

LOS MODOS DE TRANSICIÓN Y LAS RELACIONES INTERPARTIDISTAS POSTRANSICIONALES: DATOS DE ESPAÑA (1977-82) Y DE ARGENTINA (1983-89)(1)

BONNIE N. FIELD(*)

SUMARIO: LOS CASOS.—CONTEXTO INSTITUCIONAL Y PARTIDISTA.—ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.—PARLAMENTOS.—SISTEMAS DE PARTIDO.—RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.—RELACIONES INTERPARTIDISTAS: ESPAÑA (1977-82) Y ARGENTINA (1983-89).—*Aprobación de los proyectos de ley del gobierno.*—*Apoyo del legislador a las leyes.*—MODOS DE TRANSICIÓN Y RELACIONES INTERPARTIDISTAS.—CONCLUSIÓN.—RESUMEN.—PALABRAS CLAVES.

(1) Previamente publicado como «Transition Modes and Post-transition Inter-party Politics: Evidence from Spain (1977-1982) and Argentina (1983-1989)», *Democratization*, vol. 13, núm. 2, 2006, pp. 205-226, traducido del inglés por Lourdes Solana, la autora desea agradecer a la Fundación Fulbright y a la Universidad de California, Santa Barbara por su generosa financiación a la investigación, al personal del archivo del Congreso de los Diputados y al Parlamento de Cataluña en España y al personal de Referencia Legislativa del Congreso de la Nación y a la Biblioteca del Congreso en Argentina por su ayuda. La autora también quiere agradecer a Kathleen Bruhn, Mario Serrafiero, Joan Botella y Josep María Colomer por su consejo y apoyo a la investigación, y a Lourdes Solana por la traducción.

(*) Dra. Bonnie N. Field, Department of Global Studies, Bentley University, 175 Forest Street, Waltham, MA 02452, USA. Correo electrónico: BField@bentley.edu.

La ola de transiciones desde un régimen autoritario que empezó en 1974 engendró una cantidad abundante de literatura en relación a los procesos de transición, los llamados *modos de transición*(2). Estas investigaciones afirman que el modo de transición tiene profundas consecuencias para la instalación y consolidación de la democracia, así como para el tipo y la calidad del régimen democrático, en el caso de que la transición tenga éxito.

Una preocupación importante de esta literatura era la probabilidad de que la democracia, y no otro tipo de régimen, pudiera emer-

(2) Véase, por ejemplo, Juan J. LINZ, «Comment: Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain», en Jorge BRAGA DE MACEDO y Simon SERFATY (eds.), *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Boulder, CO: Westview Press, 1981, pp. 25-45; Donald SHARE y Scott MAINWARING, «Transitions through Transition: Democratization in Brazil and Spain», en Wayne A. SELCHER (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, CO y Londres: Westview Press, 1986, pp. 175-216; Alfred STEPAN, «Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations», en Guillermo O'DONNELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, MD y Londres: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 64-84; Terry Lynn KARL, «Dilemmas of Democratization in Latin America», *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, 1990, pp. 1-21; Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, Norman, OK y Londres: University of Oklahoma Press, 1991; Terry Lynn KARL y Philippe SCHMITTER, «Modes of Transition in Latin America, Southern, and Eastern Europe», *International Social Science Journal*, vol. 43, núm. 2, 1991, pp. 269-284; J. Samuel VALENZUELA, «Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions», en Scott MAINWARING, Guillermo O'DONNELL y J. Samuel VALENZUELA (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, IN: Notre Dame Press, 1992, pp. 57-104; Gerardo L. MUNCK y Carol SKALNIK LEFF, «Modes of Transition and Democratization: South American and Eastern Europe in Comparative Perspective», *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 3, 1997, pp. 343-362.

ger de la transición y sobrevivir. La literatura inicial argumentaba que las «transiciones desde arriba» y negociadas (también conocidas como *transiciones pactadas*) ofrecieran el camino más viable para la instalación de la democracia, comparado con las «transiciones desde abajo». O'DONNELL y SCHMITTER definen un pacto como «un explícito, pero no siempre públicamente explicado o justificado, acuerdo entre un reducido grupo de actores que busca definir (o, mejor, redefinir) las reglas que gobiernan el ejercicio del poder basándose en las mutuas garantías para los “intereses vitales” de aquellos que entran él»(3). De acuerdo con O'DONNELL y SCHMITTER, «los pactos son... no siempre probables o posibles, pero estamos convencidos de que donde éstos son un rasgo de la transición, son deseables, esto es, los pactos mejoran la probabilidad de que el proceso culmine en una democracia política viable»(4). De la misma manera, KARL y SCHMITTER concluyen que «“las transiciones pactadas” son las que más probablemente conducirán a la democracia política»(5). Esta literatura clama también que el modo de transición facilita o dificulta la consolidación democrática y/o la estabilidad. En el contexto Latinoamericano, por ejemplo, KARL encontró que las transiciones pactadas promovieron estabilidad: «las democracias que han durado por un período de tiempo considerable parecen agruparse en la célula definida por actores de élite relativamente fuertes que se suman a estrategias de compromiso»(6).

Otra vía de investigación examina el efecto del modo de transición sobre el tipo de democracia que emerge. Además de los estudios sobre la selección de las instituciones políticas democráticas(7) y

(3) Guillermo O'DONNELL y Philippe SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1986, p. 37. Todas las citas directas en este documento han sido traducidas del inglés original por la traductora.

(4) *Ibid.*, p. 39.

(5) KARL y SCHMITTER, p. 282.

(6) KARL, «Dilemmas», p. 9.

(7) Véase, por ejemplo, Arend LIJPHART, «Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland: 1989-1991», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, núm. 2, 1992, pp. 207-223; Josep COLOMER, *Strategic Transition*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 2000.

las relaciones estado-sociedad(8), los expertos claman que el modo de transición afecta a las relaciones interpartidistas subsiguientes. KARL y KARL Y SCHMITTER desarrollaron una tipología de cuatro modos de transición basada en la fortaleza relativa de los actores (que va desde el dominio de las élites hasta el dominio de las masas) y la estrategia (que va desde el acuerdo multilateral hasta la fuerza unilateral)(9). Las transiciones por *imposición* son de dominio de élite y dictadas unilateralmente; las transiciones *pactadas* son de dominio de élite y basadas en acuerdos multilaterales; las que lo son por *reforma* son de dominio de masas y basadas en compromisos multilaterales; y finalmente, las transiciones *revolucionarias* son de dominio de masas y dictadas unilateralmente. KARL lanza la hipótesis de que probablemente estos modos de transición producirían distintos tipos de democracia.

«La democratización por imposición probablemente producirá democracias conservadoras que no podrán tratar o no tratarán temas de igualdad... Las transiciones pactadas probablemente producirán democracias corporativistas o consociacionales en las cuales, la competitividad entre partidos está regulada en diferentes grados determinados, en parte, por la naturaleza de los pactos fundacionales. La transición por reforma probablemente producirá democracias competitivas, cuya fragilidad política pavimenta el camino para un retorno eventual al autoritarismo. Finalmente, las transiciones revolucionarias tienden a resultar en una democracia de un único partido dominante, donde la competitividad también está regulada»(10).

KARL plantea que esos tipos de democracia pueden producir diferentes políticas públicas y que están caracterizados por varios grados de competitividad o colaboración entre partidos: multipartidista y restrictiva (imposición/democracia conservadora), multipartidista y colusoria (pacto/democracia consociacional), multipartidista y competitiva (reforma/democracia competitiva) y un único partido dominante y no competitiva (revolucionaria/no democrática). Quizás la hipótesis más

(8) Véase, por ejemplo, Omar G. ENCARNACIÓN, «Labor and Pacted Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective», *Comparative Politics*, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 337-355.

(9) KARL, «Dilemmas»; KARL y SCHMITTER.

(10) KARL, «Dilemmas», p. 15.

interesante se relaciona a las transiciones pactadas y a las relaciones interpartidistas colusorias precisamente porque, mientras la literatura alaba la capacidad de los pactos para instalar y estabilizar la democracia, también teme los efectos del pacto sobre la calidad de la democracia(11). La preocupación sobre la colusión en el terreno de la construcción de políticas públicas la comparten también otros expertos(12).

Un creciente número de investigaciones argumentan que los pactos transicionales, contrariamente a los temores iniciales, no necesariamente congelan o limitan el desarrollo democrático. ENCARNACIÓN afirma que si los pactos son «buenos o malos para la democracia depende de la representatividad y de la diversidad política del cartel negociador y de sus lazos con las organizaciones sociales»(13). En otra publicación yo sugiero que las características del pacto (el balance ideológico de las élites involucradas en el pacto, la exclusión o inclusión del ejército y la rigidez institucional del pacto) así como los contextos socioeconómicos e históricos dentro de los que el pactismo tiene lugar, influye en la calidad de las democracias pactadas(14). Estas investigaciones se basan principalmente en el análisis de las transiciones pactadas o negociadas (España, Colombia, Venezuela, Brasil), e intentan explicar el desarrollo (o falta de desarrollo) hacia regímenes democráticos más competitivos.

Usando el caso español, esta nueva literatura ha empezado también a analizar por qué algunos de los efectos del pactismo se disi-

(11) Terry Lynn KARL, «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela», *Latin American Research Review*, vol. 22, núm. 1, 1987, pp. 63-94; KARL, «Dilemmas»; Frances HAGOPIAN, «“Democracy by Undemocratic Means?” Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil», *Comparative Political Studies*, vol. 23, núm. 2, 1990, pp. 147-70; Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market*, New York: Cambridge University Press, 1991.

