

Oposición política (en las democracias)*

Political opposition (in democracies)

Antonio Natera Peral
Universidad Carlos III de Madrid
ORCID ID 0000-0001-8017-3937
natera@polsoc.uc3m.es

Cita recomendada:

Natera Peral, A. (2022). Oposición política (en las democracias). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 23, pp. 289-310.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.7125>

Recibido / received: 08/01/2022
Aceptado / accepted: 28/06/2022

Resumen

El artículo ofrece una revisión crítica de algunos temas centrales y dimensiones conceptuales sobre la oposición política como objeto de estudio, así como de sus variedades, roles y funciones en los regímenes democráticos. Se dedica especial atención a valorar los factores propios de la estructura de oportunidades que inciden en el poder de la oposición parlamentaria.

Palabras clave

Oposición política; oposición democrática; oposición parlamentaria; tipos de oposición; poder de la oposición

Abstract

The article offers a critical review of some central issues and conceptual dimensions related to political opposition as an object of study, as well as its varieties, roles, and functions in democratic regimes. Special attention is devoted to assessing the factors inherent to opportunity structure that influence the power of the parliamentary opposition.

Keywords

Political opposition, democratic opposition, parliamentary opposition, opposition types; opposition power

* Este artículo forma parte del trabajo desarrollado en los proyectos de investigación: «El estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativas», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación dentro de la convocatoria 2020 de ayudas a Proyectos de I+D+i (2021-2024, Ref. PID2020-117154GA-I00); y «Cultura de la Legalidad (*On Trust-CM*)», financiado por programa de Actividades de I+D entre Grupos de Investigación de la Comunidad de Madrid (2020-2022, Ref. H2019-HUM-5699)

SUMARIO. 1. Introducción. Oposición política y democracia: un binomio inseparable. 2. La oposición política como ámbito pobremente estudiado. 3. Sobre el concepto de oposición política. 4. Variedades y funciones de la oposición política: una radiografía de baja resolución. 4.1. Oposición sistémica vs. oposición antisistema. 4.2. Oposición parlamentaria vs. oposición extraparlamentaria. 5. Revisitando el trabajo pionero de Dahl y más allá. 6. La estructura de oportunidades de la oposición parlamentaria. 6.1 El entorno institucional «interno». 6.2. El entorno institucional «externo». 7. Concluyendo: hacia una concepción ampliada de la oposición política.

1. Introducción. Oposición política y democracia: un binomio inseparable

Es difícilmente imaginable un sistema político sin oposición. Hasta en los regímenes autoritarios más represivos es posible encontrar reductos de actividad opositora con diferentes modos y grados de articulación o expresión de la disidencia.

Pero si hay algo característico que distingue a los regímenes democráticos es que se legitiman por la propia existencia de una oposición política. Las democracias son regímenes de «oposición garantizada» (De Vergottini, 1979, p. 5) que contrastan con otros regímenes que cuestionan su ejercicio legítimo.

La definición, el funcionamiento y la calidad de las democracias no se entienden sin la presencia activa y pública de fuerzas de oposición. Tanto es así que, como señala Shapiro (1996, p 51, la «democracia es una ideología de oposición tanto como lo es de gobierno»). Democracia y oposición política constituyen un binomio inseparable. Al fin y al cabo,

la historia de la democracia, cualquiera que sea la forma en que se “narre” o analice [...], está formada por los múltiples intentos de afirmación, en todos los sentidos (incluido naturalmente el acceso al gobierno), de la oposición, y de los correspondientes intentos de represión por parte de las autoridades (Pasquino, 1998, pp. 39-40).

La existencia de la oposición y la posibilidad de alternancia en las instituciones y estructuras de autoridad son elementos definitorios de las democracias liberales entendidas como «poliarquías» (Dahl, 2009). En ellas se distribuyen ampliamente las oportunidades para disentir y se conjugan en grado máximo los vectores de participación y de contestación política que justamente encarna la oposición¹.

