

there are three ministries nominally concerned with territorial affairs, the Scottish Office, the Welsh Office and the Northern Ireland Office. In fact, these ministers are an integral part of British government, chosen at Westminster and accountable to Westminster. Because local government in Scotland, Wales and Northern Ireland come under these territorial ministers, local authorities there are also subject to Westminster's scrutiny (Rose, 1982). Rules can also affect processes; in Italy the legal responsibility of central government for scrutinizing measures for their formal correctness inhibits local action.

Within a federal system, there is a constitutional compact that lays down unalterable institutions and powers. In the Federal Republic of Germany, the position of the Lander is entrenched in the Grundgesetz, reinforced by the power of the Lander to veto legislation in the Bundesrat, and by the fact that the Constitutional Court in Karlsruhe, not the federal government in Bonn, is the arbiter of disputes between the federal government and the Lander. The experience of Germany (and of those who wrote the Grundgesetz) under the Third Reich, created a strong desire to institutionalize the territorial separation of powers to reduce the potential for centralized authoritarianism. The United States Constitution, reacting against the perceived threat of royal absolutism, similarly entrenches the existence of the constituent states; the position of local authorities, however, is usually not so entrenched within the 50 states to whom they are subordinate. The powers of different parts of government were laid down in a constitutional compact. In the United States, it required a series of constitutional court cases and constitutional amendments in order for central government to levy an income tax, regulate factory safety, and effectively guarantee citizens equal protection of the laws.

One way in which constitutions can fundamentally affect central-local relations is by granting or withholding from subordinate jurisdictions the right to enact laws. In a unitary state, this power is usually not granted. In the United Kingdom, central government can use its power to make laws to alter unilaterally the rules governing central-local relations effectively redefining the parameters within which they interact. Even where a separate legal system has traditionally existed, as is the case in Scotland, the Westminster Parliament normally enacts laws that are Britainwide in scope. Relatively little separate Scottish legislation is adopted at Westminster (Rose, 1982: Table 6.1).

By contrast, in a federal system such as the United States, there are concurrent lawmaking jurisdictions at state and federal level. The 50 states of the Union differ greatly in the volume and content of their lawmaking activities, notwithstanding the existence of a National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, seeking to reduce inter-state differences in laws concerning such matters as juries, marriage, divorce and the division of income for tax purposes. Of the 72 uniform laws recommended, 46 have not been adopted by as many as half the

states, and only two recommended uniform laws have been enacted by all the states (Council of State Governments, 1982: 86ff, 206f; Rose, 1984: Table 3.6).

A second major way in which constitutions fundamentally affect central-local relations is in the apportionment of revenue-raising powers. OECD data show that in unitary states only 14 per cent of revenue is on average raised at regional and local levels; in the extreme cases of Italy and the Netherlands virtually all taxes are levied centrally (Table 3). By contrast, in federal systems an average of 32 per cent of tax revenue is raised below the federal level of government, Canada is the extreme for 46 per cent of public revenues is raised independent of Ottawa.

Table 3 THE PROPORTION OF PUBLIC REVENUE RAISED BY CENTRAL AS AGAINST REGIONAL AND LOCAL LEVELS OF GOVERNMENT

Unitary countries	Central %	Regional & local %
Italy	99	1
Netherlands	99	1
Ireland	96	4
Belgium	95	5
Portugal	95	5
France	93	7
New Zealand	93	7
United Kingdom	90	10
Norway	79	21
Japan	75	25
Finland	73	27
Denmark	71	29
Sweden	69	31
Average	86	14
<u>Federal countries</u>		
Australia	80	20
Austria	79	21
United States	70	30
Germany	68	32
Switzerland	59	41
Canada	54	46
Average	68	32

Source: Long-Term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries, 1955-1980 (Paris: OECD, 1981) Table 11. French data calculated from International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook (Washington, DC: IMF, 1983).

However, central government does not spend all the money that it raises in taxes. In virtually every Western country, a substantial portion of local government revenue comes from grants from central government. The conditions for transmitting the money vary enormously, and in federal systems may reflect the views of lower-tier partners to the compact as much as the views of the centre. In unitary systems, the centre has final authority. Central government can use its power of the purse to offer incentives to local authorities to act, to discourage local action, or as a justification for scrutinizing the programmes that its grants help to fund.

When attention is turned from who pays the piper to who has his hands on the pipes, the perspective is very different. In every major Western nation, the majority of employees delivering services are not employees of the central government that may provide money for their salaries. Service-deliverers are buffered from the direct financial influence of central government. Those giving direction to teachers, social workers, hospital staff and so forth are usually professionals employed by non-central ministries. For central government finance to influence service-delivery, those within the recipient organization most sensitive to financial matters must influence others within their organization sensitive to professional programme concerns. The two-step flow of influence dilutes central influence for spending officials in organizations independent of central government will take even less kindly than spending officials within central ministries to suggestions that they can reduce expenditure.

Table 4 THE CONTRAST BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT'S REVENUE RESPONSIBILITY AND ITS RESPONSIBILITY FOR SERVICE DELIVERY

	Taxes raised	Public employment (% national total)	Difference
Britain	90	14	96
Italy	99	37	62
Germany	68	13	55
USA	70	20	50
Sweden	69	19	50
France	93	45	48

Source: See Tables 2 and 3; data on

The foregoing analysis supports the oligopoly model as against the inter-organizational model of government. Fundamental inequalities exist in the control of laws and money, two basic resources of government. These inequalities are not a constant. Whether central-local relations resemble the oligopoly (or even hierarchy) model as against the intergovernmental model is affected by the presence or absence of a federal constitution. A federal constitution cannot make all organizations equal in resources, but it can at least make them juridicially equal, thus leading to intergovernmental bargaining, albeit not necessarily bargaining between equals. Notwithstanding the existence of inequalities, central-local relations does not match the simple hierarchy model, because of the limits to central power in service delivery.

The relative importance of the central peak or the base of government in delivering programmes is affected by two important variables, one organizational and the other the property of programmes. In organizational terms, the need for the centre to bargain rather than exercise hierarchical authority is much influenced by whether or not the centre is itself responsible for delivering a service. Where it is, then the bargaining that takes place is intra-organizational (that is, within a ministry) or at least within the centre (that is, between ministries). This is the norm in foreign affairs, military affairs, and many macro-economic policies. It also covers one important welfare state programme, pensions.

But the bulk of the money-intensive, and especially the labour-intensive programmes of the contemporary welfare state are not the responsibility of a central government ministry. Central governments vary in their strategies for off-loading or distancing themselves from service-delivery responsibilities. As a general rule, the greater the number of people affected, the less likely a service is to be administered centrally. When service-delivery is distanced from the ministries some form of inter-organizational relationship arises. For example, in the case of the health services, it is between government ministries, local or regional hospital authorities, extra-governmental groups representing physicians and individual doctors.

Central government can still maintain statutory authority over programmes but the greater its organizational distance from service delivery, the greater the limits upon its hegemony. Education illustrates how organizational distance varies. At one extreme, France and Italy have centralized ministries of education; local and functional interest groups must direct their lobbying at a central authority. Britain is in an intermediate position; education is vested in about one hundred local authorities. Ministries set standards, provide substantial finance and continuing scrutiny. Each has sufficient autonomy to maintain bargaining, but not as legal or financial equals. In the United States, education is a local (not state or federal) responsibility, with more the 15,000 school districts independent of local government, as well as education departments within thousands of local authorities (cf. Wright, 1982: 10). In primary and secondary education federal funds and

officials are of little importance. Most political bargaining takes place within each of 50 different state systems for the provision of education.

An important variable property of programmes is the extent to which there is discretion in service delivery. The greater the element of discretion in the hands of those delivering a service at the base, then the less appropriate the hierarchical model and the less likely an oligopolistic leader is to exercise authority unilaterally. Centralization of service delivery eliminates the opportunity for discretion at the base, for example, within the military, intercontinental missiles can be fired from a single command point. As discretion increases, the scope for inter-organizational bargaining increases. The dual polity model becomes relevant, if service-deliverers have discretion to ignore central directives, e.g. infantry on patrol.

Programmes vary in the degree to which responsibility for service delivery can be delegated by laying down rules and standards that effectively determine what is done. The post office is an example of a delegated service delivery task with low discretion. The existence of thousands of local post offices within a country does not detract from the central authority's ability to set prices and conditions of postal service. The local post office is a classic bureaucratic unit constrained by rules laid down at the centre.

The two major services delivered by public employees, education and health, differ in the degree of discretion at the delivery stage. Each involves the activities of professional experts, with a significant degree of vertical setting of standards, not only by government but also by centralized pressure groups and professional associations of service providers. There remain substantial differences in the discretion of teachers and of doctors. Teachers are normally government employees, the curriculum that they teach is laid down for them and much of their day-to-day routine is also organized. Moreover, teaching is subject to classroom inspection and to the assessment of pupils by external examinations. By contrast, most doctors are self-employed, organize their own work routine, and claim specialist knowledge incomprehensible to the lay administrator or politician. Nor do doctors accept inspection of their conduct, or monitoring of their services by such measures as the percentage of their patients cured. Unlike a teacher, a doctor is not a cog in a bureaucratic organization, but belongs to a frei beruf.

The influence of an oligopolistic leader upon making and delivering programmes is relative, not absolute. The inequalities of power within a specific policy arena are reciprocal, not unilateral. Central government can lay down laws deciding whether an organization exists, and which organization has responsibility for delivering a given programme. Central government revenue is also likely to provide most if not all of the finance for programmes. Expertise and pressure group attention tend to concentrate at the centre of government. The centre of

government has substantial power to set parameters and contingent conditions for the delivery of major programmes, especially for the limited number that it delivers.

Politics matters, for central authority is fundamentally altered by the establishment of a federal system which entrenches powers in two separate sets of government, thus creating the necessary conditions for inter-governmental relations. Even within a unitary state, if central government is not itself delivering a service, then the parameters it sets must take into account the distinctive capabilities and interests of other organizations. In most programmes organizational autonomy, reinforced by some discretion in service delivery, enables formally subordinate organizations to influence the delivery of a given service. If the centre ignores the scope for subordinate autonomy it risks the worst fate of a leader, being ignored by followers.

The integration of interests organized around a given programme ensures that most activities of government are a co-operative game across institutional boundaries. The parameters of programmes are usually set at the centre. Where output can be rule-bound or is predictable, such as an engineering output (e.g. highways, airline flight paths, or telecommunication links), the delivery of the final goods and services can be very tightly specified by the centre. The looser the parameters, the greater the reciprocal influence of other organizations upon the centre. Interdependence between parts is a persisting condition of the delivery of public programmes in the contemporary welfare state.

#### Citations

- BARNARD, Chester (1938) The Functions of the Executive. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- BIRRELL, Derek and MURIE, Alan (1980) Policy and Government in Northern Ireland: Lessons of Devolution (Dublin and London: Gill and Macmillan).
- BULPITT, Jim (1983) Territory and Power in the United Kingdom. Manchester: Manchester University Press.
- COUNCIL OF STATE GOVERNMENTS (1982) The Book of the States, 1982-83. Lexington Ky: Council of State Governments Vol. 24.
- DAVIES, B. (1968) Social Needs and Resources in Local Government. London: Michael Joseph.
- ELDERSVELD, Samuel (1964) Political Parties: a Behavioral Analysis. Chicago: Rand, McNally.
- FLORA, Peter (1983) State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. Frankfurt: Campus.
- FLORA, Peter and HEIDENHEIMER, A.J., eds. (1981) The Development of Welfare States in Europe and America. New Brunswick, NJ: Transaction.

- HANF, K. and SCHARPF, F. eds. (1978) Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control. London and Beverly Hills: Sage Publications.
- KOCHEN, M. and DEUTSCH, K.W. (1980) Decentralization. Cambridge, Mass: Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- LINDBLOW, C.E. (1965) The Intelligence of Democracy. New York: Free Press.
- OECD (1981) Long-Term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries, 1955-1980 Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- PAGE Edward (1982) Laws and Orders in Central-Local Government Relations (Glasgow: U. of Strathclyde Studies in Public Policy No. 102).
- PARRY R. (1981) "Territory and Public Employment", Journal of Public Policy 1, 2, 221-250.
- POGGI, Gianfranco (1978) The Development of the Modern State. London: Hutchinson.
- ROKKAN, S. and URWIN, D.W. eds., (1982) The Politics of Territorial Identity. London and Beverly Hills: Sage Publications.
- ROSE, Richard (1976) "On the Priorities of Government", European Journal of Political Research, 4, 247-289.
- ROSE, Richard (1982) Understanding the United Kingdom. London: Longmans.
- ROSE, Richard (1984) Understanding Big Government. London and Beverly Hills: Sage Publications.
- ROSE, Richard, ed., (1985) Public Employment in Western Nations. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSE, Richard (forthcoming) "The Programme Approach to the Growth of Government", British Journal of Political Science
- ROSE, Richard and PAGE, Edward, eds. (1982) Fiscal Stress in Cities. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEIDMAN, Harold (1980) Politics, Position and Power. New York: Oxford University Press, 3rd edition.
- WEBER, Max (1972) Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr, 5th edition.
- WRIGHT, Deil S. (1982) Understanding Intergovernmental Relations. Monterey, Calif: Brooks/Cole publishing, 2nd edition.

If you are interested in this paper, you will be interested in other Studies in Public Policy about .....

**UNDERSTANDING THE UNITED KINGDOM:  
The Territorial Dimension in Government**

*Richard Rose*

While everyone knows something about England, Scotland, Wales and Northern Ireland, how many people understand the United Kingdom as a whole? This study sets out a framework for analysis, emphasizing institutions, public policies and electoral constraints.

228 pages    20 tables    Paper £4.95

49. Is There a Regional Level of Government in England?  
*Michael Keating, Administration, University of Strathclyde and Malcolm Rhodes, North Staffordshire Polytechnic*
- \* 50. Which English Regions? An Analysis of Regional Boundaries used by Government  
*Brian W. Hogwood, CSPP and Peter Lindley, Civil Service College, London*
52. The Changing Pattern of Manx Devolution  
*David Kermode, Social Studies, Liverpool Polytechnic*
65. The Territorial Dimension in United Kingdom Public Employment  
*Richard Parry, CSPP*
- \*\* 73. The International Environment for Territorial Politics in the United Kingdom  
*Peter Byrd, Politics, University of Warwick*
75. Territorial Equity and Public Finance: Concepts and Confusion  
*David Heald, Management Studies, University of Glasgow*
90. The Future of United Kingdom Politics: A Probabilistic Analysis  
*Christopher Hood, Politics, University of Glasgow*
- \*\* 91. The Creation of the Welsh Office: Conflicting Purposes in Institutional Change  
*Ian C. Thomas, CSPP*
101. Government and Area Approaches: the Growth of Mangos  
*S.A.S. Booth and D. Pitt, Administration, University of Strathclyde*
113. Regional Policy Evaluation and the Disaggregation of Policy Effects  
*Brian Ashcroft, Economics, University of Strathclyde*
118. The Public Policy Effects of Independence: Ireland as a Test Case  
*Professor Richard Rose, CSPP, and Tom Garvin, University College, Dublin*
132. From Government at the Centre to Nationwide Government: a Public Policy Analysis  
*Professor Richard Rose, Director, CSPP*



Are you interested in . . .

- \* *Problems of Governing*
- \* *The Growth of Government*
- \* *Regional Economic & Industrial Policy*
- \* *Local Government*
- \* *Public Finance*
- \* *Public Employment*
- \* *The Territorial Dimension in United Kingdom Government, especially  
Scotland  
Wales  
Northern Ireland*
- \* *Parties & Elections*
- \* *Professional Research Aids*

Then, you should read *Studies in Public Policy*, now in its seventh year of publication by the Centre for the Study of Public Policy at the University of Strathclyde.

Available by standing order subscription, or by ordering individual copies:

- Standard length (£2.00; £2.50 ex UK)
- \* Long (£3.00; £3.50 ex UK)
- \*\* Extra-long (£4.00; £5.00 ex UK)

To order titles listed here, or to receive a full list of titles of *Papers* (and of books) write to:-

Publications Officer, CSPP  
University of Strathclyde  
Glasgow G1 1XQ Scotland

POLICY RESEARCH AND GOVERNMENT POLICY

Professor Richard Rose

---

**C**entre for the **S**tudy of **P**ublic **P**olicy

University of Strathclyde

# Centre for the Study of Public Policy

Director: Professor Richard Rose

Co-Director: Kevin J. Allen

The object of the Centre is to join the world of ideas and the world of practice, thus focussing social science research upon major problems of contemporary Western societies. The research programme of the Centre concentrates upon five major public policy areas:

- i territorial politics within and outwith the United Kingdom;
- ii regional and industrial policies;
- iii the growth of government;
- iv relations between governors and governed, through parties and elections;
- v comparative policy studies

The Centre disseminates its work through its monograph series of *Studies in Public Policy*; contributions to scholarly books and journals; the national press and broadcasting media; in research reports to sponsors; and by participation in national and international conferences. In collaboration with the Cambridge University Press, the Centre edits the *Journal for Public Policy*. Centre staff also contribute to the teaching programme of the University of Strathclyde, especially at the postgraduate level.

The work of the Centre is carried out by its multi-disciplinary and multi-lingual staff, who work in collaboration with colleagues in the University of Strathclyde, and associate fellows and a network of public policy institutions throughout Europe and North America.

Research is supported by grants from the Social Science Research Council, the Nuffield Foundation, the Anglo-German Foundation, the Volkswagen Foundation, the Agnelli Foundation, the Ford Foundation, and a variety of scientific and government/institutions in the United Kingdom, France, Germany, Italy and the United States.

**University of Strathclyde**

**McCance Building 16 Richmond Street Glasgow G1 1XQ Scotland**

**Telephone: 041-552 4400**

**Telex: 77472 UNSLIB**

Studies in Public Policy Number 100  
POLICY RESEARCH AND GOVERNMENT POLICY

by  
Professor Richard Rose

Centre for the Study of Public Policy  
University of Strathclyde  
Glasgow G1 1XQ  
1982

Abstract

Government officials and social science researchers are both concerned with problems of the world around them, but their perspectives are very different. Moreover, these differences are reinforced by their professional socialization and organizational environments. Whereas academics derive their idea of a problem from a theoretical literature, policymakers deal with problems forced forward by the political process. Policymakers seek knowledge for instrumental use; academics seek to explain the causes of problems. Political acceptability rather than intellectual clarity is the first concern of policymakers; the reverse is true of academic researchers.

Economics is a deviant case among the social sciences, for economic analysis is commonly employed in the policy process. There is an institutional focus in government for economic analysis, good links between theory and applications in the discipline, and cause and effect economic models are well suited to instrumental use, particularly predictions about the future. Economics has become established in the policy process even though it is not value-free, there is no consensus among economists about important policy prescriptions, the subject is not a mechanical science but probabilistic, and, in Britain at least, economics has not been successful in the crude sense of making the economy grow as desired.

Large sums are spent to fund policy research in three different types of institutions: government departments, capital city think-tanks, and university policy centres. The strengths and weaknesses of each type of institutional setting are reviewed. Collectively, the three sets of institutions can be seen as complementary. Particular attention is given to the characteristics required for success against the grain in a university setting. The experience of the Centre for the Study of Public Policy at the University of Strathclyde is used as an example.

(This paper is a substantially expanded version of an article that was initially published under the title "Policy Research: What Universities Can Do", in Political Quarterly LIII:2 (1982). It draws upon papers presented at conferences on Aids to Policymakers, OECD, Paris, April, 1981, and Understanding Political Society, the Werner Reimers Stiftung, Bad Homburg, Germany, May, 1981.)

Governments and universities are both concerned with the problems of the world around them, but their perspectives are very different. The problems that interest social scientists are often dismissed as academic by politicians, and the problems that concern politicians are often dismissed by academics as just politics. Even when academic social scientists proclaim the wish to be relevant to public policy, policymakers may still treat the social sciences as irrelevant; for example, unprecedented cuts in university staffing imposed by the University Grants Committee in summer, 1981 hit the social sciences disproportionately hard, and were followed up by Sir Keith Joseph appointing Lord Rothschild to make an external assessment of the future of the Social Science Research Council. The fact that Lord Rothschild's report was generally favourable has not removed the anxiety among social scientists about possible enemies in high places; after all, even paranoids can have real enemies.

Yet policymakers too are vulnerable to attack. Whereas success is self-justifying, failure is prima facie evidence of inadequacy. A striking feature of British government in the past two decades has been its failure to achieve major proclaimed objectives: economic growth, avoiding inflation and unemployment, and promoting social consensus. Whether judged by previous standards of performance or by international comparisons, the record of British government since 1961 is disappointing.

Failure breeds need. To admit the need of government to improve public policies does not demonstrate that social scientists in universities can necessarily provide what government needs, or thinks it needs. People who have turned their backs on the chance of a civil service career to enter the university world may be no more qualified to understand Whitehall today than Permanent Secretaries who turned their backs on an academic career 30 years ago are suited to understand contemporary universities.

Given that almost any government measure will produce both costs and benefits, it would be absurd to argue that policy researchers can solve problems in the way that medical researchers can sometimes develop a cure for a disease. Instead, policy researchers are better compared with those scientists who discover an insecticide that resolves one problem only to create another. As Wildavsky has shown in his analysis of 'policy as its own cause', the concerns of government are unending.<sup>2</sup> The way in which

<sup>1</sup> Lord Rothschild, An Enquiry into the Social Science Research Council (London: HMSO, Cmnd. 8554, 1982).

<sup>2</sup> Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis. (Boston, Little Brown, 1979) chapter 3.

policymakers resolve today's problems may unintentionally create tomorrow's difficulties.

What policy researchers can seek to do is to understand today's problems and, even more, to reduce the creation of unnecessary difficulties for the future. Making the world of ideas relevant to the world of practice is not easy, given the differences in outlook between Whitehall and the universities. The first section of this paper sets out these differences in ideal-type form. The second section examines the experience of economics in the world of public policy; it is clear from this that being relevant to public policy does not mean avoiding controversy or require identification with success. Because organisation influences what can be done, the final section considers the extent to which policy research can be conducted within universities, given departmental biases that favour an introvert rather than an extrovert role for the social scientist.

## I CONTRASTING OUTLOOKS AMONG POLICYMAKERS AND ACADEMICS

Socialization into an intellectual discipline is an important part of the training of a young British social scientist, just as socialization into the mores of Whitehall is important for an aspiring Cabinet minister or mandarin. A "good" sociologist is good at learning what his peers and elders think is worth doing well; a "good" policymaker is good at doing whatever superiors value in deciding promotion. Because the outlooks cultivated in Whitehall and universities differ, social scientists and policymakers, even though they look at the same social conditions, are likely to perceive them in very different ways. The differences reflect contrasts in the organization of work, the definition of problems, the relative importance of explanation and control, and the constraints that politics, especially the partisan colour of the governing party, places upon the acceptability of some research topics.

Organisations are of fundamental importance in socialising individuals. In the universities as in Whitehall the basic organization is the department, but departments are named very differently in the two worlds. University departments are named after intellectual disciplines, such as economics, politics, psychology or sociology. Government departments are normally named after problems in society, such as housing, education, employment, or health. The difference in nomenclature reflects a difference in outlook. Government departments are concerned with worldly problems as they are talked about in the everyday language of politics. The caricature academic department tends to be concerned with theoretical abstractions as they are talked about in the learned discourse of scholars.

From an academic's perspective, a policymaker is eclectic, often taking ideas and information with an amateur's uncritical

readiness to borrow whatever appears relevant to the problem at hand, whether from economics, political science or sociology. Reciprocally, professional discipline can make social scientists appear narrow in Whitehall. Economists can omit consideration of political problems, political scientists can be obtuse about economic constraints, and sociologists can be disturbingly unconcerned with the institutions that actually make political and economic policies.

When an academic social scientist speaks of a problem, this typically refers to a puzzle or paradox derived from a theoretical body of literature, and stated in abstract verbal or mathematical form, for example, such problems as alienation, or deference. Problems derived from academic literature are meant to be resolved by publication in theoretically oriented journals rather than by concrete actions in society. By contrast, when a policymaker speaks of a problem, it is typically a concern forced upon government by the political process. It is made manifest by awkward questions in the House of Commons, and urgent by files overflowing an In tray. Problems are meant to be resolved by political action by responsible ministers acting under great pressure of time; there is little or no time to speculate or worry about abstractions.

The academic definition of a problem is unconcerned with relevance to particular concerns of Whitehall. To a harried policymaker, relevance to a specific problem at hand is worth a five-foot shelf of books of general theory. But the policymaker concentrating upon problems only when they reach his In tray is likely to lose sight of those political concerns that are not institutionalized within a particular government department. For example, political sociologists are continuously concerned with the maintenance of political authority, but there appears to be nowhere in Whitehall where this is the principal concern - except in the immediate aftermath of a riot.

It is false to assume a mutually exclusive division between immediate tactical concerns of policymakers and social scientists' concentration upon long-term fundamental research. Tactical conclusions can be drawn from basic knowledge, and tactical positions based upon fundamentally erroneous assumptions will soon become untenable. The 1971 Dainton Report recognised that there was a substantial and important overlap, which it christened "strategic science". This is research that is more wide-ranging than the immediate tactical concerns of a single group of officials, yet focused upon middle-range concerns with clear relevance to policymaking. Insofar as this is the case, then it suggests the need for the policymaker seeking research help to identify causes of his In trays collecting so many problems. It is also a reminder that social scientists could look down from theoretical heights to see what relationship if any their concerns have with the policymaking process.



Politicians have a very demanding set of tasks, which leave little or no time to look beyond immediate issues at hand and reflect upon long-term problems. Electioneering may give a politician an insight into public opinion, and making speeches can concentrate a politician's attention upon theme-setting, that is, discussing public concerns in ways that ordinary people can understand. In the present state of the world economy, making problems comprehensible and inspiring popular confidence in the activities of government is no simple or trivial task. Yet even the representative function of politicians is being attenuated, as social scientists increasingly become responsible for the analysis of public opinion, and specialist speech-writers develop the rhetoric used to inspire confidence.

The relative remoteness of academic social scientists from the day-to-day work of government has a complementary advantage: it provides time to think about problems that are not urgent today, but may be all-important tomorrow. The time can be used to dig much more deeply into a problem than is possible in Whitehall, and to range far more widely than is permitted by the constricted agenda of immediate issues. A social scientist can thus accumulate a large capital stock of knowledge about social conditions before they become problems that concern policymakers. When an issue 'unexpectedly' breaks in Whitehall, such as inner city riots, there are likely to be a number of social scientists who have already been thinking about the subject.

An academic social scientist investigating a problem makes explanation the primary concern. The most sophisticated forms of explanation are usually historical or, in contemporary jargon, dynamic, being concerned with the causal connections between past and present events. Many political scientists consider that they are doing policy research when they seek to explain by means of decision-making studies or statistical analysis why policies were adopted in the past. If the impact of a policy is evaluated, a major concern of sociologists and of contract researchers, attention is again focussed upon past events. Little attention is given to considering whether the causes or consequences of past policies will continue in the future. From a Whitehall point of view, retrospective knowledge is not the most useful form of knowledge. Policymakers want to know what lies ahead.

Social scientists can no more claim to predict the future than policymakers can claim to control it. Any statement about the future must contain a ceteris paribus clause; more often than not, all other conditions do not remain equal. But social scientists can use their analytic techniques to demonstrate what can not be expected to happen or what is most unlikely to happen or to warn of unwanted likely consequences. Policymakers can learn how to avoid disaster or a major waste of public resources from analytic studies. One source of disaster avoidance is research that demonstrates the

absence of logical or empirical evidence to suggest that a new policy proposal would resolve a problem. Research can also demonstrate that the steady erosion of existing conditions is likely to make a status quo policy unacceptable or untenable in the foreseeable future.

Policymakers value instrumental knowledge before explanatory knowledge. They are not concerned, for example, with the century-long chain of causes that has made the British economy what it is today, but with what can be done about the economy here and now. Policymakers want to "get a handle" on a problem, that is, to identify what government can immediately do to alleviate ills, to make conditions better, or even to make problems go away. Social science analyses that emphasise diffuse societal causes of the problem of poverty, crime or bad housing are less instrumentally useful than analyses that pinpoint a specific, even if minor, cause that government can act upon. For any given policy objective, three types of influence can be identified: i) those directly amenable to government control; ii) those that can be identified by policymakers or social scientists but are not directly controllable; and iii) the error term, which can neither be identified nor controlled.

In a fast-changing, even turbulent environment, the most important need of policymakers may well be the most general: to see whether the conventional assumptions derived from debates of a few years ago, official enquiries of a decade ago, or the maxims handed down by past generations are still well founded. The pace and the uncertainty of change are such that the practical men that Keynes described as "the slaves of some defunct economist" may now be in thrall to an economist who is alive, well and capable of urging them on to greater mistakes.

Political acceptability rather than intellectual clarity is the aim of policymakers. The constraints of electoral politics very much bias a policymaker's definition of what is instrumentally useful. Whereas sociologists can teach and research equality, civil servants must take their cues from the popularly elected government of the day, promoting egalitarian policies on egalitarian grounds when this is what the elected government of Britain wishes to defend in Parliament but not when it is not. To get anything done, an individual policymaker needs the agreement of others. In many circumstances, logical clarity can be inimical to agreement. Building winning political coalitions is the object, even if this means building obscurity or even contradictions into a policy. The reports of Royal Commissions show the ability of policymakers to ignore evidence in pursuit of the goal of consensus.

Because political acceptability is such an important criterion of politicians, government ministries are effectively debarred from becoming the sponsors of much social science research. Politicians

usually do not want to sponsor research that will challenge their major programmes. If a government is committed to devolution to Scotland and Wales or to monetarism, then it will not wish to encourage people to look at the problems that these policies throw up. Nor would every subject of research be ready to collaborate with research that appeared (rightly or wrongly) to be doing no more than providing ammunition in support of a particular government's policies. For this reason, the so-called "Rothschild" principle-research sponsorship by intended beneficiaries-cannot apply to social sciences, as Lord Rothschild himself has noted.

The need for independence from government departments is particularly important because so much of social science research is the stuff of political debate. All such research might prove subversive of government policies because it attempts to submit such policies to empirical trial, with the risk that the judgment may be adverse. It would be too much to expect Ministers to show enthusiasm for research designed to show that their policies were misconceived. But it seems obvious that in many cases the public interest will be served by such research being undertaken.<sup>3</sup>

Even though intellectual characteristics that are an asset in Whitehall may be a liability in an academic setting and vice versa, there is no reason why such differences need cause conflict. It is equally logical to argue that these differences can be the basis for an intellectual exchange. If policymakers claim to know more about government because they work in government, then social scientists may claim to know more about those aspects of society that are not determined by government.