(12) O'DONNELL y SCHMITTER, p. 38; SHARE y MAINWARING, p. 180; PRZEWORSKI, p. 90.

(13) Omar G. ENCARNACIÓN, «Do Political Pacts Freeze Democracy? Spanish and South American Lessons», *West European Politics*, vol. 28, núm. 1, 2005, p. 182.

(14) Bonnie N. FIELD, «De-thawing Democracy: The Decline of Political Party Collaboration in Spain (1977-2004)», *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 9, 2005, pp. 1079-1103. O véase Bonnie N. FIELD, «Descongelando la democracia: el descenso de la colaboración interpartidista en España (1977-2004)», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 19, 2008, pp. 79-102.

pan. En otra publicación identifiqué diversos factores que explican parcialmente las pautas de colaboración interpartidista en España (1977-2004) y que contribuyeron al aumento de la competitividad interpartidista: las pautas de continuidad de las élites políticas, la consolidación de la democracia, la distancia ideológica entre los principales partidos y la fortaleza del gobierno⁽¹⁵⁾. Este artículo, por lo tanto, varía el modo de transición (la variable independiente) para retornar a la cuestión de si el pactismo durante la transición disminuye en realidad la competitividad interpartidista en los regímenes democráticos nacientes comparado con las transiciones no pactadas y si es así busca explicar el vínculo entre el modo de transición y los niveles de competitividad interpartidista.

En tanto que este estudio analiza las relaciones interpartidistas en el terreno legislativo se centra en las decisiones sobre las leyes. Evalúa el grado de colaboración interpartidista durante los seis años siguientes a la transición pactada española (1976-77) y a la transición por desmoronamiento (*collapse*) argentina (1982-83). Los resultados empíricos muestran un mayor grado de colaboración interpartidista en España (1977-82) comparado con Argentina (1983-89). El artículo evalúa tres explicaciones alternativas, la estructura constitucional, la gravedad de la crisis económica y el modo de transición. Los casos de estudio apoyan la afirmación de que el modo de transición parcialmente explica la competitividad de las relaciones interpartidistas en el período inicial de la postransición.

LOS CASOS

De acuerdo con los supuestos de O'Donnell y Schmitter, este análisis conceptualiza la transición hacia la democracia como «delimitada, por un lado, por el lanzamiento del proceso de disolución de un régimen autoritario y, por otro, por la instalación de alguna forma de democracia»⁽¹⁶⁾. El estudio emplea una definición de la democracia basada en procedimientos democráticos básicos y usa

(15) *Ibid.*

(16) O'DONNELL y SCHMITTER, p.6.

la clasificación *Freedom House* de «libre» (free) para establecer el final de la transición formal (17). Esto no significa que cambios fundamentales de las reglas del juego no se produzcan después de esta fecha; más bien, significa que los cambios (si los hay) ocurren en un contexto mínimamente democrático.

Según estos planteamientos, la transición española empezó con el nombramiento como presidente de gobierno de Adolfo Suárez por el Rey Juan Carlos I en julio de 1976 y acabó con las primeras elecciones democráticas en junio de 1977. En Argentina, la transición empezó en julio de 1982 (poco después de su derrota en la guerra de las Islas Malvinas/Falkland) con el anuncio del gobierno militar de que las elecciones serían celebradas antes del final de 1983 y acabó con las elecciones democráticas en octubre de 1983 (18). Los modos de transición variaron en relación a los actores dominantes (el régimen o la oposición), la proactividad del régimen para lanzar la transición, la actitud del último gobierno autoritario hacia la transición y la estrategia dominante (acuerdo o fuerza) usada para llevar a cabo la transición (19). En España, el Rey Juan Carlos I y Adolfo Suárez tomaron la decisión proactiva de democratizar y el gobierno de Suárez tenía una actitud favorable hacia la democratización. Las élites políticas en el poder tenían amplio control sobre el proceso de transición desde el régimen franquista. El gobierno y los líderes de la oposición, particularmente representantes de partidos socialistas, comunistas y regionales-nacionalistas, llevaron a cabo gran cantidad de negociaciones multilaterales y acuerdos. España es un caso paradigmático de transición *pactada*. En el caso argentino, a menudo categorizado de transición por *desmoronamiento* y más cercana a

(17) www.freedomhouse.org.

(18) Existe abundante literatura sobre la transición española [véase, por ejemplo, Richard GUNTHER, «Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement», en John HIGLEY y Richard GUNTHER (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 38-80] y la argentina [véase, por ejemplo, Monica PERALTA-RAMOS y Carlos H. WAISMAN (eds.), *From Military Rule to Liberal Democracy in Argentina*, Boulder, CO: Westview Press, 1987], la cual no puede ser revisada aquí.

(19) Esas dimensiones están tomadas del resumen de MCGUIRE de la literatura sobre los modos de transición así como sus propias actualizaciones. Véase James W. MCGUIRE, «Interim Government and Democratic Consolidation: Argentina in Comparative Perspective», en Yossi SHAIN y Juan J. LINZ (eds.), *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 194-195.

reforma en la terminología de KARL, la crisis económica, la derrota en la guerra y las flagrantes violaciones de los derechos humanos debilitaron duramente el régimen militar. El gobierno militar fue por tanto incapaz de controlar el proceso de transición o de imponerle limitaciones. La oposición dominaba durante el período de transición y no hubo ninguna negociación o compromiso multilateral entre las élites políticas del régimen y la oposición. De acuerdo con MCGUIRE, las élites políticas en el poder tomaron una decisión reactiva para democratizar y tuvieron una actitud tolerante hacia la transición(20).

Esta comparación controla variables potencialmente significativas. En primer lugar, ambos países presentan historias de relaciones de élite política confrontadas y de suma-cero (zero-sum) que contribuyeron a la caída de sus regímenes democráticos previos (España 1936; Argentina 1976). En segundo lugar la oposición política al régimen autoritario formó asociaciones de oposición bastante amplias antes de su transición formal, *la multipartidaria* en Argentina y *Coordinación Democrática* en España. La comparación por lo tanto controla la coordinación entre la oposición. En tercer lugar, durante los seis años iniciales de democracia, ni los partidos gobernantes español ni argentino disfrutaron de una mayoría absoluta en sus respectivos parlamentos. Finalmente, dos partidos políticos principales dominaron los dos sistemas de partido, y los dos partidos principales se encontraban próximos ideológicamente y en el centro en ambos casos.

CONTEXTO INSTITUCIONAL Y PARTIDISTA

Las variables institucionales y partidistas pueden afectar la probabilidad de colaboración entre partidos. Por lo tanto esta sección repasa los contextos institucional y partidista dentro de los cuales los partidos políticos interactuaron: (1) la estructura constitucional, (2) la relación entre las dos cámaras del parlamento, (3) el sistema de partidos y (4) las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo(21).

(20) *Ibid.*, p. 194.

(21) Sin embargo, el modo de transición y la selección de las instituciones políticas y la naturaleza del sistema de partido no son totalmente independientes. Por ejemplo las

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

España adoptó un sistema de gobierno parlamentario. En el sistema español, el presidente del gobierno es elegido por y es responsable ante la cámara baja, el Congreso de los Diputados del parlamento (*Las Cortes*). El Congreso puede elegir al presidente con una mayoría absoluta en una primera vuelta o por mayoría simple en una segunda vuelta. La Constitución y los reglamentos parlamentarios se inclinan a favor del ejecutivo. Mientras que el Congreso puede elegir al presidente del gobierno con una mayoría simple, sólo puede destituirlo con una mayoría absoluta en una moción de censura constructiva. Las reglas institucionales también dan al ejecutivo español un papel prominente en el parlamento. Por ejemplo, los proyectos de ley son favorecidos en los procedimientos parlamentarios y el gobierno debe consentir la inclusión de proposiciones de ley en la agenda parlamentaria que incrementen los gastos o decrezcan los ingresos presupuestarios.

En 1983, Argentina volvió a un sistema presidencial de gobierno basado en la Constitución de 1853. La constitución Argentina fue reformada en 1994; la descripción institucional se refiere aquí al período anterior a esas reformas. El presidente y el Congreso argentino son elegidos independientemente por períodos fijos. Excepto en 1983, los legisladores no fueron elegidos simultáneamente; sino que, una parte de la Cámara fue renovada cada dos (Cámara de Diputados) o tres (Senado) años. El presidente argentino durante este período fue elegido indirectamente por un colegio electoral por un período de seis años. El presidente argentino juega un papel prominente en el proceso legislativo. El presidente disfruta de iniciativa legislativa, pero los procedimientos legislativos formales no favorecen los proyectos de ley del gobierno. Sin embargo, el presidente tiene poder de veto, incluido el veto parcial.

transiciones negociadas pueden facilitar la adopción de instituciones políticas más consensuales y el desarrollo de sistemas de partido más moderados.

PARLAMENTOS

Tanto España como Argentina tienen parlamentos bicamerales; sin embargo el parlamento español es un caso más débil de bicameralismo que el parlamento argentino. Las dos cámaras del parlamento español son elegidas sobre la base de sistemas electorales distintas. El Congreso de los Diputados es elegido mediante el método de representación proporcional d'Hondt con listas provinciales cerradas. Una parte de los senadores son elegidos directamente mediante el método del voto limitado y el resto es elegido indirectamente por los parlamentos regionales. Sin embargo, las leyes electorales normalmente producen una situación en la cual el mismo partido es dominante en ambas cámaras y este fue el caso durante el período de estudio. Además el Congreso es mucho más poderoso que el Senado, en la práctica la aprobación del Senado no es necesaria para que una proposición o proyecto se convierta en ley(22). Este estudio por lo tanto se centra exclusivamente en el Congreso de los Diputados.