Sin embargo, la oposición política no ha sido un objeto de estudio particularmente complaciente. A la escasez de estudios de envergadura sobre el tema cabe añadir que la propia conceptualización de la idea de oposición ha solido colocar al analista en una situación quizás incómoda: no solo ha tenido que enfrentarse a la indeterminación terminológica, y a la confusión conceptual correspondiente, sino al propio carácter multidimensional de un objeto de estudio que posee contornos bastante difusos. No resulta extraño, pues, que la mirada analítica se haya

¹ Sobre la relación conflictiva gobierno-oposición y la importancia de la oposición para la pervivencia de las democracias competitivas, Dahl propone sus conocidos tres axiomas. De ellos destacamos el tercero: «en la medida en que el precio de la supresión (de la oposición) exceda al precio de la tolerancia (de la oposición) mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo, sistema político que necesariamente requiere que gobierno y oposición tengan seguridad mutua para desempeñar cada uno su imprescindible función en los regímenes democráticos y competitivos» (Dahl, 2009, p. 24).

concentrado donde hay más luz, esto es, en la oposición parlamentaria y su articulación institucional.

Este artículo tiene dos objetivos básicos: a) ofrecer una revisión crítica de los contornos conceptuales, variedades y funciones de la oposición política en las democracias; y b) abordar algunos temas y problemas centrales de la oposición política como objeto de estudio y, en particular, de los factores que conforman la estructura de oportunidades de la oposición parlamentaria.

2. La oposición política como ámbito pobremente estudiado

El análisis de la actividad opositora y sus protagonistas ha sido abordado por muy diversas disciplinas: desde la historia a la sociología, pasando por el derecho constitucional y parlamentario e, incluso, la psicología política o la antropología. Pero, por sorprendente que pueda parecer, la oposición política no ha sido un objeto de estudio pródigamente tratado en la ciencia política.

Resulta ya un tópico referirse a este lamento compartido: a pesar de que existen magníficos estudios de caso, apenas hay trabajos globales y sistemáticos, sean teóricos o comparativos, sobre oposición política (Ionescu y de Madariaga, 1968; Von Beyme, 1987; Blondel, 1997; Brack y Weinblum, 2011; Helms, 2008). Da la impresión de que ha habido poca vida más allá de la obra inaugural editada por Dahl (1966), *Political Opposition in Western Democracies*, que supera ya holgadamente el medio siglo.

Se puede decir que no existen «teorías» de la oposición política en el amplio sentido de la palabra y, menos aún, «una» teoría rigurosa y bien ensamblada (Blondel, 1997) sobre oposición política en democracia. Además, los estudios sobre oposición política se encuentran a menudo subsumidos en otros ámbitos temáticos que gozan de mayor atención y recorrido investigador, como los de gobierno, parlamento, elecciones, partidos políticos o movimientos sociales (De Giorgi, 2007). Son pocos los trabajos que abordan el estudio de la oposición política desde un abordaje analítico claramente diferenciado.

Si hacemos un ejercicio de agrupación, los estudios sobre oposición política son susceptibles de encuadrarse en alguna de estas corrientes principales:

- a) Las fuerzas de la oposición política en diferentes regímenes no democráticos (movimientos, partidos, grupos, liderazgos).
- b) La oposición en los procesos de cambio político y, en particular, en los de transición y consolidación democrática en el marco de las teorías de la democratización (por ejemplo, Stepan, 1997).
- c) La oposición en la teoría de la democracia liberal de la mano de referentes sesenteros como Dahl (1966), Sartori (1966) y Ionescu y De Madariaga (1968).
- d) La oposición impulsada por movimientos sociales reivindicativos, contestatarios y de protesta (Kolinsky, 1987).
- e) Actores de la sociedad civil que asumen un papel relevante de oposición política en coyunturas específicas: grupos de interés, medios de comunicación, liderazgos sociales y otros actores de la sociedad civil organizada.
- f) Los estudios sobre la naturaleza, funcionamiento y estatus de la oposición parlamentaria.

A la vista de esta agrupación en corrientes podemos realizar dos observaciones de tipo general acerca de las limitaciones de la literatura sobre oposición política.