Events are forcing government to become more and more concerned about what is going on in society, as it goes "deeper in" to activities that were previously managed in the private sector. The deeper in government goes in society, the more citizens it activates, and equally important, the more it becomes dependent upon the more or less voluntary co-operation of citizens for the success of major policies, e.g., combatting inflation. In contemporary democracies, the range of policy influentials is vast, extending to businessmen making investment decisions, trade union shop stewards and even housewives contemplating their daily purchases. If people do not understand what government is doing (and if government does not understand what ordinary people think), then the risks of policy failure increase. Some Whitehall officials, like the late Lord Armstrong, took a very pessimistic view of government's impact, saying, "Thank God, the government's influence is so little", for

---

<sup>3</sup> Lord Rothschild, Report, paragraph 3.12.

fear it would be baleful rather than benign.<sup>4</sup> But such pessimism is a luxury reserved for retirement. Policymakers today must accept that government is but one among many influences upon the conditions of society, and that the interaction of all of these influences must be understood, for practical policymaking reasons as well as for disinterested scientific reasons.

Britain today is a mixed society as well as a mixed economy; there is an interdependence between government's actions and actions taken in the home, among friends and workmates, and in the community. In a mixed society, neither governors nor governed can claim exclusive control of their own fate. Policymakers need to know more about what is happening 'out there' in society. The ability of social scientists to put the social context first can be an asset in helping policymakers appreciate the constraints arising from the inevitable interdependence between government and society.

## II ECONOMICS AS A DEVIANT CASE

By any measure, economics is a deviant case among the social sciences, for economic analysis and economists are familiar elements in the contemporary policy process. It would be wrong to explain this as a simple consequence of the importance that politicians give to the problem of managing the economy. After all, many concerns of political scientists, criminologists, and social policy experts can also be said to be important to politicians. What requires explanation is the far greater involvement of economics in the policy process than any other social science subject.

One reason for the involvement of economists in government is institutional: the discipline of economics has a ready client for its wares in the Treasury. The Treasury is the central department of British government, influencing other departments by its responsibility for public expenditure, and its historic role in the management of the civil service. Hence, Treasury patronage offers a far broader base for involvement in government than the Department of Health and Social Security offers social administration experts, or the Home Office offers criminologists.

Secondly, to a degree unique in the social sciences, economics has been able to maintain links between pure and applied branches of its discipline. Such a distinction is familiar enough in natural sciences and engineering, but it is not usual in the social sciences. For example, we do not speak of pure and applied sociology, or pure and applied geography or political science even

<sup>4</sup> See "Sir William Armstrong talking with Desmond Wilcox", The Listener, 29 March 1974.

though, at the extremes, some sociologists may write solely in abstractions and some students of public administration may produce endless detail devoid of a conceptual framework.

Economic theory has many practitioners who think and write about an abstract universe, but the abstractions are meant to lead to the derivation of empirically testable hypotheses. If this is not the case, then such writings remain pure in the pejorative sense. Equally important, applied economics is not concerned with factual description for its own sake, but with the ordering of facts in a logical cause-and-effect sequence. At its best, economics is both logical and empirical.

A third strength of economics is that models of cause-and-effect relationships are well suited to instrumental use. On the basis of a tested model, an economist can advise a policymaker that if the government wants to achieve y, then it should do x, and if it wants to achieve b, then do a. A politician does not need to read Keynes or be able to understand a conversation about Keynes, in order to see the political importance of such derived policy guidelines as: If you want to reduce unemployment, increase the public deficit. If you want to reduce inflation, reduce the public deficit.

The causal models of economics offer the irresistible attraction of promising control of the future. If/then statements indicate what needs to be done to make the economy better within a given time period, say, by the date of the next general election. Whether a predicative model actually delivers as promised is not a condition of utility; initially the promise may suffice. In any event, as the American saying has it: You can't beat something with nothing.<sup>5</sup> The confident predictions of economists are immediately far more attractive to politicians than the qualifications and cautions conventionally uttered by social scientists unwilling to assume that all other conditions will remain equal. Prescription, not qualification, is the first concern of the policymaker.

Any analysis of economics in the policy process should also stipulate what economics is not. This can show what other social sciences do not have to do insofar as they seek to be policy relevant.

1) Economics is not value-free. If this were the case, then it would mean that economic analysis was irrelevant to current political concerns, for by definition politics and policymaking is about conflicts between values. Economics thrives in the policy

<sup>5</sup> See Richard Rose, "The Marker for Policy Indicators", in A. Shonfield and S. Shaw, eds., Social Indicators and Social Policy (London: Heinemann, 1972) 119-41.

process because it is capable of being polyvalent, that is, relevant to conflicting values. An economic model does not prescribe a single goal; it seeks to demonstrate how different goals or an optimum mix of objectives may be achieved by pursuing alternative policies. It is relevance to the world of political conflict that makes policymakers more interested in economic analysis than in operations research or management science, subjects concerned with objectives that are not in dispute, such as the promotion of efficiency within large organisations.

2) Economics is not consensual. The daily round of discourse in Whitehall, in the media and in academic journals makes evident disagreements between economists. (Cf. the old saw: Wherever there are five economists gathered together, there are six opinions - and two of them belong to X.) Conflicts are about theoretical assumptions and about the construction of models to produce instrumental advice for policymakers. Conflict also exists about everyday issues of public policy. Today, the debate rages around the causes and policy responses to stagflation. A decade ago the debate was about British entry into the European Common Market. A survey of economists taken at the time found that 40 per cent favoured British entry on economic grounds, and 42 per cent were against; the median British economist was literally a "don't know".

3) Economics is not a science, at least in the mechanical sense of a few of the physical sciences. Like medicine, economics is valued as a diagnostic method and, like medicine, it does not necessarily deliver what the patient wants or what the doctor expects. At best, economics is a probabilistic science, a concept peculiarly difficult to grasp by persons who lack numeracy or experience of poker-playing or bookmaking. What economics offers is a logic that can be applied instrumentally to improve the odds against failure, or increase the odds on success. An evaluation of the policy prescriptions drawn from major macro-economic models of the British economy makes modest practical claims. Charles Goodhart describes econometrics as providing only some quantitative dressing and support for judgements, Ralph Turvey describes it as "an infant science", and Michael Posner concludes that data are "Delphic in the

<sup>6</sup> See Richard Rose, "Disciplined Research and Undisciplined Problems", International Social Science Journal Vol. 28, No. 1, 1976, p. 108.

<sup>7</sup> "The dons who want to go to market", The Observer, 24 October 1971.

way they speak".<sup>8</sup>

4) Economics is not a study of society, but of a closed system. Economists often ask very relevant questions about public policy, but the answers given are derived from a reductionist system of reasoning. The results call to mind the maxim: What you leave out will kill you every time. Of course, all social sciences exist as defined disciplines by virtue of excluding many social phenomena. Yet most are sufficiently open - or atheoretical or nonlogical - to incorporate anything that appears important. Economics risks being too logical by half, lacking the inclusive awareness of social complexity characteristic of "messy" disciplines. Economists who leave out messy political considerations externalize onto politicians the risks of following their advice<sup>9</sup> or else, as the Nobel Prize-winning mathematical economist, Wassily Leontief, says, confine themselves to the more or less irrelevant manipulation of "mathematical formulas leading from sets of more or less plausible but entirely arbitrary assumptions to precisely stated but irrelevant conclusions".<sup>10</sup>

5) Economics has not been successful in the crude sense: the performance of the British economy has deteriorated noticeably since the creation of the Government Economic Service in 1964. This is not to imply that there is a causal connection between the two events. It is to emphasize a more important point, namely, that to become integrated in the policy process a social science does not need to be associated with success. In Britain economics has flourished because of the ills of its client: this suggests the continuing need for analysis in policymaking in Britain in the 1980s.

The characteristics that make economics a part of the policy process are not unattainable or inimitable, but normal scholarly virtues. Economics starts from a concern with clearly stated concepts, and models that make explicit cause-and-effect relationships. Valued objectives are identified clearly, and differing sets of goals can be analysed within a given conceptual framework.

<sup>8</sup> Michael Posner, ed., Demand Management. (London: Heinemann, 1978), p. 213.

<sup>9</sup> See Assar Lindbeck, "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", American Economic Review Vol. 68, No. 2, 1976.

<sup>10</sup> Quoted in "The Naked Economist", The Economist, 17 July 1982.

No false claims for certainty are adduced. Economics makes the minimalist claim of any probabilistic pursuit, namely, that it should produce better than random results. There is no need to argue the case for doing policy research to promote these virtues in university departments, for they are already implicit in most definitions of social science.

### III ORGANISING POLICY RESEARCH IN UNIVERSITIES

The case for funding policy research is accepted by the government of every Western nation, including Britain. It is noteworthy the review of the Social Science Research Council commissioned by Sir Keith Joseph as Secretary of State for Education was not concerned with whether social science research should be done, but where it should be done and who should pay for it. At present, policy relevant research is organized in three different types of institutions: government departments, capital-city think tanks, and universities.

The relationship between policymakers and more or less academically oriented researchers in Britain is very much conditioned by two distinctive features of British government and political culture. The first is the doctrine of official secrecy, justified as providing the confidentiality necessary to maintain trust between party political ministers and civil servants who are not appointed on partisan grounds. The effect of the doctrine enshrined in the Official Secrets Act is that the process of policymaking tends to be much more closed in Britain than in some Continental countries, for example, Sweden, and very much contrasts with the openness of the United States. The idea that almost everything is (or ought to be) an official secret tends to make Whitehall officials averse to the discussion of "unripe" ideas, or "awkward" facts. Since free enquiry into policy issues may produce either or both, from this perspective research can be perceived as potentially troublesome rather than as an unqualified benefit.

In consequence of this mentality, researchers employed within Whitehall departments are kept under wraps. First of all, there are many topics about which research is not to be done, because it would explore questions or perhaps reach conclusions that would embarrass the government of the day. Secondly, if research is done, any list of priorities is likely to specify questions that are not to be asked in the course of any enquiry, as well as questions that may be raised. For example, studies of the characteristics of local government councillors, undertaken for a committee notionally intended to investigate the recruitment and calibre of local government councillors, could not ask councillors about their party

<sup>11</sup> See Lord Rothschild, Report, par. 3.1. Cf. Stuart Weir, "Sentence of death on the SSRC?" New Society, 7 January 1982.



affiliation, although most councillors are elected on party lines. Thirdly, there is an inhibition about publishing research, particularly if it contains assumptions that are not likely to command widespread assent. Given these inhibitions upon free enquiry within government, it is perhaps just as well that a majority of public funds spent on social research are not spent in support of in-house research.<sup>12</sup>

Because of working for government, researchers are less well placed to publish good research. Nor can individuals classified as research officers claim the compensating benefit of being close to policymakers, at least in the British civil service structure. The grade of research officer is off line, that is, set aside from the routine flow of paper concerned with the problems of ministers. In the words of the oft quoted English epigram, 'The expert should be on tap but not on top'. One could go further and add: 'Nor should the expert even be close to the top'. It could be argued that many ministers do not want to be surrounded by people who are expert in the subject for which they are responsible. For example, most of the so-called policy advisors recruited on party political lines to support ministers have been recruited principally because of their close personal ties to the minister, and not because of substantive knowledge of the problems with which the ministry deals.

A second distinctive feature of English political culture is matter-of-fact empiricism. At its best, this can represent being open-minded and practical; at its worst, being muddled and illogical. The empirical tradition very much conditions the relationship between policymakers and policy researchers. There has been a place for "practical" advisors on public policy since the early nineteenth century days of Jeremy Bentham and the utilitarian reformers.

Policymakers in government learn their skills on the job. University training (still not a prerequisite for promotion in local government) is not meant to impart "useful" knowledge, but "pure" or even "impractical" knowledge of Latin and Greek. In the words of one of the major influences upon recruitment to the civil service, Lord Macaulay, "If, instead of learning Greek, we learned Cherokee, the man who understood Cherokee best would generally be a superior man".<sup>13</sup> Because of their lack of a specialist background,

<sup>12</sup> See financial figures in the report of a Social Research Association working group, Terms and Conditions of Social Research Funding in Britain, London, 1980, p. 3, and Stuart S. Blume, The Commissioning of Social Research by Central Government (London: Social Science Research Council, 1982).

<sup>13</sup> The Life and Letters of Lord Macaulay, Vol. II (London: Longmans, 1923), 585-86.

policymakers are ready to accept ideas and advice from anyone reckoned to have a practical or empirical approach to their problems. Academic status is neither here nor there: the prime concern of policymakers is whether a person understands the political and administrative context of the subject.

The problems of policymakers are most easily understood by living and working close to them. This has given rise to the phenomenon of the capital-city think tank. Think tanks are a product of the geography of influence. It is not an accident that one London postal district, SW1, contains the Treasury, the Cabinet Office, the Foreign Office, Downing Street, the House of Commons, and also the Royal Institute for International Affairs, the National Institute for Economic & Social Research, the Policy Studies Institute, the Institute for Strategic Studies, the Institute for Fiscal Studies, and a host of other policy research organisations, some closely connected with political parties, e.g. the Fabian Society and the Centre for Policy Studies. If a British Brookings had been funded, its postal address would undoubtedly have been SW1--though visitors from Washington would have noted that the civil servants, as well as the cafeterias differed between the two countries. The Washington equivalent of SW1 is Dupont Circle, a short walk from agencies that constitute the 'downtown' executive branch, and a short taxi or metro ride from the Hill, the home of Congress. On both sides of the Atlantic, it is unusual for a capital-city think tank to be part of a university.

Typically, capital-city think tanks employ social science graduates to do research, but the work they do is different from that conducted in a university setting.<sup>14</sup> The think tanks are problem-focussed, typically choosing an area that matches the terms of references of a few government ministries, e.g., international affairs, economic or social policy. The think tanks will be unofficial, but their boards will include people with recent experience in government, and their staffs will be expected to have a good understanding of the political imperatives that influence both government and opposition parties, and also civil servants. Researchers will be expected to produce reports on their own authority. Distance insulates government from any political embarrassment that think-tank research may occasion. Yet think tanks are not remote from government. It is not just a question of their funds coming from public agencies to a greater or lesser extent. Think tanks depend for their success upon maintaining rapport with the policymaking community, so that their reports are treated as serious and relevant contributions to the policy process.

<sup>14</sup> For a revealing discussion of the objectives, activities and anxieties of an extra-university think tank, see John Pinder, ed., Fifty Years of Political and Economic Planning (London: Heinemann, 1981).

Since the *raison d'être* of think tanks is to influence government in the near future (rather than to replenish the capital stock of assumptions upon which policymakers rest their view of the world), think tanks tend to concentrate upon exploring issues coming up soon on the political calendar. Topicality, and therefore the timing of research, is important.

The strength of the capital-city think tanks is often their limitation. In Washington, think tank staff may be part of the next government. By hiring In-and-Outers (that is, people who move back and forth from government to the research community) think tanks not only buy expertise, but also establish themselves as potent political actors. But there are great inhibitions in Westminster to the movement of people in and out of government ministries. These inhibitions come as much from MPs who value their monopoly of nominally top posts, as they do from civil servants who value their monopoly of advisory roles. A report written by a researcher unlikely to enter government may be just as good (or better) than a report written by an ambitious politician who may be the next Secretary of State - but it will not be attended to so much within government.

The universities are the third major centre of policy relevant research. The first question that a trained academic may raise is whether a university should engage in research of policy relevance. The practice of universities provides answer enough: yes. In an era of big government and big universities, government support for and interest in applied research is spread very widely throughout university departments. Government support is prominent in natural sciences, biological and medical sciences, and nearly all engineering departments. Government can also be interested in exotic languages of particular geo-political concern. Whether or not research is justified in terms of its policy relevance, most university departments have a significant number of research interests relevant to the work of one or more government departments, because of common subject interests.

In the 1980s, there is a new intellectual justification for universities encouraging policy research - the need to stimulate academic disciplines that risk becoming out of touch with their subject-matter because of the closure of the mind consequent to rigid professionalisation. In the era of British university expansion in the 1960s, many social scientists were hired to teach a subject in which they had not taken their degree, because the subject had not been taught in their university when they were undergraduates. Whilst this sometimes fostered amateurism, it also assured a breadth of knowledge and an openness to new ideas. Today, social scientists are usually trained to a high professional standard, but this is done by concentrating attention upon the 'set books' of the profession. A 40-year-old social scientist will have much of his or

her basic outlook shaped by what was the conventional wisdom of the early 1960s.

As society changes, social scientists ought to re-examine the assumptions of their disciplines. Only an insecure academic (or an insecure politician) is hesitant to face challenges to conventional wisdom. To argue that conventional assumptions are incontrovertible implies that they are incapable of empirical testing. Confrontation with actual events in society provides a test of the robustness and durability of conventional wisdom. A social scientist who does not compare what was learned a decade or two ago with a sometimes turbulent present betrays a naive faith, not rational scepticism. If social scientists are to be able to apply theoretical ideas to the world of today, they must not only look at the map (that is, the theoretical literature) but also look out the window to see whether what the map shows matches immediate surroundings.

What do universities have to offer of relevance to policymaking? This is the first question that a trained Whitehall sceptic might ask. The comparative advantages that universities have, vis-a-vis other sites for policy research are several. Academics do not have to realize to the full their highest ideals to be relatively successful; the law of comparative advantage emphasizes that it is enough to be superior to alternatives in specific respects in order to be useful within society. Inter alia, university based policy researchers start with the following advantages.

1) Intellectual capital. Any good policy research organization should operate on the mousetrap principle: If you build a better mousetrap, the world will beat a path to your door. Academics are accustomed to striving for excellence, and any good university will have groups of scholars who have already spent years becoming experts in subjects very relevant to problems facing policymakers. Unlike contract research institutes, universities are long life organizations. Staff can and do invest up to a decade in generating intellectual working capital. A university policy research centre does not need to create intellectual capital; its object is to make use of this capital.

2) Variety and depth in resources. A university will have upward of a thousand scholars with specialized knowledge in 50 or more subjects. The scope and depth of this knowledge is usually far greater than a non-university research institute or a single government department could sustain. The salaries of the great bulk of staff are met by teaching commitments. Similarly, library and computer facilities are meant to serve ten thousand or more people, providing far greater capabilities than a free-standing research organization could maintain on its own. A policy centre can be the core of a far larger group of researchers within the university, who

become involved with particular problems as the problem at hand warrants.

3) Independence from immediate political pressures. There is nothing wrong with responding to immediate political priorities. If you are a politician or a civil servant working with a politician, such priorities are ignored at one's peril. Nor is there anything wrong with planning research with the time-horizons of the weekly press or the annual parliamentary calendar in mind, as capital-city think tanks tend to do. Yet these are not the only time horizons that count. A role of university-based policy research is to concentrate upon problems that have a long gestation period before they become immediately visible to politicians. An academic is accustomed to spending several years working on a particular problem. Insofar as the problem chosen is relevant to public policy, then the end result is likely to be more fundamentally important than a contribution based upon a few mornings spent reading files and attending committees, the typical investment of effort by a civil servant or a few days or few weeks rummaging through secondary sources, the best that can be done working to a parliamentary calendar. If it is hypothesized that the biggest problems take the longest time to develop, then they are best tackled within a university setting, where time is available to devote to understanding the nature of social and economic changes that, when they erupt, have an impact that cannot be ignored.

4) A comparative international perspective. Neither national policymakers nor social scientists can treat society as a laboratory for experimental policymaking. International comparison offers a practical alternative for observing different policy responses to problems common to OECD nations. Policy alternatives need not be discussed in terms of hypothetical future consequences; the experience that other countries have already gained in meeting a common problem is very relevant. The world of scholarship is more than a metaphor; university researchers are usually aware of what is happening in their field in other countries. By comparison, civil servants tend to be tied to their small area within central government, and capital-city think tanks are often the same. The network of academic disciplines moves ideas and information quickly across national boundaries, oceans and continents.

To argue that universities can and should encourage policy research is to raise a third and often neglected question: how can policy research be organised within universities? The dominance of departmentalism within universities as an institutional expression of the dominance of professional disciplines has been recognised since the foundation of the Social Science Research Council in 1965. The strength of departmentalism within SSRC committees has been illustrated by the fact that even though several chairmen of the SSRC did not like the arrangement, departmentalism was the basis of most

SSRC committees until re-organisation in 1981.

If a university is serious about policy research, it can best express this seriousness by fighting departmentalism with departmentalism, establishing within itself a special-purpose unit making policy research its primary concern. In America, this is normally done by establishing a School of Public Policy, for which teaching is the chief justification. In the present financial straits of British universities and the SSRC, it is unrealistic to plan for a proliferation of new courses.

Nor can established degrees be accurately relabelled as degrees in policy studies, as long as they reflect the twin vices of departmentalism and compartmentalization. Insofar as this is the case, the content of a social science degree will reflect the interests and influence of established departments within a faculty. Students will be asked to undertake commitments that are the result of a committee decision about the number of teaching hours by departments of economics, politics, sociology, statistics and so forth. While there is much to be said for a broad-based social science degree, such a degree does not make any positive contribution to policy research, if each subject is taught in a compartmentalized fashion. To teach policy analysis properly, all courses must show an awareness of the political dimension. Discussions of international trade, industrial relations, poverty or housing that ignore the incentives and constraints of politics will not be part of a policy studies degree, but academic in the pejorative sense.

Policy research is almost invariably multidisciplinary or interdisciplinary. It can only be done on the fringes of normal departments or as economics does, by consciously ignoring non-disciplinary concerns, externalising onto governors the costs of omitting political factors from their studies of public policy. Only the creation of a policy research unit within a university provides institutional incentives for trained social scientists to break away from conventional introverted concerns of academic disciplines and cultivate an extroverted focus upon problems in society.

Most policy research in British universities still tends to be carried out piecemeal by individual scholars in established academic departments. The number of proclaimed policy units is growing, but the majority are letterhead units or with only a few staff and one or two externally funded ad hoc research projects. To run a policy research unit properly requires continuing funding on a scale of £100,000 plus per annum. This is not a large sum in a university spending £25 million or so annually, especially insofar as the research centre can combine university funding with external grants. To have both is to ensure both the long-term view for which universities are well suited, and a concern with the application of social science knowledge to problems outside universities.

The experience of Strathclyde's Centre for the Study of Public Policy demonstrates what can be done to promote policy research within a British university today. The logic of organizational imperatives has been turned to the advantage of policy research: the CSPP is a university department comparable to any of the teaching departments, but with a very different set of priorities. Its first concern is undertaking research in public policy, and disseminating these ideas in the world of public affairs. Teaching is an important means to this end, but not an end in itself. In policy research teaching is best considered a form of apprenticeship training; the subject is thus specially suitable for postgraduate students.

The Centre for the Study of Public Policy was founded in 1976, and in a relatively short time has developed a series of related research programmes concerning territorial politics with special reference to Scotland, Wales and Northern Ireland; regional and industrial policies; the causes and consequences of the growth of government; relations between voters and elected politicians; and comparative policy studies. The research is undertaken by the CSPP's multi-lingual Glasgow-based staff, and in collaboration with research institutes on the Continent and in the United States. In addition to university support, the Centre has raised more than £1,000,000 in external research funds. Because the Centre grew out of research activities within a Politics Department, it is always aware that it is the inclusion of the political dimension that makes social or economic issues into problems of public policy.

The Centre has grown by accepting the logic of the law of comparative advantage, concentrating its resources upon a limited number of problems. Whereas no centre can claim to be good at everything, every centre should be good at something. The choice of research priorities must flow from the expertise of a centre's staff, not from political or academic fashion. In policy research, the mousetrap principle is crucial: only by building a better understanding of public policy issues will the world (or even a small fraction of it) pay attention to what a policy centre produces. The CSPP was started with special expertise in the territorial dimension in public policy, the relations of governors and governed and in the political economy of overloaded government. With the appointment of an applied regional economist, Kevin J. Allen, as co-director in 1977, the Centre broadened its programme to include regional policy. In turn, the study of regional policy has led to an examination of problems of industrial policy, and development agencies. Studies of government under fiscal stress have led to a programme of research concerned with the causes and consequences of big government. The research programme of a policy centre is organic; it changes as it grows, and it responds to its environment, as well as having a marked profile of interests.

A necessary condition for the establishment of a policy research centre in a university is the full backing of a university. The point is less obvious than it appears. For example, in the 1970s the London School of Economics, with all the assets of its location and size, debated whether or not to promote the development of policy studies. University politics proved decisive, and also obstructionist; the proposal was killed.

The University of Strathclyde offers a specially congenial setting for policy research, because its tradition is very different from that of a conventional English university. In origin it is a technological university, analogous to a French polytechnique or a German Technische Hochschule; its predecessor institution was founded as part of the great 18th century Aufklärung, to which many Scots contributed. Science and engineering institutions see nothing unusual in applying research to problems outside academic confines; engineering is an applied science.

Location of the Centre in Glasgow, nearly 400 miles from London, only appears as a liability if the perspective is that of a capital-city think tank. Less than one-sixth of the population of Britain lives in the greater London area, and an even smaller proportion of the national population lives in Paris, Rome, Washington or Bonn. In every major Western nation, most people live far from the nation's capital. It could be argued that in terms of obtaining a good perspective on society, a capital city research organization is parochial, because concern with day-to-day activities of government limits spatial as well as time horizons.

Face-to-face discussions in university seminars as well as in offices and clubs in SWI are both necessary and desirable, but the general public too should know what is being thought about problems of general concern. The CSPP places a major emphasis upon the dissemination of knowledge as widely as possible. It is important to publish ideas to ensure that they can stand up to serious scrutiny by all affected parties. Well conceived research can have something to say to policymakers and to academics. It is wrong to divide interesting things into those that only interest policymakers, and those that only interest academics. Many problems of society can be examined in ways of interest to both audiences. Every CSPP publication is evaluated to ensure that it meets scholarly standards and that its relevance to policymakers is clearly stated. Social scientists should be the last group of academics to scorn the social requirements of communication, which are particularly important when the forum for discussion is a market for ideas.

Disseminating research requires organisation; it cannot be done by one person alone. Every university in the United Kingdom today has a number of research centres premised on the need to organise research. Research units are particularly familiar in the



natural sciences and engineering, where expensive and complex equipment demands the collaboration of a team of academics. By contrast, social scientists, and even more humanists, tend to work as lone wolves with less collegial co-operation than in a medieval monastery. Yet in times of adversity, even lone wolves may find it desirable to flock together.

Groups already constituted to collaborate in research are the natural base for disseminating research. Centres involved in conventional R & D (Research & Development) cannot shirk the need to become R D & D (Research, Development and Dissemination) centres, for there can be no development without dissemination. Theoretical institutes must at least become R & D (Research & Dissemination) centres in order to maintain contact with their invisible community.

Research dissemination depends far more upon intellectual and organisational software than it does upon hardware. A university Research & Dissemination centre differs fundamentally from a conventional publishing house, for a centre produces research as well as publishing it. To validate its claim as a research centre, a unit must draw many papers from staff and colleagues within its university. To validate a claim to be a magnet for ideas, a centre must publish papers germane to its particular interests, but written off its campus.<sup>15</sup>

An organisational infra-structure is a necessity, combining people with six different but inter-related skills. First of all, there must be an academic editorial director, ensuring both the quality and originality of what is published. Second is the copy editor, ensuring that sentences have both subjects and verbs, and that a paper has the same number of footnote numbers and footnotes. A word processor and a good word-processor operator are required to put an author's typescript in a format that can be printed by a university print shop. An efficient clerk is required to process publication orders, which can run into thousands a year. Someone must also promote papers before and after publication, or else they will remain invisible, even to a community of likeminded people.

The dissemination policy of the CSPP involves a multi-media programme of activities. In its first five years, the Centre has published 100 Studies in Public Policy - papers that are quoted in the daily and weekly quality media, on radio and television. The Centre publishes books, for example, guides to European Regional Incentives and to Industrial Aids in the United Kingdom. The Centre also publishes books with established British and American publishers. In conjunction with the Cambridge University Press, it

<sup>15</sup> See Richard Rose, "Disseminating Research", Times Higher Education Supplement, 20 August 1982.

publishes the Journal of Public Policy. The CSPP is actively concerned with information technology. One film has already been made to communicate the information resources of the Centre on regional policy, and plans are well advanced to make up-to-date information about hundreds of industrial aids available through an 'on-line' computing network.

One advantage of undertaking policy work in a Centre is that the necessary technical expertise to disseminate information is readily available. Do-it-yourself dissemination is no longer practicable, when the task at hand is organising half-day meetings for 60 people, writing one-off computer programmes, or printing and servicing orders for thousands of research monographs.

Policy research publications, if clearly written, will be read outside as well as inside the groves of academe. The CSPP is distinctive in that it makes relating the world of ideas to the world of practice a necessary part of its activities. CSPP publications are held in libraries from Berkeley to Berlin; they are also bought and read in Westminster, Whitehall and in town halls, and by interested citizens too.

In an insular country such as Great Britain, communication should not stop at the water's edge. This is particularly important for the CSPP, which from its beginning was conceived as a centre for comparative research across national boundaries. Comparative study commenced using the four nations of the United Kingdom - Scotland, Wales, Northern Ireland and England - as units of comparison. The United Kingdom is a Union, but it is not uniform. Comparative work in regional and industrial policy starts from a consideration of the ten-member-nations of the European Community, for these problems concern the Community as a whole, albeit they are seen differently in different member nations. British research institutes have a particular advantage, in that they can easily make comparisons across the Atlantic to the United States, as well as across the English Channel to Europe; this avoids the narrowness that can arise from focusing exclusively upon the concerns of a single parish, such as St. Margaret's, Westminster. Today, the Centre's research programme, supported by grants from foundations and official agencies in six different countries, extends throughout the OECD world from Sweden to Japan.

Judged against the scale of problems that confront Britain, and the OECD world generally, the activities and achievements of any one public policy centre will be limited. As Yehezkel Dror rightly notes, policy research provides no more and no less than

"useful inputs into political and administrative processes".<sup>16</sup> But it is a mistake for commentators and critics to assume that public policy researchers are meant to "save" society or "solve" its problems. Policy researchers are not philosopher kings, nor is such an ambition appropriate in a democracy. The legitimate policymakers in a democracy are elected, not self-selected. Those who wish to influence government must be prepared to bear the risks of party government, if they wish to claim a share of their authority.

But Cabinet ministers are not elected in the Calvinist sense. Ministers cannot assume that their status gives them knowledge about how to achieve what the electorate wants. If governors could do what the people wanted, then incumbents would always win elections, for the popular desire for peace and prosperity is widespread and stable. However, politicians cannot always do what they and the electorate want. Today, politicians and the civil servants who serve them tend to be on the defensive or demoralized, having failed to live up to their own expectations.

