidos federales y provinciales.

En estas tres provincias la afiliación, los congresos, los órganos directivos, el personal y las oficinas del partido federal y de los partidos provinciales están separadas. En el resto de las provincias se ha desarrollado la posibilidad de afiliarse al partido provincial, aunque ésta significa afiliación automática al partido federal. Incluso en las provincias en las que no existen organizaciones provinciales formalmente separadas de la federal, se han tendido a desarrollar sedes de distrito electoral distintas para la competición en elecciones federales y provinciales, ya que la delimitación de las circunscripciones en ambas convocatorias no suelen coincidir. Es posible que los miembros del Partido Liberal federal sean también miembros de un partido provincial de distinta orientación, ya que sus estatutos prohíben explícitamente militar simultáneamente en otras organizaciones de ámbito federal, pero no en otros partidos provinciales (Dyck, 1991: 162).

Tal y como se señalaba en el caso del Partido Conservador, la orientación provincial o federal de los esfuerzos de las secciones provinciales del Partido Liberal, allí donde son comunes para ambos niveles, depende de la posición del partido en los dos niveles de gobierno y del calendario electoral. Cuando hay elecciones provinciales, la organización del partido en esa provincia se vuelca en los preparativos para dichas elecciones y lo mismo ocurre cuando se trata de una convocatoria federal. Aunque Dyck (1991: 141) señala una cierta debilidad del partido federal, en fechas más recientes esta situación parece haber cambiado, haciéndose más relevante la organización federal del partido, quizá como consecuencia de su condición de partido de gobierno en el ámbito federal desde 1993.

Existe un contacto regular entre la sede federal del partido y los funcionarios del partido en las provincias, sobre todo en las provincias en las que no existe separación formal entre los dos ámbitos, dado que en estos casos son las secciones provinciales las encargadas de ejecutar los programas y actividades federales. El contacto es menos estrecho en el caso de las tres provincias en las que las organizaciones provinciales son independientes. La distribución de la financiación del partido es compleja. En general, allí donde no existen partidos liberales provinciales independientes existe una participación de la organización federal en los recursos financieros de las secciones provinciales, que en todo caso son animadas a realizar esfuerzos para la recaudación de fondos para la financiación de sus actividades (Dyck, 1991: 144).

En lo que se refiere a la colaboración en el ámbito electoral, el Partido Liberal Federal ha tenido la prerrogativa de la organización de las campañas federales. En los tres partidos provinciales la situación es distinta, ya que tienen sus propios equipos de campaña, aunque el personal especializado pueda provenir del partido federal en algunos casos. La participación de líderes del ámbito provincial en elecciones federales parece más extendida que en el Partido Conservador, pero varía en función de las circunstancias concretas en las que se desarrollen las elecciones. Si éstas se celebran en un momento de grave tensión interregional, es probable que la colaboración no sea tan estrecha.

La participación de líderes federales en las campañas provinciales ha sido variable, dependiendo mucho de la personalidad concreta de los líderes federales. Según indica Dyck (1991) las a menudo difíciles relaciones entre los líderes provinciales y los federales han constituido serias amenazas para la cohesión del Partido Federal. Normalmente se ha tratado de conflictos de liderazgo o de personalidad, ya que la flexibilidad de la ideología del Partido Liberal ha facilitado las relaciones entre el partido federal y las secciones provinciales. Anteriormente se ha mencionado que las diferencias políticas sí fueron importantes en la creación de organizaciones provinciales en Québec, y en menor medida en Ontario y Alberta. En lo que se refiere al personal político, en el Partido

Liberal también se refleja la tendencia anteriormente mencionada a que los políticos desarrollen su carrera sólo en un ámbito, el federal o el provincial.

Partido Democrático Nuevo (*New Democratic Party*)

El NDP es con diferencia el partido con una organización más integrada de todos. Como se ha mencionado anteriormente, proviene de la *Co-operative Commonwealth Federation*, que era una federación de partidos de ámbito provincial. El NDP ha mantenido algo de esta configuración organizativa exceptuando el caso de Québec, donde en la actualidad tiene una organización provincial formalmente separada de la federal. La separación se produjo en 1989, mucho más tarde de lo que aconteció en otros partidos. Fue una decisión que se tomó por la distancia creciente entre las posiciones de la sección provincial del NDP en Québec y las del resto del partido. Al mismo tiempo, Dyck (1991) menciona razones relativas a las estrategias electorales, dado que el NDP federal quería captar a votantes del Partido Quebequés y para ello le convenía tener margen de maniobra y no verse tan atado a la sección provincial de su propio partido. En este ejemplo se observa que en ocasiones la separación también puede favorecer a los partidos federales, que conservan una cierta lealtad implícita de las organizaciones provinciales de la misma familia ideológica y al mismo tiempo adquieren mayor margen de maniobra para atraer el voto del electorado próximo a otros partidos provinciales.

Aunque no hay representación de los partidos provinciales en el órgano ejecutivo federal, tanto los líderes como los presidentes, secretarios y tesoreros de los partidos provinciales forman parte del Consejo Federal del NDP, de tal manera que se produce una interacción entre dirigentes del nivel federal y el provincial al menos dos veces cada año (Dyck, 1991: 135). Otro indicador del grado de integración elevado es el hecho de que los órganos directivos y consejos del NDP dividen sus tareas entre la política federal y la provincial. Existe contacto frecuente entre el secretario federal y los secretarios provinciales del partido.

Dado que es un partido que en ningún momento ha tenido funciones

de gobierno en el ámbito federal, ni ha sido el principal partido de la oposición, las tareas provinciales tradicionalmente han sido consideradas más importantes, especialmente en las zonas donde el NDP es más fuerte: Manitoba, Saskatchewan, British Columbia y Ontario. Como en el caso del Partido Liberal, el equilibrio entre las tareas federales y las de ámbito provincial también se establece de acuerdo con el calendario electoral y las pretensiones del partido en cada uno de estos ámbitos. El grado de colaboración en campañas electorales es muy elevado. Los equipos de campaña trabajan para uno u otro tipo de convocatorias según convenga, los líderes federales acuden a las campañas provinciales. En definitiva, se trata de un reflejo adicional del carácter integrado de la organización del NDP. Quizá como resultado de estos rasgos el voto que consigue es más uniforme entre elecciones federales y provinciales que el del resto de los partidos, exceptuando quizá las zonas donde es más fuerte ya que en éstas consigue resultados mucho mejores en elecciones provinciales.

La afiliación se realiza a nivel provincial, pero implica la afiliación automática también en el partido federal. En lo que se refiere a la financiación el grado de integración es total. Dado que el NDP es más fuerte en el ámbito provincial, son las secciones provinciales las que distribuyen fondos al partido federal, excepto en las provincias en las que la legislación prohíbe la transferencia de recursos financieros entre partidos de distinto ámbito territorial. El partido federal también desarrolla una cierta política de redistribución de recursos, ayudando a las secciones provinciales más débiles

Federalismo y partidos políticos en España

En las siguientes páginas se realiza un análisis de la evolución del proceso de descentralización política que condujo a la creación del Estado de las Autonomías y la relación de este proceso con el sistema de partidos, tanto en lo que se refiere a su formato como a la organización y funcionamiento de los principales partidos de ámbito estatal.

Hay un rasgo que presenta el caso español distinto al de Canadá que se refiere al hecho de que a partir de la transición a la democracia la

creación del sistema de partidos, la reconstrucción o creación de las organizaciones de partido y el diseño de la organización territorial del poder son procesos que tienen lugar de manera simultánea. Por tanto, es preciso tener presentes las consideraciones respecto a la influencia mutua del sistema de partidos y el entorno institucional que se mencionaban anteriormente.

Otra diferencia importante, que condiciona el análisis y hace que sea más difícil llegar a conclusiones claras en esta última parte del trabajo, es que en el caso español se estudia un periodo de tiempo más reducido que en el canadiense.