Por un lado, como se ha mencionado, la mayoría de los trabajos son fundamentalmente estudios de caso nacionales que contemplan a la oposición política en particulares coyunturas históricas, o bien estudios circunscritos a un determinado sistema de gobierno (por ejemplo, la oposición en el parlamentarismo o el presidencialismo).

El estudio de casos representa un valiosísimo material bruto para construir perfiles y explorar la estructura de oportunidades de la oposición en diferentes contextos, pero se echa en falta una mayor ambición teórica y comparativa. Con la excepción de las interesantes aportaciones derivadas del trabajo de Blondel (1997), las compilaciones de Kolinsky (1987) y Helms (2008), o más recientemente los estudios empíricos de Garrizmann (2017) y Wegmann (2020), la sombra alargada de Dahl (1966) sigue estando presente como referente básico de los estudios comparativos sobre oposición.

Por otro lado, el volumen de trabajos y enfoques no se reparten de modo equilibrado entre las diferentes corrientes, ya que destaca de modo especial la f), es decir, el estudio de la oposición parlamentaria, que es con mucho el ámbito predominante.

Ello ha tenido como consecuencia que el tratamiento analítico que se da a la oposición política se ha caracterizado por una mirada institucionalista, no pocas ocasiones en conexión con los estudios de carácter jurídico.

Se puede afirmar que ha sido predominante el enfoque funcionalista e institucional clásico –con una influencia destacada de los estudios procedentes del derecho constitucional y parlamentario–, si bien hay que destacar la emergencia y paulatina extensión en la ciencia política de los enfoques renovadores propios del neoinstitucionalismo a partir de la década de los noventa del siglo pasado.

En cualquier caso, ya sea desde el institucionalismo clásico o el renovado, lo cierto es que esta visión se puede calificar de reduccionista y ha llevado a limitar el alcance de los temas de investigación y el propio del objeto de estudio. Como apuntan Brack y Weinblum (2011), la visión institucionalista ha excluido a otros actores y relaciones susceptibles de integración en la categoría de «oposición política», y ha reducido a un único escenario –el parlamento– las funciones y los roles de la oposición.

3. Sobre el concepto de oposición política

Por lo general los referentes clásicos no definen el concepto de oposición política o lo hacen de modo vago.

Es el caso, por ejemplo, de la propuesta de Dahl, quien entiende sencillamente que hay oposición cuando B se opone a la conducta del gobierno A. Con sus palabras:

Supongamos que A determina algún aspecto de la conducta del gobierno en un sistema político particular durante algún intervalo. [...] Supongamos que durante este intervalo B no puede determinar la conducta del gobierno; y que B se opone a la conducta del gobierno de A. Entonces ese B es lo que queremos decir con “una oposición” (Dahl, 1966b, p. xvii).

Dada esta conceptualización no es extraño que, para Dahl, la idea de oposición se vincule a las ideas genéricas de conflicto o contestación política.

En el mismo sentido, Ionescu y Madariaga (1968, p. 1) conciben la oposición política en términos laxos como la «contraparte dialéctica del poder... tanto de modo lógico como morfológico».

Como se puede advertir el tratamiento que se da al concepto es el de dependencia al tiempo que contrapunto del gobierno. La noción de oposición es «parasitaria» (Blondel, 1997, p. 465) de las ideas de gobierno y autoridad en el sentido de que la naturaleza de la oposición está vinculada a la naturaleza del gobierno o la autoridad a la que se opone, formando parte de una permanente dualidad gobierno-oposición.

En ocasiones la idea de oposición se asocia a otras categorías complejas como las de disenso o minoría, entre otras².

La idea de «disenso» es mucho más amplia que la de oposición política. El disenso apunta a toda forma de desacuerdo no necesariamente vertebrado por las instituciones sobre la base de algún tipo de división o conflicto, sin poner en cuestión la legitimidad ni las normas básicas de la comunidad política. Así lo señala, por ejemplo, De Vergottini (1979, p. 15) quien entiende que el disenso es «una oposición sólo potencial en el ámbito de ordenamientos políticamente homogéneos que imponen una concordancia general acerca de los principios constitucionales».