The argument for policy research is incrementalist. Research can provide a better understanding of problems facing government today, even though it cannot remove the political disagreements and conflicts endemic to government. After reviewing difficulties that arise in policymaking today, policy research can even invoke the law of comparative advantage: There must be a better way.

---

<sup>16</sup> Yehezkel Dror, "Issues Paper: Aids to Policymakers", (Paris: OECD, 1980).

If you are interested in this paper, you will be interested in other Studies in Public Policy about ...

PROBLEMS OF GOVERNING

1. **Governing and 'Ungovernability': a Sceptical Inquiry** - R. ROSE
3. **Is Germany Becoming Ungovernable?** - E.K. SCHEUCH
4. **The Political Consequences of Economic Overload: On the Possibility of Political Bankruptcy** - R. ROSE & B.G. PETERS
7. **The United Kingdom as an Intellectual Puzzle** - R. ROSE
9. **Michael Hechter's 'internal colonial' model of Political Development in the British Isles** - E.C. PAGE
11. **Ordinary People in Extraordinary Economic Circumstance** - R. ROSE
13. **The Break-up of the United Kingdom: the Irish Experience of Regime Change, 1918-49** - P. MAIR
16. **Ungovernability: Is There Fire Behind the Smoke?** - R. ROSE
18. **Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly?** - K. NEWTON
20. **The Implications of Scarcity for the Management of Conflict in Multicultural Societies** - M.O. HEISLER & B.G. PETERS
24. **The Juggernaut of Incrementalism: A Comparative Perspective on the Growth of Public Policy** - R. ROSE & B.G. PETERS
26. **From Steady State to Fluid State: The Unity of the Kingdom Today** - R. ROSE
28. **The Machinery of Government Problem** - C. HOOD
- \*\*34. **The Tartan Fringe: Quangos and Other Assorted Animals in Scotland** - B.W. HOGWOOD
35. **Trade Union Influence in the Heath Years: Some Reflections-** G. DORFMAN
54. **Incumbency in Government: Asset or Liability?** - R. ROSE & T.T. MACKIE
55. **Responses to Fiscal Crisis: Big City Government in Britain and America** - A. D. GLASSBERG
67. **Misperceiving Public Expenditure: Feelings about 'Cuts'** - R. ROSE
69. **Policy Succession: The Dynamics of Policy Change** - B.G. PETERS & B.W. HOGWOOD
71. **Sizing up the Presidency: The Problem in Comparative Perspective** - R. ROSE
- \*\*73. **The International Environment for Territorial Politics in the United Kingdom** - P. BYRD
76. **What, if Anything is Wrong with Big Government?** - R. ROSE

86. **Disaggregating Government: Pre-Conditions for Understanding Growth**  
- R. ROSE
88. **Incrementalism or Instability? Managing Local Government Fiscal Systems in a Turbulent Time** - R. ROSE & E.C. PAGE
89. **Government: What is Growing and How Do We Know?** - B.G. PETERS & M.O. HEISLER
90. **The Future of United Kingdom Politics: A Probabilistic Analysis** - C. HOOD
92. **The Political Status of Higher Civil Servants in Britain** - R. ROSE
94. **The Growth of Government in the United Kingdom since 1945: A Programme of Research** - R. ROSE
98. **British MPs: A Bite as Well as a Bark?** - R. ROSE
102. **Laws and Orders in Central-Local Government Relations** - E. Page

BOOKS

**Presidents and Prime Ministers** - edited by PROFESSOR R. ROSE & E. SULEIMAN (A.E.I. - £4.75)

PROFESSIONAL REFERENCE

- \*\*44. **United Kingdom Rankings: the Territorial Dimension in Social Indicators** - I. McALLISTER, R. PARRY & R. ROSE
56. **Southern Europe: An Introductory Bibliographical Essay** - P.N. DIAMANDOUROS
70. **A Research Register of Territorial Politics in the United Kingdom** - J.B. JONES
- \*77. **British Politics Group Research Register, 1981** - W.D. MULLER
78. **Women in British Political Studies** - J. LOVENDUSKI
79. **Facilities and Resources Available to Political Scientists** - K. NEWTON
84. **The Profession of Political Science in Britain** - J. LOVENDUSKI
94. **The Growth of Government in the United Kingdom since 1945: A Programme of Research** - R. ROSE
95. **Politics in the Polytechnics** - S. BRISTOW & V. RANDALL
100. **Policy Research and Government Policy** - R. ROSE

PUBLIC FINANCE

- 4. The Political Consequences of Economic Overload: On the Possibility of Political Bankruptcy - R. ROSE & B.G. PETERS
- 11. Ordinary People in Extraordinary Economic Circumstances - R. ROSE
- 14. The Primacy of Politics in the Economic Policy of Scottish Government - B.W. HOGWOOD
- 24. The Juggernaut of Incrementalism: A Comparative Perspective on the Growth of Public Policy - R. ROSE & B.G. PETERS
- 37. The Politics of Local Borrowing: A Comparative Analysis - A. SBRACIA
- 48. Devolution and Public Finance: Stormont from 1921 to 1972 - A. GREEN
- 55. Responses to Fiscal Crisis: Big City Government in Britain and America - A.D. GLASSBERG
- 60. Comparing Local Expenditure: Lessons from a Multi-National State - E.C. PAGE
- 67. Misperceiving Public Expenditure: Feelings about 'Cuts' - R. ROSE
- 75. Territorial Equity and Public Finance: Concepts and Confusion - D. HEALD
- 80. Grant Dependence and Changes in Intergovernmental Finance - E.C. PAGE
- 88. Incrementalism or Instability? Managing Local Government Fiscal Systems in a Turbulent Time - R. ROSE & E.C. PAGE

PUBLIC EMPLOYMENT

- \*\*61. Changes in Public Employment: a Multi-Dimensional Comparative Analysis - R. ROSE
- 62. United Kingdom Public Employment: Patterns of Change, 1951-1976 - R. PARRY
- \*63. Public Employment in the United States: Growth and Change - B.G. PETERS
- 64. The State as Paymaster: the Italian Experience, 1951-1976 - A.C. PIGNATELLI
- 65. The Territorial Dimension in United Kingdom Public Employment - R. PARRY
- 99. The Growth of Public Sector Employment in Australia and the United Kingdom - J.D. STANFORD & P.M. JACKSON

REGIONAL ECONOMIC & INDUSTRIAL POLICY

- \*2. Intergovernmental Structures & Industrial Policy in the United Kingdom - B.W. HOGWOOD
- 5. Models of Industrial Policy: The Implications for Devolution - B.W. HOGWOOD
- \*\*12. The Evaluation of Regional Economic Policy: the Case of the United Kingdom - B. ASHCROFT
- \*17. Options in Regional Incentive Policy - K.J. ALLEN, C. HULL & D. YUILL
- 27. More Options in Regional Incentive Policy - K.J. ALLEN, C. HULL & D. YUILL
- 30. The Implications of Direct Elections for the Regional Policy of the European Community - C. HULL
- 41. Some National Approaches to Regional Inequality - K.J. ALLEN
- 51. European Regional Problems and Policies: Key Issues and Research Needs - K.J. ALLEN & D. YUILL
- 53. Regional Problems and Policies in Europe: The Post-War Experience - B. NICOL & D. YUILL
- \*\*57. Regional Incentives and the Investment Decision of the Firm: a Comparative Study of Britain and Germany - G. WALKER & H. KRIST
- \*\*68. The Evaluation of Regional Policy in Europe: A Survey and Critique - B. ASHFORD
- 81. The Scottish Development Agency: Structure and Functions - F.X. KIRWAN
- 82. In Search of Accountability: The Territorial Dimension of Industrial Policy - B.W. HOGWOOD
- \*\*85. Regional Industrial Policies in the Republic of Ireland: A Review of Economic Studies - M. ROSS

BOOKS

- Industrial Aids in the U.K.: 1982 - G. WALKER & K.J. ALLEN (CSPP £11.95)
- European Regional Incentives: 1982 - K.J. ALLEN & D. YUILL (CSPP £17.50)
- Government and Shipbuilding: The Politics of Industrial Change - B.W. HOGWOOD (Saxon £10.50)

THE TERRITORIAL DIMENSION IN GOVERNMENT

- \*2. Intergovernmental Structures & Industrial Policy in the United Kingdom - B.W. HOGWOOD
5. Models of Industrial Policy: The Implications for Devolution - B.W. HOGWOOD
6. A Test of Political Integration: the Scottish Members of Parliament - M.J. KEATING
7. The United Kingdom as an Intellectual Puzzle - R. ROSE
9. Michael Hechter's 'internal colonial' model of Political Development in the British Isles- E.C. PAGE
13. The Break-up of the United Kingdom: the Irish Experience of Regime Change, 1918-49 - P. MAIR
20. The Implications of Scarcity for the Management of Conflict in Multicultural Societies - M.O. HEISLER & B.G. PETERS
26. From Steady State to Fluid State: The Unity of the Kingdom Today - R. ROSE
31. The Limits and Divisions of British History - J.G.A. POCOCK
33. The Lack of Political Identity in English Regions: Evidence from MPs - J.F. McDONALD
43. Party Organization & Minority Nationalism: A Comparative Study - I. McALLISTER
- \*\*44. United Kingdom Rankings: the Territorial Dimension in Social Indicators - I. McALLISTER, R. PARRY & R. ROSE
49. Is There a Regional Level of Government in England? - M. KEATING & M. RHODES
- \*50. Which English Regions? an Analysis of Regional Boundaries used by Government - B.W. HOGWOOD & P. LINDLEY
52. The Changing Pattern of Manx Devolution - D. KERMODE
65. The Territorial Dimension in United Kingdom Public Employment - R. PARRY
- \*\*73. The International Environment for Territorial Politics in the United Kingdom - P. BYRD
90. The Future of United Kingdom Politics: A Probabilistic Analysis - C. HOOD
- \*\*91. The Creation of the Welsh Office: Conflicting Purposes in Institutional Change - I.C. THOMAS
101. Government and Area Approaches: the Growth of Mangos - S.A.S. BOOTH & D. PITT



**Are you interested in . . .**

- \* *Problems of Governing*
- \* *The Territorial Dimension in United Kingdom Government,*  
especially  
*Scotland*  
*Wales*  
*Northern Ireland*
- \* *Regional Economic & Industrial Policy*
- \* *Local Government*
- \* *Public Finance*
- \* *Public Employment*
- \* *Parties & Elections*
- \* *Professional Research Aids*

Then, you should read *Studies in Public Policy* published at a rate of 24 a year by the Centre for the Study of Public Policy at the University of Strathclyde.

Available by standing order subscription, or by ordering individual copies:

- standard length (£1.75; £2.00 ex UK)
- \* outsize (£2.50; £3.00 ex UK)
- \*\* extra-long (£3.00; £3.50 ex UK)

To order titles listed here, or to receive a full list of titles of *Papers* (and of books) write to:-

Publications Officer, CSPP  
University of Strathclyde  
Glasgow G1 1XQ Scotland

CULTURA POLITICA Y COMPORTAMIENTO POLITICO

EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

(Reflexiones Provisionales)

Rafael López Pintor

José I. Wert Ortega

Lo que ofrecemos a continuación pueden -- considerarse reflexiones provisionales sobre el voto regional dado que la experiencia electoral es -- todavía corta, aunque puede resultar ilustrativa: - Siete años en que se han sucedido elecciones generales, locales, autonómicas y referenda de distinto - tipo en las diversas regiones españolas.

Las pautas de comportamiento regional que emergen de la experiencia, más significativa la vasca y catalana, pueden reducirse a las siguientes conclusiones:

- Un nivel de participación en elecciones regionales más cercano al de elecciones municipales - que generales (en ambos casos inferior al de estas últimas).

- En las regiones sin voto nacionalista sig-

nificativo, las elecciones regionales reproducen las pautas de voto nacional corregidas por los efectos de la mayor abstención y la coyuntura política. En el caso de Galicia (octubre 1.981) y Andalucía (mayo 1.982) no se trataba de unas elecciones regionales comunes ni tan peculiares como las vascas o catalanas. Se producen en un momento de crisis del partido de la transición UCD, y aún de régimen, y prefiguran el cambio de testigo en una zona de tradicional hegemonía de la derecha (Galicia) o la victoria socialista en una zona de tradicional hegemonía de la izquierda (Andalucía).

- En Cataluña y el País Vasco las pautas de dirección del voto pueden resumirse así: Consolidación del voto nacionalista; reducción del voto comunista y papel dual del voto PSOE y de la derecha nacional (más amplio en las elecciones nacionales que en las regionales, sobre todo en el caso PSOE a causa del diferente grado de movilización de la población de origen inmigrante).

Es claro que en Cataluña y el País Vasco hay un determinante regional del voto que es más fuerte que el determinante de clase o cualquier otro en la medida en que, hasta ahora, han gobernado en mayoría partidos nacionalistas burgueses mientras - en el gobierno central se han alternado partidos burgueses y obreros por usar una terminología clásica, aunque solo parcialmente refleja la estructura social real del voto. Planteada la cuestión en estos

términos, en el resto de España no existe un voto regional. O el que existía hace unos años se desdibuja cada vez más, mientras que en Cataluña y el País Vasco -al contrario de lo que ocurre en Escocia y Gales- el voto nacionalista no ha hecho más que ganar fuerza desde 1.977.

#### LA PARTICIPACION ELECTORAL

Estimamos que después de los comicios vascos y catalanes recientes siguen siendo pertinentes las conclusiones que R. López Pintor presentaba en el Seminario de la Fundación Bofill en Febrero de 1.984. Actualizadas a ellas nos remitimos.<sup>1</sup> Merece la pena reflexionar sobre la participación electoral y la abstención, ya que con toda probabilidad se seguirán planteando las viejas cuestiones del desencanto y del menor interés en elecciones parciales, locales y autonómicas ¿Que hemos aprendido al respecto del periodo 1.977-1.984?

Desde 1.977, la participación electoral - en distintos comicios no había hecho más que bajar y desde 1.979 era la más baja de Europa Occidental. Se había creado un clima de "desencanto" en ciertos sectores de opinión. Sin embargo, se había defendido, con amplia base empírica, que la curva de abstención no tenía por qué seguir subiendo y que había que distinguir entre comicios locales o regionales y elecciones generales.<sup>2</sup>

La evidencia acumulada hasta el presente -de los resultados electorales y los análisis de opinión- permite llegar a un cierto número de conclusiones.

Primero, la creciente abstención a partir de 1.977 no debe considerarse un producto sin más - de cierto desencanto con los logros de la transición y la democracia. Hay un fuerte descenso de la participación entre las dos elecciones generales de 1.977 y 1.979, que en un buen porcentaje cabe atribuir a desinterés político manifiesto o desencanto hostil. Y existe otro descenso entre elecciones generales y los demás tipos de elecciones (locales y autonómicas) sin que pueda hablarse de una progresión de la abstención en el tiempo. Más bien es un "corte" entre tipos de elecciones. En este sentido, el salto atrás de la participación entre las municipales de mayo - del 83 y las generales de octubre del 82 es más grande que el que tuvo lugar entre generales y municipales de 1.979 y se aproxima a la distancia que hubo entre las primeras generales y las primeras municipales. Segundo, resulta evidente que cuando la estabilidad del régimen democrático se ha visto seriamente amenazada, la movilización política se ha disparado para defenderlo. Todos los indicadores empíricamente cuantificables apoyan esta hipótesis, incluidas las motivaciones expresadas que aducen los -- abstencionistas de 1.982. Las motivaciones del 20% de abstencionistas fueron las siguientes: Un 10% se abstuvo por apatía o falta de interés político bási

co; un 8% por problemas técnicos del censo o impedimentos físicos como viajes o enfermedades; y solo un 2% por razones de hostilidad política hacia la democracia. (En la elección de 1.979 esta cifra era un 7% del electorado, equivalente al 20% de los abstencionistas).

Convendrá recordar estos datos ahora que no hay desencanto, aunque hemos pasado por elecciones locales con un 14% más de abstención que en las generales y después de comicios autonómicos que reproducen pautas anteriores (el nivel de participación se acercó más al de las elecciones municipales que al de las generales). Y convendrá recordar -- también que en anteriores elecciones autonómicas en Cataluña y el País Vasco la abstención fué mayor entre la población inmigrante que entre la autóctona; entre los migrantes con menos de 10 años de residencia que entre los de mayor antigüedad; entre los que no hablan ni escriben euskera o catalán que entre los que pueden comunicarse en las lenguas propias de estas comunidades. La recurrencia de estas pautas en las últimas elecciones se ha debido producir, aunque carecemos aún de evidencia empírica para demostrarlo. Más desdibujada en Cataluña donde claramente ha tenido lugar una mayor movilización del voto inmigrante que en 1.980 para beneficio casi exclusivo de CiU.

Evolución de la Abstención en España.-

	Total España	Cata- luña	Pais Vasco	Galicia	Anda- lucía
	%	%	%	%	%
Elecciones generales (junio 1.977)	21	21	22	39	22
Elecciones generales (marzo 1.979)	31	31	34	49	31
Elecciones municipales (abril 1.979)	39	44	39	49	38
Referendums autonómicos (octubre 1.979)	--	40	40	--	--
Referendum autonómico Andalucía (febrero 1.980)	--	--	--	--	36
Elecciones Parlamentos regionales Vasco y Cata- lán (marzo 1.980)	--	39	41	--	--
Referendum Autonómico Galicia (octubre 1.980)	--	--	--	72	--
Referendum autonomía Andalucía (octubre 1981)	--	--	--	--	46
Elecciones Parlamento Gallego (octubre 1.981)	--	--	--	54	--
Elecciones Parlamento Andaluz (mayo 1.982)	--	--	--	--	34
Elecciones Generales (octubre 1.982)	20	20	20	36	21
Elecciones municipales y regionales (mayo 1.983)	34	34	36	41	35
Elecciones Parlamentos Vasco y Catalán (febrero y abril 1.984)	--	35	32	--	--

Fuente: Ministerio del Interior

LAS ELECCIONES AUTONOMICAS "COMUNES" DE 1.983

La convocatoria del 8 de mayo de 1.983 agrupó Elecciones Municipales en toda España (por expiración del mandato cuatrienal de las primeras corporaciones democráticas elegidas en abril de 1.979) y Elecciones a los Parlamentos Regionales de trece de las diecisiete comunidades autónomas que configuran el nuevo cuadro de distribución territorial del poder. Esta agrupación de eventos electorales tiene una innegable trascendencia política en cuanto que:

- Supone un intento de racionalización de un calendario electoral hasta entonces bastante dislocado. A partir de este momento en - todas estas Comunidades -salvo supuestos extremadamente improbables- las Elecciones Regionales tendrán lugar en la misma fecha, - con lo que sólo las llamadas Comunidades - históricas y Andalucía seguirán sus propias vicisitudes en cuanto al tiempo, y
- vincula estas Elecciones Regionales a las - sucesivas Elecciones Municipales en toda España, dado que los mandatos se extinguirán simultáneamente.

Esta segunda consecuencia puede ser de mayor importancia de lo que parece a simple vista. No es aventurado pensar que esta vinculación en el -- tiempo favorece a las grandes opciones nacionales y, puede ser en todo caso un fuerte elemento de disua-



sión de aventuras regionalistas escasamente enraizadas.

Por lo que se refiere al juego participación/abstención, la hipótesis que hemos establecido sobre una participación similar a la que se produce en elecciones municipales tiene en este caso una significación prácticamente axiomática. Aunque, en puro formulismo, no es obligatorio para el votante depositar una papeleta en cada urna, la abstención en un tipo de consulta y el voto en otra es aún más infrecuente que el split vote, de tal forma que los ratios de participación son prácticamente idénticos.

De hecho, en las trece Comunidades la participación osciló entre un máximo del 73,56% del censo (Cantabria) y un mínimo de 61,94% (Canarias). La media de las trece regiones fue del 69,68%.

Las Elecciones Regionales "de derecho común" tuvieron lugar en las treinta y una provincias que comprenden las trece regiones sin pasado autonómico, en las que se distribuye algo más del 55% del censo electoral nacional. Vistas como conjunto, sus resultados en comparación con el último antecedente electoral (octubre de 1.982) revelan una evolución que parece únicamente vincularse a meros factores de coyuntura y no a una significación diferente del voto en una y otra elección. En efecto, en el conjunto, el PSOE había obtenido en octubre el 49,17% de los votos válidos y la Coalición AP-PDP había alcan

zado el 31,51%. En estos comicios sus respectivos porcentajes son del 48,26 (-0,91) y 33,78 (+2,27), si bien, sumando el voto de la coalición el obtenido por el Partido Aragonés Regionalista (PAR) y la Unión del Pueblo Navarro (UPN) que en 1.982 habían formado parte de la Coalición y en 1.983 concurren separadamente, el aumento porcentual se cifraría en el 4,09.

Desde este punto de vista no hay pues sino una muy discreta pérdida de apoyo electoral de los socialistas y un incremento algo más marcado de la Coalición Popular (todo ello en términos relativos, ya que en términos absolutos ambos disminuyen sus apoyos por el descenso de la participación). El PSOE pierde cerca de 800.000 votos en estas regiones y la Coalición en torno a 200.000 (que quedan reducidos a 20.000 si se agregan los de PAR y UPN). En su conjunto, las variaciones aparecen como escasamente -- significativas y parecen hablar más de estabilidad que de cambio.

Esta impresión se corrige en parte al examinar la distribución regional. En ella se observa que el PSOE sufre retrocesos relativos en diez de las trece regiones en que se celebrara la consulta, experimentando avance sólo en Rioja, Murcia y Canarias, mientras que la Coalición experimenta un crecimiento relativo en nueve de ellas. Són las excepciones Navarra y Aragón -donde el retroceso viene explicado por la ruptura del acuerdo anterior con UPN

y PAR, dándose de hecho un crecimiento importante - si se considera la pluralidad agregada- y, además, Baleares y Rioja.

Con la excepción de Cantabria, donde se - produce prácticamente una inversión de la correlación de fuerzas habida el 28 de octubre, el resto - de los retrocesos del PSOE, son de escasa entidad. Por lo que se refiere a los resultados de la Coalición Popular, hay que decir que ponen de manifiesto una muy desigual capacidad de capturar el voto residual de UCD. Consigue sumar casi entero ese voto en Castilla-La Mancha, Cantabria -y, en medida algo menor- en Castilla-León. Desde el punto de vista de - la configuración de la oferta electoral para estos comicios, estas regiones presentan como rasgo común el que, a diferencia de lo sucedido en Extremadura, Baleares o Rioja, no ha habido plataformas regionalistas montadas por antiguos miembros de UCD con - alguna relevancia.

Resulta también digno de mención que las concurrencias en solitario de PAR y UPN han conocido un notable éxito (20,6% el PAR; 22,9% UPN). El - caudal electoral agregado de ambos partidos con la Coalición ha aumentado en proporción espectacular - en Aragón y en Navarra (algo más de doce puntos en ambas).

Resulta ciertamente interesante preguntarse por los determinantes de la desigual capacidad -

de incorporar por parte de la coalición AP-PDP-UL - el voto residual de UCD. Se han hecho interpretaciones de signo diverso acerca de este fenómeno. Sin duda, en algunas regiones donde ese voto no se ha incorporado, pesa mucho la capacidad clientelística de algunos antiguos cuadros regionales del centrismo, que conservaban una red de influencias personales movilizable (casos de Extremadura y Baleares). Pero sobre todo aparece -al igual que en las Elecciones de Octubre- una influencia determinante de la imagen política de la Coalición en las diferentes circunscripciones. Allá donde las candidaturas han tenido un sello más moderado e integrador, el resultado ha sido mejor que donde los candidatos presentaban un sesgo (real o presunto) hacia posiciones más extremas.

Quedan, como elemento digno de análisis - en la perspectiva del comportamiento electoral en las elecciones de ámbito regional y su posible especificidad en relación con consultas de otro carácter, los "casos" de Navarra, Aragón y Baleares donde UPN, PAR, Unió Mallorquina (UM) y Extremadura Unida (EXU) han obtenido resultados muy satisfactorios, rebasando los dos primeros con holgura el caudal de la Coalición con que habían concurrido en 1.982. Tanto en Aragón como en Navarra estos partidos regionalistas han incorporado no solo el voto residual de UCD y CDS sino que -en puro análisis ecológico- han restado incluso apoyos al PSOE. Hasta qué punto esto tenga que ver con el carácter de la

elección queda como asunto problemático y difícil - de someter a validación puesto que parece probable que estos partidos adopten una estrategia dual y no midan sus fuerzas aisladas en elecciones nacionales.

Los casos de UM y EXU aparecen como fenómenos más localizados en relación con un appeal que aunque formalmente "regionalista" tiene que ver sobre todo, como se indica más arriba, con la pervivencia de redes clientelísticas.

En resumen, estas elecciones "de derecho común" parecen apoyar en términos generales nuestra hipótesis de que fuera de los regionalismos históricos el comportamiento electoral en este ámbito vendría gobernado por una menor implicación en cuanto a la participación electoral y por la coyuntura política (básicamente nacional) en cuanto a la dirección del voto.

LA ESPECIFICIDAD DE LOS NACIONALISMOS VASCO Y CATALAN

En las Comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña, la temática del comportamiento electoral y la cultura política debe abordarse en relación a los problemas de integración política interna de dichas comunidades e integración política general del Estado. Con plena conciencia de que la -- problemática política específica de Cataluña y el - País Vasco constituye un fenómeno central de la transición a la democracia y el proceso de consolidación del nuevo régimen, recordemos muy brevemente algunos hechos fundamentales:

- Primero, la consolidación de los sistemas de partidos propios de ambas comunidades entre 1.977 y -- 1.984. No solo está el hecho de que los partidos nacionalistas -tanto burgueses como de izquierda- refuerzan sus posiciones en el sistema (mantienen o - aumentan en elecciones generales el número de votos que habían obtenido en las regionales de 1.980 con una altísima fidelidad de voto). Pero además, a partir de las elecciones de octubre de 1.982, la identidad de estos sistemas en el mosaico nacional se - refuerza por la práctica desaparición en las urnas de todos los demás partidos con pretensiones regionalistas en otras comunidades autónomas.

- En segundo lugar, se trata de comunidades donde un amplísimo sector de la población no ha sido socializada en la identidad política nacionalista específica de las mismas (Un 38% en Cataluña y un 32% en el País Vasco son inmigrantes) y en consecuencia vi

virá de manera diferente el problema -si es que lo tiene- de compatibilizar dos lealtades políticas básicas.

- En tercer lugar, existe una gran similitud -en -- términos de estructura social- entre los electorados de las dos grandes fuerzas nacionalistas, PNV y CiU (masivamente de oriundos, fuerte implantación en medios de población medianos y pequeños, entre personas de edad media y elevada, muchas amas de casa y ocupaciones intermedias, sobre todo en Cataluña).<sup>3</sup>

Sobre estas circunstancias comunes de tipo estructural está en la mente de todos que la vida política del País Vasco y Cataluña tiene una dinámica diferente.

El ejemplo ilustrativo de las últimas elecciones vascas.-

Los saldos electorales de las principales fuerzas políticas en comparación con los antecedentes electorales regionales y nacionales últimos son como sigue (expresado en miles de votos con signo + o - según que el partido en cuestión los gane o pierda en 1.983 en relación con la Elección con que compara):

	<u>ELECCIONES REGIO- NALES (9-3-80)</u>	<u>ELECCIONES GENERA- LES (28-10-82)</u>
PNV	+ 101	+ 71
PSOE	+ 116	- 101
HB	+ 7	- 17
Coalición *	- 22	- 39
EE	- 4	- 7

(\*) Para la comparación con 1.980 se considera la suma de UCD y AP.

Para la interpretación de los saldos debe tenerse en cuenta el diferencial de abstención 39% en 1.980; 20% en 1.982; 32% en 1.984). Pero, en cualquier caso, hay observaciones fundamentales que pueden realizarse por encima de ese factor:

- El PNV registra un crecimiento sostenido - desde 1.979 sin la menor quiebra: en cada proceso electoral habido desde entonces ha aumentado al número de votos, siendo su ratio mayor en elecciones de ámbito local y regional que en las nacionales. Pero queda meridianamente clara la capacidad del PNV para obtener apoyo electoral de antiguos votantes "españolistas" (PSOE, UCD, AP, Coalición Popular).
- El PSOE es el partido que más espectacular-



mente depende en su apoyo electoral del carácter de la elección. Obsérvese cuán importantes cuantitativamente son sus distintos saldos y cómo tienen signo distinto. Entre las autonómicas de 1.980 y las generales - de 1.982 el saldo del PSOE supone nada menos que 218.000 votos, lo que equivale al 14,5% del censo. Desde esta perspectiva, - el descenso del PSOE en 1.984 en comparación con 1.982 es bastante moderado. Repárese en que, en términos porcentuales, pasa del 29,8% en 1.982 al 23,1% en 1.984; - desde otro punto de vista, su descenso en 1.984 supone perder el 29% del total de votos que obtuvo en 1.982. Dado el contexto (partido del Gobierno, situación terrorista, reconversión) una interpretación que diera mayores vuelos analíticos a este deterioro pecaría -a nuestro juicio- de poco realista.

- El voto de HB muestra una apreciable cristalización desde 1.980. En las cuatro consultas celebradas desde entonces su porcentaje sobre el voto no ha oscilado más que el 3% y sus saldos absolutos son muy cortos. El leve descenso que tiene en esta consulta respecto a 1.982 no debe alimentar hipótesis restrictivas a corto plazo, sobre todo si se compara con el estancamiento de EE. La izquierda "españolista" (PCE) con -

un grave problema de cuadros y orientación política en el País Vasco, no "cabe" en este mapa de pluralismo polarizado.

- Por lo que se refiere a la Coalición Popular, sus resultados hay que considerarlos aceptables en función de un contexto informativo y de opinión previo que apuntaba a su desaparición del mapa político, pero no son positivos en sí mismos. La sola observación de sus saldos pone de manifiesto el riesgo de marginalización que, en los actuales supuestos electorales, corre la oferta electoral nacional de centro-derecha. - El hecho de que el resultado sea -en términos absolutos y relativos- peor que el obtenido por UCD y AP en 1.980 es revelador. Máxime si se tiene en cuenta que, en aquellas elecciones, UCD ya experimentó un retroceso muy serio en relación con sus resultados en las Elecciones Generales celebradas un año antes. La comparación de este resultado con el de las Elecciones Generales de 1.979 es bien expresiva: UCD y AP obtuvieron entonces justamente el doble de votos que ahora, con una tasa de abstención ligeramente superior en 1.979. Aritméticamente es evidente que el principal beneficiario de la reducción de esta cuota electoral es el PNV.