El desarrollo del Estado Autonómico

El conflicto entre el centro y la periferia ha sido un tema recurrente en la política española. Este conflicto está basado en una diversidad de identidades regionales, construidas a partir de peculiaridades culturales, étnicas y lingüísticas, así como en un desigual desarrollo económico y social. La lucha por la descentralización política surgió de los territorios con un sentimiento regionalista/nacionalista más desarrollado, es decir, Cataluña y el País Vasco, y en menor medida Galicia. Durante la Segunda República se realiza el primer intento de crear un sistema descentralizado, que se vio truncado en 1936 por la Guerra Civil. La visión centralista del Estado adoptada por el régimen de Franco exacerbó las exigencias de autonomía de estas regiones, que reaccionaron contra la represión ejercida por la dictadura sobre toda manifestación de su identidad cultural o lingüística.

No se pretende reproducir con detalle aquí las complejidades del proceso de descentralización del Estado español¹⁰. Sin embargo, es importante recordar algunos de sus rasgos más relevantes. La Constitución de 1978 es intencionadamente ambigua respecto al desarrollo del Estado de las Autonomías, ya que no contiene un plan detallado de cómo debería ser éste, sino sólo un esbozo de las directrices que deberían guiar el proceso de descentralización política, que de ese modo pasaba a no tener un final cerrado y a estar sujeto a ulteriores negociaciones (López

Guerra, 1991). En primer lugar, es esencial tener en cuenta la heterogeneidad de los caminos recorridos por las distintas Comunidades Autónomas (de ahora en adelante, CAs) y de las competencias de cada una de ellas. Como señala Aja (1999: 67), había tres aspectos fundamentales entrelazados: la vía para acceder a la autonomía, el procedimiento para la elaboración del Estatuto y el nivel competencial inicial de cada Comunidad Autónoma. En función de estos tres elementos se pueden identificar dos tipos de CA en la primera fase de desarrollo del Estado Autonómico. Por un lado están las denominadas “históricas” (Cataluña, País Vasco y Galicia), y Andalucía que siguieron la “vía reforzada” de acceso descrita en el art.151 de la Constitución de 1978 y en su Disposición Transitoria segunda, y por otro, el resto de las Comunidades, que accedieron a esta condición mediante el procedimiento “ordinario”.

En un principio, las CAs que accedieron a esta condición por el art. 143 gozaron de un nivel de autonomía más reducido y tenían que esperar, al menos, cinco años antes de poder disfrutar de un nivel de autonomía similar al concedido a las CAs 'históricas'. No obstante, el nivel de competencias no sólo dependía de la vía por la cual habían llegado a la autonomía, sino también de negociaciones con el gobierno central para obtener el traspaso de competencias¹¹. A este modelo en el que coexisten CAs con competencias y autonomía política dispar se le ha denominado *federalismo asimétrico*. Los Pactos Autonómicos de 1981 y los Acuerdos de 1992, respaldados en ambos casos por el gobierno y el principal partido de la oposición, trataron de imponer un cierto orden y homogeneidad en este proceso de descentralización política desigual.

Otro rasgo importante que se ha que resaltar es la *homogeneidad de la organización interna de las CAs*¹², al menos en lo que se refiere a las principales instituciones de autogobierno. Todas ellas tienen un sistema parlamentario basado en un parlamento unicameral, un gobierno al frente del cual está el presidente de la CA (elegido por los miembros de esta cámara), y su propia organización administrativa. En relación con el calendario electoral, es importante también citar que la mayoría de las CAs

comparten un mismo ciclo electoral, ya que celebran elecciones el mismo día cada cuatro años. Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía tiene cada una un calendario electoral propio, distinto al del resto de las Comunidades Autónomas y a otros niveles de gobierno. Cabe pensar que esta circunstancia facilite el desarrollo de lógicas de competición electoral y sistemas de partidos distintos al del conjunto del Estado. No obstante, más allá de esta homogeneidad en cuanto a sus estructuras políticas básicas, las Comunidades Autónomas presentan una evolución variada en lo que se refiere a su rendimiento institucional y, en general, a la forma en que las autonomías han aprovechado los espacios de autogobierno (Subirats y Gallego, 2002: 427).

Conviene tener en cuenta las diferentes fases de desarrollo del Estado de las Autonomías cuando se quiere estudiar la manera en que éste ha incidido en el formato del sistema de partidos (y viceversa), así como la manera en la que los partidos se han ido adaptando a este diseño institucional. Se pueden distinguir tres grandes fases de su desarrollo durante el periodo estudiado. La primera de ellas corresponde a la creación del Estado de las Autonomías y abarcaría hasta la celebración de las elecciones autonómicas de 1983. En ese periodo de tiempo tuvieron lugar los debates más encendidos acerca del modelo de descentralización política, especialmente en el proceso constituyente y en el momento en que se firman los Pactos Autonómicos de 1981. Durante ese periodo se fueron aprobando los diferentes Estatutos de Autonomía y se fueron sentando los cimientos político-administrativo de las Comunidades Autónomas. El resto de la década de los ochenta corresponde a la "institucionalización" del Estado Autonómico. Como señala Aja (1999: 69), casi todas las CAs en este periodo centraron su actividad en la elaboración de leyes institucionales, en la recepción de competencias y de los servicios del Estado y en construir su propia administración.

Durante los años noventa se produce una profundización en el Estado de las Autonomías. En primer lugar se produce un aumento del nivel competencial de las Comunidades que habían accedido a esta condición a través del procedimiento descrito en el artículo 143. Este proceso se inicia

con los Acuerdos Autonómicos de 1992 y continúa con otra oleada de transferencias a finales de la década. Otras reformas y temas de debate importantes se refieren al sistema de financiación de las CCAA, el Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

Además de profundizarse en el desarrollo del Estado Autonómico en los años noventa se inicia una fase de debate intenso sobre la dirección que éste debía seguir. Uno de los ejes de tensión de dicho debate se centra en la simetría-asimetría del modelo, es decir, sobre la homogeneidad/heterogeneidad entre las diferentes Comunidades Autónomas, al menos en lo que se refiere a nivel competencial. En dicho debate también se ha puesto de manifiesto que quedan aspectos del Estado Autonómico pendientes por resolver, esenciales en el funcionamiento de cualquier Estado descentralizado. Uno de ellos se refiere a la cooperación y coordinación entre los gobiernos de las CAs, y entre éstas y el gobierno central. Aunque existen conferencias sectoriales que reúnen a los representantes de la administración central y de las autonómicas en un campo concreto, su eficacia como mecanismo de cooperación intergubernamental es discutible (Aja, 1999; Moreno, 1997; Grau, 2000). Otro tema, relacionado con el anterior, se refiere a la participación de las CAs en los procesos de toma de decisiones que afectan al conjunto del Estado, cuestión que se ha vinculado a la reforma del Senado. En resumen, aunque el Estado Autonómico presenta en la actualidad un perfil bastante definido (Aja, 1999: 79), hay aspectos de su diseño y funcionamiento que no están cerrados y pueden sufrir transformaciones en los próximos años.

Los sistemas de partidos en España

El sistema de partidos español tiene presencia de partidos de ámbito estatal y de partidos de ámbito autonómico que han consolidado su presencia en el Congreso de los Diputados a lo largo de las diferentes convocatorias electorales. Además, en algunas Comunidades Autónomas como el País Vasco o Cataluña, se han generado sub-sistemas de partidos con lógicas de funcionamiento autónomas y diferentes del sistema de

partidos estatal.

El sistema de partidos ha tenido tres fases en su evolución desde la transición a la democracia. Las elecciones “fundacionales” del 15 de junio de 1977, las primeras celebradas tras la transición a la democracia, sirvieron para definir sus características más relevantes. Simplificaron la “sopa de letras” que constituían los numerosos partidos que se habían creado con anterioridad a las elecciones, fenómeno que había sido facilitado por la incertidumbre respecto al comportamiento electoral de los españoles y respecto a los efectos del sistema electoral. El sistema de partidos que surgió de estas elecciones tenía como elementos centrales dos formaciones políticas, cada una de ellas con un porcentaje cercano al treinta por ciento de los votos: la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español (Véase la Tabla 5).