Por otra parte, los términos oposición y «minoría» tampoco son equivalentes, ya que la idea de oposición está en mayor medida vinculada al ámbito jurídico y político, mientras que la idea de minoría es más amplia, extendiéndose a ámbitos de tipo lingüístico, étnico, social o cultural (Sánchez Navarro, 1997). Pese a todo, en la arena parlamentaria ambos términos se usan en la práctica de modo intercambiable, ya que

toda minoría parlamentaria excluida del poder critica al gobierno con el propósito más o menos realista de poder reemplazarlo, o al menos de llegar a formar parte de una mayoría distinta. En consecuencia, los grupos minoritarios ejercen –en tanto no participen en una coalición formal o informal de gobierno, es decir, en tanto no pierdan su carácter de minoría– la función de oposición (Sánchez Navarro, 1997, p. 33).

En cualquier caso, la categoría de «oposición política» viene utilizándose principalmente con dos acepciones que encarnan dos perspectivas diferentes³:

i) La «perspectiva funcional», que se centra en los actores de la oposición y en sus comportamientos y actividades orientadas a controlar la acción gubernamental.

Según la misma, y siguiendo en este punto a López Aguilar, la oposición se concebiría como

aquella clase de actividad social dirigida a refutar, contradecir, limitar o controlar activamente el poder, con base en unos diferentes vectores valorativos, y con voluntad de asumir la dirección del proceso político colectivo. Si acentuamos la dimensión

² Un resumen de la discusión, con base en la literatura sobre el tema, acerca de las conexiones de la idea de oposición política con otras categorías de análisis y conceptos (como los de protesta, contestación política o desobediencia civil) se puede encontrar en la tesis doctoral de Mújica (2004).

³ Aunque pueda resultar tópico y ciertamente manido es oportuno reproducir aquí la definición de «oposición» que proporciona la RAE, ya que recoge dos acepciones de interés que se relacionan justamente con las dos perspectivas que contemplamos: por un lado, como «conjunto de grupos o partidos que en un país se oponen a la política del Gobierno o al poder establecido» (acepción 5) y, por otro, «en los cuerpos legislativos, minoría que habitualmente impugna las actuaciones y propuestas del Gobierno» (acepción 6).

subjetiva, llamamos Oposición a aquel sujeto político, agente o actor del proceso, que elabora y/o actúa una estrategia política en contradicción con otra que viene determinada por un sujeto antagónico, que en el marco del sistema detenta el poder directivo y/o ejecutivo (1991, p. 50).

De nuevo, se halla presente esa dependencia conceptual de la oposición, como contraparte de gobierno, en el marco de la dualidad gobierno-oposición.

ii) La «perspectiva institucional», que dirige la atención al lugar o escenario donde se practica la oposición.

Según una versión estrecha de esta perspectiva la oposición se vincularía a la oposición estrictamente parlamentaria. Pero si ampliamos el foco a una versión institucional más amplia, se pueden incluir otros «lugares» de oposición como, por ejemplo, los ámbitos subnacionales gubernamentales o parlamentarios en los Estados descentralizados, las organizaciones supranacionales (parlamento europeo) o, incluso, las coaliciones de gobierno. Ambas versiones, estrecha y amplia, descansan en la actualidad en los planteamientos típicos del neoinstitucionalismo y su interés por el estudio de las instituciones y la estructura de oportunidades de la acción política.

Si tomamos como base la esencia de lo que es la actividad opositora según los referentes clásicos mencionados (Dahl, Ionescu), esto es, su posicionamiento dialéctico y, además, hacemos abstracción del tipo de actores, funciones, actividades y escenarios de la oposición, se puede proponer una conceptualización sencilla, pero lo suficientemente inclusiva. En esencia, y siguiendo a Brack y Weinblum (2011, p. 74), por oposición política se entiende «un desacuerdo con el gobierno y sus políticas, la élite o el régimen político en su conjunto, expresado en la esfera pública, por un actor organizado a través de diferentes modos de acción».