Mirando hacia atrás, en el País Vasco, la consolidación del sistema de partidos propio no parece de momento haber eliminado ciertas incertidumbres políticas básicas. Aunque bajo el gobierno del Estaduto de Guernica el clima de opinión se ha hecho menos hostil al Estado español y menos comprensivo del ETA, sectores dinámicos de aquella comunidad política mantienen actitudes similares a las de los primeros años del cambio político.

Por una parte, están las curvas descendentes de apoyo expreso a la alternativa independentista (un 9% en 1.976, 26% en 1.979, 18% en 1.980 y -- 12% en 1.981) o a las actuaciones de ETA (en 1.979 un 37% consideraba a los etarras "idealistas" y un 9% "criminales"; en 1.981 los porcentajes se habían trastocado, un 11% los consideraba idealistas y un 27% criminales).<sup>4</sup>

Sin embargo, por otra parte, están los altos y constantes porcentajes de voto abertzale y radical (solo HB obtuvo en octubre de 1.982 el 15% y en febrero de 1.984 el 14% del voto regional), y la mayor expresión del ideal independentista en estos electorados: frente al 12% de media en esta comunidad autónoma está el 52% entre los votantes de HB, el 29% entre los de EE y el 14% entre los del PNV.<sup>5</sup>

Es en estos sectores políticamente más activos donde se produjo con mayor frecuencia la abs-

tención por hostilidad al régimen en 1.982: Si como media eran el 12% de los abstencionistas, en el País Vasco ascendían al 36%.<sup>6</sup> Y también donde existe una menor estima de la Constitución de 1.978 como instrumento de participación nacional (si para un 23% del conjunto nacional la Constitución contribuyó poco o nada a la pacificación, esta opinión asciende al 43% entre los votantes de HB, EE y ER de Cataluña).<sup>7</sup>

Tras las últimas elecciones catalanas.-

SALDOS DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLITICAS

(en comparación con las Elecciones autonómicas de 1.980 y generales de 1.982)

	<u>ELECCIONES REGIONALES 1.980</u>	<u>ELECCIONES GENERALES 1.982</u>	<u>% de pérdida o ganancia (base: 1.982)</u>
PSC-PSOE	+261.133	-706.273	-44,8
CiU	+595.587	+580.610	+75,4
AP-PDP-UL *	-126.372	-278.972	-55,3
ERC	-113.441	- 10.265	- 7,6
PSUC	-340.543	+ 10.365	+ 6,5

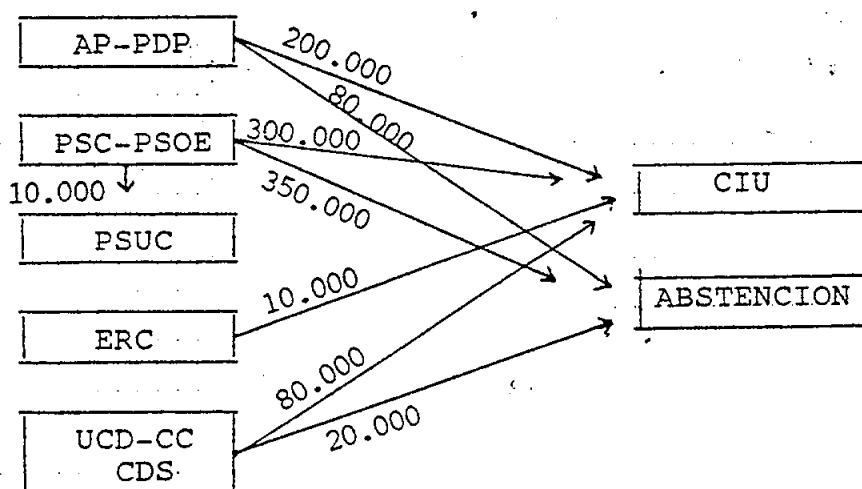
\* En este saldo no se computan los votos de UCD-CC ni del CDS en 1.982 sino únicamente los votos de la Coalición AP-PDP, es decir, 504.075.

La comparación de los saldos interelectorales de las diferentes fuerzas permite una hipótesis elemental sobre las corrientes de trasvase de votos y cambio en la conducta electoral del siguiente tipo:

- El incremento de la abstención entre elecciones se sitúa en torno a los 425.000 electores. Los abstencionistas son sobre todo anteriores votantes socialistas (el análisis ecológico lo confirma: la abstención más fuerte proviene de las zonas de mayor implantación electoral socialista). El PSC-PSOE ha cedido a la abstención cerca de una cuarta parte de sus votos de 1.982 (algo más de trescientos cincuenta mil votos), y una fracción pequeña al PSUC.
- Otra parte sustancial del anterior voto PSOE se dirige ahora a CiU. Se pueden estimar en cerca de trescientos mil los votos trasvasados a CiU.
- La Coalición Popular cede la mayor parte de sus votos perdidos a CiU. Se puede calcular que unos doscientos mil van a esta formación y el resto (80.000) a la abstención.
- ERC trasvasa unos pocos votos a CiU y el PSUC recibe otros tantos del PSC-PSOE.

- Los votos de UCD-CC y CDS de 1.982 se reparten desigualmente en favor de CiU (la mayoría) y la abstención.

En resumen el diagrama de flujos sería:



La interpretación que con la información disponible se puede avanzar es incompleta, dado que el análisis ecológico y aritmético no penetra en lo que subyace (en actitudes y opiniones) al cambio de voto. Sin embargo, sí pueden apuntarse algunas observaciones de interés, directamente deducibles de los datos electorales con relevancia política evidente.

Un proceso tan masivo de cambio de voto

como el que registran los datos precedentes se resiste a las interpretaciones simplistas y monocausales. Las versiones de la derrota que los distintos derrotados han esgrimido o pecan de simplismo o se deslizan directamente hacia el insulto al elector u ofenden la inteligencia del presunto destinatario.

Uno de los más extendidos argumentos al que los partidos de ámbito nacional acuden para hallar algún consuelo en la derrota es que en las -- Elecciones Regionales prima en la voluntad de los electores el sentimiento nacionalista que, como pasajero sarampión, se apoderaría de la intención del votante para desaparecer sin dejar secuelas una vez pasada esa elección.

Hay parte de cierto, parte de falso y parte de incierto en esa explicación. Es cierto que el éxito de los partidos nacionalistas (PNV y CiU) en Elecciones Autonómicas se debe, en parte, a que los abstencionistas en este tipo de Elección suelen ser los menos orientados por consideraciones nacionalistas, es decir, los votantes habituales de partidos implantados en toda España. Sobre todo, los inmigrantes que suelen votar socialista. Es falso que el voto que se traslada a opciones nacionalistas sea -en su mayor parte- de ida y vuelta: de hecho tanto PNV como CiU consolidaron en 1.982 el número de votos que habían obtenido en las Elecciones de 1.980. Es incierto lo que suceda con el voto --

que el elector concibe como reversible en función del carácter de la Elección. Y eso es incierto y permanece como tal debido al colapso de UCD. En efecto, tanto en el País Vasco como en Cataluña, al rededor de un tercio de quienes pasaron de votar - UCD (en 1.979) a PNV y CiU respectivamente (en -- 1.980) declaraban en las encuestas postelectorales que en la siguiente elección nacional volverían a votar a UCD. Ello, obviamente, no fué así en Cataluña pero sí -en parte al menos- en el País Vasco donde hubo una coalición cuatripartita (AP-PDP-UCD--PDL) que superó la suma de votos AP-UCD de 1.980. Y si no fué así en Cataluña, ello no se debe a que el mecanismo de voto reversible no fuera auténtico sino a que UCD se desmoronó en el entretanto. Lo - cierto es que AP-PDP obtuvo más votos en 1.982 que UCD-CC en 1.980 y aunque una buena parte provinieran de la abstención, otra (sin duda menor) era de votantes de CiU de 1.980.

En todo caso, el voto reversible "puro" (a partido "nacional" en Elecciones Legislativas y a partido "nacionalista" en Elecciones Regionales) no parece ser la tónica dominante del comportamiento electoral y afecta sólo a un 30% de quienes -- cambian de voto de un partido nacional a otro nacionalista en las Elecciones Regionales (datos de - encuestas postelectorales de 1.980).

Sobre el significado político general de la elección, y según sus respectivos intereses, al



gunos opinan que en el País Vasco y Cataluña han ganado PNV y CiU porque son partidos nacionalistas; otros opinan que han ganado porque son partidos de centro-derecha; y casi nadie apunta a otro factor de indudable eficacia en sus respectivas victorias: que son partidos reales, es decir, sólidamente -- implantados, capilarmente presentes en sus ámbitos territoriales de presencia y, además, de partidos de gobierno en ambas.

¿Qué quiere decir ésto? Respecto al argumento nacionalista, que habrá que rebajar su coeficiente de influencia para tener en cuenta el récord de gobierno de cada uno o su respectiva capacidad de presentar adecuadamente tal récord. Respecto al argumento ideológico (el centro-derecha), que habrá también que rebajarlo para tener presente la propia capacidad de generar un apoyo interclasista que han evidenciado PNV y CiU.

Adicionalmente estas elecciones introducen en un hecho nuevo y algunas interrogantes: la confirmación de una relativa fragilidad de los apoyos electorales del PSOE en 1.982. La hipótesis del "voto a prueba" que surge de los análisis postelectorales del 28 de octubre encuentra algún soporte en el País Vasco (donde perdió el 29% de los votos de 1.982) y una confirmación mucho más nítida en Cataluña (donde pierde el 45% de aquel voto). Aunque sabemos que el voto cedido a la abstención es más fácilmente reorientable que el que se cede a otros

partidos, tampoco hay nada que garantice que las razones políticas que han conducido a la abstención - desaparezcan ante una nueva consulta nacional. Por tanto, el hecho nuevo es que el PSOE no es el partido invencible per in saecula saeculorum que muchos temieron o con el que se regocijaron en 1.982.

Sobre la cultura política en Cataluña con viene resaltar que la división del cuerpo político por razón de la propia identidad nacionalista se -- plantea más como un problema de integración sociopolítica de la comunidad.

Es inevitable poner en relación algunos - hechos. Primero, todas las fuerzas políticas son autonomistas sin reservas finales a la Constitución o al Estatuto de Sau. Tanto la "izquierda" pequeño-burguesa como la comunista han quedado homogeneizadas como dos apéndices del sistema. Y los dos contendientes básicos -el nacionalismo burgués y el socialismo "catch-all-party"- no representan solo ideales de izquierda o derecha, sino en buena medida opciones diferentes de comunidad Catalana (y eso con independencia de la retórica política de unos u otros, más aún del PSC).

En Cataluña casi todo el mundo entiende - catalán y una inmensa mayoría puede hablarlo. Cuando en el País Vasco la expresión de una actitud favorable a la independencia era del 26% en Barcelona ascendía al 10% y en el resto de Cataluña a un 5%.<sup>8</sup>

Sin embargo, el catalanismo de los nacionalistas de Convergencia es el de los oriundos de la vieja burguesía y los estratos medios menos metropolitanos. El catalanismo de los socialistas está forzado a ser el de la "otra media Cataluña" más de clase media - metropolitana, más proletaria, más inmigrante y menos catalanoparlante (un 55% de los votantes del -- PSC son inmigrantes y un 32% no habla ni escribe ca talán; datos que para CiU son del 19% y 9% respectivamente).<sup>9</sup> Estos porcentajes han debido ser diferentes en las últimas elecciones autonómicas por el al cance del cambio de voto que, ya hemos analizado. - En la medida en que CiU consolide el voto no-catalán que acaba de recibir en 1.984, las dos opciones antedichas irán haciendo más borrosas sus fronteras - catalanistas y aparecerán cada vez más como simples alternativas de izquierda y derecha en Cataluña.

Aunque se dan en Cataluña ciertas actitudes de hostilidad al régimen con mayor frecuencia - que en el conjunto nacional<sup>10</sup> -pero menos que en el País Vasco- una cultura política de la democracia - que compatibilice lealtades nacionales y nacionalistas se consolidará si las dos grandes formaciones - políticas son capaces de mantener el puente entre - ellas y entre cada una de ellas y la mitad de la so ciedad en la que tienen menor implantación. Para -- los socialistas, que tienen hoy tanto poder institucional en el Estado, existe el riesgo de minusvalorar la fuerza pública y la implantación social de - su principal adversario en Cataluña. Para los nacionalistas

nalistas de CiU, la tentación de activar el conflicto aún no cerrado con el poder central del Estado - puede no haber perdido fundamento.

Como en tantos otros aspectos de nuestra vida política, las debilidades de la transición vuelven a aparecer una y otra vez al abordar la problemática de los nacionalismos. Hoy tan claro como hace diez años, se hacen visibles los hechos políticos diferenciales del País Vasco y de Cataluña. Tan trascendentales en la aceleración del proceso de cambio de régimen. Tan presentes en la ingeniería de la consolidación de la democracia.

Comparación-resumen de las elecciones generales y autonómicas en las trece  
 ; regiones en las que se han celebrado

	28 octubre	8 mayo
Total votos válidos (A)	11.569.899	10.176.941
Total votos PSOE (B)	5.689.847	4.911.525
Total votos AP-PDP* (C)	3.646.009	3.437.600
Suma AP-PDP-UL más UPN y PAR** (D)	-----	3.623.907
Porcentaje B sobre A	49,17	48,26
Porcentaje C sobre A	31,51	33,78
Porcentaje D sobre A	-----	35,60
Ratio B/C	1,56	1,43
Ratio B/D	-----	1,35

\* En 1983: AP-PDP-UL

\*\* En 1982 concurrieron conjuntamente

FUENTE: Ministerio del Interior y elaboración propia

Comparación de los resultados en las elecciones generales y autonómicas de las dos principales fuerzas políticas (en las trece regiones en que se han celebrado). (Todas las cifras son porcentajes sobre el voto válido)

	PSOE		AP-PDP-ul		
	82	83	82	83	83*
Navarra	35,86	34,96	24,40	13,83	36,81
Asturias	52,36	52,16	28,06	30,36	---
Baleares	40,70	34,87	37,94	35,76	---
Rioja	43,70	47,48	41,82	40,20	---
Murcia	48,70	52,52	33,60	35,59	---
Cantabria	45,27	38,56	39,14	44,20	---
Madrid	52,87	50,78	32,74	34,32	---
Canarias	36,83	41,39	27,03	27,68	---
Aragón	49,73	47,14	30,97	22,80	43,39
Castilla-La Mancha	49,42	48,64	31,38	42,63	---
Castilla-León	42,70	44,85	39,82	40,02	---
Comunidad Valenciana	53,30	51,79	29,22	32,11	---
Extremadura	55,65	53,14	23,90	30,29	---

\* En esta columna se expresa el resultado agregado de la Coalición más los partidos (UPN y PAR) que concurren en coalición con AP-PDP en octubre de 1982 y que en mayo de 1983 lo hicieron separadamente.

FUENTE: Ministerio del Interior y elaboración propia

NOTAS

- 1 R. López Pintor, "Decisión electoral y cultura - política en España, 1.977-1.983 - Propuesta para una discusión focalizada". Segundo coloquio de - Sociología Electoral. Barcelona, Febrero de 1.984.
- 2 R. López Pintor, La opinión pública española. Del franquismo a la democracia. Madrid: CIS, 1.982, pp. 122-125.
- 3 La opinión pública española, op. cit., p.137.
- 4 Banco de Datos del CIS
- 5 Ibidem (Información de 1.981).
- 6 R. López Pintor, J.J. Toharia y M. Santillán, Estudio poselectoral de la opinión pública española tras las elecciones de Octubre de 1.982. Informe mimeografiado. Fundación Juan March (Abril 1.983).
- 7 Datos del CIS publicados en EL PAIS, 5 Diciembre 1.983, p. 13.
- 8 M. García Ferrando, Regionalismo y Autonomía en España, 1.976-1.979. Madrid: CIS, 1.982, pp.435 y 55.

- 9 La opinión pública ..., op. cit. , p. 133.
- 10 Datos del CIS en EL PAIS, 3 Diciembre 1.983, p.13.



FRANCISCO JOSE LLERA RAMO  
Dr. en Ciencias Políticas y Sociología

Luis Power, 16-10.º A  
Teléfono 435 58 05  
Deusto - BILBAO-14

"COMPORTAMIENTO ELECTORAL Y COMUNIDADES AUTONOMAS"  
Centro de Estudios Constitucionales y F.Jaume Bofill  
Madrid, 28-30 de Junio de 1984

EL SISTEMA DE PARTIDOS VASCO: DISTANCIA IDEOLOGICA Y LEGITIMACION  
POLITICA



EL SISTEMA DE PARTIDOS VASCO: DISTANCIA IDEOLOGICA Y LEGITIMACION POLITICA

Siguen siendo válidas las principales hipótesis que hace cuatro años tomaba como punto de partida (1) para caracterizar la evolución del comportamiento electoral y la estructura del sistema de partidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV):

- 1a En primer lugar, la creciente segregación del sistema de partidos vasco respecto del estatal.
- 2a En segundo lugar, el avance continuo de las opciones nacionalistas, tanto por la desmovilización electoral de un importante contingente humano, como por el desarraigo de las opciones estatales.
- 3a En tercer lugar, el sistema de partidos resultante se puede caracterizar como de pluralismo polarizado con un predominio institucional variable del nacionalismo moderado o centrista y con un profundo distanciamiento ideológico.

No voy a repetir aquí el análisis en tres niveles, tal como ya he realizado en otros sitios (2), siguiendo la orientación metodológica de M.A. Buseed (3): "estructural de áreas", "ecológico-factorial" y "enfoque conductista"; aunque sí recurriré a resultados de investigaciones en cualquiera de esos planos indistintamente.

---

Por lo demás, en la parte más sistemática voy a atenerme a las investigaciones y orientaciones teóricas de autores como G. Sartori (4), D. Rae (5), J. Blondel (6) y J. Linz (7), entre otros, desarrollando el análisis en tres grandes apartados: en el primero me voy a referir a la evolución del comportamiento electoral en la CAPV desde 1.977 hasta las segundas elecciones autonómicas de 1.984; en el segundo a la implantación espacial e institucional del sistema de partidos vasco; en el tercero a la caracterización, propiamente dicha, del sistema de partidos.

Antes de entrar en el análisis pormenorizado de los resultados electorales, es imprescindible una breve reflexión sobre el contexto en el que se han desarrollado estos segundos comicios autonómicos. La sociedad vasca ha recorrido un primer tramo de construcción autonómica y lo ha hecho en condiciones especialmente difíciles y problemáticas; unas de carácter exógeno, como el contexto internacional de la crisis económica, por un lado, y las resistencias centralistas del Estado junto con su inercia represiva, por otro; otras de carácter endógeno, como la confrontación de identidades y universos simbólicos, la especificidad de la estructura económica e industrial, la peculiaridad de la lucha de clases y las diversas manifestaciones de la violencia; todas profundamente entrelazadas, y con un efecto que retarda lo que se viene llamando normalización política.

Hemos de entender por normalización política esa situación institucional y social en la que la diferenciación política está suficientemente definida y organizada, el esquema normativo básico está cubierto y la impugnación política, en caso de que la haya, es marginal o no pone en jaque al sistema institucional. El hecho de que esté sin concluir el

proceso de descentralización competencial, el carácter inacabado de la modernización del sistema político estatal y la poco más que iniciada construcción del entramado institucional del autogobierno dejan a las claras esta falta de normalización política, incluso en su sentido estructural.

Sin embargo, el gran problema no es tanto la construcción institucional, cuanto la legitimación sociopolítica (8) o el grado de plausibilidad social y de consenso político que suscitan las distintas instancias representativas frente a la impugnación y rechazo radical que, simultáneamente, pueden padecer. Por si fuera poco, este proceso de transición histórico, de una situación totalitaria y centralista a otra pluralista y autonómica, y de construcción de un proyecto político integrado para la nación vasca coinciden con un azote especial de la crisis económica internacional sobre una estructura industrial, ocupacional y urbana excesivamente especializadas y esclerotizadas.

## I. EVOLUCION DEL COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA CAPV DURANTE LA TRANSICION POLITICA

Antes de entrar en el estudio detallado y cuantitativo de la trayectoria seguida por los electores ubicados en los distintos espacios políticos, es inevitable hacer un breve inventario de las principales variables que entran en juego en la formulación de la voluntad política de los votantes: por una parte, la propia evolución de los partidos, sus soportes sociales, su discurso político y el sistema de relaciones en que se enmarcan.

### I.1 LA EVOLUCION DE LOS PARTIDOS VASCOS

Si desde la perspectiva del sistema de partidos estatal se pudiera constatar la relativa validez de la "tesis de congelación" de la estructura electoral preconizada por Lipset y Rokkan (9) para los países occidentales — según esta tesis las grandes opciones del sistema siguen siendo las mismas de comienzos de siglo y las nuevas opciones emergentes lo son de manera marginal y lentamente —, ésto, evidentemente, es menos cierto para el sistema de partidos vasco.

No en vano, en el País Vasco se producen importantes transformaciones de la estructura social, tanto desde el punto de vista industrial, espacial o demográfico (10), como desde el punto de vista simbólico. En este último aspecto en el País Vasco se vive con particular intensidad la sobredramatización del Franquismo, que se superpone a la vieja dinámica nacionalista de lucha por la identidad, pero que se alimenta, primero, en una socialización política especialmente represiva y, después, en un contexto de resistencia violenta.

En parte habría que coincidir con A. Bar (11), haciendo aplicables al sistema de partidos vasco algunas de las principales características que adjudica al español: por un lado, la juventud de buena parte de los partidos políticos vascos; en segundo lugar, su debilidad y falta de cristalización; por otro lado, la presencia de otras fuerzas o factores políticos y sociales que compiten con los partidos políticos en sus funciones de canalización de intereses y de movilización y participación políticas; finalmente, las diferencias espaciales y sociales en la implantación interna del sistema regional de partidos.

Si nos fijamos en el origen de los partidos (12), tan sólo un puñado hunden sus raíces en la Restauración o en el período republicano: por supuesto, los dos grandes protagonistas de la transición vasca, PNV y PSOE, pero también otra serie de partidos menores que, o han desaparecido o se han quedado en la estacada: el PCE, escindido y extraparlamentario, ANV, absorbido por HB, IR, el Partido Carlista y las facciones falangistas y tradicionalistas.

El largo período de clandestinidad y represión, las transformaciones sociales acaecidas y la fragmentación de muchos de los movimientos de protesta y acción política hacen aflorar en el inicio de la transición una gran cantidad de competidores políticos (13), así:

1º En el espacio nacionalista el PNV refuerza su posición histórica y amplía su composición sociológica, si bien no está exento de tensiones (14), como la escisión de los llamados "sabinianos" u "hormacianos", especialmente concentrados en Bermeo. La izquierda abertzale históricamente protagonizada por ANV ve florecer un gran abanico de

opciones derivadas de las sucesivas escisiones y reconversiones de ETA (15), así: ESB, réplica del partido de Pallach en Euskadi y con la pretensión inicial de ocupar el espacio del PSOE en el terreno nacionalista, ESEI, a caballo entre PNV y PSOE con los que forma el Frente Autonómico en las primeras elecciones al Senado, EHAS, el núcleo de lo que luego sería Herri Batasuna, EIA, partido matriz de Euskadiko Ezkerra, que se forma para las elecciones de 1.977 en una coalición con el EMK, ES (de la FPS) y otros grupos de independientes. Para entonces estaban en proceso de convergencia EHAS, el propio ES, EK y otros, que habían de dar lugar a HASI, partido matriz de HB, que defiende la abstención ante las elecciones de 1.977 y que pronto protagonizaría un par de escisiones hacia EE.

El actual espacio de EE tiene que sufrir la escisión de EMK en 1.978, pero se va a ver reforzado con sectores provenientes, tanto de HB (escisiones de HASI y ANV), como del espacio estatal (PT-ORT y otros) y, sobre todo, la convergencia con el sector encabezado por Lertxundi en el PCE en 1.981, dejando de ser una coalición y convirtiéndose en un partido, que va a ver cómo se le desprenden los flecos de aquéllos que no quieren abandonar el apoyo a los grupos armados de ETAp<sub>m</sub> después de las primeras negociaciones Bandrés-Rosón de 1.982, apareciendo la llamada Nueva Izquierda.

Por su parte, el espacio de HB es de más difícil definición, porque en él no sólo participan los partidos citados, sino también una diversidad de plataformas y organizaciones populares de variado cariz reivindicativo, cultural, sindical, alternativo, etc.; tras el



precedente de la llamada "Mesa de Alsasua", para 1.979 se forma HB con el liderazgo del histórico T. Monzón y la coalición de HASI, ANV, ESB y LAIA, entre otros, que se encuadran, a su vez, en la KAS donde comparten con ETAm y las demás plataformas populares (LAB, ASK, etc.) el liderazgo de la llamada izquierda abertzale, a la que llegan a atraer para 1.982 a EMK y LKI. No obstante, el liderazgo de HASI y ETAm produce tensiones y escisiones continuas en todos los partidos integrantes de la coalición, en unos casos para pasarse a EE, en otros para diluirse o intentar la creación de nuevas plataformas como la reciente de AUZOLAN, integrada por LKI, Nueva Izquierda, LAIA y otros sectores escindidos de HB.

- 2º En el espacio de la izquierda, además de la trayectoria de fragmentación e inestabilidad de la izquierda abertzale, tenemos que apuntar la agudización de la crisis de la izquierda en todo el Estado. El PSOE, que refuerza su posición en toda España ampliando su base hacia sectores regionalistas y radicales, aquí sólo logra la convergencia con el PSP y arañar a sectores del PSOE histórico y del Partido Carlista, padeciendo, por lo demás, escisiones como la más reciente de Alava; el PCE va a sufrir su más duro golpe en Euskadi, por la convergencia con EE encabezada por su antigua dirección y por la nueva escisión de los llamados prosoviéticos del último año; la inestabilidad de la izquierda radical es aún mayor: a la inicial división entre LC y LCR (LKI) sucede la escisión del PST de ésta última, a la fusión del PT y la ORT sucede su práctica desaparición, viviendo otra media docena de partidos menores en una subsistencia política muy irregular.

30 En el espacio del centro-derecha, además del lugar hegemónico progresivamente ocupado por el PNV, hay que señalar la enorme inestabilidad y falta de homogeneidad de las opciones estatales. En 1.977 UCD sólo aparece en Alava, compitiendo por su espacio con la FDC en todas las provincias, con la DCV de Julén Guimón y con la DIV de Guipúzcoa; para 1.979 logra reunir bajo sus siglas a todos estos grupos en un proceso retardado con respecto al resto de las provincias, pero, paradójicamente, adelantándose aquí la crisis y la fusión con AP para formar en 1.982 la Coalición Popular. No menos inestable va a ser el espacio de derecha ocupado por Alianza Foral, Guipúzcoa Unida, Alianza Popular y otros entre 1.977 y 1.979, logrando catalizar a partir de 1.982 a los distintos grupos de la extrema derecha (FE, UN, etc.). Para 1.982 este espacio había quedado reducido al CDS y a la Coalición Popular formada por aliancistas, democristianos, liberales y demás centristas en un proceso de permanentes tensiones.

De este modo, a la juventud de la mayor parte de las opciones del sistema de partidos vasco, hay que añadir su debilidad, su falta de consolidación, no sólo sociológica, sino también organizativa, de su liderazgo y, lo que es más importante, de su ideología y estrategia políticas (16). Al lado de esto, la estructura local y provincial de las relaciones políticas introduce importantes diferencias, no sólo en la implantación de los principales partidos, sino en la configuración de su liderazgo y sus estrategias siempre marcadas por las tensiones de la vida local.

Por último, la peculiar estructura sindical vasca, el condicionamiento de las organizaciones violentas, la multitud de

organizaciones y comités de distinto tipo (amnistía, antinucleares, libertad de expresión, euskera, etc.), la red de centros sociales de los partidos políticos (batzokis, ezker-tokis, casas del pueblo, herriko tabernas, etc.) y la componente de proyección política de otras plataformas culturales, profesionales, religiosas o festivas añaden una especial densidad a las relaciones políticas en el País Vasco, que provocan una continua inestabilidad desde fuera del sistema de partidos.

## I.2 LA EXTRACCION SOCIAL DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS VASCOS

Quizás resulta interesante ver cuál es la radiografía sociológica actual de las principales opciones electorales (17), para lo cual utilizaremos una encuesta postelectoral referida a las elecciones generales de 1.982 (18). Para simplificar el análisis y dados los escasos efectivos (no representativos desde el punto de vista estadístico) de cada clientela, tendremos que hacer un estudio comparativo de los perfiles sociológicos de los principales electorados con respecto a la distribución muestral de las principales variables. En la siguiente Tabla I tenemos las respectivas distribuciones que paso a comentar.

TABLA I : Distribución de las principales características sociológicas en las clientelas de EE, HB, PNV y PSOE en 1.982 en comparación con la respectiva distribución de la muestra (19)

		N	EE	HB	PNV	PSOE
HABITAT	- 3.000	9	14	10	11	6
	3 -20.000	23	19	26	26	19
	20 -50.000	12	12	13	13	9
	+50.000	15	16	11	9	21
	A. METROP.	41	40	40	40	43
	%	100	100	100	100	100
SEXO	MUJERES	50	53	44	54	48
	HOMBRES	50	47	56	45	51
	%	100	100	100	100	100
EST.CIV.	SOLTEROS	40	63	56	20	28
	CASADOS	52	33	36	67	66
	VIUD/SEPA	7	4	7	11	6
	%	100	100	100	100	100
EDAD	18 - 21	14	14	14	5	9
	22 - 30	25	39	46	10	23
	31 - 50	30	37	29	31	33
	51 - 65	20	5	7	32	26
	+ 65	11	5	4	22	9
	%	100	100	100	100	100
ESTUDIOS	PRIMARIOS	41	19	26	56	60
	MEDIOS	27	26	39	19	15
	SUPERIORES	32	55	35	24	25
	%	100	100	100	100	100
	N/n	500	43	80	149	88

		N	EE	HB	PNV	PSOE
RENTA	-30.000	6	2	3	7	7
	30-49.000	11	5	11	13	16
	50-69.000	21	23	28	18	25
	70-99.000	22	35	21	17	23
	100-149.000	9	12	11	12	8
	+150.000	6	5	1	7	8
	%	100	100	100	100	100
EST.SOC.	OBREROS	50	42	55	43	64
	C.MEDIA	36	47	33	44	22
	BURGUESIA	13	9	11	12	13
	%	100	100	100	100	100
ORIGEN	NATIVOS	56	70	61	77	27
	NATIVOS B	18	14	24	9	20
	INMIGRANT.	22	12	9	12	52
	INMIG. B	3	--	3	1	1
	%	100	100	100	100	100
RELIGION	CAT.PRAC.	35	16	11	67	24
	CAT.NO P.	30	14	31	24	46
	IND/AEN/AT	33	67	56	9	29
	%	100	100	100	100	100
	N/n	500	43	80	149	88

		N	EE	HB	PNV	PSOE
SIT.LAB.	FIJO	40	47	36	38	41
	EVENTUAL	6	16	4	3	5
	PARADO	6	—	15	2	11
	JUBILADO	10	5	3	19	11
	ESTUDIAN.	16	21	19	7	8
	AMAS CASA	21	12	19	30	23
Σ		100	100	100	100	100

		N	EE	HB	PNV	PSOE
EUSKERA	NO INTER.	24	9	5	11	58
	INTERESA	28	21	33	27	28
	APRENDE	10	19	24	3	3
	ENT/HABL	16	19	14	27	6
	LEE/ESCR	21	33	24	30	3
Σ		100	100	100	100	100
N/n		600	43	80	149	88

Si comparamos las distribuciones de los distintos electorados entre sí y de cada uno de ellos con la distribución general de la muestra, nos encontramos con las siguientes características:

- 1º En cuanto al habitat, las clientelas de HB (36%) y el PNV (37%) destacan por la relativa mayor presencia de electores de las poblaciones menores de 20.000 habitantes, mientras que la del PSOE (21%) se caracteriza por un peso relativamente mayor de electores de las zonas urbanoindustriales al contrario que en el PNV (9%); EE se atiene prácticamente a los proporciones muestrales.
- 2º Las mujeres pesan relativamente más en la clientela del PNV mientras que los hombres lo hacen en la de HB.
- 3º La presencia de solteros destaca en los electorados de EE (63%) y HB (56%) mientras que los casados lo hacen en el PNV (67%) y el PSOE (66%).
- 4º La media de edad aumenta siguiendo la siguiente secuencia: HB, EE, PSOE y PNV. En HB el 60% es menor de 30 años,

en EE suponen el 50%, el PSOE tiene una distribución perfectamente normal con su cota media en torno a los 40 años y el PNV tiene más de la mitad de su electorado por encima de los 50 años.