Argentina tiene un parlamento bicameral equilibrado. Las cámaras son elegidas sobre la base de diferentes sistemas electorales, las cuales en ocasiones producen mayorías de partidos distintos en cada cámara. La Cámara de Diputados es elegida mediante el método de representación proporcional d'Hondt con listas provinciales cerradas. Entre 1983 y 1992 los senadores argentinos fueron todos elegidos indirectamente por los parlamentos provinciales y por un colegio electoral en la Capital Federal. Sus competencias son también relativamente equilibradas y cada cámara representa un *veto point*

(22) Si el Senado veta un proyecto o proposición de ley aprobados por el Congreso, el Congreso debate el veto del Senado, y entonces el texto inicial del proyecto o proposición aprobados por el Congreso es sometido a una votación. El veto del Senado se supera por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Si el texto inicial no recibe una mayoría absoluta, se llevará a cabo otra votación en dos meses desde el momento del veto del Senado. En este momento, el veto se supera por una mayoría simple. Si no, el veto se mantiene. El Congreso puede también rechazar las enmiendas del Senado de manera relativamente fácil. Las enmiendas del Senado son debatidas y sometidas a votación en el Congreso. Únicamente aquellas que reciben una mayoría simple favorable son incorporadas al texto. Véase la Constitución de 1978: Artículo 90; y el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977.

legislativo, cada cámara puede rechazar un proyecto o proposición de ley. Si cualquiera de las dos cámaras, la que inicia o la que revisa, rechaza el proyecto o proposición de ley completamente, éste muere y no puede ser reconsiderado en el mismo año legislativo(23).

SISTEMAS DE PARTIDO

Durante este período, dos partidos políticos principales dominaron ambos sistemas de partido. Sin embargo, el bipartidismo en Argentina fue más fuerte. En España, las elecciones de 1977 y de 1979 produjeron un sistema de cuatro partidos a nivel nacional. Los dos partidos políticos principales, el centro-derecha Unión de Centro Democrático (UCD) y el centro-izquierda Partido Socialista Obrero Español (PSOE), recibieron una media del 65 por 100 del voto y el 82 por 100 de los escaños en la cámara baja. Además, Alianza Popular (AP) ocupó el espacio ideológico a la derecha de UCD, mientras el Partido Comunista de España (PCE) ocupó el espacio a la izquierda del PSOE. Los partidos regionales nacionalistas, tales como el PDC/CiU (Pacte Democràtic per Catalunya/Convergència i Unió) y el PNV (Partido Nacionalista Vasco), fueron también jugadores significativos (Tabla 1).

(23) El proceso de enmienda funciona de manera distinta. La legislación aprobada por la cámara que inicia el proceso legislativo se envía a la cámara de revisión. Si la cámara de revisión revisa la legislación ésta se devuelve a la cámara que inicia. La cámara que inicia debe aprobar esas revisiones por mayoría absoluta. Si son aprobadas, el proyecto o proposición modificados se envía al presidente. Si no son aprobados por mayoría absoluta, el proyecto o proposición entonces vuelve a la cámara que revisa y las revisiones se votan de nuevo. La cámara debe aprobar las enmiendas con una votación favorable de dos tercios de los miembros presentes. Si esta mayoría no se alcanza, el texto original se envía al presidente. Si esta mayoría se alcanza el texto será de nuevo devuelto a la cámara que inicia. En ese punto, si la cámara que inicia no puede alcanzar una mayoría de dos tercios a favor del texto original, el texto revisado será enviado al presidente. Si la cámara que inicia alcanza una mayoría de dos tercios a favor del texto original, éste será enviado al presidente. Véase Liliana DE RIZ y Eduardo FELDMAN, *Guía del Parlamento Argentino*, edición actualizada a 6 de marzo de 1990 (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1990), pp. 16-22.

TABLA 1

RESULTADOS ELECTORALES: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS,
ESPAÑA, 1977-1979

	1977		1979	
	% Voto	% Escaños	% Voto	% Escaños
UCD	34,4	47,4	34,8	48,0
PSOE	29,3	33,7	30,4	34,6
AP/CD	8,2	4,6	6,1	2,9
PCE	9,3	5,4	10,8	6,6
PDC/CIU	2,8	3,1	2,7	2,3
PNV	1,6	2,3	1,7	2,0
Otros	14,4	3,4	13,5	3,7
Total	100	99,9	100	100,1

Fuente: Junta Electoral Central, Ministerio del Interior, España.

Notas: UCD (Unión de Centro Democrático), PSOE (Partido Socialista Obrero Español), AP/CD (Alianza Popular/Coalición Democrática), PCE (Partido Comunista de España), PDC/CIU (Pacte Democràtic per Catalunya/Convergència i Unió), PNV (Partido Nacionalista Vasco).

En Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), también conocido como el Partido Peronista, recibieron una media del 81 por 100 de los votos y el 91 por 100 de los escaños en la cámara baja. En el Senado los partidos políticos provinciales del centro-derecha ganaron el 15 por 100 de los escaños. Mientras la proporción de escaños de terceros partidos en la Cámara de Diputados era más baja que en el Senado, la representación de estos terceros partidos se fue incrementando con el tiempo. Los partidos pequeños obtuvieron el 5,6 por 100 de los escaños en la sesión legislativa de 1983/85, lo cual dobló al 11,6 por 100 de escaños en la sesión de 1987/89 (Tabla 2).

TABLA 2

CONGRESO ARGENTINO, 1983-1989

Composición por partido (porcentaje de escaños)

	Cámara de Diputados			Senado	
	1983-85	1985-87	1987-89	1983-86	1986-89
UCR	50,8	51,2	46,1	39,1	39,1
PJ	43,7	40,6	42,9	45,6	45,6
UCeDé	0,8	1,2	2,8		
Partidos provinciales de centro-derecha	3,2	4,3	5,9	15,2	15,2
Partidos de centro-izquierda e izquierda	1,6	2,8	2,4		
Total	100	100	100	100	100

Fuente: MARK P. JONES, «Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995», en Scott MAINWARING y Matthew SOBERG SHUGART (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, p. 265.

Resultados electorales, Cámara de Diputados

	1983		1985		1987	
	% Voto	# Escaño	% Voto	# Escaño	% Voto	# Escaño
UCR	48,0	129	43,6	65	37,2	52
PJ	38,5	111	34,9	48	41,5	60
Otros	13,6	14	21,6	14	21,3	15
Total	100	254	100	127	100	127

Fuente: Elaborado por la autora basándose en datos provenientes de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Argentina.

Notas: Los totales de UCR y PJ incluyen los candidatos de partidos más pequeños incluidos en las listas electorales y las escisiones del partido a nivel regional. 1985: Los resultados del PJ incluyen Fte. Justicialista del Chubut y Fte. Renovador; los resultados de la UCR incluyen UCR-Movimiento Popular Catamarqueño. En 1987, ambos partidos formaron alianzas en algunos distritos.

Ambos países evitaron también la polarización ideológica extrema. Al principio de la democracia en España, la polarización ideológica era moderada. De acuerdo con LINZ y MONTERO, el electorado Español mayormente rechazó los extremos ideológicos y los dos partidos políticos principales «compartieron una cierta proximidad ideológica» (24). De la misma manera, MCGUIRE caracterizó el sistema de partidos de Argentina como ideológicamente moderado: «los dos partidos mayoritarios, la UCR y el PJ, habían sido durante mucho tiempo ideológicamente centristas, como mínimo hasta su reajuste paralelo reciente al centro-derecha.» (25) Sin embargo, los principales partidos políticos en Argentina salieron exclusivamente de la oposición al régimen autoritario. En España, por otro lado, los principales partidos de la derecha, la UCD y AP, tenían lazos explícitos con el pasado autoritario, mientras que los principales partidos de la izquierda, el PSOE y el PCE, y los importantes partidos regionales nacionalistas provenían de la oposición al régimen. La colaboración entre los principales partidos en España tenía que superar esta importante división política.

RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO

Al principio de la democracia, ni los partidos gobernantes español ni argentino disfrutaron de una mayoría absoluta en sus respectivos parlamentos. Este fue el caso de los gobiernos de UCD de Adolfo Suárez y de Leopoldo Calvo-Sotelo en España entre junio de 1977 y octubre de 1982, y del gobierno de Raúl Alfonsín (UCR) entre diciembre de 1983 y julio de 1989. Sin embargo, la UCD mantuvo una pluralidad de escaños en el Congreso español mientras que la UCR, dominante en la Cámara de Diputados, nunca fue el partido dominante en el Senado.

(24) Juan J. LINZ y José Ramón MONTERO, «The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges», *Working Paper 1999/38*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1999, p. 19.

(25) James W. MCGUIRE, «Political Parties and Democracy in Argentina», en Scott MAINWARING y Timothy SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1995, p. 226.

La competitividad electoral entre la UCD y el PSOE en España no se tradujo en una relación relativamente igual en el Congreso de los Diputados. Mientras que la UCD recibió aproximadamente el 35 por 100 del voto en cada elección (5 puntos más que el PSOE), ganó una cómoda pluralidad de escaños, 47,4 por 100 en 1977 y 48,0 por 100 en 1979, versus el PSOE con 33,7 y 34,6 por 100 de los escaños, respectivamente. Siguiendo la aprobación de la Constitución de 1978, el hecho de que ningún partido político alcanzara una mayoría absoluta en el Congreso significaba que la elección del presidente del gobierno requería el apoyo o la conformidad de otro partido como mínimo. Sin embargo, en ningún momento la UCD forma una coalición de gobierno o alcanza un acuerdo formal sobre un programa legislativo de conjunto con ninguno de los otros partidos. Sino que la UCD formó gobiernos de minoría de un único partido(26).