Aunque inevitablemente genérica, podemos asumir de modo operativo esta propuesta por ser lo bastante inclusiva como para integrar las dos perspectivas mencionadas, aunque esté más próxima a la funcional. Tiene la ventaja, además, de que permite escapar del tradicional reduccionismo de la literatura sobre oposición política, mayoritariamente centrada en el estudio de la oposición parlamentaria, ya que da margen al tratamiento de otros tipos o variedades de oposición política.

4. Variedades y funciones de la oposición política: una radiografía de baja resolución

Aun a riesgo de simplificar en exceso, podemos situar las variedades de oposición política a lo largo de dos grandes ejes con dos polos extremos: por un lado, el eje oposición sistémica vs. oposición antisistema y, por otro, el eje oposición parlamentaria vs. oposición extraparlamentaria. Al entendimiento de ambos ejes se dedica el resto del apartado.

4.1 Oposición sistémica vs. oposición antisistema

Un primer eje es el que distingue convencionalmente entre «oposición sistémica» (también llamada «constitucional») y «oposición antisistema» («no constitucional» o «antirrégimen»).

La oposición sistémica suministra tanto la crítica como el control de la actividad gubernamental, así como una alternativa a su visión política, sin poner en cuestión los valores y reglas del juego propias del régimen político. La existencia de oposición

sistémica permite separar la crítica específica al gobierno de aquella crítica al régimen político en su conjunto. De hecho, la fortaleza de la oposición sistémica constituye un elemento clave de integración y canalización del descontento y una eventual oportunidad para la innovación política.

Como contrapunto a la oposición sistémica, los movimientos, grupos o partidos antisistema adoptan valores y modos de actuación que no aceptan las normas y estructuras de autoridad y cuestionan las reglas del juego del régimen político y, en no o pocas ocasiones, el propio orden socioeconómico.

En su análisis clásico de los rasgos del pluralismo polarizado, Sartori destaca que

un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone [...] un partido antisistema no cambiaría –aunque pudiera– el gobierno, sino el mismo sistema de gobierno. Su oposición no es una “oposición por cuestiones concretas” (tan poco lo es, que puede permitirse negociar sobre cuestiones concretas), sino una “oposición por principio”. Ni tampoco debería confundirse oposición «antisistema» con «extrasistema», ya que «un partido antisistema puede funcionar tanto desde dentro como desde fuera, mediante una sutil infiltración igual que mediante una obstrucción conspicua» (Sartori, 1980, pp. 168-169).

La utilización estratégica u oportunista de las estructuras de autoridad, o la eventual liza por el acceso al gobierno de los partidos antisistema serían solamente medios para deslegitimar el sistema político. La oposición antisistema es una oposición que no se identifica con el sistema político, que es ante todo «irresponsable» en el sentido de que sus «promesas no se prevé que se van a cumplir nunca» (Sartori, 1980, p. 176) y es todavía más irresponsable cuantas menos posibilidades tenga de llegar al gobierno.

No obstante, por paradójico que parezca, en no pocas ocasiones la oposición antisistema puede servir en última instancia de legitimación del sistema político al cumplir una función «tribunicia» expresión acuñada originalmente por Lavau (1981) en su estudio del papel del Partido Comunista Francés. La oposición antisistema cumpliría una función similar al del «tribuno de la plebe» que da voz, defiende e integra en el sistema a aquellos valores, ciudadanos y grupos sociales excluidos del mismo.

Muy próxima a la distinción entre oposición sistémica y antisistema, está la de «oposición leal» y «oposición desleal», según la propuesta de Linz (1989) en su análisis de los procesos de quiebra de las democracias.

Las oposiciones leales se caracterizan por la utilización de medios legales y no violentos de acceso al poder político institucional, asumiendo la derrota electoral, así como la sustitución de los gobernantes. La oposición desleal, en cambio, se implica en modos de actuación tendentes a desestabilizar y derribar el gobierno por medios ilícitos y en ocasiones violentos al no reconocer la legitimidad de los resultados electorales y gobiernos constituidos. Sin duda, podemos interpretar las categorías de leal-desleal como los polos de una escala o continuum en el que cabe identificar diferentes grados de deslealtad opositora en función de la intensidad y diversidad de los modos de actuación. De ahí que, por ejemplo, el autor entienda necesario utilizar la expresión de «oposición semileal»⁴.