- 5º Mientras que las tres quintas partes de los electorados del PNV y del PSOE no pasan de los estudios primarios, el electorado de HB se distribuye en sus tres cuartas partes entre los estudios medios (39%) y los superiores (35%), mientras que más de la mitad (55%) del electorado de EE se ubica en los máximos niveles de instrucción.
- 6º Teniendo en cuenta que existe un alto índice de no respuestas en la pregunta sobre el nivel de renta, especialmente entre los entrevistados de HB (25%) y el PNV (27%), las conclusiones sobre este ítem hay que tomarlas con la máxima reserva. Con todo, se pueden hacer las siguientes precisiones: las rentas menores de 50.000 pesetas mensuales tienen una mayor presencia en el electorado socialista (23%) y menor en el de EE (7%); las rentas medias entre 50.000 y 100.000 pesetas predominan en los electorados de EE (58%) y HB (49%), las superiores a 70.000 pesetas en el primero (35%), mientras que las inferiores entre los segundos (28%); finalmente, hemos de suponer que las rentas superiores a las 100.000 pesetas habrán de tener un peso relativamente mayor en el electorado del PNV.
- 7º Los entrevistados con trabajo fijo (47%) o eventual (16%) destacan entre los electorados de EE; los parados lo hacen entre los de HB (15%) y, en menor medida, del PSOE (11%); los jubilados (19%) y las amas de casa (30%) entre los del PNV; finalmente, los estudiantes entre los de EE (21%) y HB (19%).
- 8º De los anteriores indicadores de posición y del empleo de

los entrevistados o sus cabezas de familia se deduce que la clase obrera sobresale entre los electorados del PSOE (64%) y HB (55%), mientras que la clase media destaca ligeramente entre los de EE (47%) y PNV (44%).

9º La población nativa sobresale en los electorados del PNV (77%), EE (70%) y HB (61%), mientras que los inmigrantes netos lo hacen en la del PSOE (52%), siendo HB (24%) y el PSOE (20%) los que mayor presencia de nativos hijos de inmigrantes tienen en sus respectivas clientelas.

10º La religión es con la edad y el nivel de estudios la variable que mejor diferencia a los distintos electorados. Los católicos practicantes tienen la máxima presencia entre los electores del PNV (67%), mientras que los no practicantes lo hacen en la del PSOE (46%); por el contrario, los no religiosos destacan en los de EE (67%) y HB (56%). Si los dos primeros se diferencian por la mayor presencia de no religiosos en el PSOE (29%) que en el PNV (9%), los segundos lo hacen por la mayor presencia de católicos, practicantes o no, entre los electores de HB que entre los de EE.

11º Finalmente, el desinterés por el euskera, predomina en el electorado del PSOE (58%), el interés entre los de HB (33%), los que ya lo están aprendiendo destacan en HB (24%) y EE (19%), los que lo entienden o lo hablan en el PNV (27%) y los que lo leen o lo escriben en el PNV (30%) y EE (33%).

Son, pues, el estado civil, la edad, los estudios, la posición social, el origen, la religión y el euskera los indicadores que mejor diferencian a los distintos electorados.

Si la edad y la posición social discriminan a todos los electorados, el estado civil diferencia a los partidos de la izquierda abertzale de los mayoritarios PNV y PSOE, mientras que

el nivel de instrucción diferencia a éstos de aquéllos y a HB de EE, el origen discrimina a los partidos nacionalistas respecto del PSOE, la religión distancia a los abertzales de los dos grandes y a éstos entre si y, finalmente, el euskera diferencia a los nacionalistas respecto del PSOE y a aquéllos entre si.

### I.3 EL DISCURSO Y LAS RELACIONES POLITICAS EN UNA SOCIEDAD POLITICAMENTE SEGMENTADA

Aunque más adelante hagamos un análisis más detallado de las dimensiones del distanciamiento ideológico vasco, ahora es imprescindible hacer una aproximación al tipo de discurso que predomina en nuestra sociedad. De la importancia que tiene el análisis del discurso político en nuestro caso da idea el papel clave que a la "integración comunicativa" atribuye K.W. Deutsch (20) en su análisis del nacionalismo.

La agresividad creciente de las campañas electorales, el desmadre de descalificaciones, totalizaciones simplistas y exclusivismos estigmatizantes contenido en el lenguaje de los políticos, la guerra sucia desatada, explícita o implícitamente, por determinadas opciones políticas y sus medios de expresión, la violencia, su represión y la dinámica antirrepresiva que generan, son algunos de los indicios más relevantes de la precaria articulación política de nuestra sociedad (21).

Sin duda alguna, el elemento más visible de esta segmentación es, además de la propia fragmentación electoral, la dificultad de concluir pactos y formar mayorías estables en las instituciones, los portazos esporádicos o permanentes de casi todas las fuerzas políticas a determinadas instituciones,



etc. debido a que el distanciamiento ideológico y político entre las distintas opciones es realmente complicado. Los que están más distantes en una dimensión están a partir un piñón en otra y viceversa, ya sea por profundas razones sociológicas (origen, lengua, clase social, medio rural o urbano, wtc.), ya sea por razones ideológicas o simbólicamente lo estén o, sencillamente, por el principio de oposición y arrinconamientos políticos de una determinada opción.

Las coordenadas del distanciamiento político vasco son claras y definen un sistema de oposiciones casi maniqueas: nacionalismo frente a estamentalismo, derecha frente a izquierda, aceptación de las instituciones frente a radicalismo antisistema y política represiva frente a lucha antirrepresiva. Junto a estos pares de oposiciones básicas aparecen en nuestro discurso político de forma recurrente una serie de dualismos excluyentes que enconan las relaciones políticas hasta hacerlas casi imposibles, de esta manera: en la primera coordenada, de la simple referencia al ámbito vasco o español de la acción política se pasa a la lectura vasquismo/anti vasquismo, vasquismo/españolismo e independentismo/centralismo que, poco a poco, cortocircuitan el entendimiento político por el recurso a las esencias y a las identidades simbólicas y emocionalmente sentidas; en la segunda coordenada, del recurso al tono conservador o progresista de los programas políticos y de los intereses socioeconómicos se pasa a las oposiciones autoritarismo/tolerancia, franquismo/antifranquismo, reformismo/rupturismo, que definen uno de los atavismos sociales de nuestro entorno; en la tercera coordenada, de la fluidez entre reforma o revolución se pasa al rechazo frontal o larvado del sistema institucional (el Estatuto, la Constitución, etc.) o a su defensa a ultranza, a la violencia como única vía de cambio social o al parlamentarismo y la democracia de-

legada de las mayorías mecánicas como única vía de participación y decisión políticas; finalmente, la cuarta coordenada define todo un sistema de oposiciones en torno al aspecto más atávico de nuestra estructura política como es la dinámica social de la violencia: los múltiples aspectos de la represión institucional e histórica, las guerras civiles y la respuesta de la acción directa, las alternativas ante la pacificación y la lucha antirrepresiva que generan. No ha términos medios, hay muy pocos puentes en nuestra sociedad. Lo más grave, a pesar de todo, de esta segmentación política es la impregnación de este lenguaje en la vida cotidiana de nuestra sociedad civil.

No es posible aquí recopilar y sistematizar este tipo de discurso, pero ilustraciones palpables del mismo las encontramos, sobre todo en estos últimos meses, en editoriales, artículos, declaraciones, mítines, movilizaciones, campañas y mociones políticas que animan diariamente la vida cotidiana de la sociedad vasca.

Por otra parte, lo que sucede en el Parlamento Vasco y en los ayuntamientos, lo sucedido en el Parlamento Foral Navarro, la continua dialéctica Vitoria-Madrid, los avatares de la llamada "mesa por la paz", el tema de las negociaciones para el abandono de la lucha armada, la formación de pactos en las instituciones, el plan ZEN, el tema del euskera y de las ikastolas, la LOAPA, etc. son chispazos en los que salen a la luz todas las contradicciones de ese discurso y esas relaciones políticas tan complejas (como botón de muestra recuérdese lo sucedido en el Ayuntamiento de Bilbao en la anterior legislatura, o lo sucedido en el de Irún, o el tema de las banderas iniciado en Rentería o la discusión en el Parlamento Vasco de la normativa de elecciones para las Juntas Generales).

Con todo, la coordinada nacionalista (23) con sus múltiples círculos concéntricos sigue catalizando la vida política del país y el PNV, su expresión más genuina, sigue aglutinando al segmento más persistente de nuestro electorado. Además, si observamos las últimas campañas electorales, él y su sintonía han sido los que han distribuido el juego dialéctico. Y, no solamente esto, sino que en el entramado de las combinaciones para formar mayorías institucionales y para tomar decisiones en estos cuatro años, el PNV desde su coordinada principal catalizará el alineamiento de las otras coordinadas, consiguiendo el apoyo explícito o implícito de los dos polos opuestos del sistema de partidos en la CAPV y erigiéndose en árbitro en Navarra.

#### I,4 LA AUTONOMIA, LA CRISIS Y LA VIOLENCIA COMO MARCO REFERENCIAL DE LAS ELECCIONES

El panorama que acabo de hilvanar hace que la sociedad vasca se esté jugando su futuro en tres campos de batalla profundamente interrelacionados y que requieren un diagnóstico y una salida distintos a los que hasta el momento se les ha dado. La crisis y la reestructuración económica, la violencia, la configuración simbólico-estructural de una identidad nacional integradora de todos los segmentos de la sociedad vasca son los pies de barro, a la vez que el acicate, de la política vasca, constituyendo, por lo demás, las dimensiones o los perfiles, tanto del enfrentamiento que padece, como del pacto que necesita el País Vasco.

En este contexto, las últimas elecciones autonómicas, a diferencia de las generales, podrían ceñirse a la confrontación de las distintas opciones existentes ante la problemática interna de una sociedad regional, no obstante, el carácter rei-

vindicativo del nacionalismo frente al Estado (24) prima sobre cualquier otro. Por otro lado, las elecciones autonómicas podrían tener una sintonía predominantemente administrativa en contraposición con la densidad política o ideológica de las generales, pero la impronta simbólica y fundamentalista impuesta por el nacionalismo protagoniza el discurso político de la campaña electoral.

Finalmente, el protagonismo, no sólo de la violencia verbal y semántica, sino de la violencia física agudiza el enfrentamiento político en mayor medida que el producido en anteriores campañas electorales.

Todos los partidos con protagonismo parlamentario e institucional presentan su mensaje en esa triple clave de identidad nacional/autogobierno, crisis/lucha de clases y violencia/represión con una doble lectura o formulación positiva y negativa.

El PNV, con un discurso totalizador y populista (25), formula la parte positiva de sus eslóganes así: "para seguir adelante" "para seguir avanzando todos", "adelante con la reconstrucción de Euskadi", "adelante con el Gobierno Vasco". Sin embargo, el tono de los mítines tiene una profunda carga negativa y reivindicativa frente a Madrid (= PSOE) en el terreno del proceso autonómico, de la represión y de la guerra sucia, del incumplimiento de las promesas sociales y, en menor medida, frente a ETA y HB.

El PSOE, con un mensaje no menos totalizador, utiliza como único lema "por la paz", al que añade la irrenunciable identidad española de Euskadi y el protagonismo del gobierno de Felipe González, con una continua utilización subliminal del

discurso de las dos comunidades (26), a la vez que un eclipsamiento evidente del mensaje de clase. Igualmente, el tono de los mítines tiene una profunda carga negativa, sobre todo al terrorismo de ETA y su portavoz político (HB), pero también ante la que consideran tibieza y connivencia semántica del PNV (27).

HB, en un tono militarista y guerrero, presenta un discurso casi exclusivamente negativo, si no fuera por su ofrecimiento de un plan económico vinculado a la "alternativa KAS" que asegurará el pleno empleo en el País Vasco. El fundamentalismo y el carácter totalitario de su oferta es claro en sus eslóganes principales: "pueblo trabajador vota a quien te defiende" un "voto claro y consecuente", que "hece daño a los grandes ricos, vendeobreros y vendepatrias de siempre", "vota por la recuperación nacional de Euskadi". No obstante, lo que predomina en sus mítines es el discurso antirrepresivo, el carácter "genocida" de Madrid y su gobierno (el PSOE), el continuismo franquista y la inutilidad de las instituciones autonómicas y el entreguismo del PNV. En este sentido es de todo punto aleccionador la inversión semántica que se produce desde Egin y HB en torno al asesinato del senador y candidato socialista, Enrique Casas.

La Coalición Popular, recalcando su objetivo de sumar y movilizar a todos aquéllos que en otro momento habían votado a las opciones conservadoras y moderadas no nacionalistas, con el "ante todo unidos" intenta dar la imagen de que tal objetivo ya está logrado para conseguir consolidar ese espacio de oposición colateral y bisagra que ocupa en las instituciones vascas. Sin embargo, su hueco pretende mantenerlo a base de utilizar, a la vez, un mensaje negativo dirigido tanto contra el gobierno nacionalista como contra el gobierno socialista,

para rechazar su españolidad, su programa conservador y su rechazo frontal al terrorismo.

Euskadiko Ezkerra, con su "Euskadi tiene solución" y "Euskadi tiene izquierda" y con un mensaje casi exclusivamente positivo, pretende forzar a que la política vasca dé un paso adelante, descongelando la actual situación y haciendo ver que aquí, además de la confrontación simbólica, también tiene sentido la cantraposición izquierda/derecha, aun dentro del terreno nacionalista.

En el "Informe sociológico sobre la opinión pública vasca y la imagen de los partidos políticos" dirigido por mi, constatabamos ya antes de convocadas las elecciones la mejora de la imagen de las instituciones autonómicas.

Tabla II: Evolución de los juicios sobre las instituciones autonómicas en 1.981, 1.982 y 1.983 en la CAV en %

	JUICIO POSITIVO			JUICIO NEGATIVO		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Parlamento Vasco	34	40	50	38	39	31
Gobierno Vasco	36	40	50	41	41	34

El incremento de los juicios positivos y la reducción de los negativos en el último año, no es un cheque en blanco para el Gobierno Vasco, del que, si el 29% pensaba que había afrontado bien la mayoría de los problemas del país (no olvidemos que el PNV consiguió el 28% del censo electoral), el 57% opinaba lo contrario. Con todo, las instituciones autonómicas afrontaban estas segundas elecciones con una mayor

audiencia, una mejor imagen y una mayor articulación de los sectores sociales y políticos que sustentan su estructura de plausibilidad frente a la estrategia deslegitimadora y anti-institucional.

El 68% de participación significa que, si bien no se logra la movilización electoral de 1.982 (81%) se rebasa significativamente la de 1.980, cuando la abstención había llegado a su máxima cota (41%). El incremento de la participación popular avala la bondad, al menos relativa, del camino institucional emprendido, pero no se puede olvidar que, además del trecho por recorrer, quedan por integrar, ganar o convencer casi la mitad de los ciudadanos: por un lado, entre 150.000 y 200.000 votos (HB y otros) de impugnación radical, si no violenta, y, por otro, una parte de ese medio millón (al menos unos 250.000 ó 300.000) que es necesario convencer con los hechos y con las soluciones y que, en cualquier momento, su movilización electoral puede ser fuente de inestabilidad para la vida institucional vasca. Este contingente social marginal social y culturalmente debe ser atendido por una democracia que se pretenda avanzada, máxime si son los que padecen más directamente las consecuencias de la crisis económica y de identidad social o cultural.

#### I.5 LAS GRANDES PAUTAS DE LA DINAMICA ELECTORAL VASCA

Siete años de transición política, tres referéndums, tres elecciones generales, dos locales y provinciales y dos autonómicas, con procesos electorales o llamadas a las urnas todos los años desde 1.976, si exceptuamos 1.981, obligan a mantener continuamente movilizada, desde el punto de vista electoral, a una sociedad. Veamos, entonces, el balance que se puede hacer después de las segundas elecciones autonómicas

Tabla III: Evolución electoral de la Comunidad Autónoma Vasca entre 1.977 y 1.984

	EG-J77		EG-N79		EP-A79		EA-M80		EG-O82		EP-M83		EA-F84	
	Votos	Censo V. V. %	Votos	Censo V. V. %	Votos	Censo V. V. %	Votos	Censo V. V. %	Votos	Censo V. V. %	Votos	Censo V. V. %	Votos	Censo V. V. %
FNV .....	250.000	21'3	277.000	17'7	349.000	22'3	349.102	22	380.983	25'1	396.542	25'2	451.448	28'4
HB (ANV/ESB) .....	43.000	3'2	152.000	9'7	186.000	11'9	151.636	9'6	176.117	11'6	143.711	9'1	157.389	9'9
EE .....	63.000	4'6	80.000	5'1	69.000	4'4	89.953	5'7	92.219	6'1	79.318	5	85.671	5'4
ESEI .....	-	-	-	-	-	-	8.280	0'5	-	-	-	-	-	-
AUZOLAN .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.714	0'7
NACIONALISTAS	396.000	29'1	509.000	32'5	604.000	38'6	598.971	37'8	649.319	42'8	619.571	39'3	705.222	44'4
PSE (PSP) ..	283.000	20'8	192.000	12'2	147.000	9'4	130.221	8'2	149.531	23	264.723	16'8	247.786	15'6
CP * .....	248.000	18'1	204.000	13	115.000	7'4	121.846	7'7	138.984	9'2	87.805	5'6	100.531	6'3
CDS .....	-	-	-	-	-	-	-	-	22.123	1'5	4.675	0'3	-	-
PCE .....	46.000	3'3	47.000	3	42.000	2'7	36.845	2'3	21.071	1'4	20.791	1'3	14.985	0'9
OTROS .....	36.000	2'6	55.000	3'5	37.000	2'3	30.392	1'9	10.776	0'7	690	0'04	5.274	0'7
ESTRAFALES ...	612.000	44'9	498.000	31'7	341.000	21'8	319.304	20'1	542.491	35'7	378.684	24'1	368.576	23'1
IZQUIERDA ...	470.000	34'5	513.000	32'7	481.000	30'7	445.861	28'1	647.935	42'7	509.233	32'3	521.819	32'9
DERECHA .....	538.000	39'5	494.000	31'5	464.000	29'6	472.414	29'8	543.875	35'8	489.022	31	551.979	34'8
VOTANTES .....	1.042.000	76'4	1.033.000	65'9	970.000	61'8	932.371	58'8	1.223.199	80'6	1.016.413	64'5	1.085.293	68'1
CENSO .....	1.363.377	100	1.567.437	100	1.567.437	100	1.584.577	100	1.518.402	100	1.575.508	100	1.586.574	100

Fuente: Juntas electorales provinciales y elaboración propia.

\* CP ( DIV / DCV / UCD / AF / AP / PDP / PDL )



de 1.984 (28).

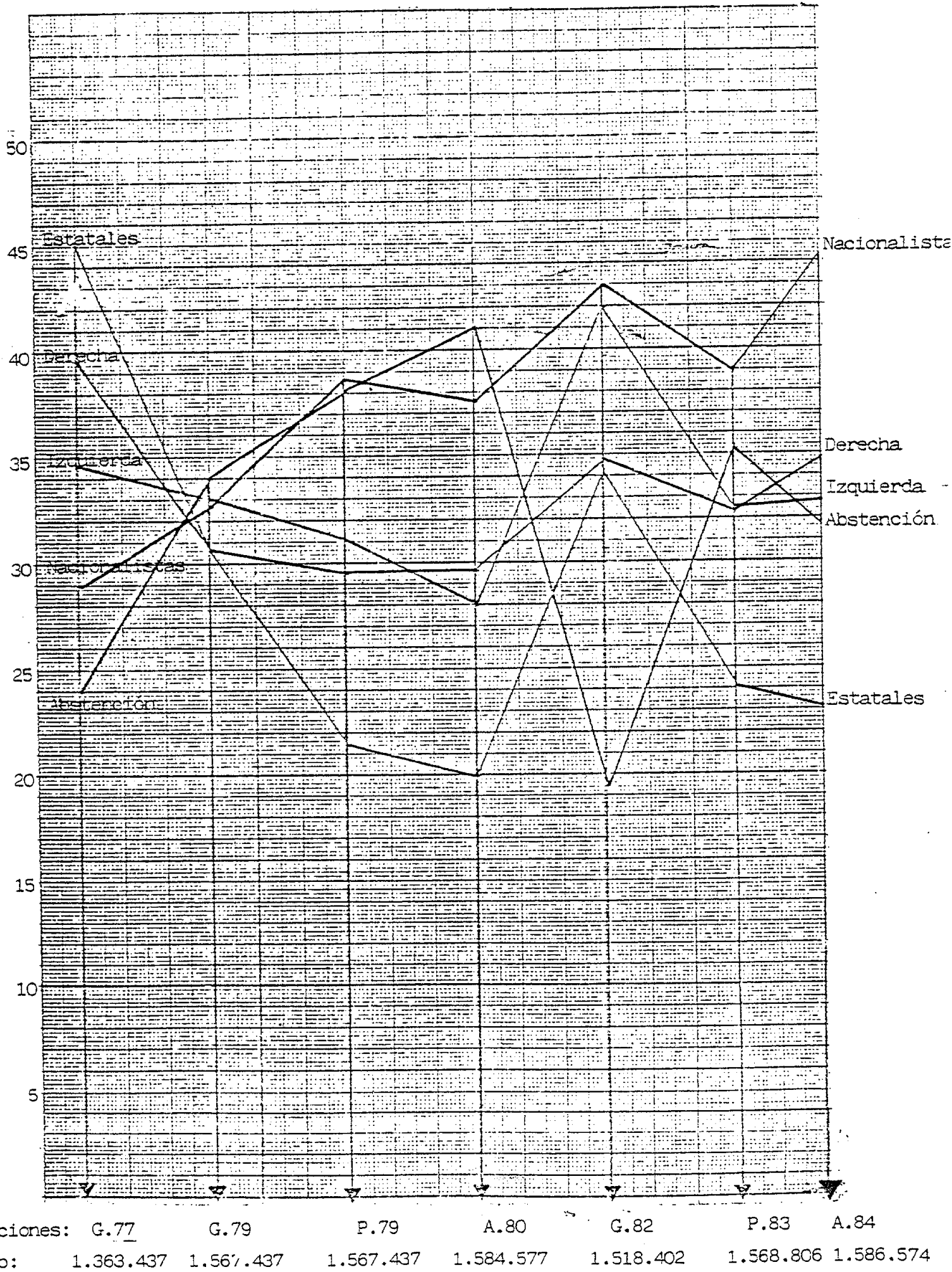
Para todo este apartado tomaremos como base la tabla III y los gráficos 1 y 2 de los que, de una forma sintética, podemos deducir las siguientes conclusiones:

- 1a El incremento de la participación electoral desde 1.980 supone una mayor adhesión popular al proyecto autonómico, después de la profunda crisis de los años 1.979 y 1:980, en los que la desmovilización electoral llegó a su cota máxima.
- 2a El ascenso de las opciones nacionalistas hasta acercarse a la mitad del electorado (censo) y dos tercios de los votantes refuerzan esa dinámica de construcción o integración nacional.
- 3a El reforzamiento de las opciones moderadas y de gobierno (PNV y PSOE) estabiliza el sistema de partidos centrándolo y les responsabiliza especialmente del futuro.
- 4a La hegemonía del PNV, tanto en el bloque nacionalista mayoritario, como en su capacidad de captación de la derecha moderada, le obligan a liderar de forma indiscutible este proceso.
- 5a El freno que, desde las elecciones locales y forales de 1.983, pone el electorado al monopolio institucional del propio PNV exige un cambio de política hacia el pacto
- 6a La consolidación que, desde esas mismas elecciones, adquiere la segunda posición ocupada por el PSOE, desplazando el protagonismo que en las elecciones locales de 1.979 y las autonómicas de 1.980 había adquirido HB, le convierte en el interlocutor indiscutible de ese pacto que pueda dar salida a los grandes problemas planteados.

- 7a La cristalización de los espacios políticos de la Coalición Popular y Euskadiko Ezkerra como oposiciones colaterales equilibran el sistema de partidos y frenan el riesgo de su polarización política en cualquiera de las dos dimensiones de distanciamiento ideológico estudiados.
- 8a La persistencia del electorado de HB, a pesar de su pérdida de protagonismo desde 1.982 y, sobre todo, desde 1.983, indica que algo no ha cambiado lo suficiente en la vida política vasca para mantenerse movilizad@ tan alto nivel de impugnación radical.
- 9a Finalmente, esa tercera parte del electorado que se ha quedado en casa puede que, en buena proporción, esté esperando algo que le ofrezca un interés, una ilusión o, siendo más modestos, menos dudas para participar.

A continuación entraremos en el análisis más detallado de la evolución de los espacios y los partidos políticos más significativos: el nacionalismo, la derecha y el PNV, por un lado, la izquierda, el espacio estatal y el PSOE, por otro, y, por último, la impugnación violenta y HB.

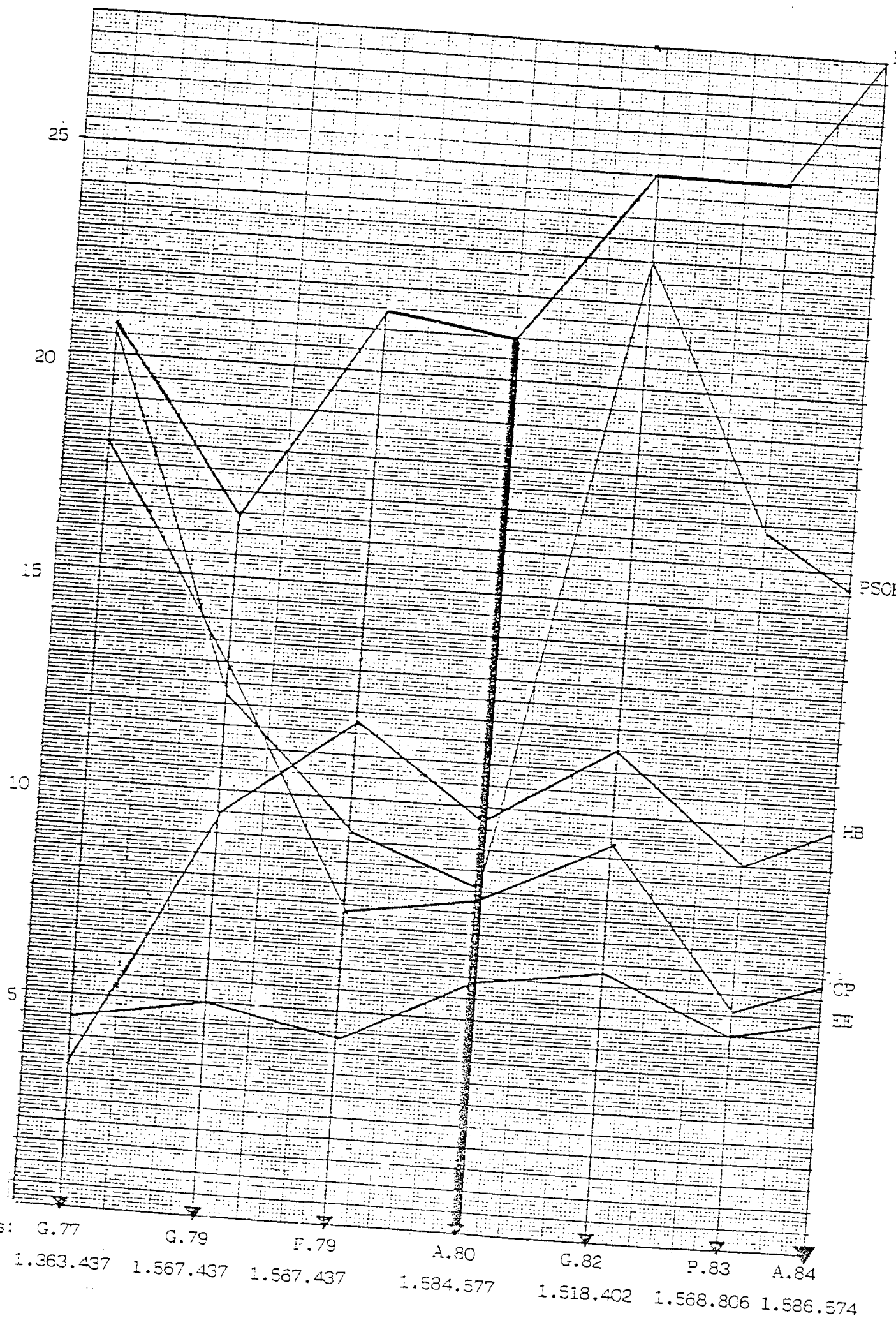
% SOBRE CENSO



Elecciones:	G.77	G.79	P.79	A.80	G.82	P.83	A.84
Censo:	1.363.437	1.567.437	1.567.437	1.584.577	1.518.402	1.568.806	1.586.574

% SOBRE CENSO

27  
 PNV



### I.5.1 El PNV, el nacionalismo y la derecha

Acabamos de ver la superposición del discurso nacionalista sobre cualquier otra dimensión del distanciamiento ideológico en el País Vasco. Este discurso, no obstante, tiene múltiples connotaciones: desde la reivindicación de unas determinadas cotas de autogobierno y descentralización político-administrativa hasta la definición y reproducción de una identidad cultural (29).