Se trataba de un sistema de partidos caracterizado por una lógica de competición de carácter bilateral, en la que tanto UCD como el PSOE tenían competidores a su flanco derecho e izquierdo. El centro del espacio ideológico se hallaba ocupado por la Unión de Centro Democrático, que estuvo en el gobierno hasta las elecciones de octubre de 1982. En realidad UCD no era un partido, sino una coalición electoral heterogénea de diferentes grupos entre los que figuraban desde elites reformistas del régimen franquista hasta opositores moderados al régimen. A la derecha de UCD se hallaba el conservador Alianza Popular, que incluía en sus filas a elites franquistas. El segundo partido principal, el PSOE, tenía a su izquierda al PCE. La ventaja de votos obtenida por el PSOE con respecto al PCE fue una relativa sorpresa en el momento, dada la superioridad de la organización de éste último, así como su mayor protagonismo en la oposición al régimen franquista.

Otro rasgo del sistema de partidos que se configuró a partir de las primeras elecciones democráticas es la presencia de partidos nacionalistas y regionalistas que conseguían un apoyo electoral significativo y representación parlamentaria en las circunscripciones donde presentaban candidaturas. La presencia de estos partidos desde ese momento hace que la estructura de competición varíe a lo largo de los distritos electorales,

hecho al que Vallés (1987) ha denominado “las Españas electorales”.

Tabla 5
Resultados electorales para el Congreso de Diputados 1977-2000

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000
UCD	34,4	35,0	6,8	-	-	-	-	-
PSOE	29,3	30,5	48,4	44,4	39,9	39,1	37,5	34,2
PCE/IU	9,3	10,8	4,1	3,9	9,1	9,6	10,6	5,4
AP/PP	8,2	6,0	26,5	26,2	26,0	35,0	38,9	44,5
CDS	0,0	0,0	2,9	9,3	8,0	1,8	-	-
CiU	2,8	2,7	3,7	5,1	5,1	5,0	4,6	4,2
PNV	1,6	1,5	1,9	1,5	1,3	1,3	1,3	1,5
EE	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-	-
EA	-	-	-	-	0,6	0,6	0,5	0,4
ERC	0,8	0,8	0,7	-	-	0,8	0,7	0,8
HB	-	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	0,7	-
PAR	-	0,2	-	0,4	0,4	0,5	-	0,2
UV	-	-	-	0,4	0,7	0,5	0,4	0,2
BNG	-	-	-	-	-	-	0,9	1,3
CC	-	-	-	-	-	0,9	0,9	1,1
Otros	13,3	11	3,5	7,1	7,3	4	3	6,2

Elaboración propia a partir de datos procedentes del Ministerio del Interior

Las elecciones de 1979 generaron ciertas expectativas de cambio en la mayoría de gobierno a favor del PSOE, que finalmente no se produjo. Ni los principales protagonistas del sistema de partidos ni su relativa fuerza se modificaron sustancialmente en estas elecciones con respecto a 1977, de ahí que Montero (1992) las califique como elecciones “de continuidad”. La nota más relevante de estas elecciones fue la consolidación de la presencia en el Congreso de los Diputados de los partidos nacionalistas (véase la Tabla 6). Entre estos partidos destacaban, por su representación, dos fuerzas que representaban el nacionalismo moderado, la coalición *Convergència i Unió* y el Partido Nacionalista Vasco.

Tabla 6
Voto conjunto a los principales partidos de ámbito no estatal en elecciones generales

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	Media
% voto	6,8	8,6	7,7	10,7	10,7	10,4	10,6	11,1	9,5

Fuente: Anduiza y Méndez (2001)

En el período comprendido entre las elecciones de 1979 y las de 1982, la heterogeneidad ideológica y conflictos entre las diferentes familias que componían la UCD se convirtieron en un obstáculo para su institucionalización. La crisis interna de UCD culminó en un realineamiento electoral de proporciones masivas en las elecciones del 28 de octubre de 1982, en las que el porcentaje de voto de esta formación pasó del 34,8% al 6,7%, y su representación en el Congreso de los Diputados se redujo de 168 a 11 escaños.

A partir de 1982 se inicia un largo periodo de dominación del Partido Socialista Obrero Español no sólo en elecciones legislativas, sino también en el ámbito municipal y en un gran número de Comunidades Autónomas (véase la Tabla 8). En las elecciones de 1982 el PSOE consiguió el 48% de los votos a candidaturas, y la mayoría absoluta de los escaños, quedando a gran distancia el segundo partido más votado, Alianza Popular, que obtuvo el 19%, incrementando así su representación en el Congreso de los Diputados de 9 a 107 escaños. El PCE, inmerso en una crisis interna, obtuvo peores resultados electorales que en las elecciones de 1979, pasando del 10.8% al 4,1% del voto. Los partidos nacionalistas y regionalistas disminuyeron ligeramente su apoyo electoral en estas elecciones. El PSOE consiguió además tener un apoyo electoral bastante uniforme en todas las zonas del país. Como muestra la Tabla 7, las diferencias entre los resultados obtenidos en las distintas Comunidades por el PSOE (en elecciones generales) es menor que la que obtuvo en su momento UCD, lo que da cuenta de las dificultades de esta última formación política para obtener buenos resultados electorales en algunas zonas, como por ejemplo en el País Vasco.

Tabla 7
Homogeneidad del apoyo electoral del partido en el gobierno en España
(1977-2000)

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000
Andalucía	36,8	33,6	60,4	57,3	53,0	51,4	36,4	41,5
Aragón	42,7	46,7	47,2	43,3	39,8	37,2	48,5	46,9
Asturias	30,8	33,1	52,4	46,2	40,8	39,7	41,7	46,3
Baleares	51,1	49,1	40,7	40,6	34,8	34,3	45,5	53,9
Canarias	60,4	58,4	36,9	36,3	36,5	30,2	37,7	41,5

Cantabria	40,1	42,1	45,3	44,3	40,5	37,7	51,5	56,8
Cataluña	21,3	25,5	40,1	35,9	32,4	31,4	17,2	21,2
Castilla y León	53,4	53,7	40,5	37,3	34,9	36,6	54,3	57,2
Castilla la Mancha	44,6	44,4	47,8	46,7	46,6	44,4	48,6	52,7
Extremadura	51,0	46,0	55,1	55,7	53,9	51,7	41,0	47,4
Galicia	55,0	49,5	31,3	34,6	34,4	36,1	49,9	55,1
Madrid	32,0	33,3	52,6	42,0	33,8	35,3	49,9	52,5
Murcia	56,6	51,8	49,4	36,2	38,9	49,4	51,7	49,8
Navarra	40,9	39,3	50,9	48,1	46,3	38,8	50,4	58,1
País Vasco	15,6	19,0	30,5	27,8	22,3	25,1	20,3	30,3
La Rioja	41,4	48,3	43,8	44,3	40,2	38,1	50,2	54,1
C. Valenciana	33,9	39,3	52,6	47,7	42,1	39,1	45,2	52,8
Desviación típica	12,4	10,4	8,3	7,6	7,7	7,2	10,6	9,9

Para 1977 y 1979 los datos se refieren a la UCD; para 1982, 1986, 1989 y 1993 al PSOE; y para 1996 y 2000 al PP

El mapa del poder autonómico se dibujó por primera vez tras las elecciones autonómicas de 1983, aunque ya se habían celebrado elecciones antes de ese momento en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía. Como muestra la Tabla 8, se fue estableciendo un patrón dual de Comunidad Autónoma. Por un lado estaban las Comunidades Autónomas en las que la competición era protagonizada por los principales partidos de ámbito estatal, y por otro aquéllas en las que los partidos nacionalistas formaron gobierno, fuera en solitario como CiU en Cataluña, o en ocasiones en coalición, como el PNV en el País Vasco. Tanto el sistema de partidos vasco como el catalán tienen dos ejes básicos de competición, el izquierda-derecha y el nacionalista-centralista, que sirven para ubicar tanto a los partidos como al electorado. En el caso vasco se añade la presencia de un partido con marcada tendencia anti-sistema como es Herri Batasuna (a partir de las elecciones autonómicas de 1988, Euskal Herritarrok)¹³.