En las elecciones presidenciales argentinas de 1983, Raúl Alfonsín, el candidato de UCR, recibió el 52 por 100 del voto popular y el 57 por 100 del voto del colegio electoral, mientras que el candidato del PJ, Italo Argentino Luder, recibió el 40 por 100 del voto popular y el 42 por 100 del voto del colegio electoral(27). La UCR no ganó

(26) El Congreso no invistió formalmente a Adolfo Suárez como presidente del gobierno en 1977. Sino que el Rey Juan Carlos I nombró al presidente del gobierno, que era el líder del partido con más escaños. En 1979 Suárez no tuvo que ir más allá de la primera vuelta del voto de investidura. Él recibió los votos de su propio partido (168), Alianza Popular/Coalición Democrática (9), el Partido Socialista de Andalucía (5) y dos votos adicionales de pequeños partidos. Después de la dimisión de Suárez, la UCD seleccionó a Leopoldo Calvo-Sotelo como su candidato a presidente. Calvo-Sotelo no consiguió la mayoría absoluta de los votos requerida en la primera vuelta del voto de investidura en 1981. Recibió 169 votos a favor (165 votos de su propio partido, tres de CD y uno del Grupo Mixto) y 158 votos en contra. Se esperaba que Calvo-Sotelo fuera elegido presidente en la segunda vuelta con la misma distribución en el voto y dado el menor obstáculo que suponía la mayoría simple. Sin embargo, el día de la segunda vuelta un intento de golpe de estado interrumpió la sesión plenaria. Después de la derrota del intento de golpe, la segunda vuelta de voto de investidura eligió a Calvo-Sotelo con 186 votos en su favor, diez votos por encima de una mayoría absoluta. Calvo-Sotelo recibió los votos de la UCD (165), AP/CD (9), CIU (9) y tres votos de partidos más pequeños. Para ver los resultados de los votos de investidura, véase Jordi CAPO GIOL, «Estrategias para un Sistema de Partidos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, 1981, p. 161.

(27) N. Guillermo MOLINELLI, M. Valeria PALANZA y Gisela SIN, *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: Materiales para su Estudio*, Buenos Aires: CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad, 1999, pp. 564, 573.

una mayoría absoluta y ni siquiera una mayoría relativa en ambas cámaras en ningún momento durante la presidencia de Alfonsín (1983-89). La UCR tenía una ligera mayoría en la Cámara de Diputados entre 1983 y 1987, pero se deslizó a una mayoría relativa siguiendo las elecciones de la Cámara en 1987. Este no fue el caso en el Senado donde el PJ mantuvo una mayoría relativa de escaños durante la presidencia de Alfonsín.

En ambos casos, la distribución del poder entre partidos después de las transiciones requiso un grado de colaboración entre partidos para aprobar la legislación. Sin embargo, los gobiernos de la UCD en España tenían una posición relativamente más fuerte que el gobierno de la UCR en Argentina.

RELACIONES INTERPARTIDISTAS: ESPAÑA (1977-82) Y ARGENTINA (1983-89)

Existe un amplio consenso sobre que la colaboración interpartidista en España fue alta inmediatamente después de las elecciones fundacionales de 1977 (28). De hecho el período entre 1977 y 1979 se conoce como el período de «la política de consenso». Sin embargo, esta literatura examina únicamente el caso Español y por lo tanto proporciona poca base para determinar si la colaboración fue alta comparado con otras nuevas democracias. Los hallazgos en el caso argentino están más divididos. Por ejemplo, DE RIZ caracterizó la relación entre los dos principales partidos políticos en el Congreso Argentino entre 1983 y 1989 como *políticas adversarias*:

«La responsabilidad de conseguir alianzas fue transferida al Senado. En la Cámara de Diputados parecía suficiente aplicar la regla de la mayoría basada en el principio de “un hombre, un voto”, descartando la posibilidad de que el Partido Peronista ejerciera presión. El Gobierno no buscó alianzas estables en el Senado, de hecho, a

(28) Véase, por ejemplo, Jordi CAPO GIOL, *La Legislación Estatal en la España Democrática. Una Aproximación Politológica*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990; Lynn M. MAURER, «Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish Congress», *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, núm. 2, 1999, pp. 24-45.

la práctica, buscó consenso en políticas específicas con los partidos minoritarios y no siempre tuvo éxito» (29).

Sin embargo, MUSTAPIC y GORETTI hallaron que había un alto nivel de colaboración entre partidos políticos en relación a las leyes aprobadas entre 1983 y 1989 (30). Además de esos hallazgos aparentemente contradictorios, los datos no se situaron en un contexto comparativo.

Esta sección compara sistemáticamente el grado de colaboración interpartidista en el terreno legislativo y emplea dos criterios: (1) la aprobación de los proyectos de ley del gobierno y (2) el apoyo del legislador a las leyes aprobadas. Una cuidadosa comparación de los datos demuestra que había un grado más alto de colaboración interpartidista en España (1977-82) que en Argentina (1983-89).

Aprobación de los proyectos de ley del gobierno

El grado en que un gobierno minoritario es capaz de negociar la aprobación de su legislación proporciona una inicial, aunque aproximada, indicación del grado de colaboración interpartidista. En este estudio, el éxito del gobierno se mide por el porcentaje de proyectos de ley del gobierno que se convirtieron en ley. La no aprobación de un proyecto de ley no significa que el parlamento formalmente rechazara el proyecto. Los gobiernos de UCD en España entre 1977 y 1982 consiguieron la aprobación del 72 por 100 de su legislación (31), mientras que el gobierno de Alfonsín en Argentina entre 1983 y 1989 consiguió la aprobación del 62 por 100 de su legisla-

(29) Liliana DE RIZ, *Alfonsín's Argentina: Renewal of Parties and Congress (1983-1989)*, Buenos Aires: CEDES, 1991, p. 5.

(30) Ana María MUSTAPIC y Matteo GORETTI, «Gobierno y Oposición en el Congreso: La Práctica de la Cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)», *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 126, 1992, pp. 251-269.

(31) Esas cifras fueron calculadas utilizando datos provenientes del Congreso de los Diputados. Los datos cubren dos períodos legislativos con el mismo partido gobernante. El número de proyectos presentados incluye cualquiera de los proyectos de ley del gobierno presentados durante cualquiera de las dos legislaturas, excepto que no cuenta dos veces los proyectos de ley del gobierno que caducaron durante la Legislatura Constituyente (1977-

ción(32). Empleando este indicador, España ciertamente experimentó un grado más alto de colaboración interpartidista. Además, este indicador exagera el éxito del gobierno en Argentina. De Riz señala que casi el 50 por 100 de las leyes iniciadas por el gobierno aprueban tratados internacionales, autorizan la salida del presidente del país, crean monumentos o rinden homenaje y que la aprobación por el Congreso de esas leyes es en general «puramente formal»(33). Esos tipos de leyes son mayormente irrelevantes en España. Más importante aún, los tratados y acuerdos internacionales en España no son considerados como proyectos de ley del gobierno y por lo tanto no están incluidos en este análisis. Esto sugiere que el grado de éxito del gobierno en España comparado con Argentina es mucho mayor de lo que los números indican.

¿Fue debida la no aprobación de los proyectos de ley a la falta de colaboración interpartidista? Algunos datos sugieren que la colaboración entre partidos fue más problemática en el caso argentino. El PJ fue el partido dominante en el Senado entre 1983 y 1989, mientras que la UCR mantuvo una mayoría absoluta de escaños en la Cámara de Diputados entre 1983 y 1987. Entre 1983 y 1987 el parlamento aprobó el 65 por 100 de la legislación de Alfonsín. Sin embargo, entre 1987 y 1989, cuando la UCR perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la tasa de éxito cayó al 50 por 100(34). Esto muestra que cuando la necesidad de la colaboración interpartidista en Argentina se incrementó, el gobierno era menos capaz de conseguir la aprobación de su legislación. Mientras este hecho quizás no es sorprendente, los datos Españoles muestran que la aprobación de los proyectos de ley se incrementó sin que se diera un cambio en la distribución de poder de los partidos. El gobierno minoritario de UCD aprobó el 60 por 100 de su legislación durante la Legislatura Constituyente (1977-79) y el 67 por 100 durante la I Legislatura (1979-82). Además, un análisis sobre las leyes que no

1979) pero fueron trasladados a la Legislatura I (1979-1982). El número de proyectos de ley aprobados incluyen aquellos aprobados en cualquier momento durante las dos legislaturas.

(32) Liliana DE RIZ, *Radicales y Peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, SA, 1994, p. 59.

(33) DE RIZ, «Alfonsín's Argentina», p. 11.

(34) DE RIZ, «Radicales y Peronistas», p. 59.

fueron aprobadas indica que el parlamento Español descartó únicamente un proyecto de ley con una votación en el pleno. El resto de los proyectos de ley no se aprobó debido a su caducidad (el 90 por 100) o porque el gobierno los retiró (9 por 100)(35).

La retirada de una ley o su caducidad pudiera deberse a un insuficiente apoyo interpartidista, sin embargo el bajo nivel de éxito entre 1977 y 1979 fue debido probablemente a la existencia de otro asunto en la agenda parlamentaria más importante—el parlamento estaba redactando la nueva constitución. Además, el presidente del gobierno convocó elecciones parlamentarias después de la aprobación de la nueva constitución; esas elecciones fueron celebradas dos años antes del límite de cuatro años de una legislatura. El Congreso Español trató el 79 por 100 de las leyes caducadas en la agenda parlamentaria durante la próxima legislatura y el parlamento aprobó el 69 por 100. Si incluimos esas leyes en la tasa de aprobación de 1977-79, se incrementa al 86 por 100. Ningún proceso constituyente comparable tuvo lugar en Argentina donde el saliente régimen militar restituyó la Constitución de 1853 durante la transición. El hecho de que un proceso constituyente no tuviera lugar en el período después de la transición puede ser un indicador adicional de la falta de consenso político en Argentina.