Esto implica que no se pueden resolver otros problemas, mientras que la construcción nacional vasca no esté encarrilada y ésta no lo estará en tanto se mantengan dos frentes de antagonismo irreductibles: por un lado, la guerra interna de identidades (mal llamada de comunidades) (30) las resistencias de distinto signo a la convergencia en un marco de referencia simbólico integrador y, por otro, la contraposición instituciones vascas/instituciones estatales que impiden tanto la legitimación social de éste como la integración e identificación estatales de aquéllas.

Está clara la dirección nacionalista de esta construcción nacional. Si en 1.977 el voto a las opciones estatales suponía un 45% del censo frente a un 29% de los nacionalistas, en las primeras elecciones autonómicas aquéllas se apoyan sólo en un 20% explícito, mientras que las segundas ya alcanzan el 38%, y ahora se acrecienta su diferencia: 23% y 44% respectivamente.

Sin duda alguna, el nacionalismo es el que ha mostrado, además de una mayor capacidad de movilización social, una mayor estabilidad política, una fuerte consolidación, una especial nitidez de sus espacios políticos y una mayor permea-

bilidad y capacidad de absorción de otras fuerzas políticas.

En este bloque el PNV asienta su hegemonía simbólico-política (64%) pasando de representar un 22% en 1.980 a un 28% del electorado vasco en 1.984. Esto le permite dirigir la política institucional a todos los niveles: autonómico (43% ó 50% de los escaños del Parlamento Vasco con o sin HB — ver tabla IX. —), foral (tiene los gobiernos de las Diputaciones reforzadas competencial y financieramente por la LTH, con mayorías más o menos estables) y local (gobiernan las tres capitales y la mayoría de los municipios).

A la vez, el PNV absorbe buena parte del voto de un centro-derecha estatal desarticulado (buena parte del electorado del CDS y de la UCD que no se identifican con la imagen de CP) y hegemoniza este bloque con un 82% de sus votos, presentándose cada vez más como una opción de orden y estabilidad para el sistema socioeconómico, teniendo, por si fuera poco, mayoría electoral entre los simpatizantes y votantes del primer sindicato vasco (ELA).

Por otra parte, en cualquier nivel institucional la gobernabilidad, aunque se ha complicado en el último año, la asegura el PNV apoyándose en aquellos puntos que puedan homogeneizar o aglutinar a cualquiera de estas dos dimensiones en las que cuenta con la oposición colateral de EE, para las cuestiones nacionales, y la Coalición Popular, en aquellos aspectos más conservadores y de clase de la política vasca. Con todo, el pacto con PDP y CP es evidente tras la discusión de la Ley Electoral, la LTH, el gobierno local de las tres capitales y la malograda mayoría para la Diputación Foral de Navarra, entre otros.

Si en conjunto el nacionalismo ha ganado más de 100.000 votos desde 1.980 (un 15% de su electorado), de los que más de la mitad corresponden a la ganancia neta desde las elecciones locales de 1.983, el comportamiento provincial sigue la misma tónica: en Alava el incremento respecto del 80 es de 12.000 electores (17%), de los que 5.000 corresponden al último año; en Guipúzcoa 40.000 (16%) y 26.000, respectivamente; en Vizcaya los 54.000 votos (14%) corresponden todos al último año, después del estancamiento entre el 80 y el 83. Hay, por tanto, diferencias notables entre las provincias.

En las elecciones provinciales de 1.983 había ganado el PNV en Alava 14.000 votos (30%) con respecto a 1.980, sin embargo, desde esa fecha pierde 1.000 electores; por el contrario, en Guipúzcoa y Vizcaya registra ascensos netos tanto con respecto a una fecha como con respecto a la otra: 33.000 (23%) y 17.000 (12%) votos más en Guipúzcoa y 55.000 (21%) y 41.000 (16%) en Vizcaya. El electorado centrista progresista y el CDS son las fuentes de los principales incrementos del nacionalismo moderado.

Herri Batasuna, salvo los incrementos netos en Guipúzcoa tanto con respecto a 1.980 (14.000) como con respecto a 1.983 (5.000), se tiene que conformar con recuperar parte de las pérdidas sufridas en las elecciones locales, sin alcanzar la cota de 1.980 en las otras dos provincias, gracias, sobre todo, a su recuperación en 16 de los 19 municipios mayores de 20.000 habitantes.

Euskadiko Ezkerra, por su parte, sigue dinámicas distintas en las tres provincias: en Alava se mantiene al mismo nivel de 1.980, después de recuperar la mayor parte de los 2.700

votos perdidos en 1.983; en Guipúzcoa sigue el lento declive elección tras elección, perdiendo un 23% de su electorado de 1.980 y 1.000 votos desde 1.983; en Vizcaya, por el contrario, consolida su ligero ascenso desde 1.980 (4.000 votos), alcanzando su cota más alta gracias, sobre todo, a sus incrementos en las grandes aglomeraciones urbanas.

Por otra parte, si en conjunto la derecha (hoy sólo el PNV y CP) ha ganado 80.000 votos desde 1.980 en un proceso de continuo ascenso, especialmente en el último año (+ 61.000 votos) de gobierno socialista, ha sido gracias al PNV. En este momento este bloque supera en tres puntos a la izquierda, suponiendo el 35% del electorado y el 51'4% de los votantes.

Al contrario que el PNV, Coalición Popular (un 6% del censo, un 9% de los votos y un 18% del voto conservador) logra a duras penas recomponer y homogeneizar los antiguos electorados de UCD, AP y otros, quedándose a más de 20.000 votos (un 17% menos) de la suma alcanzada por éstos en 1.980, a casi 40.000 (29%) de sus propios votos en 1.982 y recuperando 12.000 de los 51.000 (37%) perdidos en 1.983, gracias, casi exclusivamente a los 11.000 de Guipúzcoa, puesto que en Alava y Vizcaya se produce un estancamiento a la baja desde esa fecha. A esto hay que añadir el hecho de que no se haya presentado a las elecciones el CDS y su acercamiento evidente al PNV, así como las conversaciones y pactos de este último con el PDP.

#### I.5.2 El PSOE, el Estado y la izquierda

Es de general conocimiento el especial azote que la estructura económica vasca está padeciendo en la prolongada coyun-



tura de crisis, lo que significa que, si en algún sitio se deja sentir la necesidad de la reconversión industrial y la generación de empleo es en el País Vasco.

La dependencia económica respecto a la estructura financiera y al mercado estatales, la previsible incidencia de la integración en la CEE, el abandonismo empresarial por el efecto de la violencia y la especial estructura sindical vasca, van a añadir un potencial protagonismo a las luchas sociales en el inmediato futuro.

A pesar de todo, las estructuras electoral y parlamentaria no reflejan la correlación y la situación de las fuerzas socioeconómicas de la sociedad civil vasca. Por un lado, la hegemonía institucional del PNV no se puede equiparar, sin más, a una hegemonía económica en el seno de la estructura financiera y empresarial vasca (véase la situación de las patronales vascas y las posiciones de los intereses financieros aquí radicados). Por otro lado, la estructura sindical, fuertemente fragmentada y no reflejada políticamente, puede plantear serios problemas de descontrol y radicalidad sociales.

Si el nacionalismo y la derecha están claramente dirigidos y representados por la fuerza social e institucional del PNV, no ocurre lo mismo con una izquierda caracterizada por la fragmentación, la inestabilidad y la falta de hegemonía. Así, por una parte, la derecha presenta sólo dos opciones al electorado: una nacionalista-centrista y otra estatal-conservadora, entre las que, a decir de Fraga, "en cuanto al modelo de sociedad las discrepancias son mínimas", como lo demuestran, por lo demás, los apoyos institucionales que la CP ha dado y da

al PNV; por otra parte, el nacionalismo presenta tres opciones relevantes (PNV, HB y EE) y una nueva y marginal (AUZOLAN), que, institucionalmente, son capaces de actuar en bloque en aquellos temas que tienen más protagonismo en la vida política vasca — la ausencia institucional de HB es lo que ha permitido y permite el gobierno provincial y regional del PNV, indicando que "podrían ir a las instituciones en caso de que la mayoría nacionalista estuviera en peligro" —.

Frente a esto, la izquierda presenta a las elecciones una docena de opciones, de las que sólo tres obtienen representación parlamentaria: el partido del Gobierno del Estado y las dos opciones nacionalistas menores (HB y EE). Desde el punto de vista electoral este bloque oscila entre el 28% del electorado en 1.980 y el 43% en 1.982, situándose en la actualidad, con un 33%, dos puntos por debajo de la derecha. A su inestabilidad electoral hay que añadir su fragmentación interna y su falta de hegemonía, así: frente a la estabilidad relativa de las dos opciones de la izquierda nacionalista (HB y EE en torno al 10% y al 6% respectivamente), el PSOE se caracteriza por la escasa cristalización de un electorado que ha oscilado entre un mínimo del 8% del censo en 1.980, después de haber perdido, incluso, la primera posición en las elecciones locales y autonómicas de 1.979 y 1.980 y no llegando a representar en este momento ni el 50% del voto de izquierda. Por otra parte, a la inestabilidad, a la fragmentación electoral y a la falta de hegemonía hay que añadir el profundo distanciamiento ideológico que se produce en el seno de la izquierda, que, además de haber hecho imposibles las virtuales mayo-

rías de izquierda en las más importantes poblaciones vascas tras las elecciones locales y forales de 1.983 por el enfrentamiento HB-PSOE, este mismo enfrentamiento se recrudece con el asesinato de militantes socialistas, con la violencia hacia sus cuadros (alcaldes, sedes, etc.) y con la impugnación de "asesinos" y responsables de la "guerra sucia".

Por si ésto fuera poco, la fragmentación sindical y su falta de hegemonía política vienen a complicar aún más las cosas por la falta de correspondencia política entre las fuerzas políticas y las fuerzas sindicales, así: el principal sindicato vasco, ELA-STV, se orienta electoralmente en sus dos terceras partes al PNV, UGT y LAB lo hacen en sus cuatro quintas partes a sus respectivas opciones políticas (PSOE y HB) y, por último, no llega al 40% de CC.OO. el que lo hace hacia un PCE en desbandada.

Con todo, el PSOE asienta su imagen y su peso social en el hecho de ser la fuerza mayoritaria tanto de la izquierda como de las opciones estatales. Ahora bien, si en el primer caso supone el 47% de los votantes de izquierda, en el segundo alcanza el 67% de los votos de referencia estatal, resultando de especial interés el seguimiento de la dinámica trazada por estos dos espacios políticos en el País Vasco.

Si la izquierda, que representa el 33% del electorado y el 48'6% de los votantes en este momento, se sitúa 76.000 votos por encima de su cota de 1.980, lo hace después de haber recuperado alrededor de unos 15.000 electores de los 60.000 que había perdido en 1.983, gracias, exclusivamente a Guipúzcoa y, en menor medida, a Alava, puesto que Vizcaya vuelva a perder 5.000 votos en el último año. Vistas ya las tra-

vectorias de HB y EE, hemos de decir que es el electorado del PSOE el responsable de estas oscilaciones, puesto que, después de los casi 220.000 votos de diferencia entre 1.980 y 1.982 (37.000 en Alava, 59.000 en Guipúzcoa y 124.000 en Vizcaya) y los 85.000 perdidos en 1.983, ahora vuelve a perder 3.000 votos en Alava y 18.000 en Vizcaya, recuperando en Guipúzcoa 11.000 de los 27.000 perdidos en 1.983, para situarse 17.000 votos por encima de 1.980 en la primera, 64.000 en la segunda y, 37.000 en la tercera.

El espacio estatal va a padecer, además de la oscilación del PSOE, la crisis de las fuerzas conservadoras, representando en este momento el 23% del electorado, y el 34% de los votantes, algo más de la mitad del peso del nacionalismo, superando en 49.000 votos la cota de 1.980, pero perdiendo 10.000 votos desde 1.983 para añadirlos a los 164.000 perdidos en esa fecha desde que en 1.982 el PSOE les hubiese hecho recuperar 220.000.

### I.5.3 HB y la impugnación violenta se alimentan en una profunda crisis de legitimación

Es cada día mayor la movilización social frente a la violencia y se avanza lentamente en el bloqueo organizativo y operativo y en el aislamiento social y político de los que apoyan o justifican la llamada lucha armada. No obstante, la impugnación radical del sistema institucional, aunque tiene su núcleo desestabilizador en el 10% de los ciudadanos que votan HB, tiene perfiles más amplios y no menos críticos en otros niveles institucionales: la ambigua aceptación/rechazo de la Constitución, el rechazo o la desvirtuación del pacto estatutario, la tensión permanente con el gobierno central

en el proceso descentralizador y legislativo, la indefinición subliminal respecto a la autodeterminación y la independencia, etc.

Con todo, las tres dimensiones básicas que sustentan esta impugnación, más o menos radical, del sistema institucional son: 1º la dimensión simbólica del asentamiento y expresión de la identidad y cultura nacional vasca; 2º la dimensión política de los límites, contenido y relaciones del proceso descentralizador; 3º la dimensión represiva o de orden público.

De la primera dimensión ya hemos hablado; ella es la que suministra conceptos al discurso político y la que dota de emocionalidad y crispación a nuestra particular crisis de legitimación. No obstante, dada la hegemonía política del PNV en la Comunidad Autónoma Vasca, determinados aspectos de la lucha simbólica (el euskera sobre todo) se han desplazado al propio interior de la sociedad vasca y, en especial, de la comunidad nacionalista. Esta impugnación intranacionalista hace más problemáticas las tensiones derivadas del proceso descentralizador, máxime si son simbolizadas o representadas como una confrontación de identidades ("comunidades", "ejércitos", etc.) y como resistencia de un pasado inmediato sobre dramatizado y lleno de connotaciones políticas negativas (31).

Si algo homogeneiza al electorado de HB no es su independentismo, ni su socialismo, ni su apoyo incondicional a la alternativa KAS o a ETA, que no llegan a aglutinar por separado más allá de las dos terceras o tres cuartas partes de su electorado; lo que realmente le apiña es su dinámica y su discurso antirrepresivo dentro del círculo infernal de la acción/represión/acción, que además se formula en clave simbólica de "genocidio", logrando adhesiones o, cuando menos, desazón más allá de las propias fronteras electorales de HB.

El mal juicio que sobre las fuerzas de seguridad y el aparato militar muestra la opinión pública vasca a través de las encuestas y la reserva que al respecto mantiene la mayoría gobernante a todos los niveles institucionales vascos hacen de esta tercera dimensión uno de los aspectos centrales de esa necesidad de relegitimación y de pacificación que se demanda y que el propio partido del gobierno ponía como lema de su campaña electoral ("por la paz"). Es precisamente, en el aspecto policial/militar y represivo donde la imagen de continuidad del régimen autoritario, de la opresión nacional y la falta de legitimación del Estado se alimentan, puesto que sigue vigente el discurso político que denuncia con datos palpables la existencia de una "violencia institucional" y que se plantea en términos de "guerra", en la que la inversión semántica convierte, en la vida cotidiana vasca, al verdugo en víctima y al ganador en perdedor y viceversa.

HB, que se alimenta de una continua inversión semántica del discurso político, utilizado en clave de "guerra" supera en 6.000 votos su electorado de 1.980 e, incluso, recupera algo menos de 15.000 votos de los más de 30.000 perdidos en 1.983, tras el incremento de 25.000 experimentado en 1.982. Ni el impacto de los indultos de los "p.m", ni la aparición de AUZOLAN, ni la movilización contra las atrocidades de la violencia etarra, ni el asesinato de Casas, entre otros, han logrado cambiar de signo el discurso irredentista y antirrepresivo (torturas, GAL, acción policial, etc.) en que se alimenta su dinámica antisistema. Así, si en Alava y Vizcaya se sitúan, a pesar de los incrementos del 82, por debajo de su cota de 1.980, no consiguiendo recuperar, por tanto, con sus más de 1.500 y 6.000 votos del 26F las pérdidas notorias de 1.983, especialmente en Vizcaya (- 16.000), en Guipúzcoa se sitúa 14.000 votos por encima de 1.980, recuperando 5.000

votos de los 13.000 perdidos en 1.983, después de los 22.000 ganados el año anterior.

Al lado de todo ésto, quedan por ganar, integrar o convencer casi la mitad de nuestros ciudadanos: por un lado, entre 150.000 y 200.000 votos de impugnación radical, si no violentos, y, por otro, una parte de ese medio millón (al menos unos 250.000 ó 300.000) que es necesario motivar con los hechos y con las soluciones y que, aunque no condicionen con su voto o con su movilización política la vida institucional, han de ser más tenidos en cuenta por ésta. Este contingente social marginal políticamente y, probablemente social y culturalmente, debe ser atendido por una democracia que se presenta avanzada, máxime si son los que padecen más directamente las consecuencias de la crisis económica y de identidad social o cultural en un contexto de anomía política. Se trata, por lo demás, de un electorado de centro-izquierda, predominantemente autonomista convencido, a quien el PSOE no llega a movilizar.

Así, pues, ese tercio de la población que no ha votado y esa décima parte que impugna radicalmente el camino emprendido están exigiendo a los representantes elegidos por el otro 60% un apiñamiento o pacto en torno a ese proceso de construcción nacional, liderado por el nacionalismo moderado y destinado a normalizar e integrar simbólica y políticamente la sociedad vasca, a pacificarla empezando por el aparato del Estado y a sacarla de la crisis económica.

Tabla IV: Evolución electoral de las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca entre 1.977 y 1.982

	A L A V A										G U I P U Z C O A										V I Z C A Y A									
	1.977	1.979 G	1.979 P	1.980	1.982	1.983	1.984	1.977	1.979 G	1.979 P	1.980	1.982	1.983	1.984	1.977	1.979 G	1.979 P	1.980	1.982	1.983	1.984	1.977	1.979 G	1.979 P	1.980	1.982	1.983	1.984		
PNV	21.708	26.722	32.436	31.640	31.089	45.813	44.583	102.232	97.130	109.906	111.411	125.057	127.531	144.684	171.991	163.908	203.477	207.369	224.037	223.198	261.911	171.991	163.908	203.477	207.369	224.037	223.198	261.911		
HB (ANV/ESB)	2.770	11.594	12.560	14.804	14.449	11.011	13.539	20.140	57.835	68.832	52.559	74.214	61.047	66.443	19.696	82.596	103.192	85.064	87.454	71.653	77.407	19.696	82.596	103.192	85.064	87.454	71.653	77.407		
EE	2.622	5.442	6.090	9.659	10.107	7.403	9.633	31.295	42.300	35.518	40.210	38.276	32.736	31.538	30.209	32.741	28.742	40.268	43.836	39.179	44.500	30.209	32.741	28.742	40.268	43.836	39.179	44.500		
ESEI	-	-	-	1.412	-	-	-	-	-	-	3.571	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
AGOLAN	-	-	-	-	-	-	1.168	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.357	
NACIONALISTAS	27.100	41.758	50.996	57.515	56.445	64.227	69.123	153.667	187.265	214.256	207.751	237.547	221.314	247.654	221.896	279.245	335.411	334.034	355.327	334.030	386.175	221.896	279.245	335.411	334.034	355.327	334.030	386.175		
PSOE (PSP)	37.140	24.891	17.527	14.694	51.144	34.901	31.485	97.814	59.859	48.133	41.148	99.978	72.952	78.208	152.682	107.203	81.226	74.749	198.209	156.870	138.093	152.682	107.203	81.226	74.749	198.209	156.870	138.093		
CP *	41.780	36.830	31.521	26.590	28.031	19.011	20.300	59.119	53.575	26.755	30.577	31.201	12.905	23.994	134.230	113.379	58.178	64.640	79.752	55.809	56.207	134.230	113.379	58.178	64.640	79.752	55.809	56.207		
CDS	-	-	-	-	5.639	2.151	-	-	-	-	-	6.395	793	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
PCE	3.904	3.877	-	3.172	1.593	1.132	1.127	12.128	10.076	9.982	9.017	4.815	5.210	3.247	29.969	32.638	29.034	24.863	14.663	14.449	10.611	29.969	32.638	29.034	24.863	14.663	14.449	10.611		
OTROS	7.345	5.522	158	2.618	627	782	2.507	8.448	16.914	15.388	9.753	2.647	927	792	16.304	29.450	15.287	16.816	7.502	1.019	2.695	16.304	29.450	15.287	16.816	7.502	1.019	2.695		
ESTATALES	98.100	71.120	40.206	47.074	87.234	57.977	55.499	177.509	140.424	100.258	90.495	145.036	92.867	106.241	333.185	282.670	183.725	181.068	310.221	227.840	207.336	333.185	282.670	183.725	181.068	310.221	227.840	207.336		
IZQUIERDA	53.825	50.081	36.245	46.359	78.120	55.229	59.659	169.825	184.241	177.853	156.258	225.867	172.872	185.217	248.860	275.694	183.725	241.627	350.454	281.132	277.393	248.860	275.694	183.725	241.627	350.454	281.132	277.393		
DERECHA	71.807	66.017	63.957	58.230	65.559	66.975	64.963	161.351	143.448	136.661	141.988	156.696	141.309	168.678	306.221	286.221	261.655	273.475	315.094	280.738	318.118	306.221	286.221	261.655	273.475	315.094	280.738	318.118		
VOTANTES	128.644	119.892	114.239	107.906	149.450	124.415	126.623	337.641	334.960	321.394	301.263	390.874	320.650	356.743	598.500	567.479	523.176	524.459	682.875	571.348	601.927	598.500	567.479	523.176	524.459	682.875	571.348	601.927		
CEISO	153.080	174.145	174.145	179.844	184.516	186.992	187.466	437.592	507.142	507.142	520.316	479.682	513.416	517.265	757.750	966.185	866.185	884.417	854.204	875.100	881.843	757.750	966.185	866.185	884.417	854.204	875.100	881.843		

Fuente: Juntas electorales provinciales y elaboración propia.

\* CP (DIV / DCV / UCD / RE / AP / PDP / PDL)



## II. IMPLANTACION ESPACIAL E INSTITUCIONAL

Vistas ya las grandes líneas de la evolución de los principales espacios electorales en estos siete años de transición política en la CAPV, y antes de entrar en la caracterización final del sistema de partidos vasco, es importante tomar en cuenta la localización espacial e institucional de la dinámica antes descrita.

### II.1 LA ESTRUCTURA ESPACIAL, PROVINCIAL Y COMARCAL

No voy a extenderme demasiado en este apartado (32), tan sólo me fijaré en las grandes diferencias provinciales y comarcales, ilustradas con la tabla IV, en la que se describe la evolución electoral de las distintas provincias, y el mapa comarcal en 1.982, como punto de referencia de la última elección general.

Alava es la que muestra una mayor inestabilidad electoral, de tal modo que si en 1.977 se parecía más a Navarra, repitiendo una situación dualística ya histórica, y, en general, al sistema de partidos español, a partir de 1.979 se asimila definitivamente al sistema de partidos de Guipúzcoa y Vizcaya. En 1.977 los partidos estatales reunían casi 100.000 votos frente a menos de 30.000 de los nacionalistas, ocupando la UCD la primera posición con el 30% de los votos válidos, seguido del PSOE con el 27% y en un tercer puesto el PNV con el 17%. Sin embargo, desde ese momento, el nacionalismo sube de elección a elección hasta conseguir 69.000 votos en 1.984 rebasando a las opciones estatales desde las elecciones locales de 1.979; por su parte, los partidos de ámbito estatal describen un declive continuo hasta esa fecha, en la que ya han pasado de 98.000 a 47.000 votos, recuperándose en 1.982

al lograr 87.000 votos, pero cediéndole la primacía al nacionalismo en el 83 y el 84 para no llegar a los 60.000 votos nuevamente; UCD se hunde a partir de 1.980, la Coalición Popular no logra sumar los votos de su espacio anterior, el PSOE logra un efímero primer lugar en 1.982 y el PNV se convierte desde 1.979 en la opción más votada y en un sostenido ascenso electoral, pasando de los casi 22.000 votos iniciales a los 45.000 actuales, si bien el gran estirón se produce entre 1.982 y 1.983 por el efecto de recogida de los restos del naufragio de UCD. Los demás espacios describen una mayor estabilidad, así: las opciones abertzales, HB y EE, se mantienen entre los 12.000 y los 14.000 la primera y los 10.000 la segunda, mientras que el resto de los partidos extraparlamentarios padecen un declive continuo desde los algo más de 11.000 votos de 1.977 a los 6.000 de 1.984.

Guipúzcoa define una menor inestabilidad que Alava. Aquí tampoco el nacionalismo es mayoritario en 1.977, si bien, con los pequeños altibajos de 1.980 y 1.983, describe un ascenso continuo desde los algo más de 150.000 votos iniciales a los casi 250.000 de 1.984, siendo las elecciones locales de 1.979 y las generales de 1.982 las que mayor incremento de nuevos votos han protagonizado; no obstante, el PNV mantiene y refuerza su primacía desde los primeros 100.000 votos hasta los casi 145.000 actuales. En el mismo espacio nacionalista HB describe una tendencia muy desigual, alcanzando su cota mínima de algo más de 50.000 votos en 1.980 y la máxima de 74.000 en 1.982, para contener la caída en torno a los 65.000 en el último año; por el contrario, EE protagoniza un lento declive desde el máximo de 42.000 votos de las segundas elecciones generales hasta el mínimo actual de 31.000 votos que le sitúan en el mismo punto de partida de 1.977. En el espacio estatal el retroceso es palpable desde

1.977 a 1.980, recuperándose parcialmente en 1.982, para volver a hundirse en estos últimos años; el PSOE es el gran protagonista, tanto del declive como de la recuperación de este espacio, ya que, si en 1.977 se situaba a sólo 4.000 votos del PNV, en las segundas elecciones generales rebasa en sólo 1.000 votos a HB, que le va a superar desde las elecciones locales de 1.979 hasta las generales de 1.982 convirtiéndose en el segundo partido tras el PNV; si el centro-derecha guipuzcoano partía en 1.977 de una falta total de organización recogiendo tantos votos como la izquierda abertzale, su trayectoria posterior va a ser la de un declive continuo, pasando de los 59.000 votos iniciales a los 24.000 actuales y ocupando la peor posición de todas las provincias.

En Vizcaya la situación es distinta a ambas provincias: las opciones estatales superan ampliamente a las nacionalistas, como en el resto de las provincias, en 1.977, pero a partir de 1.979, con más retraso que en Guipúzcoa pero menos que en Alava, se invierte la tendencia, habiendo pasado de 222.000 votos iniciales a casi 390.000 actuales, en un proceso de incremento casi continuo debido antes a la izquierda abertzale y ahora al PNV, especialmente, como en el resto de las provincias en el último año; el PNV reafirma su posición claramente mayoritaria desde el primer momento en un proceso de casi continuo ascenso, pasando de los 172.000 votos iniciales a los 262.000 actuales; las opciones de la izquierda abertzale, al contrario que en Guipúzcoa, describen una dinámica desigual, descendente la de HB, que pasa de 103.000 votos en 1.979 a 77.000 en la actualidad, y ascendente la de EE que sube de los 30.000 iniciales en 1.977 a los 44.000 actuales. El espacio estatal describe el mismo desarraigo que el resto de las provincias pasando de los 333.000 votos de 1.977 a los 207.000 actuales, después de haberse

recuperado en 1.982 hasta los 310.000, tras el hundimiento en los 180.000 de los años 1.979 y 1.980; en este espacio el PSOE protagoniza un proceso de declive entre 1.977 (152.000 votos) y 1.980 (75.000), en 1.982 rebasa su punto de partida llegando casi a los 200.000 votos, para volver a iniciar el descenso en 1.983 (157.000) y 1.984 (138.000), cediendo a HB su segunda posición en 1.979 y 1.980, como en Guipúzcoa; el centro-derecha estatal con un importante contingente electoral inicial (134.000 votos), a medio camino de Guipúzcoa y Alava, describe el mismo proceso de crisis y hundimiento electoral, situándose sus cotas más bajas en los últimos procesos electorales y pasando de la tercera posición inicial tras PNV y PSOE a la cuarta actual detrás de HB.

Así, pues, si tomamos en consideración la actual correlación de fuerzas electorales en cada una de las provincias, según la tabla V, y resumimos las principales dinámicas anteriormente descritas, se deducen las siguientes características de la estructura electoral de las provincias vascas:

- 1a Ascenso constante del nacionalismo en todas las provincias, representando el espacio mayoritario, desde el mínimo del 37% del electorado en Alava al máximo del 48% en Guipúzcoa.
- 2a Mayor estabilidad sociológica de las opciones nacionalistas, que describen una dinámica, tanto de ascenso continuo como la del PNV, como de consolidación relativa de las opciones de la izquierda abertzale.
- 3a El PNV consigue y refuerza su primera posición en todas las provincias, representando desde un 24% del electorado en Alava a un 28% y un 30% en Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente.
- 4a La izquierda abertzale, que viene a representar una

Tabla V: El sistema de partidos electorales en las provin-  
cias de la CAPV en 1.984

	ALAVA %	GUIPUZCOA %	VIZCAYA %
PNV .....	23'8	28	29'7
HB .....	7'2	12'8	8'8
EE .....	5'1	6'1	5
AUZOLAN .....	0'7	1	0'5
NACIONALISTAS	36'9	47'9	44
PSOE .....	16'8	15'1	15'6
CP .....	10'9	4'6	6'4
OTROS .....	1'9	0'8	1'5
ESTATALES .....	29'6	20'5	23'5
CENTRO-DERECHA	34'6	32'6	36'1
IZQUIERDA .....	31'8	35'8	31'4
VOTANTES .....	67'5	69	68'2
CENSO .....	100	100	100

tercera parte del voto nacionalista se define en dos espacios en todas las provincias, predominando el más radical (HB) en todas ellas, pero especialmente en Guipúzcoa (13%), manteniéndose equilibrado en torno al 5% el más moderado (EE).