El sistema de partidos catalán presenta particularidades propias. Se produce una incidencia elevada del denominado voto dual, o dicho de forma más genérica, de comportamiento diferenciado de su electorado, según el tipo de convocatoria electoral que se ha manifestado en una movilización diferenciada (electores que se movilizan en elecciones generales no lo hacen en las de ámbito autonómico) y voto dual propiamente dicho (un porcentaje del electorado que, por ejemplo, vota a

un partido nacionalista en elecciones autonómicas y a uno de ámbito estatal en convocatorias generales). Esto provoca que los partidos nacionalistas catalanes generalmente hayan obtenido mejores resultados en elecciones autonómicas, mientras que en elecciones legislativas son los partidos de ámbito estatal los que tienen una mejor actuación¹⁴.

En el resto de las Comunidades Autónomas los dos partidos mayoritarios son los mismos que ocupan este lugar en el sistema de partidos estatal. Esta es una diferencia importante con el caso canadiense, en el que, como se ha señalado anteriormente, coexisten una mayor variedad de formatos de sistema de partidos y existe una menor similitud entre el ámbito federal y el provincial. Hay partidos nacionalistas de creación o de éxito electoral reciente que pueden ir cambiando esta situación, introduciendo otros escenarios en el ámbito autonómico¹⁵.

Tabla 8
Gobiernos de las Comunidades Autónomas (1983-1999)

	1983	1987	1991	1995	1999
Castilla La Mancha	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-M	PSOE-M
Andalucía	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-m	PSOE+PA (1996)
Extremadura	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-m	PSOE-M
Murcia	PSOE-AM	PSOE-AM	PSOE-AM	PP-AM	PP-M
C. Valenciana	PSOE-AM	PSOE-m	PSOE-AM	PP-m	PP-M
Asturias	PSOE-AM	PSOE-m	PSOE-m	PP-m	PSOE-M
Madrid	PSOE-AM	PSOE-m	PSOE-m	PP-AM	PP-M
La Rioja	PSOE-AM	AP-m	PSOE-m	PP-AM	PP-M
Navarra	PSOE-m	PSOE-m	UPN-m	UPN-m	UPN-m
Aragón	PSOE-m	PAR-m	PAR+PP/PSOE-m	PP-PAR	PSOE-PAR
Castilla y León	PSOE-m	AP-m	PP-AM	PP-m	PP-M
Canarias	PSOE-m	CDS+AIC+(AP)	AIC+PSOE/CC	CC	CC+PP
Baleares	AP-m	AP-UM	PP/UM-MA	PP-AM	PSOE+PSM+UM
Cantabria	AP-AM/m	AP-AM	PP	PP-m	PP+PRC
Galicia	AP-m	AP-m	PP-AM	PP-AM	PP (1997)
Cataluña	CiU-AM	CiU-AM	CiU-AM	CiU-m	CiU-m
País Vasco	PNV-m	PNV-PSE*	PNV+EA+EE	PNV+PSE*+EA	PNV+EA (1998) PNV+EA+EB (2001)

AM=gobierno con mayoría absoluta, m=gobierno en minoría

Elaboración propia

Las elecciones generales de 1986 fueron elecciones de continuidad¹⁶: el PSOE revalidó la mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados. Aunque perdió algo de apoyo, consiguió mantener una diferencia de alrededor de veinte puntos con respecto a su más inmediato seguidor, la Coalición Popular¹⁷, que empeoró sensiblemente sus

resultados de 1982. En estas elecciones el Partido Comunista se presentó formando parte de la coalición Izquierda Unida, integrada por otros pequeños partidos que habían ya colaborado en la campaña a favor del “no” en el referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica de marzo del mismo año. Su principal objetivo era mejorar los resultados electorales obtenidos por el PCE en 1982, pero en este momento este objetivo no fue conseguido. Por último, el Centro Democrático y Social sí consiguió mejorar considerablemente sus resultados de 1982, pasando de 2,9% a 9,3% de los votos válidos a candidaturas.

Cabe destacar el fracaso de lo que se denominó “operación Roca”. Se trataba de una formación política de ámbito estatal, el Partido Reformista Democrático, en la que participaban activamente nacionalistas catalanes y otros partidos moderados. Su objetivo era articular una alternativa de centro derecha al PSOE que pudiera integrar a las fuerzas políticas regionales moderadas en la política estatal. A pesar de la inversión económica realizada en este proyecto político y del apoyo que recibió de importantes elites económicas y sociales del país, el PRD no obtuvo representación parlamentaria.

Las elecciones de 1989 entran también en este ciclo de continuidad que caracteriza el periodo de hegemonía electoral socialista. El PSOE siguió perdiendo votos con respecto a las anteriores elecciones legislativas, pero esto no conllevó un aumento de la competitividad, ya que no había ninguna alternativa de gobierno con posibilidades de ganar las elecciones. El segundo partido, el Partido Popular, con un nuevo líder, José María Aznar, se hallaba todavía a una distancia de catorce puntos de los socialistas. Uno de los principales problemas que encontraba el Partido Popular para mejorar sus resultados eran las dificultades a la hora de conseguir representación en zonas concretas como Cataluña, Andalucía y el País Vasco. Izquierda Unida, después de casi doblar sus resultados electorales de 1986, se convertía en la tercera fuerza política de ámbito estatal, mientras que el CDS pasaba a la cuarta posición tras empeorar sensiblemente sus resultados.

En resumen, la característica fundamental de estos años es el predominio electoral del PSOE, a pesar de que su apoyo sufriera un paulatino deterioro a lo largo de la década. Sin embargo, éste no se tradujo en una mayor competitividad, dada la incapacidad de los demás partidos políticos para constituirse en alternativas de gobierno. Esta circunstancia cambiaría en la década de los noventa. En las elecciones legislativas de 1993, por primera vez existían indicios claros que permitían aventurar la derrota del PSOE a favor del Partido Popular, que desde las anteriores elecciones se había embarcado en un proceso de renovación tanto de sus mensajes como de sus elites, en un intento de captar el electorado moderado de centro. Este movimiento hacia el centro del PP se vio favorecido por la crisis en la que se hallaba inmerso el CDS, debida en gran medida a la política errática de pactos seguida en el nivel de gobierno municipal y regional, así como a la renuncia de su líder Adolfo Suárez. Ambos factores mermaban considerablemente las posibilidades del CDS de conseguir un buen resultado electoral.

Finalmente el PSOE ganó las elecciones de 1993, manteniendo la mayoría relativa de los escaños en el Congreso de los Diputados. A diferencia de anteriores elecciones, el PSOE ya no disfrutaba de situación cómoda, ya que el Partido Popular se hallaba tan sólo a cuatro puntos de distancia y además no había conseguido la mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados. Esto hizo ganar relevancia a los partidos nacionalistas, especialmente a CiU, en la política nacional, ya que se convirtieron en socios de legislatura del PSOE.

La alternancia se produjo en las elecciones legislativas de 1996, en las que el Partido Popular se impuso, aunque tan sólo por una diferencia de 1,4% con respecto al Partido Socialista. Este resultado fue precedido de la victoria del PP en las elecciones europeas de 1994 y en las municipales y autonómicas de 1995. Se reprodujo la situación generada tras las elecciones de 1993, pero esta vez era el PP quien tenía que conseguir el apoyo de los partidos nacionalistas moderados para gobernar, con las dificultades iniciales que esto supuso, dado que el PP se había caracterizado por tener posiciones centralistas, poco sensibles a las

demandas de autogobierno. En el año 2000 el PP consiguió la mayoría absoluta de los escaños en el Congreso de los Diputados, lo que sin duda hace que estas elecciones difícilmente se puedan ubicar en una fase del sistema de partidos marcada por la competitividad, pero tampoco resulta fácil saber si se trata de unas elecciones puntuales o si se va a volver a dar una situación similar a la que se produjo con los socialistas en la década de los ochenta.