⁴La misma idea subyacente de modular entre los polos de la escala sistema-antisistema se encuentra en la señera propuesta tipológica de Graham (1971). A partir de tres dimensiones del consenso hacia el

Por último, no hay que olvidar que la distinción entre oposición sistémica y antisistema posee una indudable carga normativa e ideológica. Forma parte habitual de la retórica y de las estrategias partidistas en la competición política. La utilización de la etiqueta «antisistema» –o «anticonstitucional»– funciona como modo de estigmatización del adversario en la liza política al que se le cuestiona la legitimidad de su discurso o acción política frente a lo que supuestamente debiera ser la «verdadera», «buena» o «legítima» oposición.

4.2. Oposición parlamentaria vs. oposición extraparlamentaria

Un segundo eje es el que diferencia entre oposición parlamentaria y oposición extraparlamentaria, si bien –como en el eje anterior– las fronteras entre ambas categorías son también permeables.

A pesar de la importancia de la oposición extraparlamentaria, lo cierto es que cuando se habla de oposición política en democracia el foco se pone en la oposición dentro del ámbito parlamentario. Como ya se ha señalado, la oposición parlamentaria ha sido tradicionalmente el principal objeto de estudio: analizar la oposición política ha sido casi equivalente a analizar la oposición parlamentaria.

Por «oposición parlamentaria» se entiende

una actividad dirigida a controlar la acción del gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo en base a una diversa trayectoria programática, y en vista a una futura sustitución del equipo gobernante [oposición-función], llevada a cabo por grupos parlamentarios minoritarios, colocados fuera de la mayoría del gobierno [oposición-organización] (De Vergottini, 1979, p. 7).

En el mismo sentido, la idea de oposición parlamentaria «identifica a determinados sujetos o actores excluidos del poder político gubernamental, que representan intereses, principios o valores distintos de los sustentados por la mayoría (parlamentaria y gubernamental, en los sistemas parlamentarios)» (Sánchez Navarro, 1997, p. 31). Obsérvese que, con otra terminología, nos encontramos de nuevo con la doble perspectiva o acepción, funcional e institucional, a la que aludíamos al referirnos al concepto de oposición en el apartado anterior.

¿A qué se dedica la oposición en el contexto parlamentario? ¿Cuáles son sus roles o funciones principales? Al margen de otras aproximaciones, podemos afirmar que la actividad de la oposición parlamentaria se sustenta esencialmente en dos grandes funciones: por un lado, la función de control al gobierno en sentido amplio, esto es, la supervisión y limitación del poder del gobierno, así como la influencia en la elaboración de políticas; y, por otro, la función de provisión de alternativas visibles al gobierno, esto es, alternativas a su visión política, acciones, a sus métodos y estrategias, personal político, etc.

La tabla 1 recoge algunas características de las funciones de los partidos de la oposición parlamentaria en su contraposición a los partidos de la oposición extraparlamentaria conforme a la propuesta de Franzmann (2009).

sistema político (fines, reglas de juego y resultados del sistema) distingue diferentes tipos de oposición política: intrapartidista, constitucional, de método, de conciencia, finalista, simbiótica y anómica. Quizás consciente del barroquismo taxonómico y los límites porosos entre categorías, Graham agrupa dichos tipos en tres categorías generales en función de los distintos grados o niveles de consenso hacia el sistema político: oposición «legítima», oposición «contestataria» y oposición «revolucionaria».

Obsérvese que se incluye en ella una función adicional: la de crítica al gobierno. No obstante, aunque muy importante, no se trataría de una función sustantiva o diferencial, sino más bien transversal a ambas. Esto es, la crítica al gobierno, que pasa por ser otra función convencional de la oposición en la literatura sobre el tema, se puede interpretar como un conjunto de actividades implícitas, transversales e integradas tanto en la función de control como en la función de provisión de alternativas.