Aunque la aprobación de los proyectos de ley en España se incrementó en la I Legislatura (1979-82), tres factores deprimieron el éxito de los proyectos de ley independientemente del grado de colaboración entre partidos. En primer lugar, los gobiernos de UCD presentaron un número extremadamente alto de proyectos. Los gobiernos de UCD (1979-82) presentaron 330 proyectos. Comparativamente, el gobierno del PSOE (1982-86), el cual disfrutó de una mayoría absoluta en el Congreso, presentó únicamente 205 proyectos. En Argentina, durante 1984 y 1985, Alfonsín presentó 129 y 131 proyectos respectivamente. En 1986 y 1987, el número de proyectos de ley cayó a 95 y 93, respectivamente, y declinó aún más a 66 proyectos en 1988(36). Por lo tanto, Alfonsín progresivamente presentó

(35) Elaborado por la autora basándose en la información legislativa proveniente del Congreso de los Diputados.

(36) MOLINELLI, PALANZA y SIN, p. 434.

menos proyectos y con menos éxito. En segundo lugar, la UCD se enfrentó a una severa crisis interna y a deserciones potenciales de la línea que marcaba el partido. Varios diputados de UCD abandonaron del todo el partido. Las divisiones internas de la UCD pudieron haber impedido la aprobación de algunos proyectos. No existen datos que sugieran que la UCR se enfrentara a las severas divisiones internas que se desarrollaron dentro de la UCD. Finalmente, aunque el mismo partido político gobernó durante el período completo en España, el presidente del gobierno cambió de Adolfo Suárez a Leopoldo Calvo-Sotelo en Febrero de 1981.

Apoyo del legislador a las leyes

El segundo criterio es el grado de apoyo por parte del legislador a todas las leyes aprobadas y por lo tanto se centra en las súper mayorías. Las limitaciones de los datos dificultan el análisis sistemático de todos los proyectos y proposiciones(37). Sin embargo, un análisis de las leyes aprobadas en ambos casos controla esta distorsión. Las limitaciones de los datos también dificultan una medida de comparación perfecta en cuanto al apoyo del legislador. El análisis por lo tanto discutirá la distorsión potencial de los indicadores.

Entre las primeras elecciones democráticas en 1977 hasta las elecciones parlamentarias en 1982, el parlamento Español aprobó 380 leyes. Se han recogido datos primarios de todas las leyes con votaciones publicadas, 357 o el 94 por 100 de las leyes. La base de datos contiene los votos de los diputados (N=3.853) del Congreso de los Diputados. Incluye las votaciones del primer tratamiento del proyecto por el Congreso. No incluye ninguna votación del Senado ni votaciones en el Congreso sobre enmiendas (si las hay) del Senado. Esta base de datos incluye leyes orgánicas (N=38) y leyes

(37) Como se ha mencionado anteriormente, muchos proyectos que no se convierten en ley en España no son rechazados por una votación en el pleno—los proyectos simplemente caducan. Además, en Argentina, las votaciones en pleno no se registran en el registro del Congreso.

ordinarias (N=319)(38). Las leyes orgánicas regulan los derechos y libertades, aprueban los estatutos de autonomía de los gobiernos regionales, las leyes electorales y muchas otras leyes que regulan las instituciones del estado(39). Todas las otras leyes son ordinarias.

El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados documenta los resultados de cada votación. El Diario sólo registra resultados numéricos globales por cada votación: número de votos a favor, en contra y abstenciones activas; no indica los nombres de los diputados o de sus partidos. Las leyes orgánicas requieren una votación final al proyecto en su totalidad, y por tanto la agregación de las diversas votaciones no se requiere para determinar el grado de apoyo a cada ley orgánica. Sin embargo, la agregación de múltiples votaciones fue requerida para determinar el apoyo a muchas leyes ordinarias. Para llevarlo a cabo, se ha sacado la media de todas las votaciones para el texto final aprobado, incluyendo los artículos y enmiendas aprobados. El nivel de apoyo a leyes aprobadas entre 1977 y 1982 fue tremendamente alto. Una media del 91 por 100 de los diputados votaron a favor de la legislación, 5 por 100 en contra y 5 por 100 se abstuvieron(40).

Para llegar a un indicador de colaboración interpartidista, se ha categorizado cada ley de acuerdo con el porcentaje del voto a favor. Se emplea una categoría de *colaboración considerable* que consiste en leyes que han recibido un porcentaje de votos a favor que era igual o mayor que el porcentaje combinado de escaños pertenecientes al partido del gobierno y al principal partido de la oposición(41). Éste es el mejor indicador de colaboración entre los dos

(38) Los tratados internacionales y los reales decretos-leyes no están incluidos en este estudio. Las leyes orgánicas no existieron hasta después de la aprobación de la Constitución española de 1978. El Congreso no puede delegar la aprobación de leyes orgánicas a las comisiones legislativas. Sin embargo, la cámara puede delegar en algunos casos la aprobación de las leyes ordinarias a las comisiones competentes, lo que se conoce como «competencia legislativa plena», y por tanto no vota la cámara entera. El estudio incluye las leyes aprobadas en el pleno (91 por 100) y en comisión (9 por 100).

(39) Constitución de 1978: art. 81.

(40) Los porcentajes no suman 100 por 100 debido a que han sido redondeados.

(41) Esta medida presupone la asistencia proporcional por partido y la disciplina de partido. Durante la última parte de la I Legislatura (1979-1982) la UCD se enfrentó a severas divisiones internas, lo cual al final llevó escisiones importantes del grupo parlamentario

partidos principales (y abarcando la derecha y la izquierda) lo cual no fue necesario para aprobar la legislación en ningún momento. La posibilidad de una mayoría de partidos de la derecha, UCD-AP, existía que se conocía en aquel momento como la «mayoría mecánica»(42). También existía la posibilidad de colaboración con los partidos regionales nacionalistas, e ideológicamente centristas (PNV y CiU) y con el PCE. La categoría de *oposición considerable* comprende leyes que recibieron un voto a favor que era igual o menor que el porcentaje combinado de los escaños del partido gobernante y de los terceros partidos. Todas las otras leyes están colocadas en una categoría intermedia. La categoría de colaboración considerable sirve como indicador de coaliciones sobredimensionadas consensuales, mientras la categoría de oposición considerable sirve como indicador de coaliciones mínimamente ganadoras.

Entre 1977 y 1982, el 76 por 100 de las leyes en España se aprobaron con colaboración considerable, el 10 por 100 se aprobaron con un nivel de colaboración intermedio, el 8 por 100 generaron una oposición considerable y no se han encontrado datos disponibles para el 6 por 100 restante. Las 29 leyes ordinarias que generaron una oposición considerable eran de naturaleza diversa, excepto por muchas (12 o el 41 por 100) que aprobaban presupuestos extraordinarios y suplementarios para entidades públicas, lo cual ocurre frecuentemente en España. Únicamente dos de las 38 leyes orgánicas fueron aprobadas con oposición considerable. La Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, se aprobaron respectivamente, con un 43 por 100 y un 40 por 100 de diputados votando en contra de las mismas. Menos del 8 por 100 de los diputados votaron en contra de las 36 leyes orgánicas restantes. Significativamente el Congreso Español evitaba mayormente las coaliciones mínimamente ganadoras.

y del partido, y a la eventual desaparición de la UCD. Por tanto, durante este período, una falta de colaboración entre partidos o bien a una falta de disciplina de partido dentro de la UCD puede ser la razón de que las leyes no fueran aprobadas con colaboración considerable. Véase FIELD para una aplicación de esta medida longitudinalmente (1977-2004) en el caso Español.

(42) GUNTHER, p. 59.

Hay muy pocas votaciones en el pleno registradas en el *Diario de Sesiones* argentino, lo cual hace imposible encontrar una medida perfectamente comparable en ambos casos(43). El mejor indicador de colaboración interpartidista en relación a todas las leyes son las firmas sobre los dictámenes de comisiones legislativas en el Congreso Argentino(44). Las comisiones legislativas argentinas son responsables por la presentación del texto que se discutirá (y se votará) en los plenos de las respectivas cámaras(45). Los miembros de la comisión firman los dictámenes expresando su acuerdo o desacuerdo y esos dictámenes son publicados en el *Diario de Sesiones*. Pudiera generarse un único dictamen de comisión y los miembros de la misma comisión firmarían el dictamen. También sería posible generar un dictamen de mayoría y un dictamen de minoría y los miembros de la comisión firmarían el informe que prefiriesen. En vez de escribir un dictamen de minoría, los miembros de la comisión podrían firmar un único dictamen de comisión de las siguientes maneras: *disentimiento*, *disentimiento parcial* y *disentimiento total*. Las comisiones se componen de miembros aproximadamente en proporción a su representación en la cámara. Por ejemplo, entre 1983 y 1985, la UCR ocupaba el 53,9 por 100 de las plazas de las comisiones y el 50,8 por 100 de los escaños de la Cámara de Diputados. El PJ ocupaba el 41,0 por 100 de las plazas de las comisiones y el 43,7 por 100 de los escaños de la Cámara de Diputados(46).