En resumen, en el sistema de partidos estatal conviven partidos de ámbito estatal con partidos de ámbito autonómico, que canalizan las demandas de autogobierno de sus respectivos territorios. Los dos partidos de ámbito estatal más importantes desde principios de la década de los 1980 han dominado la competición electoral tanto en elecciones legislativas como en las elecciones autonómicas de la mayor parte de las Comunidades Autónomas. No obstante, tal y como muestra la Tabla 7, hay que señalar que el PSOE ha logrado tener una mayor capacidad de "vertebración" electoral: su apoyo generalmente ha sido territorialmente más homogéneo que el del Partido Popular. En todo caso, a finales de la década de 1990 y en las elecciones de 2000 se han matizado estas diferencias¹⁸.

El desarrollo del Estado Autonómico no ha mermado la presencia de los partidos de ámbito autonómico, que han ido redefiniendo sus objetivos a medida que iban realizando conquistas. Paralelamente se han ido desarrollando, especialmente en algunas Comunidades Autónomas en las que los partidos nacionalistas son los partidos predominantes, subsistemas de partidos con lógicas de competición diferentes a las del sistema estatal.

Estructura territorial y relaciones "verticales" en los partidos de ámbito estatal: PSOE y PP

El Partido Socialista Obrero Español

Tras la transición el PSOE retomó su estructura federal que, como toda la organización del partido, debió ser reconstruida partiendo casi desde cero. La situación era heterogénea. Había regiones donde el PSOE

había mantenido una cierta presencia en la clandestinidad, tales como Asturias y el País Vasco. Otras federaciones fueron impulsadas desde la dirección central del partido a partir de la transición. En un primer paso se impulsó el desarrollo de organizaciones provinciales; ya que al actuar las provincias como distritos electorales era importante para el PSOE tener una presencia organizativa en ellas. Posteriormente, durante la primera parte de los años ochenta, se procedió a establecer federaciones regionales coincidiendo con los límites de las Comunidades Autónomas que se estaban diseñando en ese momento. Se trató de un proceso controlado desde la dirección central del partido¹⁹. Como señala Santos Juliá (1997), es importante recalcar que la centralización del poder se realizó antes de que surgieran redes de intereses locales o regionales. De esta forma, los órganos centrales del PSOE no eran un reflejo de intereses locales o regionales, sino más bien al contrario: los órganos de poder locales y regionales se articulaban de acuerdo con las decisiones adoptadas en la Comisión Ejecutiva Federal²⁰.

El PSOE es un partido federal, con Agrupaciones Locales, Municipales, Provinciales y estructurado en Partidos o Federaciones de Nacionalidad o Región. Cada Federación regional o de nacionalidad tiene sus propios estatutos, que deben ser aprobados por el Comité Federal del PSOE y disponen también de autonomía para diseñar su estructura organizativa. En la práctica las federaciones regionales y de nacionalidad reproducen en su ámbito de actuación la estructura organizativa del PSOE en su conjunto. La única diferencia notable es que en algunas federaciones el nivel provincial no es importante, sino el comarcal, división intermedia entre las provincias y los municipios que en algunos territorios tiene un significado histórico importante. Ejemplos de este tipo de federación son la gallega y la valenciana, y el PSC en Cataluña. Las federaciones también pueden tener sus propias siglas, que deberán ir seguidas de las del PSOE. Así por ejemplo, PSE-PSOE son las siglas del Partido Socialista de Euskadi y PSG-PSOE las del Partido Socialista Gallego.

El número de afiliados de cada federación determina el número de

delegados que representa a cada federación en los Congresos Federales del partido, e influye en el número de representantes que cada federación tiene en el Comité Federal, máximo órgano entre congresos. No existen cuotas fijas por federación en el órgano más importante *de facto* en la dirección del partido, la Comisión Ejecutiva Federal, aunque se intenta que en su composición esté equilibrada la presencia de diferentes federaciones, especialmente de las más fuertes. La presencia e influencia de los barones regionales en la dirección central del partido se formalizó a finales de los años noventa a través de la creación del Consejo Territorial, órgano de naturaleza consultiva compuesto por los Secretarios Generales de todas las federaciones de nacionalidad o región (art. 51-52 Estatutos PSOE 1997). A sus reuniones asiste también el Secretario General, el Secretario de Organización y si es pertinente pueden asistir otros Secretarios de Área de la Comisión Ejecutiva Federal.

Mientras que en un principio la federalización del partido fue un proceso controlado desde las estructuras centrales del partido, cuyo funcionamiento continuaba siendo muy centralizado, a lo largo de los años ochenta la federalización fue adquiriendo un contenido más pleno. La creación del Estado de las Autonomías y la transferencia de competencias y recursos a las Comunidades Autónomas posibilitaron un incremento del poder interno de los líderes regionales, sobre todo de aquéllos que estaban al frente de gobiernos autonómicos y que, por tanto, “controlaban” recursos externos.

La creciente importancia de los líderes regionales se puso de manifiesto con ocasión de las crisis internas que afectaron al PSOE desde finales de los años ochenta. Si bien en un principio Alfonso Guerra mantuvo su influencia en la dirección del partido, entre 1990 y 1994 González adquirió mayor presencia en los órganos directivos, en detrimento de Guerra y sus sectores afines. Para conseguirlo se sirvió del apoyo de los secretarios regionales (denominados también “barones regionales”), que habían ido adquiriendo mayor protagonismo a lo largo de la década de los ochenta. Un ejemplo de ese protagonismo fue la generalización de la celebración de reuniones regulares, no recogidas en

los estatutos del PSOE, de Felipe González con los Secretarios Generales de las federaciones regionales del PSOE y con los Presidentes de Comunidades Autónomas con gobiernos socialistas.

La relevancia de los líderes regionales ya era patente al final del período de gobierno, pero se ha hecho más visible tras el abandono de Felipe González de la Secretaría General. Se ha pasado de tener un liderazgo central potente a un partido más descentralizado en el reparto del poder, pero no por ello más democrático. Los líderes regionales, sean estos los Secretarios de las Federaciones o los Presidentes de Comunidades autónomas, intervienen cada vez más en la toma de decisiones del PSOE, pero esto no significa necesariamente una mayor democratización del partido al estar vigentes en las federaciones regionales rasgos característicos del PSOE en su conjunto: centralización del poder, escaso debate y falta de participación. Los “barones” regionales, es decir, los líderes regionales del PSOE, especialmente aquéllos al frente de gobiernos de alguna Comunidad Autónoma, han tenido una especial importancia en la resolución de la crisis generada por los resultados de las elecciones primarias celebradas en 1998.

La estructura federal del PSOE puede ser una ventaja a la hora de recoger las demandas de los diferentes territorios, pero también hace más complejo el desarrollo de programas políticos para el conjunto del territorio estatal. En ocasiones surgen tensiones entre la necesidad de llegar a una posición única y la defensa de los intereses de alguna Comunidad Autónoma. Esta tensión es más evidente para los dirigentes regionales que se hallan al frente de gobiernos autonómicos, ya que en ocasiones se enfrentan a la dirección del partido por defender intereses de su territorio.

En cuanto al funcionamiento del partido, el modelo federal ha implicado cada vez una mayor autonomía para la gestión de cuestiones organizativas cotidianas, y para la organización de campañas electorales en el ámbito de actuación de cada una de las federaciones (elecciones autonómicas). Sin embargo, la dirección federal del partido interviene cuando hay episodios de conflicto interno en las federaciones regionales y, de manera menos explícita, interviene también en situaciones que pueden

alterar el equilibrio de fuerzas y las mayorías en el conjunto del partido²¹.

El Partido Popular

El actual partido de gobierno tuvo un largo recorrido hasta su acceso al poder en el que no acababa de cuajar un proyecto organizativo estable. Durante ese período concurrió a las elecciones generales con nombres distintos, dependiendo de los partidos con los que formara alianzas (Alianza Popular, Coalición Democrática, Coalición Popular). En 1982 se convirtió en el principal partido de la oposición, pero durante la década de los ochenta tuvo serias dificultades para recortar la distancia que le separaba del Partido Socialista. Tras el cambio de estrategia, organización y liderazgo que se formalizó en torno al Congreso de refundación de 1989, y ayudado por el desgaste que experimentaba el PSOE, comenzó a obtener mejores resultados hasta que finalmente accedió al gobierno tras conseguir la victoria en las elecciones generales de 1996. Uno de los principales objetivos de la nueva generación que accedió al liderazgo del PP en el congreso de 1989 era superar las dificultades que habían impedido el progreso electoral del PP durante los años ochenta, mediante un proceso de moderación del programa del partido y de centralización del poder interno, de forma que proyectara una imagen de organización cohesionada y unida en aras de la consecución de un objetivo claro: convertirse en el partido de gobierno.