- 5a Por el contrario, el electorado inicial de los espacios estatales padece una mayor desmovilización, siendo especialmente sensible al abstencionismo creciente hasta 1.982 en todas las provincias, así como a la desorganización del centrismo político.
- 6a El PSOE, recupera su segunda posición en todas las provincias y se convierte, después del declive general hasta 1.982, en el catalizador del voto estatal, ocupando el mismo espacio del 15%-17% del electorado en todas las provincias.
- 7a El dualismo y consistencia de la izquierda abertzale, por un lado, la presencia desigual en las provincias de HB, la inestabilidad electoral del PSOE y la multiplicidad de opciones definen una gran fragmentación de la izquierda en todas las provincias, cuyo peso oscila entre el 31% del electorado vizcaíno y el 36% del guipuzcoano, siendo en Guipúzcoa donde supera al voto de derecha y donde concentra, por tanto, su mayor radicalización abertzale.
- 8a La desorganización y crisis del centro-derecha estatal deja este espacio desmatelado en todas las provincias y en manos del PNV, representando el voto a la CP entre un 11% del electorado alavés y el 5% del guipuzcoano.
- 9a Por último, en todas las provincias se describe también un declive continuo de las pequeñas opciones extraparlamentarias.

Reduciendo toda la información comarcal a una lectura de las grandes pautas electorales, se pueden deducir las siguientes conclusiones tal como se representan gráficamente en el mapa para 1.982:

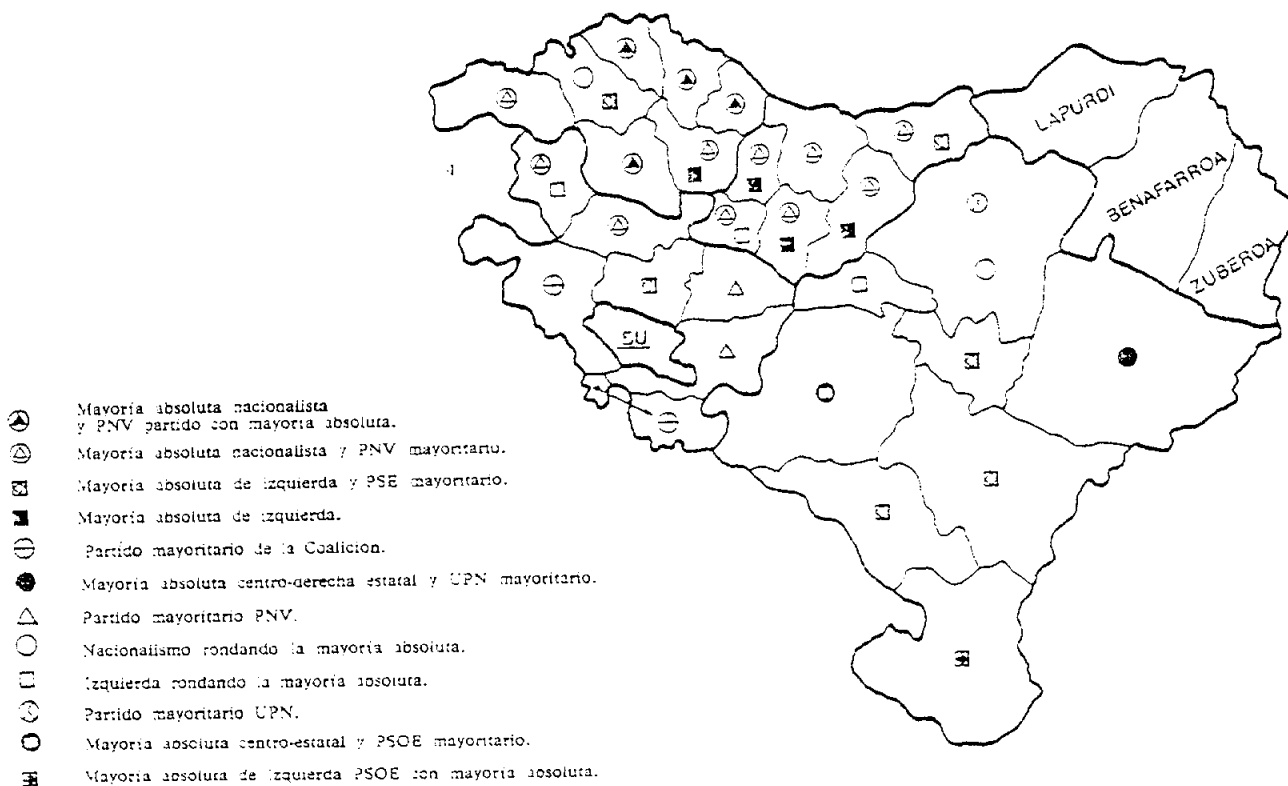
- 1a Al igual que en 1.979, se puede trazar un flujo o anillo entre las distintas áreas metropolitanas con pilares en las bolsas urbanoindustriales y de inmigración: San Sebastián, zona industrial del Deba Medio, Duranguesado, Gran Bilbao, zona industrial del Valle de Ayala, Vitoria, que se puede ampliar a la zona industrial de la Barranta y Area Metropolitana de Pamplona, que describirían otras tantas situaciones de alta fragmentación electoral e intercambio de las posiciones dominantes, así:
  - Relativa equiparación de la mayoría absoluta nacionalista y de izquierda, predominio compartido del PNV y el PSE desde el Area Metropolitana de San Sebastián hasta el Valle de Ayala.
  - Clara hegemonía de la izquierda y predominio del PSE-PSOE desde el Area Metropolitana de Vitoria hasta la de Pamplona, siendo el PNV el competidor en la primera y UPN en la segunda.
- 2a Hegemonía nacionalista y hegemonía o predominio del PNV decrecientes desde las zonas circundantes, interiores o costeras a este flujo y las zonas norte de Alava y Navarra donde, si bien el nacionalismo no logra ser hegemónico, al menos es mayoritario.
- 3a Mayor peso del nacionalismo moderado al noroeste de

este flujo (máximo del 57% de los votos válidos del PNV en la comarca vizcaína de Uribe Costa), frente a la mayor presencia del nacionalismo radical al nordeste del mismo en la Barranca navarra y el Goierri guipuzcoano (donde Herri Batasuna supera el 20% de los votos válidos).

4a Dualismo electoral diferenciado en las periferias alavesa y navarra:

- Predominio centro-derecha sobre el nacionalismo y la izquierda en Alava.
- Hegemonía del centro y la derecha y predominio UPN en la Navarra Pirenaica, así como progresivo predominio de la izquierda y del PSOE a costa del centro-derecha, hasta conseguir la hegemonía en la Ribera Oriental.

MAPA COMARCAL DE LAS ELECCIONES DE 1982 EN LA CAPV Y LA CFN





## II.2 EL PODER LOCAL Y FORAL EN 1.983: GOBERNABILIDAD COMPLICADA

La conclusión genérica es que se ha complicado la gobernabilidad en las instituciones forales, a pesar de que HB haya renunciado a ocupar sus escaños, y les sucede lo mismo a los ayuntamientos más importantes, situándose ante el galimatías de coaliciones, pactos, mociones y tomas de posición, casi todos imposibles y conflictivos, que se barajan desde el comienzo de la legislatura y que hasta hoy han mantenido paralizado, por ejemplo, el gobierno de Navarra.

Antes de todo, tenemos que recordar que, si bien el sistema electoral para las elecciones municipales es común para todos los municipios, el de las elecciones forales se rige por normas autonómicas específicas (33), así: mientras que para el Parlamento Foral Navarro la provincia funciona como distrito único (en 1.979 las merindades constituían circunscripciones electorales), para las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya éstas funcionan divididas en 7 distritos con magnitudes ponderadas en favor de los de menor peso demográfico y mayor concentración relativa de voto nacionalista.

Ya en su momento he criticado amplia y razonadamente la normativa electoral impuesta por el PNV para su exclusivo provecho (34), ahora se confirma aquella crítica, puesto que si al PNV le cuestan sus 73 escaños en la CAV algo más de 5.000 votos por término medio, al PSOE sus 39, a HB sus 21 y a la Coalición sus 13 les cuestan alrededor de 7.000, mientras que a EE sus 6 escaños le cuestan algo más de 13.000 impidiendo, por lo demás, el acceso a las instituciones forales a otros partidos menores (PCE y CDS).

Por lo tanto, el índice de desigualdad por escaño oscila de 3 (EE) a 0'85 (PNV) en Alava, de 2'1 (Coalición) a 0'79 (PNV) en Guipúzcoa y de 1'75 (EE y Coalición) a 0'75 (PNV) en Vizcaya; teniendo en cuenta que todos los demás están por encima del índice 1, el voto del PNV es ponderado en todos los casos en detrimento de los demás.

Esta distorsión, sin embargo, es mucho menor en Navarra, donde con una ley más justa, el PNV, el último del Parlamento Foral, padece un índice de desigualdad de 1'3 frente al 0'9 de todos los demás, costándole cada uno de sus escaños algo más de 1.000 votos por encima del coste igualitario de los restantes partidos.

Una vez aclarado esto, vemos que el sistema de partidos parlamentarios provinciales en la CAPV es muy similar: los mismos cinco partidos definen un pluralismo de base, fuertemente polarizado, con el PNV como partido hegemónico (con mayoría absoluta) en las JJ. GG. de Vizcaya y con el PNV como partido dominante en medio de una mayor fragmentación parlamentaria en Alava y Guipúzcoa, en donde la ausencia institucional de HB facilita la hegemonía del PNV en la última y el gobierno provincial de dicho partido en la otra.

En cualquier caso, las mayorías que se pueden formar en las instituciones forales de la CAPV sólo podrán ser nacionalistas o de derecha, en cuyos bloques el PNV es el partido hegemónico. Con una normativa electoral más igualitaria la fragmentación habría sido mayor, el PNV no tendría hegemonía en ningún caso y tan sólo la ausencia de HB facilitaría la gobernabilidad, así como su presencia posibilitaría mayorías de izquierda, impensables, por otro lado, dado el deterioro de las relaciones políticas entre abertzales y socialistas.

En Navarra, por el contrario, la fragmentación es mucho mayor y ni la ausencia de HB facilita las cosas, tanto al partido mayoritario (PSOE) como a la coalición de derecha (UPN-AP), dependiendo cualquier combinación de la posición del PNV.

Así pues, institucionalmente y supuesta la ausencia de HB, el PNV asegura su hegemonía en Guipúzcoa y Vizcaya al controlar en solitario las respectivas Diputaciones Forales y las JJ. GG. que las soportan, sigue faltándole un voto para gobernar holgadamente en Alava y adquiere un papel de árbitro en el gobierno de Navarra, lo cual puede suponer que, intercambiando el voto o la abstención con la derecha, haya conseguido, además de la Diputación Alavesa, las alcaldías de las tres capitales de la CAPV.

Sólo nos queda estudiar la evolución del poder municipal. Para ello, el primer dato que tendremos en cuenta son las candidaturas presentadas por los distintos partidos, lo cual nos puede dar idea de la implantación territorial y del liderazgo local de los mismos.

El PNV presenta candidaturas en 206 de los 500 municipios de la CAPV y Navarra, lo que supone una cobertura de más del 40% de la estructura local y más de las tres cuartas partes de la población total. Esta cobertura es prácticamente general en la CAPV, mientras que no llega al 10% de los municipios de Navarra, localizándose en la merindad de Pamplona, en la propia capital, la zona norte y la Barranta, que suponen, aproximadamente, la mitad de la población navarra.

El PSOE presenta candidaturas en un tercio de los municipios de ambas comunidades, lo que representa la mitad de los municipios alaveses, un 40% de los vizcaínos, un 46% de los

guipuzcoanos y una cuarta parte de los navarros, localizándose siempre en los de mayor tamaño y agrupando a las tres cuartas partes de la población.

HB presenta candidaturas en un tercio de los municipios, siendo la cobertura del 10% en Navarra, del 14% en Alava, del 63% en Guipúzcoa y del 75% en Vizcaya, distribuyéndose con una gran heterogeneidad territorial y de volumen, ya que, aunque se presenta en todas las grandes poblaciones, lo hace también en buen número de las pequeñas, siendo, por otra parte, la opción que en mayor número de candidaturas independientes o unitarias participa.

La Coalición y UPN presentan un centenar de candidaturas, lo que supone una quinta parte del total, distribuyéndose en un 4% en Guipúzcoa, un 19% en Vizcaya, la mitad de los municipios alaveses y un 20% de los navarros, si bien, en esta última provincia, controlan buen número de candidaturas de independientes, siendo, igualmente, muy amplia la cobertura demográfica de sus listas.

EE presenta algo más de un centenar de candidaturas propias, una quinta parte del total de municipios en ambas comunidades, con una cobertura territorial del 2% de los mismos en Navarra, el 14% en Alava, el 46% en Vizcaya y el 52% en Guipúzcoa, que representan más de los dos tercios de la población, al localizarse en los municipios mayores.

Al lado de estas candidaturas hay que añadir las 560 presentadas con denominaciones y formaciones muy diversas, todas ellas catalogadas como "independientes" y que tienen una gran presencia en Navarra, donde, por otra parte, hay un gran número de municipios en los que no se presenta ninguna candida

tura o lo hace una única candidatura independiente. Por otra parte, por primera vez aparecen en algunos municipios candidaturas alternativas (verdes o ecologistas) antes aglutinadas por la izquierda abertzale, pero ahora desgajadas de ésta.

Aunque esta distribución ya nos da una idea de la implantación de los distintos partidos, la evolución del poder local en cada provincia es la siguiente:

- 1º En ALAVA la derecha controla la práctica totalidad de los ayuntamientos, con una hegemonía clara del PNV, mayoritario en 41 de los 51 municipios y con mayoría absoluta en 31. Es cierto que, a pesar de todo, la izquierda, y más concretamente el PSOE, ha avanzado en buena parte de las localidades. El PNV pasa de 143 a 200 concejales, el PSOE de 29 a 53, la derecha se queda con 63 y el resto obtiene una treintena. Sólo Vitoria y Llodio se escapan al control holgado de la derecha.
- 2º En GUIPUZCOA, si tenemos en cuenta la anterior composición de las candidaturas independientes y su disminución de 232 a 102, lo que indica una clarificación política, se produce un estancamiento, si no retroceso, del nacionalismo, especialmente en los municipios mayores, a pesar de que el PNV pasa de 360 a 392 concejales, HB de 127 a 163 y EE de 59 a 65. Se produce un avance claro de la izquierda de la mano del PSOE, con mayoría en 6 de los 7 municipios mayores de 20.000 habitantes, en 6 de los 13 mayores de 10.000 y en otros 11 menores, lo que supone más del 60% de la población. Es interesante apuntar que, a pesar

de los retrocesos relativos que sufren en importantes municipios HB y EE, estas dos opciones de la izquierda abertzale consiguen mayoría en Hernani, Tolosa y otros 7 municipios menores de 10.000 habitantes mientras que el PSOE, que pasa de 80 a 127 concejales, la consigue en los municipios más industriales. Con todo, el PNV, casi único representante de la derecha en el poder local, consigue el control de más de la mitad de los municipios guipuzcoanos y, sobre todo, en sitios tan significativos como San Sebastián, Eibar y Pasajes.

- 3º El avance del PSOE, que pasa de 89 a 171 concejales, y de la izquierda en su conjunto es quizás más espectacular en VIZCAYA. La izquierda es mayoritaria en 7 de los 10 municipios mayores de 20.000 habitantes y en 3 de los 7 mayores de 10.000, además de en Derio, lo que supone casi el 70% de la población vizcaína. Con todo, el PNV, que retrocede ligeramente en los municipios más importantes, pasa de 545 a 617 concejales y obtiene la mayoría absoluta en 69 de los 101 municipios vizcaínos, a los que hay que añadir otros 8 en los que es la lista más votada y entre los que se encuentran sitios tan significativos como Bilbao, Guecho y Bermeo. A HB, si le descontamos sus independientes pierde concejales, aunque pase de 131 a 134, especialmente en las zonas industriales; EE duplica sus concejales al pasar de 24 a 48 en las grandes poblaciones y adquiere un papel más importante en la formación de las mayorías en éstas; la derecha, con 26 concejales y una presencia muy localizada en el Gran Bilbao, se estanca, aunque es decisiva para la gobernabilidad de Bilbao, por ejemplo; el PCE y los demás partidos menores retroceden claramente.

- 4º En las cuatro capitales el PNV y el PSOE gobernarán enfrentados y sobre un polvorín, resumiendo la situación de los grandes municipios industriales y de la mayor parte de la población de ambas comunidades.

El incremento de la fragmentación municipal y la precaria formación de mayorías dificultará la gobernabilidad de nuestras capitales en las que el PNV y el PSOE comparten la mayoría. El PNV que pierde concejales en Bilbao y Pamplona y los gana en Vitoria y San Sebastián, mantiene la mayoría relativa en las tres capitales de la CAV con bloques mayoritarios alternativos: nacionalistas en las tres y de derecha en Vitoria y Bilbao, frente a una posible mayoría de izquierda en San Sebastián. El PSOE, por el contrario, consigue la mayoría en Pamplona únicamente con el apoyo del bloque de izquierda también mayoritario. En definitiva, el PNV tiene un saldo negativo de 1 concejal en las cuatro capitales, HB y la derecha pierden un tercio de sus concejales, el PSOE duplica los suyos y EE tiene un saldo positivo de 1. Sin duda alguna, el mayor descalabro socialista se ha producido en Vitoria, donde, con los resultados del 28 de Octubre en la mano, el PSOE confiaba en conseguir la mayoría. La imposible formación de mayoría de gobierno en los grandes municipios a la hora de elegir los alcaldes y la política de confrontación de HB van concretando por el momento la citada tesis de la difícil gobernabilidad local, de la que los sucesos de Irún, Rentería y otros son un ejemplo.

Concluyendo, los cambios en la estructura del poder local tienen las siguientes características:

- \* El PNV refuerza su hegemonía y su poder en la gran mayoría de los municipios de la CAPV y, aunque gana concejales, pierde poder en las grandes poblaciones industriales mayores de 20.000 habitantes, lo cual es más significativo que el simple incremento de electos.
  
- \*\* El PSOE duplica su número de concejales, consiguiendo mayorías arriesgadas en los principales centros urbanos de Guipúzcoa y Vizcaya y avanzando en todas las provincias.
  
- \*\*\* La derecha, hegemonizada por el PNV en la CAV, controla casi toda Alava, la mayor parte de los municipios medianos y pequeños de Guipúzcoa y Vizcaya y consigue mayorías importantes en las tres capitales y otras poblaciones significativas como Guecho.
  
- \*\*\*\* La izquierda, hegemonizada por el PSOE, avanza en todas las provincias logrando mayoría en San Sebastián y controlando el poder, desde la alcaldía o desde la oposición, en los más importantes municipios. Con todo, las difíciles relaciones políticas entre el PSOE y HB dificultan enormemente la posibilidades de actuación conjunta de este bloque.
  
- \*\*\*\*\* El nacionalismo, hegemonizado por el PNV, consigue la mayoría absoluta en las tres capitales y gran parte de los municipios de la CAV, así como un puñado de localidades del norte de Navarra, si bien, en conjunto, pierde poder ante el ascenso del PSOE y del bloque de izquierda que éste hegemoniza en los ayuntamientos mayores. No obstante, las posibilidades de actuación conjunta de este bloque son mucho mayores especial-



mente en el terreno simbólico y de las cuestiones autonómicas y culturales que afecten a la identidad colectiva vasca.

### II.3 LA NUEVA COMPOSICION DEL PARLAMENTO VASCO TAMBIEN COMPLICA LA GOBERNABILIDAD

Antes que nada es preciso recordar que estas segundas elecciones autonómicas se realizan con una ley electoral emanada del propio Parlamento Vasco (35), que reforma parcialmente las normas vigentes para las primeras elecciones autonómicas de 1.980. En lo sustancial, esta nueva normativa mantiene los distritos provinciales, tal como exige el Estatuto de Autonomía, eleva la magnitud de los distritos de 20 en 1.980 a 25 en la actualidad y aplica como fórmula de escrutinio la variante D'Hondt de la media más elevada.

En este contexto y supuesta la ausencia de HB, nos encontramos con un Parlamento (ver tabla VI) en el que el PNV, con la representación del 28% del electorado y el 42% de los votantes, reúne tantos escaños como el resto de los partidos juntos en un sistema de cuatro partidos: dos nacionalistas (PNV y EE) y dos estatales (PSOE y CP), dos conservadores (PNV y CP) y dos progresistas (PSOE y EE), cuya polarización y distanciamiento ideológico han de verse reducidos, tanto por las dificultades de gobernabilidad planteada por la aritmética parlamentaria y la existencia de las oposiciones colaterales de EE y CP, como por la defensa frente a la impugnación extraparlamentaria del principal partido antisistema (HB) y la responsabilidad gubernamental de los dos principales interlocutores parlamentarios (PNV y PSOE).

Ya en las elecciones locales y forales de 1.983 se había producido una complicación de la gobernabilidad institucional y una pérdida de la hegemonía del PNV. En importantes municipios industriales el PNV pierde el gobierno local, y en las tres capitales lo mantiene gracias a los apoyos, más o menos explícitos, de los otros grupos políticos. Por otra parte, ni la certera ley de elecciones forales impuesta por el PNV para su provecho, ni la ausencia de HB de las respectivas Juntas Generales, han impedido que el PNV se encontrase con dificultades de gobierno en alguna Diputación. Ahora, la reducción de la desproporcionalidad que el incremento de 20 a 25 diputados por provincia, por un lado, y el propio cambio en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos hacen que el PNV pierda la hegemonía parlamentaria, no viéndose beneficiado siquiera de la rentabilidad política que la ausencia institucional de la estrategia antisistema de HB

Tabla VI . - COMPOSICION DEL PARLAMENTO VASCO EN 1.980 Y 1.984

	1 . 9 . 8 0				1 . 9 8 4						
	ALAVA	GUIPUZCOA	VIZCAYA	TOTAL %	SIN IHB	ALAVA	GUIPUZCOA	VIZCAYA	TOTAL %		
PNV..	7	9	9	25	42	9	11	12	32	43	50
HB ..	3	4	4	11	18	3	5	3	11	15	-
EE ..	2	3	1	6	10	2	2	2	6	8	9
PSOE.	3	3	3	9	15	7	6	6	19	25	30
CP ..	3	1	2	6	10	4	1	2	7	9	11
CDS..	2	-	-	2	3	-	-	-	-	-	-
PCE..	-	-	1	1	2	-	-	-	-	-	-
TOTAL	20	20	20	60	100	25	25	25	75	100	64/100

le supuso en la anterior legislatura.

Los reajustes en las opciones conservadoras de ámbito estatal y la falta de cristalización de su espacio, la inestabilidad relativa de la izquierda abertzale, la oscilación electoral y el desajuste gubernamental del PSOE y la larvada crisis que se va fraguando en el PNV (enfrentamientos EBB-Garai koetxea en Diciembre y EBB-Navarra para la formación del gobierno navarro) dotan de una gran fragilidad al actual sistema regional de partidos, a pesar de su aparente congelación. Es cierto que se mantiene la política de superoferta propia de una profunda polarización y distanciamiento ideológico, pero la moderación de la derecha estatal, la pérdida de la capacidad de desestabilización institucional de HB, el reforzamiento electoral e institucional de las opciones moderadas (PNV y PSOE) y la cristalización del espacio de la izquierda abertzale institucional (EE) pueden suponer el atisbo de un cambio de dinámica en la línea de la relegitimación política y de la estabilización del actual sistema de partidos parlamentarios.

### III. CARACTERIZACION SOCIOPOLITICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS ACTUAL Y EVOLUCION DE SUS PRINCIPALES DIMENSIONES

Como conclusión de este ensayo sólo nos queda caracterizar de forma sintética el sistema o subsistema (36) de partidos vasco y para ello el punto de referencia más adecuado son las elecciones autonómicas (1.980 y 1.984) y forales o provinciales (1.979 y 1.983), que tienen un marco de referencia política más homogéneo y, sobre todo, centrado en el propio País Vasco y, además, tienen un correlato institucional en los respectivos Parlamentos y gobiernos regional y forales.

#### III.1 EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES PARAMETROS DE LA ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA PARTIDARIA

Comenzando por los subsistemas provinciales de partidos, tanto electorales como parlamentarios (37), y comparando la estructura de la competencia partidaria a este nivel foral en 1.983 con la de 1.979 (38), según los criterios señalados por D. Rae (39), nos encontramos con una serie de características deducidas de la tabla VII.

Tabla VII: Subsistema de partidos electorales provinciales  
en 1.979 y 1.983 a partir de los % de votos válidos

	A L A V A		GUIPUZCOA		VIZCAYA	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
PNV	32	37	35	41	39	40
HB	12	9	22	21	20	13
EE	6	6	11	10	6	7
PSOE	17	29	15	23	16	28
CP	31	16	9	4	11	10
OTROS	2	3	8	1	8	2

A nivel electoral y en las tres provincias se simplifica la estructura de la competencia partidaria (en Alava se pasa de 7 a 5 partidos que suponen el 2% de los votos y están en condiciones de disputar escaños y en Guipúzcoa y Vizcaya, descolgado el PCE, se quedan 5 partidos relevantes (40) en liza, puesto que AP no se había presentado en 1.979 y la UCD de entonces es sustituida por la CP de ahora), quedando los mismos 5 partidos en todas las provincias, a la vez que se reduce el número de partidos extraparlamentarios que concurren a las urnas (de los 8 ó 9 partidos de 1.979 se pasa a los 4 ó 5 de 1.983).

Por otra parte, se homogeneiza aún más dicha estructura: el PNV refuerza su papel predominante con una franja de votantes que oscila entre el 37% alavés y el 41% guipuzcoano; el PSOE asciende a la segunda posición con un 23% de votantes guipuzcoano y un 29% alaveses; HB pierde puntos en todas las provincias y posiciones en Guipúzcoa y, sobre todo, en

Vizcaya con una oscilación de voto mayor entre el 9% en Alava y el 21% en Guipúzcoa; la CP no logra mantener los votos de sus antiguos partidos nodriza y pierde posiciones sobre todo, en Alava; por último, EE mantiene sus votos y su quinta posición en las tres provincias con una oscilación mínima y muy similar a la del PNV entre el 6% alavés y el 10% guipuzcoano.

Este cambio producido, con mayor o menor intensidad, en todas las provincias tiene algunas pautas comunes: en primer lugar, su carácter centrípeto al reforzarse las opciones centrales del sistema institucional (PNV y PSOE); en segundo lugar, su tendencia a la moderación al perder votos y posiciones los principales antagonistas en los extremos del sistema (AP y HB); en tercer lugar, la simplificación del panorama político al reducirse el número de opciones y el apoyo popular a las que tienen un carácter menos relevante desde el punto de vista electoral.

Todo lo anterior desemboca en unos subsistemas de partidos forales, cuya evolución podemos comprobar en la siguiente tabla VIII, de la que se pueden deducir algunas características muy paralelas a las anteriores; añadiéndose tan sólo el hecho de que la ya reforzada hegemonía parlamentaria del PNV se ve ponderada tanto por la normativa electoral como por la ausencia institucional de HB y en el caso más crítico de Alava por el paso de un diputado de la CP al grupo mixto con apoyo al PNV y participación en el gobierno foral.

Tabla VIII: Composición de las Juntas Generales de los distintos territorios históricos en 1.979 y 1.983 (41)

	A L A V A		GUIPUZCOA		VIZCAYA	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
PNV	25	22	33	25	40	26
HB	12	5	19	10	19	6
EE	-	1	11	3	4	2
PSOE	7	14	12	12	14	13
CP	13	9	6	1	10	3
OTROS	-	-	-	-	3	-

La lejanía, si no del sistema sí de la tendencia hacia el bipartidismo en menor en 1.983, ya que, si en 1.979 los dos primeros partidos eran PNV y UCD en Alava y PNV y HB en Guipúzcoa y Vizcaya, el hecho de que ahora se refuercen y se homogeneicen las posiciones de las dos opciones de gobierno en todas las provincias hace que nos acerquemos al criterio numérico señalado por D. Rae (42): el PNV y PSOE suman más del 60% de los votos válidos y entre el 80% y el 90% de los escaños sin la presencia de HB. Es cierto que el distanciamiento ideológico existente entre los 4 ó 5 partidos parlamentarios, además de su número, la cuasihegemonía del PNV y la capacidad de "chantaje" de algunos partidos corrigen según G. Sartori (43) el citado criterio numérico.



En el caso de las elecciones autonómicas (1.980/1.984) ocurre algo paralelo, tal como hemos visto, así: a nivel electoral se reduce el número de partidos que compiten y, especialmente, aquéllos que cumplen los "criterios de importancia", se refuerzan las opciones centrales (el PNV y el PSOE suman el 65% de los votos válidos en 1.984, cuando en 1.980 el PNV y HB no llegaban al 55%); a nivel parlamentario, se pasa de 7 a 5 partidos (4 efectivos), reforzando la ausencia de HB el predominio (que no la hegemonía absoluta) del PNV y sumando éste y el PSOE el 80% de los escaños efectivos (el 68% con HB).

Si ahora nos fijamos en la relativa igualdad o desigualdad de los porcentajes electorales o parlamentarios entre los distintos partidos, tendremos una medida de la "fragmentación" de nuestro sistema. D. Rae construye un índice de fragmentación partiendo del supuesto lógico de que la "porción de votos de un partido es índice de su nexo competitivo" (44). De este modo, aplicado en nuestro caso tanto a las elecciones forales como a las autonómicas y comparándolo con el calculado para 1.979 y 1.980 respectivamente (45), tenemos la siguiente tabla:

Tabla IX: Indices de fragmentación electoral ( $F_e$ ) y parlamentaria ( $F_p$ ) en las elecciones provinciales y autonómicas

	$F_e$				$F_p$			
	1979	1983	1980	1984	1979	1983	1980	1984
ALAVA	0'81	0'74	-	-	0'73	0'70	-	-
GUIPUZCOA	0'84	0'72	-	-	0'73	0'66	-	-
VIZCAYA	0'82	0'73	-	-	0'81	0'64	-	-
COMUNIDAD AUT.	-	-	0'81	0'74	-	-	0'76	0'72

En línea con la reducción del número de partidos y el reforzamiento del PNV y el PSOE se puede ver la clara reducción de la fragmentación, tanto electoral como parlamentaria, a nivel provincial, aunque no lo sea tanto a nivel autonómico. Comparando nuestros datos con los calculados por A. Bar (46) para España y para las sociedades de nuestro entorno, la fragmentación electoral vasca pasa de ser la máxima a situarse al nivel de las democracias mediterráneas, si bien la fragmentación parlamentaria, sobre todo a nivel autonómico, sigue siendo máxima.

Si, como dice G. Sartori, un sistema de partidos está fragmentado "cuando tiene muchos partidos, ninguno de los cuales se acerca al punto de la mayoría absoluta" (47), es clara la moderación, tanto del multipartidismo vasco, como de su fragmentación a nivel provincial, aunque esta última esté más contenida a nivel autonómico. Con todo, hay que decir que la ausencia parlamentaria de HB, además de reducir ostensiblemente la fragmentación a este nivel, favorece la goberna-

bilidad institucional y permite que el PNV obtenga la mayoría absoluta en Guipúzcoa y Vizcaya y le falta un escaño para conseguirla en Alava y en el Parlamento Vasco.