Tabla 1.

Funciones de la oposición partidista parlamentaria y extraparlamentaria

	<i>Oposición parlamentaria</i>	<i>Oposición extraparlamentaria</i>
<i>Alternativa de personal político</i>	Alternativa permanente (p.e. «gabinete en la sombra») y voto de no-confianza	Futura alternativa de personal para todos los partidos parlamentarios
<i>Alternativa de temas y de soluciones a los problemas</i>	Depende del sistema de comisiones y de la organización del partido	Depende de la organización del partido
<i>Control</i>	Depende del sistema de comisiones y la constitución; influencia potencial durante el proceso de formulación de políticas y elaboración legislativa	Solo control de los productos y resultados de las políticas públicas
<i>Crítica</i>	Depende de los recursos para la comunicación y de las oportunidades parlamentarias para las interpelaciones	Depende de los recursos para la comunicación (pero es de la mayor importancia)
<i>La élite partidista es responsable ante...</i>	Las corrientes y facciones del partido y la militancia	Militancia

Fuente: elaboración a partir de Franzmann (2019, p. 335).

Lógicamente en el cumplimiento de estas dos macrofunciones se despliegan numerosas tareas de diverso tipo, unas más generales, otras más concretas: desde aquéllas relacionadas con la exposición crítica de las políticas y actuaciones del gobierno ante la opinión pública, la representación, agregación y movilización de intereses (Sartori, 1966), la alimentación de la controversia en el debate legislativo, la formulación de propuestas en torno a políticas públicas, hasta las tareas de reclutamiento de líderes y personal político.

Es un lugar común entender que la naturaleza y tareas de la oposición parlamentaria se encuentran estrechamente relacionadas con los sistemas de gobierno. Desde el punto de vista de su institucionalización en el nivel constitucional se pueden distinguir cinco modelos de oposición (Helms, 2014, p. 25): modelo de oposición centrada en el parlamento sin mecanismos de veto y/o cogobierno para los partidos minoritarios (Reino Unido); modelos de oposición centrada en el parlamento con mecanismos de veto y/o cogobierno para los partidos minoritarios (Alemania); modelo de oposición en el sistema semipresidencialista (Francia); modelo de oposición en el sistema presidencialista de separación de poderes (Estados Unidos); y modelo de oposición con dispositivos amplios de democracia directa (Suiza).

Sin entrar a abordar cada uno de estos modelos, y con independencia del sistema concreto de gobierno, lo cierto es que la actividad opositora es una actividad relacional no homogénea que no sólo tiene que ver con los partidos de la oposición (al gobierno) en sentido estricto, o con el partido más grande o con mayor peso en la cámara (la Oposición, que a veces se indica con mayúscula).

No es extraño, por ejemplo, encontrar partidos que son socios parlamentarios o forman parte de una coalición de gobierno que tienen una gran capacidad de veto o «chantaje» (como diría Sartori) en caso de conflicto entre preferencias o estrategias políticas. Incluso dentro del propio partido gubernamental es posible identificar pautas de oposición como resultado de la vulnerabilidad y dependencia que eventualmente pueda tener de los apoyos de miembros o corrientes internas de su partido. Asimismo, un elemento importante, que es objeto de debate, es si considerar oposición parlamentaria o no a aquellas fracciones, partidos o miembros de la asamblea parlamentaria que, aunque no forman parte del gobierno o su coalición, ayudan o son importantes –a veces decisivos– para mantenerlo.