El Partido Popular está estructurado siguiendo un modelo presidencialista y muy jerárquico. El poder se concentra en las manos del Presidente del partido, y los órganos colegiados tienen poca importancia (Wert, 1994) frente a los órganos personales, es decir, el Presidente, el Secretario General, el Co-ordinador general, y los Vice-secretarios generales. Los órganos personales conforman el núcleo dirigente del partido. El Presidente ejerce poderes muy importantes en el gobierno del Partido Popular, ya que nombra a varios de los órganos personales mencionados y preside los órganos colegiados. Más allá de lo que indican las reglas y estructuras formales, el grado de cohesión y disciplina interna ha variado en función de las condiciones políticas .

El Partido Popular tiene presencia en los distintos niveles territoriales que son políticamente relevantes: en los municipios, en las provincias (dado que las provincias son las circunscripciones en elecciones generales) y en las Comunidades Autónomas. El margen de maniobra de estas secciones respecto a la dirección central del partido es limitado, ya que el Presidente tiene poder de veto en cuestiones como la elección de representantes regionales y su opinión es muy influyente a la hora de definir las candidaturas para elecciones municipales y autonómicas, especialmente los puestos más importantes.

No obstante, hay que resaltar que la presencia de los líderes territoriales en órganos internos se ha reforzado desde la refundación del Partido Popular en 1989, cuando los Presidentes de gobiernos autonómicos por el PP se convirtieron en miembros natos del Comité Ejecutivo Nacional (García-Guereta, 2001: 378). A partir de 1990 los estatutos del partido aumentaron el poder de las estructuras regionales y reconocieron la capacidad de éstas de modelar las directrices generales del partido para adaptarse a las peculiaridades de sus respectivos territorios (García-Guereta, 2001: 383).

En todo caso, incluso teniendo en cuenta estas reformas de finales de los 1980, los dirigentes regionales del Partido Popular son menos influyentes en las decisiones de su partido que los del PSOE. A ello contribuye el hecho de que el liderazgo de José María Aznar y el núcleo dirigente que le apoya todavía no ha presentado fisuras que hayan podido ser aprovechadas por los dirigentes regionales para afianzar su poder interno. Se han producido pocos enfrentamientos graves por conflictos de intereses entre dirigentes regionales y/o presidentes de Comunidades Autónomas del PP y el gobierno central/órganos de dirección centrales del partido. De hecho, en la actualidad el PP ha convertido su carácter unitario y cohesionado en una baza electoral, al acusar al PSOE de presentar un mensaje distinto en diferentes zonas del territorio²². Otro ejemplo de falta de relevancia de los líderes regionales es que no tienen un peso específico notable a la hora de influir en la designación de un candidato a suceder a José María Azar en la candidatura a la presidencia del Gobierno en las

elecciones de 2004.

A modo de conclusión

El objetivo de estas páginas ha sido estudiar el desarrollo de los sistemas de partidos canadiense y español desde la perspectiva de la influencia que pueda haber tenido en su configuración la existencia de un entorno institucional federal (o cuasi federal en el caso español). La comparación tiene como objeto averiguar en qué medida el desarrollo del caso canadiense puede ayudar a la reflexión acerca del devenir del sistema de partidos español, dado que en dicho país el federalismo tiene una historia más prolongada.

Hay una diferencia entre los dos casos de estudio que invita a una reflexión. Mientras que en el caso español los partidos regionalistas o nacionalistas han estado presentes en el sistema de partidos estatal desde las primeras elecciones democráticas (1977), en Canadá se trata de un fenómeno muy reciente en lo que se refiere al sistema federal de partidos. Sólo a partir de la década de los noventa surgen partidos de ámbito federal cuyo contenido programático se refiere fundamentalmente a las demandas de una provincia o de un conjunto de ellas. Esta circunstancia puede responder al cuestionamiento actual del sistema federal canadiense y al fracaso de las relaciones intergubernamentales (entre las provincias) para llegar a acuerdos viables respecto a su reforma. Habiendo fracasado esta última vía, el conflicto relativo a los nuevos parámetros de la organización federal en Canadá se ha trasladado al ámbito de la competición partidista.

Este razonamiento se puede aplicar al caso español, pero en este caso se trata de un rasgo permanente desde la transición a la democracia. Desde ese momento hay partidos en la política estatal que trasladan las demandas de diferentes territorios respecto al proceso de definición del Estado Autonómico. En España las cuestiones relativas al diseño territorial del poder se han dilucidado prácticamente en todo momento en el ámbito de la competición partidista y electoral, dados los intentos escasos y poco exitosos de institucionalizar las relaciones intergubernamentales y la escasa intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de

toma de decisiones respecto al conjunto del Estado.

Un segundo aspecto sobre el que se ha incidido es sobre el elevado grado de descentralización en el funcionamiento interno de los partidos canadienses, que en algunos casos ha llevado a una separación formal entre organizaciones distintas para cada nivel de gobierno. ¿Es plausible que en España se llegue a una descentralización tan elevada de los partidos? Para contestar a esta pregunta resulta relevante considerar que la separación entre el partido federal y algunos partidos provinciales de la misma "familia" se produce en Canadá de forma paralela a la fuerza creciente y al asentamiento de los gobiernos de las provincias durante la década de los años sesenta y setenta. Esto supone pensar que el desarrollo en el tiempo del Estado de las Autonomías, y la pervivencia de los *cleavages* que dividen a la sociedad española, tenderán a generar organizaciones de partido, si bien no completamente autónomas, si más independientes respecto a la dirección central. Se trata de un desarrollo que ha sido evidente en el caso del PSOE, pero que, a juzgar por el caso canadiense, podría extenderse y afectar también al Partido Popular, aunque por ahora ese no parece ser el rumbo que está tomando ese partido.

La experiencia canadiense demuestra que la autonomía entre organizaciones partidistas, y por lo tanto también la autonomía de funcionamiento del sistema de partidos en diferentes niveles, crece en la medida en que crecen en importancia los gobiernos sub-estatales, sobre todo cuando el sistema de *cleavages* no contrarresta esta tendencia. En todo caso es preciso profundizar en comparaciones como la planteada en este trabajo para llegar a conclusiones más certeras sobre el federalismo y los partidos políticos, tanto desde el punto de vista teórico, como desde la perspectiva de los dos sistemas políticos estudiados, España y Canadá.

Notas

1. Este trabajo ha sido posible gracias a la ayuda concedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá en el marco del programa

de investigación en estudios canadienses del Consejo Internacional de Estudios Canadienses. Agradezco la posibilidad que me brindó el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Toronto de realizar una estancia de un mes para realizar la investigación, así como a sus profesores e investigadores por hacer que mi visita fuera tan agradable. Los profesores Richard Simeon y Stephen Clarksson fueron de gran ayuda con sus charlas, comentarios a mis ideas, e hicieron gestiones para que pudiese realizar entrevistas a personas que ocupan cargos relevantes en los principales partidos políticos canadienses. Agradezco también a estos representantes de los partidos el tiempo que dedicaron a contarme cómo funcionan sus organizaciones. Los comentarios recibidos en la conferencia que impartí en el Institut de Ciències Polítiques i Socials en Barcelona también han sido de gran utilidad para realizar una revisión de este texto.