MUSTAPIC y GORETTI analizaron las firmas de 1.062 dictámenes de comisión que correspondían a las leyes aprobadas durante la presidencia de Alfonsín. Encontraron un alto grado de colaboración en el parlamento en su conjunto y entre de los dos principales partidos polí-

(43) Las votaciones por llamamiento (*roll call*) son publicadas; sin embargo, hubo pocas votaciones por llamamiento durante la presidencia de Alfonsín—39 en la Cámara de Diputados. Véase Mark P. JONES, «Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress», en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2002, p. 151.

(44) MUSTAPIC y GORETTI.

(45) El requisito de emitir un dictamen de comisión puede ser eludido con una votación a favor de 2/3 en el pleno.

(46) Elaborado por la autora basándose en los composiciones de las comisiones proporcionados por la Cámara de Diputados en Argentina. Fue calculado basándose en la composición de las comisiones después de las elecciones de 1983 y no incluye cambios que se produjeron subsiguientemente.

ticos. Concluyeron que el 74 por 100 de esos dictámenes de comisión recibieron la aprobación unánime de los miembros de las comisiones parlamentarias, y que sólo una pequeña parte de los dictámenes encontraron algún tipo de oposición (el 14 por 100). De acuerdo con el estudio, una ley era aprobada unánimemente cuando se emitía un único dictamen de comisión y sin disentimientos. La ley encontró oposición cuando recibía más de un dictamen de comisión y/o uno o más miembros de la comisión expresaban disentimiento. Ningún dictamen de comisión fue emitido por el restante 12 por 100 de las leyes(47).

Sin embargo, esos números exageran en gran medida el grado de colaboración entre partidos comparado con España. En primer lugar, aunque las firmas sobre los dictámenes de comisión son el mejor indicador de las votaciones reales en el pleno, no son votos vinculantes que determinen si el proyecto se convertirá o no en ley. El contexto de encontrarse en comisión pudiera haber facilitado un consenso que no se trasladara a una votación en el pleno que incluyera a toda la cámara. De acuerdo con entrevistas llevadas a cabo por DE RIZ, los propios miembros de la comisión no siempre votan lo mismo en la votación plenaria, como sus opiniones en comisión hubieran indicado(48).

En segundo lugar, la naturaleza de las leyes aprobadas en Argentina sobreestima el grado de colaboración interpartidista en temas políticos significativos. 23 por 100 de las leyes argentinas fueron tratados, convenios o acuerdos internacionales(49). Esas leyes deben ser aceptadas o rechazadas en su totalidad por el Congreso, y 96 por 100 recibieron dictámenes de comisión unánimes(50). Por el contrario, los tratados y acuerdos internacionales no están incluidos en los datos españoles(51). Si excluimos las políticas sobre asuntos exteriores de los datos argentinos, el porcentaje de informes de comisión unánimes declina aproximadamente al 68 por

(47) MUSTAPIC y GORETTI, p. 259.

(48) DE RIZ, «Alfonsín's Argentina», p. 19.

(49) MUSTAPIC y GORETTI, p. 262.

(50) *Ibid.*, p. 264.

(51) Hay leyes que autorizan el reparto de los fondos del estado relacionadas a los tratados internacionales.

100(52). Esto se compara con el 76 por 100 de leyes españolas que han sido aprobadas con colaboración considerable.

Además, aproximadamente la mitad de las leyes aprobadas en el parlamento Argentino son proposiciones de ley del Congreso. De acuerdo con MUSTAPIC, mucha de esta legislación no compite con las políticas del gobierno: «esta concentración en micro iniciativas se aproxima a la reputación provincial e individualista con la que está tachado el Congreso en los libros de texto, pero esto es también un indicador de la función representativa que los legisladores llevan a cabo»(53). En España las proposiciones de ley del parlamento representan una proporción de leyes extremadamente pequeña, sólo el 11 por 100. Además, las leyes iniciadas por el parlamento se dirigen tanto a la política general como a los temas micro-políticos. Por ejemplo, durante la Legislatura de 1977/79, las leyes iniciadas en el parlamento incluyeron la Ley 46/1977 sobre amnistía, la Ley 31/1978 de modificación del Código Penal para tipificar el delito de tortura, la Ley 49/1978 de enterramientos en cementerios municipales, la Ley 71/1978 de desarrollo de la pesca en Canarias y la Ley 74/1978 de normas reguladoras de los colegios profesionales. Si comparamos el apoyo del legislador a las leyes iniciadas por el gobierno únicamente, aproximadamente el 61 por 100 de los dictámenes de las comisiones argentinas recibieron apoyo unánime(54), mientras que el 75 por 100 de las leyes iniciadas por el gobierno en España se aprobaron por colaboración considerable.

En tercer lugar, a pesar del terreno potencialmente más consensual, temas fundamentales de las políticas públicas en Argentina mostraban una mayor disonancia. La categorización de MUSTAPIC y GORETTI sobre los dictámenes de comisión por tema política revela

(52) Esto sólo puede ser considerado como una estimación. MUSTAPIC y GORETTI (p. 263) no desglosan sus datos de esta manera, sino que presentan unos números y porcentajes que han sido utilizados para extraer este porcentaje aproximado.

(53) Ana María MUSTAPIC, «Oscillating Relations: President and Congress in Argentina», en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2002, p. 43.

(54) Esto sólo puede ser considerado como una estimación. Mustapic y Goretti (p. 263) no desglosan sus datos de esta manera, sino que presentan unos números y porcentajes que han sido utilizados para extraer este porcentaje aproximado.

que la proporción de leyes que recibieron dictámenes de comisión unánimes variaban ampliamente. En su extremo más bajo están los presupuestos generales (0) y la política fiscal (28 por 100), vivienda (35 por 100), ley penal (50 por 100), y agricultura, ganadería, comercio e industria (56 por 100). En el extremo más alto hay leyes que permiten a los ciudadanos argentinos aceptar premios u honores por parte de gobiernos extranjeros (100 por 100) y asuntos exteriores (95 por 100) que es la categoría más numerosa. Los otros temas políticos caen entre esos extremos(55).

Mientras que hemos de ser cautos con la comparación debido a los distintos esquemas de categorización y codificadores así como a los datos incompletos, el análisis de las leyes españolas aquí realizado por tema político demuestra que el grado de oposición no varía ampliamente(56). La política social y de empleo generaron el grado más bajo de colaboración entre partidos, el 64 por 100 de las leyes fueron aprobadas con colaboración considerable. La Tabla 3 demuestra que todas las otras categorías registraron un *mayor* grado de colaboración interpartidista hasta un máximo del 93 por 100 en la categoría constitucional. Además, en claro contraste con el caso argentino, dos de las cinco leyes del Presupuesto General fueron aprobadas por colaboración considerable, tres con un nivel intermedio de colaboración y ninguna se aprobó con oposición considerable.

Mientras la colaboración fue necesaria para aprobar la legislación en ambos casos, todos los factores arriba mencionados dan apoyo al argumento de que había de hecho un mayor grado de colaboración entre partidos en la España de la postransición. En España, la legislación fue aprobada consistentemente con súper-mayorías muy amplias y con la colaboración de los dos principales partidos políticos.

(55) MUSTAPIC y GORETTI, p. 263.

(56) La categorización está basada principalmente en las comisiones del mismo nombre(s). Sin embargo, unas pocas leyes no fueron tratadas en comisión y la estructura de las comisiones cambió entre 1977 y 1982. La autora ha realizado por tanto un análisis de los títulos de las leyes para mantener categorías substantivas. La categoría de Industria, obras públicas y servicios incluye energía, medioambiente, transportes y turismo. La categoría de Política social y de empleo incluye sanidad y seguridad social. La categoría de Presupuestos incluye las leyes del presupuesto general y la autorización para el incremento de los presupuestos.

TABLA 3

COLABORACIÓN POR COMISIÓN, ESPAÑA, 1977-82

	Colaboración considerable	Colaboración intermedia	Oposición considerable	Sin datos	N
Política social y de empleo	64%	18%	9%	9%	11
Economía, comercio, y hacienda	68%	15%	5%	12%	41
Presupuestos	70%	9%	12%	8%	161
Agricultura, ganadería y pesca	77%	15%	8%	0%	13
Educación y cultura	77%	8%	15%	0%	13
Industria, obras públicas y servicios	80%	13%	3%	3%	30
Administraciones públicas	83%	6%	6%	6%	18
Justicia e interior	86%	8%	2%	4%	49
Defensa	87%	7%	7%	0%	15
Constitucional	93%	3%	3%	0%	29
	76%	10%	8%	6%	380

Fuente: Elaborado por la autora basándose en las votaciones publicadas en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, España.

MODOS DE TRANSICIÓN Y RELACIONES INTERPARTIDISTAS

¿Cómo se explica el nivel de competitividad de las relaciones interpartidistas postransicionales en España y Argentina? Antes de evaluar la hipótesis de los modos de transición, esta sección evalúa dos explicaciones alternativas: la estructura constitucional y la gravedad de la crisis económica.

Una explicación potencial del grado más alto de colaboración interpartidista en España se encuentra en su sistema parlamentario. Por

un lado, los sistemas parlamentarios, de los cuales emerge el gobierno y es responsable ante el parlamento, pueden generar apoyo para las políticas de gobierno por parte del partido o partidos que eligen o sostienen al gobierno. Por las mismas razones, los sistemas presidenciales, en los que el ejecutivo y el parlamento son independientes y elegidos por diferentes electores, puede elevar la posibilidad de conflicto(57). Por otro lado, no hay una razón aparente por la que los sistemas parlamentarios deban generar colaboración entre partidos que no forman parte del gobierno o de la coalición gobernante.