### III.2 LAS DIMENSIONES DEL DISTANCIAMIENTO IDEOLÓGICO

Aunque estos parámetros ya sean indicativos, como bien dice A. Bar, "desde el punto de vista del funcionamiento del sistema no son tanto estos resultados lo que importa, como la distancia ideológica que separa a ambos sectores y que determina la intensidad de la confrontación política entre ambos" (48). Por que en nuestro caso, aunque se dé la paradoja de que la estrategia de abstencionismo institucional del principal partidos antisistema (HB) favorezca la gobernabilidad, el problema de legitimación que plantea agudiza las tensiones ideológicas entre los demás partidos del arco institucional.

Es de general aceptación la tesis del máximo distanciamiento ideológico y la máxima polarización política que padecen el sistema de partidos y el comportamiento político vascos; yo mismo he tenido ocasión varias veces y en distintos sitios de ilustrar estadísticamente esta realidad (49) y el simple repaso al contenido de la campaña electoral confirma esta interpretación.

No vamos a tratar aquí de los distintos indicadores que entran en juego, si no que nos basta con el análisis de las

dos dimensiones o coordenadas principales que catalizan dicho distanciamiento: la coordenada simbólica de la identidad nacional, por una parte, y la coordenada ideológica de la conciencia o posiciones de clase, por otra. Es cierto que en un análisis cualitativo no son equiparables ambas dimensiones políticas, en la medida en que la segunda apela, sobre todo, a componentes racionales e ideológicos y la primera lo hace a referenciales simbólicos mucho más escurridizos para el cálculo. Por otro lado, mientras que la primera define una fidelidad mucho mayor y se inscribe en un área de identificación, la otra está mucho menos cristalizada en nuestro electorado, produce una mayor movilidad electoral y se inscribe en un área de competición (50), cuyo intervalo puede venir indicado por la oscilación de las puntuaciones medias del grupo abstención.

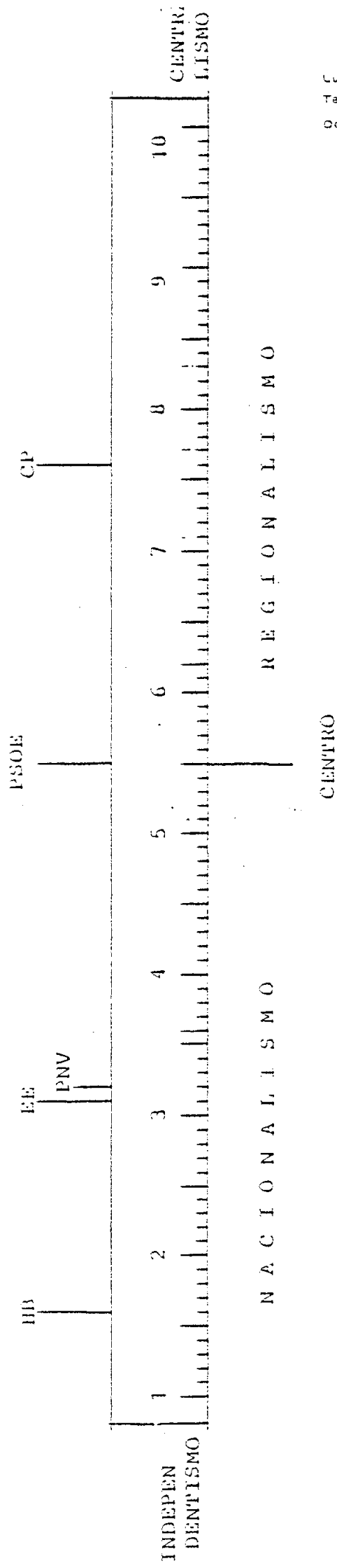
Se ha advertido mil veces de la relatividad de este tipo de escalas, dada la gran cantidad de criterios y circunstancias que habrían de funcionar en la mente de los entrevistados a la hora de definir su posición ideológica en cada una de dichas dimensiones; sin embargo, siguen siendo útiles desde el punto de vista operativo de una aproximación cuantificada al funcionamiento de tales mecanismos en el comportamiento político. Por ello, hemos pedido a los entrevistados que se autoubiquen ellos personalmente y que ubicasen a los principales partidos en una doble escala continua de 1 a 10 puntos.

Comenzando por la dimensión nacionalista, que consideramos dominante en el marco de referencia inmediato del comportamiento político vasco, alguien podría decir o suponer que no tiene sentido medir el grado de nacionalismo manifestado por nuestra población, puesto que datos tan evidentes como las elecciones permiten dicotomizar la población en "nacio-

nalistas" y "no nacionalistas", por ejemplo. No obstante, esta objeción tendría una gran dosis de simplismo, ya que ni todos los que votan opciones nacionalistas son igualmente nacionalistas, ni todos los que votan opciones no-nacionalistas están exentos de manifestar, de algún modo o en algún grado, su identidad nacional. Quiere ésto decir que la conciencia nacional admite grados y matices en sus manifestaciones, en su discurso, en las adhesiones que provoca, en los grupos sociales que la sustentan y en la temática e intereses a que hace referencia o con la que interfiere.

Por ello, utilizando una escala continua, en la que el valor 1 es el independentismo o el nacionalismo radical y el valor 10 el centralismo o el antinacionalismo más absoluto, se han calculado los promedios de la autoubicación de los entrevistados según clientelas electorales referidas a las elecciones de 1.982, por ser las que mayor nivel de participación han dado. En el gráfico 3 tenemos los resultados de esta dimensión del distanciamiento ideológico.

Gráfico 3 : Promedios en la escala de nacionalismo de los principales electorados en 1.982 en la CAPV



Como se puede ver, el recorrido promedio entre las opciones parlamentarias extremas es de 6 puntos, lo que supone una fractura mayor que la ideológica en el espectro político vasco.

Son de anotar algunos movimientos con respecto a una escala similar aplicada a las clientelas electorales de 1.980 (51). Así: mientras que las posiciones promedio del PSOE y CP permanecen inmóviles, se ha producido un desplazamiento del PNV hacia el nacionalismo radical, acercándose a EE, que se ha moderado. A la vez, la ampliación de la escala en los extremos ha producido una mayor radicalización del electorado de HB, que se distancia más del de EE (0'1 en 1.980 y 1'5 ahora).

Por último, hay que decir que se ha producido un significativo desplazamiento del contingente abstencionista desde una posición central (5'5) y pegado al PSOE en 1.980 hacia un decantamiento nacionalista mucho más cercano al PNV (3'5), manteniéndose en una posición intermedia ligeramente más cercana al PSOE ese 12% que no manifiesta su opinión electoral (4'8).

Si tenemos en cuenta, además, la ubicación o puntuación media que les han dado todos los entrevistados a cada una de las opciones electorales y las comparamos con el promedio que cada electorado atribuye a su propio partido, obtenemos la siguiente tabla X:

TABLA X : Comparación de la autoubicación nacionalista de los entrevistados de cada clientela con las posiciones medias de cada partido atribuidos por el conjunto de los entrevistados y por la clientela respectiva.

P R O M E D I O S			
	AUTOUBIC. ELECTORADO	PUNTUACION MUESTRA	PUNTUACION CLIENTELA
C.P.	7,6	9,4	8,6
CDS	---	---	---
PSOE	5,5	7,6	6,1
PCE	---	---	---
PNV	3,2	3,6	3,2
EE	3,1	3,2	3,2
EB	1,6	1,4	1,3

Comparando la primera y la tercera columna, se puede ver la diferencia entre la identidad simbólica de cada electorado y la posición que ven en su partido, lo cual nos puede dar idea de los desgarros que se pueden producir y de la estabilidad de cada espacio:

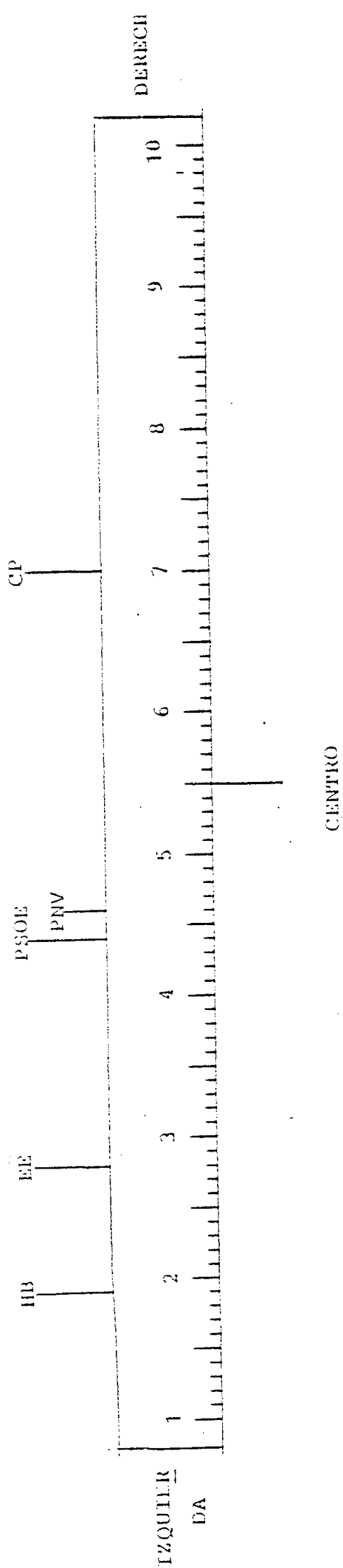


- Tanto el PSOE como la Coalición Popular son vistos más hacia el centralismo de lo que se sitúa su propio electorado, lo cual denota una pérdida de imagen, una inestabilidad de su espacio político y una fuente de posibles tensiones.
- Por el contrario, las tres opciones nacionalistas ven reafirmarse y estabilizarse sus posiciones.

Si, por fin, comparamos las dos últimas columnas de la tabla X, veremos el autoengaño o incomunicación de determinados sectores políticos. Así, mientras que es nítida la identidad entre la ubicación dada por la opinión pública a HB y EE y la que les atribuyen sus respectivos electorados, sin embargo, la distancia es mínima en el caso de los estatales PSOE (1'5) y CP (0'8) y menor para el PNV (0'4).

A pesar de la existencia en nuestro caso de esta dinámica primaria de distanciamiento político, en las sociedades de nuestro entorno cultural, las más de las veces, las opciones de la opinión pública o, incluso, las preferencias políticas no dependen directamente de los diagnósticos programáticos de los intereses inmediatos que se explicitan, sino que más bien se sitúan en un ambiguo marco de referencia simbólico, del que la dimensión izquierda/centro/derecha suele ser una de las más funcionales (52). En este sentido, en paralelo con la anterior dimensión se ha pedido a los entrevistados que se autoubicasen y puntuasen a los distintos partidos en una escala de 1 a 10, siendo 1 la extrema izquierda y 10 la extrema derecha, obteniendo los resultados que se muestran en el gráfico 4.

Gráfico 4 : Promedios en la escala de izquierda/derecha de los principales electorados en 1.982 en la CAPV



Como se puede ver, el recorrido promedio entre las opciones parlamentarias extremas (HB y CP) es de 5'1, lo que supone una fractura importante en el espectro político vasco.

Son de anotar, no obstante, algunos movimientos con respecto a una escala similar aplicada a las clientelas electorales de 1.980 <sup>(53)</sup>. Así: mientras que la posición promedio del PSOE en 1.982 (4'4) permanece inamovible, se le ha producido un acercamiento del PNV (4'6) por desplazamiento de su clientela hacia la izquierda.

También se ha producido un desplazamiento hacia el centro o moderación de la posición media de la Coalición Popular (7).

Por el contrario, la ampliación de la escala en los extremos (en 1.980 era de 2 a 9) ha producido, a la vez que un desplazamiento hacia la izquierda de la puntuación media de los electorados de HB (1'9) y EE (2'8), un distanciamiento entre las mismas (0'3 en 1.980 y 0'9 ahora).

Finalmente, hay que decir que no se ha producido ningún corrimiento de contingente abstencionista, que sigue ocupando una posición de centro-izquierda (4'7) muy cercana al PSOE y al PNV, al igual que ese 12% que no respondía a su opción electoral (4'6).

Si tenemos en cuenta ahora la ubicación o puntuación que les han dado los entrevistados a cada una de las opciones electorales, obtenemos la siguiente comparación de promedios:

TABLA XI : Comparación de la autoubicación de los entrevistados de cada clientela con las posiciones medias de cada partido atribuidos por el conjunto de los entrevistados y por la clientela respectiva

	PUN TU A C I O N E S M E D I A S		
	AUTOUBIC. ELECTORADO	PUNTUACION MUESTRA	PUNTUACION CLIENTELA
C.P.	7	9,2	7,8
CDS	-	7,7	---
PNV	4,6	5,8	4,8
PSOE	4,4	5,5	5,1
PCE	---	3,8	---
EE	2,8	3,1	3,2
HB	1,9	1,6	1,7

Comparando la primera y la tercera columna, se puede ver la diferencia entre la identidad ideológica de cada electorado y la posición que ven en su partido, lo cual nos puede dar idea de los desgarros que se pueden producir, así:

- La Coalición Popular es vista casi 1 punto más a la derecha de lo que se sitúa su electorado, lo cual le puede hacer perder electorado y le puede producir tensiones y rupturas, cosa lógica por el conglomerado ideológico que aglutina en torno a la hegemonía de AP.

- El PSOE es, igualmente, visto casi 1 punto más a la derecha de lo que se autoubica su propio electorado, lo cual le va a hacer perder electorado.
- EE también es situado por su electorado algo más a la derecha (0'4) de lo que aquél se considera, lo cual es peligroso para el inmediato futuro.
- Los electorados más coherentes consigo mismos son los del PNV y HB ( $\pm$  0'2), si bien el primero se considera lógicamente más a la derecha que el suyo, lo que puede producir indudables fugas, especialmente en el PNV, dependiendo de cómo se solucione la actual crisis.

Si, por fin, comparamos las dos últimas columnas de la tabla XI, veremos el autoengaño o incomunicación de determinados sectores políticos. De este modo, mientras que no es muy distinta la ubicación dada por la opinión pública al PSOE, HB y EE y la que les atribuyen sus respectivos electorados, sin embargo, la distancia es máxima en el caso de la derecha (CP y PNV).

Así, pues, de los gráficos 3 y 4 se deduce que, mientras las posiciones colaterales se refuerzan en ambas escalas (CP: 7 y 7'6; HB: 1'9 y 1'6; EE: 2'8 y 3'1), las posiciones centrales sufren desplazamientos significativos: el PNV pasa de una posición moderada en la escala ideológica (4'6) a otra más radical (3'2) en la nacionalista y en el bloque abstencionista (de 4'7 a 3'5), mientras que el PSOE pasa de 4'4 a 5'5 en un desplazamiento a la inversa.

La distancia ideológica, por otra parte, y la nitidez de los espacios políticos es mucho mayor en la escala naciona-

lista que en la de izquierda/derecha, lo que viene a comprobar una vez más el predominio de aquél discurso sobre éste. Por esta razón, a la hora de redefinir la presencia institucional, el propio espacio político y la legitimación, parece imprescindible estudiar algunas características básicas del universo simbólico de la sociedad vasca y su evolución en el tiempo.

En la medida en que la resistencia o la lucha con el Estado a la que asistimos en el País Vasco se presenta como una confrontación de identidades y fidelidades nacionales o, al menos, en esos términos se define el discurso sociopolítico dominante, el estudio de alguna de las dimensiones en que éstas se concretan puede ser de máximo interés. En este sentido, vamos a tener en cuenta, por un lado, la identificación con lo español y lo vasco y sus símbolos, así como la percepción que los entrevistados tienen de la compatibilidad/incompatibilidad entre sus identidades y, por otro lado, estudiaremos la concreción territorial y administrativa del proyecto político que estas identidades y sentimientos implican.

Relacionando, en primer lugar, el ítem de identificación de "lo español" y "lo vasco" con la autoubicación media de los entrevistados en las escalas anteriores obtenemos la siguiente distribución de promedios de la tabla XII:

TABLA XII : Promedios en las escalas de izquierda/derecha y de nacionalismo en la identificación con "lo español"

	PROMEDIO ESC. NACIONALISMO	PROMEDIO ESC. IZQ. / DER.
ESPAÑOL	7,6	5,3
ESPAÑOL Y VASCO	5,6	4,5
VASCO Y ESPAÑOL	4	4
VASCO	2,1	3,1
NS	4,5	4,4
NC	3,1	3,3

Como se puede ver, el estudio combinado de estos tres ítems nos permite una mejor comprensión del significado tanto de la autodefinición en la escala de nacionalismo como de las respuestas a la identificación con "lo español". Es especialmente interesante la superposición de ambas escalas en el extremo definido por el exclusivismo vasco.

Para completar este apartado tomemos en consideración un segundo ítem referido a la identificación o no con las respectivas banderas nacionales, así como su compatibilidad o incompatibilidad a juicio de los entrevistados. Es indudable que los símbolos suelen condensar la adhesión emocional, en

cuanto que esto último es un factor nuclear de la identidad nacional. En este sentido es significativo lo sucedido en torno a la llamada "guerra de las banderas", que quizás podamos entender mejor.

Veamos las respuestas obtenidas y la puntuación media obtenida por los entrevistados en las escalas izquierda, derecha y nacionalismo:

TABLA XIII : Identificación con las banderas y promedio en las escalas de izquierda/derecha y nacionalismo

		$\bar{X}$ NACIONALISMO	$\bar{X}$ IZQUIERDA/DERECHA
SI	3	7,9	5,5
AMBAS	23	5,7	4,7
IZQUIERDA	30	4,9	3,7
INDIFERENTE	33	3,9	3,1
NO	3	5,7	4,5
NC	1	4,0	3,5
	$\Sigma$ 100		
	N 600		

Si comparamos los promedios de las escalas en esta tabla con la anterior, nos encontraremos con una correspondencia perfecta en todas las categorías, así:



La identificación exclusiva con "lo español" se corresponde con la identificación exclusiva con la bandera española, el sentimiento español y vasco se corresponde con la asunción simultánea de las dos banderas, el sentimiento vasco exclusivo con la identificación exclusiva con la ikurriña y, por último, el sentimiento vasco y español con una posición indiferente ante las banderas y su guerra, que equivale a posiciones de nacionalismo e izquierda moderados (entre la puntuación media 3'7 y 4 en ambas escalas y ambos ítems).

Si ahora tenemos en cuenta la tabla X., donde estudiábamos la autodefinición promedio de los distintos electorados en la escala de nacionalismo, vemos que las posiciones españolas excluyentes se corresponden con el promedio de la Coalición Popular (7'6), el sentimiento y la identificación española y vasca con la puntuación media obtenida por el PSOE (5'5), mientras que el exclusivismo vasco (con promedio 2 en la escala) resulta, evidentemente, de promediar las posiciones de los electorados nacionalistas del PNV (3'2), EE (3'1) y HB (1'6). Pero queda un espacio vacío que es el vasco y español (4) o el indiferente ante la cuestión de las banderas (3'9), que se corresponde con un espacio político intermedio entre el PSOE (5'5) y el PNV (3'2) y que viene ocupado por el electorado abstencionista.

Por el contrario, comparando las tablas ahora comentadas con la XI., que se refería a la autoubicación promedio de los distintos electorados en la escala Izquierda/derecha, ya no encontramos tal correspondencia, de este modo: la posición 5'5 en esta escala de las posiciones españolistas extremas puede ser tanto el promedio de las puntuaciones en la misma de los electorados de CP (7) y PSOE (4'4), como de CP (7) y PNV (4'6) y de los tres, por un lado; la posición española

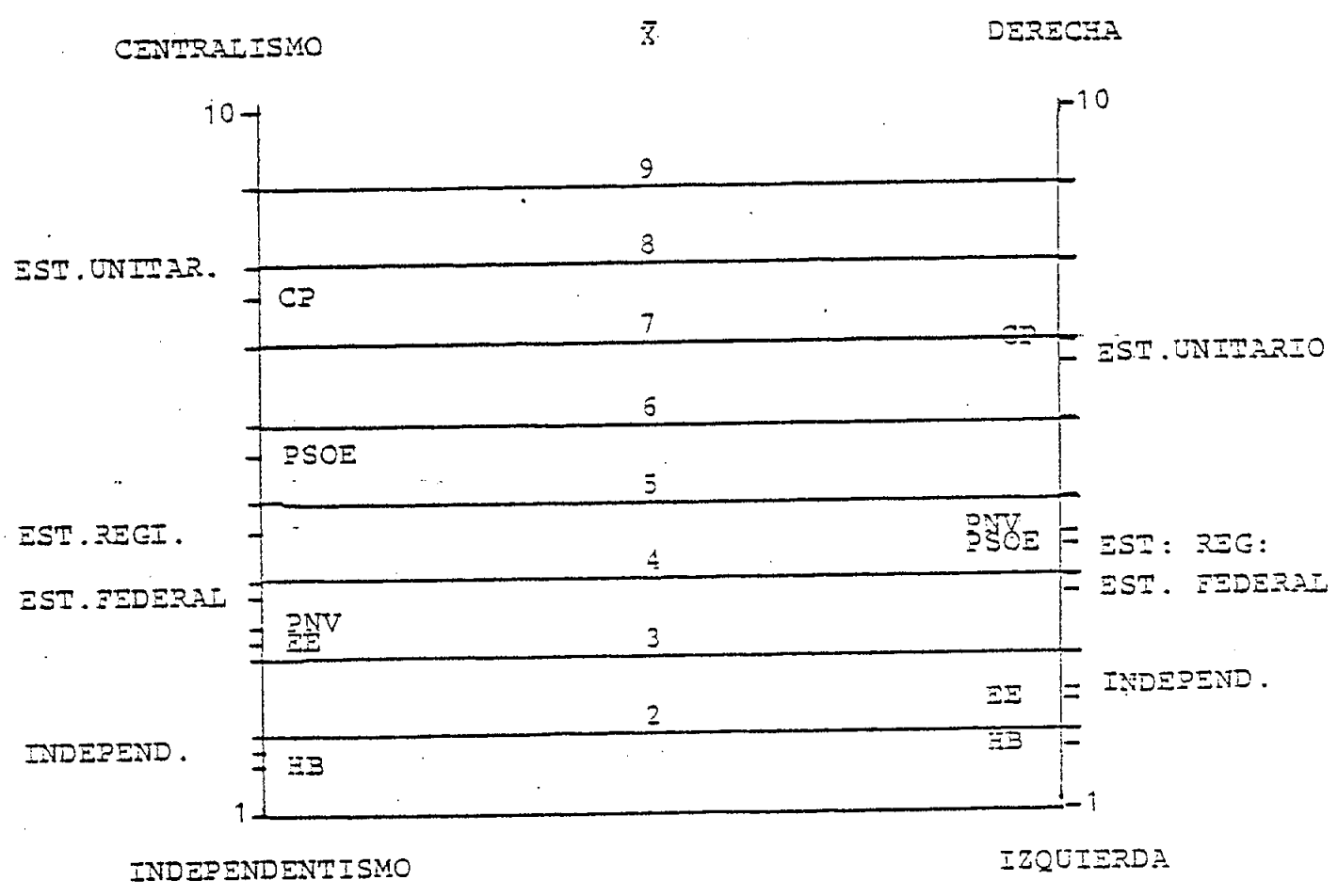
y vasca (4'5), que se identifica con ambas banderas, sería la intermedia entre el PNV y el PSOE, por otro; en tercer lugar, la posición vasca y española e indiferente ante las banderas (4) podrá ser la posición media entre los electorados del PNV o del PSOE y EE (2'8); por fin, el exclusivismo vasco sería la posición media entre los electorados del PNV y los de EE y HB (1'9).

Es evidente la nitidez sociológica y la coherencia de la dimensión nacionalista y, consecuentemente, su preeminencia en el discurso político vasco sobre la otra dimensión, mucho más confusa y eclipsada.

De un análisis menos superficial de los distintos ítems se puede deducir que el exclusivismo vasco se sitúa en torno a un tercio de la opinión pública, que viene a coincidir con este mismo dato en 1.981 y 1.982.

Si, tal como acabamos de hacer con estos dos ítems, observamos la puntuación media que las distintas posturas ante la organización territorial del Estado (unitaria, autonómica, federal e independiente) señalan en ambas escalas y las comparamos con las obtenidas por las distintas clientelas electorales, obtenemos el siguiente gráfico 5, que nos vuelve a dar idea de las incoherencias entre nuestro mundo emocional o simbólico, el político y el ideológico.

Gráfico 5 : Correspondencia en las escalas izquierda/derecha y nacionalismo de los promedios de los electorados y las fórmulas de organización territorial del estado.



Como se puede ver, si la CP y HB refuerzan su posición en los extremos de ambas escalas, identificándose casi perfectamente con las opciones límite, centralismo e independencia, el resto de los electorados plantea posiciones más contradictorias, así:

El PSOE, que coincide perfectamente con la fórmula autonómica en la escala izquierda/derecha se desvía ligeramente de

ésta hacia el centralismo en la otra escala.

Por el contrario, los electorados del PNV y EE, que se sitúan con una posición más homogénea, a medio camino entre las fórmulas federalista y regional y la secesionista, en la escala de nacionalismo, se dispersan en la escala de izquierda/derecha, quedando entre ambos las tres siguientes fórmulas citadas.

De ahí que sea interesante ver con un poco más de detalle el comportamiento de estos electorados.

TABLA XIV: Distribución de las distintas opciones sobre la organización territorial del Estado según la clientela electoral en 1.982

	CP	EE	HB	PNV	PSOE	OTROS	JOV.	ABST.	TOTAL
1. ESTADO UNITARIO	29	--	--	--	2	--	--	2	2
2. ESTADO REGIONAL	43	16	5	42	52	58	31	28	33
3. ESTADO FEDERAL	14	47	15	24	25	26	23	28	22
INTEGRADORAS	86	63	20	66	79	84	54	53	60
4. INDEPENDENCIA	--	26	73	24	6	16	39	19	26
NS	--	7	--	9	14	--	7	17	10
NC	14	4	2	1	1	--	--	6	4
INDEFINICION	14	11	2	10	15	--	7	23	14
§	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	14	43	30	149	88	21	26	109	600

La fórmula unitaria tiene sus únicos valedores en el electorado de la CP (29%) como hace un año, aunque con menos intensidad.

Los apoyos fundamentales al Estado de las Autonomías provienen de los dos electorados minoritarios (PCE y CDS), el PSOE y la CP y el PNV, los mismos que hace un año, si exceptuamos AP y UCD (hoy CP), siendo el entusiasmo mínimo en los de EE y HB.

La fórmula federal, por su parte, obtiene los apoyos más significativos en EE (47%), la izquierda extraparlamentaria y el abstencionismo político, como hace un año, siendo mínima esta opción en los electorados extremos de la CP y HB y manteniéndose como el promedio en todos los demás.-

El independentismo tiene, obviamente, su baluarte principal en HB (78%) - hace un año 61% - y, en menor medida, en los jóvenes electores y en EE y el PNV, así como la izquierda extraparlamentaria y la abstención.

Sin que se puedan comparar los porcentajes exactos de cada electorado actual con los de hace un año y siquiera atribuir a cada uno de esos electorados proporciones definidas numéricamente, por la poca significación estadística de cada submuestra, si lo podemos hacer a título orientativo.

De este modo, las fórmulas integracionistas siguen manteniéndose al mismo nivel que hace un año en todos los electorados con las matizaciones anteriores: son mayoritarios en todos excepto en HB y superan el promedio del 60% en los electorados de la CP (86%), el PSOE (79%) y los minoritarios (84%). Por el contrario, la fórmula independentista sólo es mayoritaria en HB (78%) y sobresale por encima de la media entre los jóvenes electores (39%). No ha habido, pues, cambios significativos en ninguna clientela electoral.

### III.3 EL PLURALISMO POLARIZADO VASCO Y LA LEGITIMACION POLITICA

En paralelo con lo que G. Di Palma (54) atribuye como característica esencial de los sistemas de partidos de los Estados del Sur de Europa, lo que está en juego en el País Vasco es un problema de legitimación/relegitimación en medio de un difícil proceso de inauguración, relanzamiento o represión radical de los regímenes competitivos. El síntoma de la crítica transición por la que pasa el sistema institucional vasco es que hasta que no se delimite con precisión la composición, perfil electoral y distribución ideológica del sistema de partidos el juego de las coaliciones continuará sin solución, planteándose un problema recurrente de legitimación.

En este contexto el sistema de partidos vasco cumple las características más relevantes que definen, en palabras de G. Sartori, el "pluralismo polarizado" (55):

- 1º El impacto deslegitimador de la "oposición por principio" del principal partido antisistema (HB) denota, además de un máximo de distancia ideológica, una desestabilización importante de la vida política más allá de los límites del sistema de partidos o de las instituciones, en la medida en que tiene un correlato en la existencia de una violencia organizada. Es cierto que se han matizado y moderado las posiciones ideológicas del polo opuesto representado por las opciones de la derecha española, también es cierto que el apoyo electoral de HB se ha estancado después de retroceder, pero su radicalización y su distanciamiento de las opciones centrales del sistema, especialmente

del PSOE, refuerza aún más su impacto deslegitimador.

- 2º La existencia de "oposiciones bilaterales" mutuamente excluyentes y que no pueden sumar sus fuerzas y el reforzamiento de la posición de centro ocupada por el PNV han alentado el carácter centrífugo de la política vasca, si bien en esta última etapa parecen vislumbrarse indicios de que los impulsos centrípetos vuelven a aflorar.
- 3º Sin duda alguna, el carácter definitorio de nuestro sistema de partidos es su "polarización" y las fisuras ideológicas del mismo son lo suficientemente profundas como para no abrigar demasiadas esperanzas. He intentado operacionalizar la específica multidimensionalidad del espacio político vasco, al menos en el área de identificación entre las opciones electorales y sus partidarios más fieles. En estos segmentos sociológicos y en este área de identificación se superponen básicamente las dos dimensiones ya citadas: la dimensión izquierda/derecha y el conjunto simbólico de la dimensión etnicolingüística, que en unos casos funcionan como tensiones "cruzadas" que se neutralizan, y en otros casos como tensiones "acumulativas" de tipo conflictivo que se refuerzan entre si (56). Esto hace que en la estructura de la competencia partidaria vasca nos encontremos claramente con dos dinámicas contrapuestas: una "expansiva" y orientada primariamente a arrebatarse votos (las opciones nacionalistas) y otra "defensiva" y orientada a no perderlos (las estatales).