2. Entre ellos Michels (1911) y Ostrogorski (1902).
3. Véase el trabajo desarrollado por Harmel y Janda (1980) en los años ochenta y Katz y Mair en los noventa (1992 y 1994).
4. En el anexo figura una relación de las provincias y territorios de Canadá, así como una agrupación de éstas en regiones comunmente aceptada en Canadá. A lo largo del artículo se utiliza la denominación "provincias" para referirse a las entidades sub-estatales canadienses, y regiones o Comunidades Autónomas para el caso español.
5. Coinciden en esta opinión Katz y Kolodny (1994), que han estudiado la organización de los partidos en los EEUU, donde señalan a la división de las recompensas políticas entre niveles jerárquicos como una de las grandes amenazas para el diseño de estrategias de partido coherentes. Podríamos añadir también que las peculiaridades de ese sistema hacen que, de todas maneras, los partidos no necesiten desarrollar estrategias coherentes en todo el territorio.
6. Véase la obra de McRoberts (1997) sobre los rasgos definitorios y el proceso de gestación histórica de estas dos concepciones del federalismo.
7. No hay que confundir con el Partido Quebequés, que desarrolla su actividad en el ámbito de la política provincial.
8. Para un análisis de los resultados del BQ véase Bernard (2001).
9. Entrevista realizada en agosto de 1999.
10. Para un relato más detallado de este proceso, véase López Guerra

1991, Heywood 1995, Moreno 1997 y Aja 1999.

11. Comunidad Valenciana y Canarias se equipararon a las comunidades "históricas" como resultado de negociaciones con el gobierno central.
12. El artículo 148.1 de la Constitución concede a las CAs el poder de decisión en cuanto a su sistema institucional. La definición de sus instituciones y los poderes que asumen están esbozados en cada Estatuto de Autonomía, que también tuvo que ser aprobado por el Parlamento central.
13. Para una visión general de las elecciones autonómicas en España, véase el libro de Manuel Alcántara y Antonia Martínez (1998).
14. Véase Montero y Font (1991).
15. Es el caso del BNG, por ejemplo.
16. Sani y Del Castillo (1986) y Montero (1992).
17. Formaban parte de esta coalición, además de Alianza Popular, el Partido Demócrata Popular, el Partido Aragonés Regionalista, la Unión Valenciana y la Unión del Pueblo Navarro.
18. Para un análisis más pormenorizado de la distribución territorial del voto, véase Anduiza y Méndez (2001).
19. Hay excepciones a esta pauta. En las elecciones de 1977, el Partit Socialista de Catalunya-Congrés y la federación catalana del PSOE presentaron listas comunes, y fue en 1978 cuando llegaron a un acuerdo formal que también incluía al Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament, que llevó a la creación del PSC. Fue creado como partido político independiente, diferenciado formalmente del PSOE, aunque unido a él por un protocolo de Unidad que lo definía como partido federado (Marcet, 1995: 170). Sin embargo, participa en algunos aspectos de la vida interna del PSOE como cualquier otra federación, y desde 1982 sus parlamentarios han formado parte de un único Grupo Parlamentario. A pesar de todo, jurídica y económicamente el PSC es independiente en todos los aspectos del PSOE, y en algunas actividades, por ejemplo las campañas electorales, goza de más independencia que otras federaciones.
20. Véase Gillespie (1989), Juliá (1997) y Méndez Lago (2000).
21. Un episodio que sirve de ejemplo es el de la Federación Valenciana, que terminó su Congreso celebrado en el mes de septiembre de 1999 inmersa en un proceso de grave división interna. El Secretario General, Joaquín Almunia, forzó la dimisión de los dirigentes elegidos

en dicho congreso y la constitución de una comisión gestora.

22. Esta acusación fue constante durante la campaña de las elecciones de 2000, en las que incidió en temas como el Plan Hidrológico Nacional, en los que el PSOE encuentra dificultades para mantener el mismo discurso en todas las Comunidades Autónomas.

Bibliografía

- AJA, Eliseo: *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: "Estado Autonómico e Integración Política", *Documentación Administrativa*, n. 232-233, p. 223-246, 1992.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Antonia: *Elecciones autonómicas en España*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- ANDUIZA, Eva; MÉNDEZ, Mónica: "Elecciones y comportamiento electoral" en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; MARTÍNEZ, Antonia: *Política y Gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- BERNARD, André: "The Bloc Québécois" en FRIZZELL, Alan; PAMMETT, Jon H. (eds.): *The Canadian General Election of 1997*. Toronto, Dundrun Press, 1997, p. 135-148.
- BERNARD, André: "The Bloc Québécois" en PAMMETT, Jon H.; DORNAN, Christopher: *The Canadian general election of 2000*. Toronto, Dundurn Press, 2001, p. 139-148.
- BLACK, Edwin R.: "Federal-provincial conferences and constitutional change", *Queen's Quarterly*, vol. 78, 1971, p. 298.
- BLAIS, André; GIDENGIL, Elisabeth; NADEAU, Richard; NEVITTE, Neil: "Making sense of the vote in the 2000 Canadian election", trabajo presentado en el congreso anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política, 2001.
- CAMERON, David; SIMEON, Richard: "Intergovernmental relations and democratic citizenship", paper presentado en el Canadian Centre for Management Development, 1999.
- CARTY, R.K.: "Three Canadian party systems: an interpretation of the development of national politics" en THORBURN, Hugh G. (ed.): *Party*

- Politics in Canada (6th edition). Scarborough, Prentice-Hall, 1991.
- CHANDLER, W.: "Federalism and Political Parties" in BAKVIS, H.; CHANDLER, W. (eds.): *Federalism and the Role of the State*. Toronto, University of Toronto Press, 1986.
- CHANDLER, W.M.; CHANDLER, M.A.: "Federalism and political parties", *European Journal of Political Economy*, vol. 3, n. 1 & 2, 1987, p. 87-106.
- CLARKSON, Stephen: "The Liberals in action" en FRIZZELL, Alan; PAMMETT, Jon H. (eds.): *The Canadian General Election of 1997*. Toronto, Dundrun Press, 1997, p. 39-70.
- CODY, Howard: "The evolution of federal-provincial relations in Canada: some reflections", *American Review of Canadian Studies*, vol. 7, n. 1, 1977, p. 55-83.
- COVELL, Maureen: "Parties as institutions of national governance" en BAVKIS, H. (ed.): *Representation, integration and political parties in Canada*. Research Series of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991.
- DESCHOUWER, Kris: "Waiting for 'the big one': the uncertain survival of the Belgian parties and party system(s)", *Res Publica*, vol. 38, 1996, p. 295-306.
- DUCHACEK, Ivo D.: *Comparative Federalism. Constitutional Government in Theory and Practice*. Boston, United Press of America, 1987 (reprint of work originally printed in 1970).
- DUPRÉ, J. Stefan: "Reflections on the workability of executive federalism" en SIMEON, Richard (ed.): *Intergovernmental relations*. Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 1-32.
- DYCK, Rand: "Links between federal and provincial parties and party systems" en BAVKIS, H. (ed.): *Representation, integration and political parties in Canada*. Research Series of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991.
- ELAZAR, Daniel: *Exploring federalism*. Alabama, The University of Alabama Press, 1987.
- ELKINS, David J.: "Parties as national institutions" en BAVKIS, H. (ed.): *Representation, integration and political parties in Canada*. Research Series of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991.
- ELLIS, Faron; ARCHER, Keith: "Reform at the crossroads" en FRIZZELL,

- Alan; PAMMETT, Jon H. (eds.): *The Canadian General Election of 1997*. Toronto, Dundrun Press, 1997, p. 111-134.
- ESTEBAN, Jorge de; LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los partidos políticos en la España actual*. Barcelona, Planeta, 1982.
- GABRIEL, Oscar W.: "Federalism and party democracy in West Germany", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, 1989, p. 65-79.
- GIDENGIL, Elisabeth; BLAIS, André; NADEAU, Richard; NEVITTE, Neil: "Making sense of regional voting in the 1997 Canadian Federal election: Liberal and Reform support outside Québec", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 32:2, 1999, p. 247-272.
- GILLESPIE, Richard: *The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism*. Oxford, Oxford University Press, 1989.
- GRAU, Mireia: *The effects of institutions and political parties upon federalism: the channelling and integration of the Comunidades Autónomas within the Central-Level Processes in Spain (1983-1996)*, Ph.D. Thesis, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2000.
- HADLEY, Charles; MORASS, Michael; NICK, Rainer: "Federalism and party interaction in West Germany, Switzerland and Austria", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, 1989, p. 81-97.
- HARMEI, Robert; JANDA, Kenneth: *Parties and Their Environments. Limits to Reform?* New York, Longman, 1982.
- HEYWOOD, Paul: *The Government and Politics of Spain*. London, MacMillan Press, 1995.
- JACKSON, Robert J.; JACKSON, Doreen: *Politics in Canada*. Scarborough, Prentice-Hall, 1998, cuarta edición.
- JOHNSTON, Richard; BLAIS, André; BRADY, Henry E.; GIDENGIL, Elisabeth; NEVITTE, Neil: "The 1993 Canadian election: realignment, dealignment or something else?", Paper presentado al congreso anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política, 1996.
- JULIÁ, Santos: *Los socialistas en la política española: 1879-1982*. Madrid, Taurus, 1997.
- KATZ, Richard; PETER, Mair (eds.): *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western Democracies*. London, Sage, 1994.
- KATZ, Richard; KOLODNY, Robin: "Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics" en KATZ, Richard; MAIR, Peter