El hecho de que la legislación española fue aprobada por amplias súper-mayorías y por la colaboración entre los dos partidos principales no se puede explicar por el hecho de que es un sistema parlamentario. Incluso si consideramos una posible preocupación por la formación de futuros gobiernos, no es probable que la UCD en el gobierno cortejara activamente a su rival electoral con este propósito. La moción de censura constructiva española también proporcionó al presidente del gobierno un grado de estabilidad y la opción de utilizar una estrategia de alianzas cambiantes con distintos partidos. Aún así, el gobierno colaboró con el principal partido de la oposición. También, la colaboración interpartidista en España cayó rotundamente en el subsiguiente período legislativo (1982-86), únicamente el 57 por 100 de las leyes fueron aprobadas con colaboración considerable(58). Esto indica que la colaboración no estaba en absoluto asegurada en este sistema parlamentario.

Mientras ambas transiciones transcurrieron durante crisis económicas, se podría sostener que el desastroso contexto económico en el que la transición argentina tuvo lugar redujo el grado de colaboración política entre partidos. La transición española siguió un largo período de rápido crecimiento económico y su crisis fue comparativamente más suave. Por el contrario, la transición argentina siguió el dramático fracaso económico del régimen militar, y tuvo lugar en un contexto de hiper-inflación y crecimiento económico negativo.

(57) Para un repaso del debate sobre los sistemas presidenciales, véase Gerardo L. MUNCK, «Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers», *Annual Review of Political Science*, vol. 7, 2004, pp. 437-462.

(58) FIELD. Este porcentaje está basado en leyes con una votación registrada.

La gravedad de la crisis económica, sin embargo, no proporciona una explicación satisfactoria por diversas razones. En primer lugar, no está claro que una situación económica más adversa produzca necesariamente menos colaboración. En segundo lugar, la élite política española claramente reconoció que la economía española estaba en crisis y eligió confrontar la reforma a través del consenso. La respuesta a la crisis económica española se tradujo en los acuerdos socio-económicos, los llamados Pactos de la Moncloa, los cuales fueron firmados por todos los partidos políticos con representación parlamentaria(59).

En Argentina, por otro lado, la respuesta a la crisis económica no fue negociada entre los partidos principales. Sino que, «en materias económicas cruciales, el gobierno gobernaba por decreto»(60). El plan de estabilización económico del gobierno, el Plan Austral, fue promulgado por decreto 1096/85. El gobierno promulgó un total de 20 medidas excepcionales para gestionar la estabilización económica(61). MAURICH y LIENDO clasifican las medidas excepcionales que fueron aplicadas después de la adopción del Plan Austral como *golpes preventivos* porque el gobierno sabía que la aprobación de esas políticas iba a tener dificultades en el Congreso(62). En tercer lugar, centrarse exclusivamente en la economía es engañoso. Este estudio incorpora todas las áreas políticas. Claramente, Argentina y España, se enfrentaron a problemas y retos políticos diferentes. Por ejemplo, las élites políticas de la transición española se enfrentaron al terrorismo, al muy polémico proceso de descentralización del estado, y al aún poderoso e intacto ejército y fuerzas de seguridad. Sin embargo, la colaboración en España no varió substancialmente por áreas políticas, como lo hizo en Argentina. Finalmente, el caso de Portugal demuestra que una estrategia menos colaborativa fue posible en el contexto del sur de Europa.

(59) ENCARNACIÓN, «Labor», pp. 339-341.

(60) DE RIZ, «Alfonsín's Argentina», p. 12.

(61) Mario MAURICH y Gabriela LIENDO, «¿Estilo Decisionista de Gobierno o Estrategia Decretista de Gobierno? La Argentina de Alfonsín y Menem», en Eugenio KVATERNIK (ed.), *Elementos para el Análisis Político*, Buenos Aires, Paidó, 1998, p. 377.

(62) *Ibid.*, pp. 376-378.

Si el modo de transición realmente importa, necesitamos identificar los mecanismos causales. Los casos argentino y español indican que el modo de transición afecta las relaciones interpartidistas postransicionales debido a las oportunidades de aprendizaje político, las pautas de continuidad de las élites políticas y el papel del ejército en el proceso de transición(63). Como sugiere la literatura, el pactismo de la transición creó un estilo político de consenso. Los pactos de la transición fueron negociados por el gobierno de Suárez y los líderes de la oposición democrática. Suárez y su equipo, que tenían una actitud favorable hacia la democratización, y la oposición pro-democrática se necesitaban para llevar a cabo con éxito las reformas democratizadoras en contra de aquellos que defendían la continuación del Franquismo sin Franco o una alternativa revolucionaria. Esas negociaciones llevaron al desmantelamiento de las instituciones franquistas, a la legalización de los partidos políticos y los sindicatos, al diseño de embrionarias instituciones democráticas y a las elecciones democráticas en 1977. La dinámica consensual se continuó en el periodo inmediatamente posterior a las elecciones. Los partidos negociaron consensualmente los Pactos de la Moncloa, la Constitución de 1978, el establecimiento de gobiernos provisionales en las distintas regiones culturales de España (un tema de división histórica), y la aprobación de la legislación en el parlamento. En parte, la colaboración entre partidos continuó porque tuvo éxito. En otras palabras, la colaboración transicional proporcionaba oportunidades de aprendizaje político y facilitaba la colaboración subsiguiente. No existió un periodo comparable de pactismo pre-electoral en el caso argentino. El total fracaso del régimen militar significó que nada forzaba a los diversos actores a una mesa de negociaciones. No había necesidad de negociar el desmantelamiento del régimen anterior o el establecimiento de un régimen democrático nuevo. De hecho, la *no* negociación unió a la oposición. Opuestamente al caso español, no había posibilidad de aprender de una colaboración exitosa, ni entre la oposición

(63) Véase FIELD para una explicación sobre cómo la continuidad de las élites políticas, temor a un revés de la democratización, la distancia ideológica entre los dos principales partidos y la fortaleza del gobierno ayudan a explicar las pautas de colaboración interpartidista a través del tiempo (1977-2004) en el caso Español.

democrática, y las élites argentinas no desarrollaron el mismo estilo político colaborativo en el período posterior a las elecciones (64).

En España, la continuidad de los principales líderes políticos entre los períodos de la transición y la post-transición facilitó el mantenimiento de un estilo político consensual después del fin formal de la transición. Adolfo Suárez, cuya popularidad se incrementó enormemente durante la transición, llevó a la UCD a la victoria en las elecciones de 1977 y llegó a ser el presidente del gobierno de la nueva democracia. Irónicamente, la continuidad de la élite política del régimen autoritario pudiera haber contribuido al mantenimiento de este estilo político colaborativo. La mayor parte de la continuidad de la élite política tuvo lugar entre aquellos afiliados a la UCD, y la colaboración con la oposición permitió a la UCD gobernante y a aquellos líderes de la UCD con lazos al régimen anterior a alentar su credibilidad democrática. Además, las élites políticas españolas más involucradas en el pactismo anterior a las elecciones continuaron siendo figuras políticas prominentes en el período posterior a las elecciones como líderes de los partidos parlamentarios. De hecho, en tanto que España celebró elecciones parlamentarias previamente a las elecciones locales y regionales, esos individuos ocuparon escaños inicialmente en el parlamento. La importancia de la combinación del aprendizaje y de la continuidad de las élites políticas se ilustra con el hecho de que la colaboración interpartidista declinó en la legislatura de 1982/86 (el 57 por 100 de las leyes se aprobaron con colaboración considerable) cuando la UCD, el partido principal en el pacto político, fue casi eliminado del parlamento, y se incrementó cuando los políticos de la ex-UCD fueron reincorporados en el parlamento en la legislatura de 1986-89 (el 71 por 100 de las leyes aprobadas con colaboración considerable), a pesar del hecho de que los gobiernos del PSOE gozaran de mayorías absolutas durante ambas legislaturas (65).

(64) Esto no presume que todos los empates (*stalemates*) llevarán a una transición pactada ni que el pactismo llevará necesariamente a un resultado exitoso. Sin embargo, si el pactismo genera resultados exitosos, esto puede fomentar la continuidad de la colaboración.

(65) FIELD. Los porcentajes están basados en leyes con una votación registrada.

En Argentina, había una clara ruptura con el pasado autoritario; los intentos para la formación de un partido del régimen fallaron, y hubo muy poca continuidad de élites políticas individuales entre el régimen militar y la nueva democracia. Aquellos que llegaron a ser prominentes en el subsiguiente régimen democrático no experimentaron una fase potencialmente formativa de colaboración interpartidista exitosa. Sin embargo, los datos también sugieren que no es sólo la continuidad la que facilita la colaboración entre partidos, sino más bien la continuidad combinada con un estilo político consensual. Además, Alfonsín y la UCR no sufrieron un déficit de credibilidad democrática. La gobernante UCR tenía una fuerte reputación como el partido de la democracia liberal, lo cual fue reforzado por el rechazo de Alfonsín a negociar con el régimen saliente y su denuncia sobre un supuesto acuerdo entre un sector del PJ y el gobierno militar.

Una más completa comprensión de las relaciones interpartidistas debe también contemplar el papel del ejército en el proceso de transición. Los pactos de la transición en España tuvieron lugar entre líderes civiles del régimen saliente, quienes tenían una actitud favorable hacia la democratización, y la oposición democrática. No incluyó al ejército directamente. A diferencia de los líderes militares argentinos desacreditados quienes convocaron las elecciones democráticas en 1983, el ejército español no inició la transición. Mientras los civiles del régimen claramente no tomaron decisiones en un vacío, era sin embargo el liderazgo civil el que controlaba el proceso, frecuentemente encontrándose con la evidente oposición del ejército. Por tanto, no estaba claro para el gobierno y la oposición como el ejército reaccionaría a la democratización. Un veto potencial del ejército probablemente redujo las claras diferencias partidistas y moderó las demandas de la oposición más izquierdista. Una estrategia de oposición de agresiva confrontación con el nuevo gobierno democrático tenía que sopesarse contra la reacción del ejército, y el PSOE tenía que preocuparse por la reacción del ejército y las fuerzas de seguridad en vistas a un futuro gobierno del PSOE.