- (eds.): *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western Democracies*. London, Sage, 1994.
- McROBERTS, Kenneth: *Misconceiving Canada: the struggle for national unity*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- MICHELS, Robert: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. Leipzig, Klinkhardt, (eng. trans.) 1962. *Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York, The Free Press, 1911.
- MÉNDEZ LAGO, Mónica: *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.
- MONTABES, Juan: "Non-State wide parties within the framework of the Spanish party system" en DE WINTER, Lieven (ed.): *Non-State wide parties in Europe*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1995.
- MONTERO, José Ramón: "Las Elecciones Legislativas" en COTARELO, Ramón (ed.): *Transición Política y Consolidación Democrática*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- MONTERO, José R.; FONT, Joan: "El voto dual: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas", en ESE: "L'electorat català a les eleccions autonòmiques de 1988: opinions, actituds i compromets", *Estudis Electorals*, n. 10, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1991.
- MORENO, Luis: *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid, Siglo XXI, 1997.
- OSTROKORSKI, M.: *Democracy and the organisation of parties*. New York, Haskell, 1970 (publicada originalmente en francés en 1902).
- PALLARÉS, Francesc: "Estado Autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral", *Revista de Estudios Políticos*, n. 91, 1991.
- PAMMET, Jon H.; DORNAN, Christopher: *The Canadian general election of 2000*. Toronto, Dundurn Press, 2001.
- PAMMETT, Jon H.; VICKERS, Kill M.: "The Canadian election of 27 November 2000", *Australian Journal of Political Science*, vol. 36:2, 2001, p. 347-354.
- RIKER, William: *Federalism: origins, operation, significance*. Boston, Little Brown, 1964.

- RIKER, William: "Federalism" en GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson (eds.): *The Handbook of Political Science*. Reading MA, Addison Wesley, 1975.
- SIMEON, Richard: *Federal-provincial diplomacy. The making of recent policy in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- SIMEON, Richard: "Regionalism and political institutions", *Queen's Quarterly*, vol. 82, 1975, p. 499-511.
- SMILEY, Donald V.: *Canada in question: federalism in the Eighties*. Toronto, McGraw-Hill, 1980.
- SMILEY, Donald V.: *The federal condition in Canada*. Mc Graw-Hill Ryerson, 1987.
- SMITH, David E.: "Party Government, representation and national integration in Canada" en AUCOIN, Peter: *Party government and regional representation in Canada*. Ottawa, Research Studies, Royal Commission on the Economic and Union and Development Prospects for Canada, p. 1-68.
- STEWART, David; STEWART, Ian: "Fission and federalism: the disaggregation of Canadian party activists", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27:3, 1997, p. 97-113.
- SUBIRATS, Joan: *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.
- VALLÈS, Josep María: "Quante Spagne Elettorali? Dimensioni territoriali del fenomeno elettorale nella Spagna odierna" en CACIAGLI, M.; CORBETTA, P.: *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*. Bologna, Il Mulino, 1987.
- WATTS, Ronald: *Comparing federal systems in the 1990s*. Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.
- WILDAVSKY, Aaron B.: *Federalism and political culture*. New Jersey, Transaction Publishers, 1998.

ANEXO

Tabla 9
Provincias y regiones canadienses

Provincia	% sobre el total de la población canadiense	Región	% sobre el total de la población canadiense
Newfoundland	1,7	Atlantic provinces	7,5
Prince Edward Island	0,4		
Nova Scotia	3,0		
New Brunswick	2,4		
Québec	23,7	Québec	23,7
Ontario	38,4	Ontario	38,4
Manitoba	3,7	Prairie provinces	16,8
Saskatchewan	3,2		
Alberta	9,9		
British Columbia	13,2	British Columbia	13,2
Yukon Territory	0,1	Northland	0,3
Northwest Territory	0,1		
Nunavut Territories	0,1		

Elaboración propia a partir de datos de Statistics Canada (www.statcan.ca) para 2002

Tabla 10
Resultados electorales en Canadá 1878-2000

	% voto	escaños	%	% voto	escaños	%	% voto	escaños	%	% voto	escaños	%	% voto	escaños	%
	PC-P	PC-P	escaños	PL	PL	escaños	CCF/NDP	CCF/NDP	escaños	RP	RP	escaños	BQ	BQ	escaños
1878	53	140	68.0	45	65	31.6	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1882	53	138	65.4	47	73	34.6	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1887	51	128	59.5	49	87	40.5	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1891	52	122	56.7	46	91	42.3	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1896	46	88	41.3	45	118	55.4	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1900	47	81	38.0	52	132	62.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1904	47	75	35.0	52	139	65.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1908	47	85	38.5	51	135	61.1	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1911	51	134	60.6	48	87	39.4	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1917	57	153	65.1	40	82	34.9	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1921	30	50	21.3	41	116	49.4	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1925	46	116	47.3	40	99	40.4	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1926	45	91	37.1	46	128	52.2	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1930	49	137	55.9	45	91	37.1	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0
1935	30	40	16.3	45	173	70.6	9	7	2.9	0	0	0.0	0	0	0
1940	31	40	16.3	51	181	73.9	8	8	3.3	0	0	0.0	0	0	0
1945	27	67	27.3	41	125	51.0	16	28	11.4	0	0	0.0	0	0	0
1949	30	41	15.6	49	190	72.5	13	13	5.0	0	0	0.0	0	0	0
1953	31	51	19.2	49	170	64.2	11	23	8.7	0	0	0.0	0	0	0
1957	39	112	42.3	41	105	39.6	11	25	9.4	0	0	0.0	0	0	0
1958	54	208	78.5	34	48	18.1	9	8	3.0	0	0	0.0	0	0	0
1962	37	116	43.8	37	100	37.7	14	19	7.2	0	0	0.0	0	0	0
1963	33	95	35.8	42	129	48.7	13	17	6.4	0	0	0.0	0	0	0
1965	32	97	36.6	40	131	49.4	18	21	7.9	0	0	0.0	0	0	0
1968	31	72	27.3	45	155	58.7	17	22	8.3	0	0	0.0	0	0	0
1972	35	107	40.5	38	109	41.3	18	31	11.7	0	0	0.0	0	0	0
1974	35	95	36.0	43	141	53.4	15	16	6.1	0	0	0.0	0	0	0
1979	36	136	48.2	40	114	40.4	18	26	9.2	0	0	0.0	0	0	0
1980	33	103	36.5	44	147	52.1	20	32	11.3	0	0	0.0	0	0	0
1984	50	211	74.8	28	40	14.2	19	30	10.6	0	0	0.0	0	0	0
1988	43	169	57.3	32	83	28.1	20	43	14.6	0	0	0.0	0	0	0
1993	16	2	0.7	41	177	60.0	7	9	3.1	19	52	17.6	13	54	1
1997	19	20	6.6	38	155	51.5	11	21	7.0	19	60	19.9	11	44	1
2000	12,2	12	4	41	172	57.1	8.5	13	4.3	25.5	66	21.9	10.7	38	1

Fuente: Jackson y Jackson (1998: 454) y para las elecciones de 2000, <http://www.elections.ca>.