Por otro lado, el ejército argentino estaba dividido y desacreditado debido al total fracaso del régimen militar anterior, y por tanto estaba en una posición significativamente más débil, evidenciada por su incapacidad de controlar la transición. Al contrario del caso

español, fue el régimen militar el que convocó las elecciones. El PJ en la oposición en Argentina no necesitaba estar tan preocupado con la reacción del ejército en vistas a un futuro gobierno del PJ. De hecho, antes de las elecciones fundacionales de 1983 fue difundido que los líderes de una poderosa facción Peronista habían negociado un acuerdo con el régimen saliente para no procesar al ejército por los abusos a los derechos humanos si salían elegidos(66). Si esto fuera así, el ejército tenía fundamento para creer que un gobierno del PJ abordaría con más suavidad los abusos del pasado.

Los datos comparativos sugieren claramente que el modo de transición realmente impacta las relaciones interpartidistas en las nacientes democracias, como mínimo inicialmente. Sin embargo, la literatura puede exagerar la estabilidad y constancia de las dinámicas interpartidistas dentro y entre las democracias pactadas. Los datos españoles indican que la colaboración interpartidista empezó a declinar, aunque claramente de forma suave en comparación con la bajada del 1982-86, pronto después de la aprobación de la Constitución de 1978. En el período legislativo de 1977-79, el 86 por 100 de las leyes se aprobaron con colaboración considerable comparado con únicamente el 79 por 100 en 1979-82. Este declive no es estadísticamente significativo; sin embargo, si excluimos las leyes orgánicas (mayormente institucionales en su naturaleza) de los datos, el porcentaje de 1979/82 cae al 76 por 100, lo cual es estadísticamente significativo(67). Mientras debemos de ser cautos en nuestras conclusiones debido al pequeño número de leyes, la Tabla 4 muestra que la colaboración declinó en casi todas las áreas políticas.

Durante la legislatura de 1977-79, la proporción más baja de leyes aprobadas con colaboración considerable fueron leyes constitucionales (cero), de las cuales había sólo una debido al hecho de que el parlamento estaba ocupado en redactar una nueva constitución, seguida de leyes presupuestarias (el 83 por 100). Todas las otras áreas políticas cultivaron un mayor consenso. Sin embargo, durante el período legislativo subsiguiente, únicamente cuatro áreas alcanzaron o sobrepasaron el umbral del 83 por 100: defensa (83 por 100),

(66) MCGUIRE, «Interim Government», p. 181.

(67) FIELD. Los porcentajes están basados en leyes con una votación registrada.

TABLA 4

COLABORACIÓN CONSIDERABLE POR COMISIÓN, ESPAÑA, 1977-1982

	1977-1979			1979-1982		
	N	#CC	%CC	N	#CC	%CC
Agricultura, ganadería y pesca	2	2	100	11	8	73
Constitucional	1	0	0	28	27	96
Defensa	3	3	100	12	10	83
Economía, comercio y hacienda	7	6	86	29	22	76
Educación y cultura	2	2	100	11	8	73
Industria, obras públicas y servicios	4	4	100	25	20	80
Justicia e interior	24	21	88	23	21	91
Política social y de empleo	1	1	100	9	6	67
Presupuestos	59	49	83	89	64	72
Administraciones públicas	4	4	100	13	11	85
	107	92	86	250	197	79

Fuente: Elaborado por la autora basándose en las votaciones publicadas en el Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, España.

Notas: N=Número total de leyes en la categoría; #CC=Número de leyes aprobadas con colaboración considerable. %CC=Porcentaje de leyes aprobadas con colaboración considerable. N=357; las leyes para las cuales no existían datos fueron excluidas.

administraciones públicas (85 por 100), justicia e interior (91 por 100) y constitucional (96 por 100). Significativamente, esas leyes son más institucionales por su naturaleza, lo cual también sugiere que la moderación del conflicto entre partidos perduró más respecto a las reglas institucionales que a las políticas substantivas. Las áreas de políticas más substantivas, tales como política social y de empleo (67 por 100) y economía, comercio y hacienda (76 por 100),

generaron menos apoyo(68). Así pues, las relaciones interpartidistas colusorias empezaron a menguar rápidamente en relación a las decisiones sobre políticas substantivas.

CONCLUSIÓN

Este artículo demuestra que la democracia naciente en España experimentó relaciones interpartidistas más colaborativas que la nueva democracia argentina. Sostiene que la estructura constitucional y el contexto económico de la transición no pueden explicar adecuadamente las pautas de las relaciones interpartidistas. Sino que, el modo de transición es una parte esencial de la explicación. Los mecanismos causales que vinculan el modo de transición a las dinámicas interpartidistas en la postransición incluyen las oportunidades para el aprendizaje político, las pautas de continuidad de las élites políticas y el papel del ejército en el proceso de transición.

Mientras este estudio apoya la postura de que el modo de transición importa, también sugiere que las tipologías de transición existentes son demasiado reduccionistas. Estas tipologías tratan al régimen saliente como un actor unitario. Sin embargo, diferentes sectores del régimen saliente pueden tener posiciones diferentes frente al proceso de transición y afectar las estrategias de los actores políticos. Además, estas posiciones pueden variar con independencia de la estrategia de la transición, el dominio por actores en el poder o en la oposición y la actitud de las últimas élites gobernantes con profundas consecuencias para la política postransicional. Por ejemplo, en la primera literatura sobre los modos de transición no había distinción entre los pactos que son iniciados por e incluyen al ejército y esos que son llevados a cabo por las élites políticas civiles. Este estudio demuestra que el papel del ejército en el proceso de transición impacta las relaciones interpartidistas de la post-transición incluso cuando las élites políticas de los gobiernos autoritarios tienen una actitud favorable hacia la democratización.

(68) Este análisis sólo incluye leyes de las que existían votaciones registradas (N=357). Si incluimos «sin datos» como categoría (N=380), las tendencias no cambian—de hecho, el declive general y en las áreas mencionadas es mayor.

Este estudio también sugiere que necesitamos entender mejor las pautas de continuidad de las élites políticas entre los períodos autoritarios y democráticos. En el caso español una ruptura no tan clara con el pasado autoritario facilitó el consenso en tanto que los mismos individuos que establecieron los modelos de comportamiento colaborativos durante la transición mantuvieron los cargos políticos críticos en el período de postransición. Aún así, la continuidad con el pasado fue quizás menos comprometedora que en otros países precisamente porque la continuidad tuvo lugar entre aquellos más comprometidos con la democracia y más moderados ideológicamente.

Este estudio también llama la atención hacia la importancia de estudiar como el modo de transición crea (o limita) oportunidades para el aprendizaje político y como eso afecta a la política subsiguiente. Tanto Argentina como España tuvieron historias nefastas de relaciones entre élites políticas de suma-cero y mientras las relaciones políticas de suma-cero se han atenuado en ambos casos las élites políticas españolas parecían haber aprendido esas lecciones mejor que sus homónimos argentinos. Este análisis sugiere que el aprender esas lecciones no es simplemente una función del pasado histórico, sino también del momento transicional que crea o limita las oportunidades para el aprendizaje de las élites políticas.

Finalmente, al contrario de los temores iniciales, este estudio sugiere que las transiciones pactadas pueden facilitar y no limitar el desarrollo democrático. A pesar de las relaciones interpartidistas más colusorias en los primeros años de la democracia, España es ampliamente elogiada como un arquetipo de éxito democrático. La democracia argentina, mientras que representa un tremendo éxito histórico, es comparativamente más problemática. Aún debe darse que un presidente no Peronista finalice un mandato constitucional completo(69), la presidencia de Menem (1989-99) fue utilizada como ejemplo principal de democracia «delegativa»(70), y Argentina temporalmente cayó a un status de «parcialmente libre» en las

(69) Ambos presidentes de la UCR, Alfonsín (1983-1989) y De la Rúa (1999-2001), fueron incapaces de completar sus períodos de mandato fijados constitucionalmente.

(70) Guillermo O'DONNELL, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.

categorías *Freedom House* en 2001 y 2002. Por lo tanto, la creencia habitual de que los pactos facilitan la instalación y consolidación de la democracia pero comprometen su calidad debe ser revalorada.

RESUMEN

Este artículo examina si el modo de transición desde un régimen autoritario afecta la competitividad de las relaciones interpartidistas en el régimen democrático postransicional. Se basa en un estudio sobre el grado de colaboración entre partidos en el terreno legislativo que comprende el período de los seis años inmediatamente posteriores a la transición española pactada (1976/77) y la transición argentina por desmoronamiento (*collapse*). Del estudio se desprende que la naciente democracia en España experimentó relaciones interpartidistas más colaborativas que la nueva democracia argentina, lo cual es consistente con la literatura sobre la democratización. Después de analizar la estructura constitucional y la gravedad de la crisis económica como explicaciones alternativas del grado de competitividad interpartidista, el estudio concluye que el modo de transición es una variable explicativa esencial. También identifica los mecanismos causales que pueden explicar el vínculo entre el modo de transición y la competitividad interpartidista postransicional, es decir, las oportunidades de aprendizaje político, las pautas de continuidad de las élites políticas y el papel del ejército en el proceso de transición.

PALABRAS CLAVES

Democratización, modos de transición, partidos políticos, España, Argentina.