De hecho, la oposición parlamentaria se puede expresar en una gran variedad de «modos de relación» en los regímenes democráticos (véase Norton, 2008 con base en King, 1976):

- a) «modo oposición» en sentido estricto, que es propio de los sistemas mayoritarios tipo Westminster y se caracteriza por el conflicto entre gobierno y partidos de la oposición;
- b) «modo interpartidista» de oposición, que pone el foco en el conflicto que se da entre partidos «desde dentro», como puede ser el caso de una coalición;
- c) «modo intrapartidista» de oposición, que se presenta también «desde dentro» pero entre tendencias, corrientes, facciones o clientelas más o menos estables del partido y no siempre respaldadas por la dirección del mismo;
- d) «modo no partidista», que comprende agrupaciones parlamentarias sin una estructura oficial y que operan al margen de los partidos sobre la base de perfiles o intereses compartidos⁵; y
- e) «modo consensual» («*cross-party opposition*»), típico de los países escandinavos y otras democracias del «modelo consociacional» (Lijphart, 2000) en las que se dan prácticas habituales de trabajo encaminadas a alcanzar acuerdos amplios entre partidos de la oposición y gobierno para la elaboración de políticas públicas específicas⁶.

Mayores problemas de delimitación conceptual tiene la «oposición extraparlamentaria».

⁵Es el caso, por ejemplo, de los *All-Party Parliamentary Groups* (APPGs). Se trata de agrupaciones impulsadas por miembros del parlamento «que no forman parte de la estructura parlamentaria oficial, pero disfrutan de algún reconocimiento institucional -hay un registro de su existencia y pueden utilizar espacios de los comités- y atraen miembros de todos los partidos políticos» (Norton, 2008, p. 241). Las APPGs pueden implicar también en sus actividades a individuos u organizaciones externos al parlamento. Se pueden especializar bien por países o bien por temas. Estos últimos que pueden ser tan diversos como el problema de la obesidad, el bienestar animal, el autismo, las apuestas, los crímenes de guerra, etc. Si alguna agrupación logra cierta visibilidad o reputación es probable que entren en conflicto con determinadas políticas gubernamentales. En enero de 2022 había más de 350 APPGs registradas. Véase: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/registers-of-interests/register-of-all-party-party-parliamentary-groups/>

⁶ En el modo consensual, «los partidos de la oposición actúan no tanto como jugadores con veto sino como actores persuasivos en un proceso consensual. Los partidos de la oposición están en contra, por supuesto, de que el gobierno siga gobernando –y buscan sustituirlo en las próximas elecciones–, pero no se oponen necesariamente a medidas concretas y desean –o son invitados– a ejercer un papel en el desarrollo de esas medidas» (Norton, 2008, p. 246).

Aunque la expresión «oposición extraparlamentaria» se vinculó inicialmente a los movimientos estudiantiles de contestación y protesta de mediados de los sesenta del siglo pasado en algunos países occidentales, lo cierto es que se ha ampliado su uso y aplicación como categoría de análisis más allá de sus orígenes (Kolinsky, 1987). Ello ha tenido como consecuencia que en la actualidad las fronteras entre las categorías de oposición parlamentaria y extraparlamentaria sean porosas.

Como sabemos, los grupos de la oposición parlamentaria generan conexiones y ramificaciones complejas con asociaciones, grupos y organizaciones de la sociedad civil y, además, los partidos se implican no pocas veces en actuaciones extraparlamentarias de todo tipo contra el gobierno: la opción de los tribunales y la judicialización del conflicto, la movilización de los medios y la opinión pública, el despertar de la «calle», el impulso de un referéndum, etc.

Al fin y al cabo, la vitalidad de la oposición política en las democracias depende en buena medida de la participación y la amplia difusión de los lugares de oposición. Como señala Pasquino, «el arraigo social de la oposición constituye la condición previa para su arraigo institucional; y, a su vez, el arraigo institucional refuerza el de índole social» (1998, p. 54). Conviene, pues, tener presente la diferencia entre los grupos y partidos parlamentarios que actúan también de forma significativa fuera de la arena parlamentaria, y grupos y organizaciones de oposición extraparlamentaria en sentido estricto.

El mapa de actores que pueden formar parte de la oposición extraparlamentaria es ciertamente heterogéneo y de geometría variable, cuya configuración particular está muy ligada a las singularidades nacionales.

En cualquier caso, y sin ánimo exhaustivo, podemos mencionar algunos de ellos: a) partidos políticos que no han alcanzado representación parlamentaria o que poseen cuotas residuales de poder político institucionalizado; b) los movimientos sociales tradicionales (feminismo, ecologismo) y nuevos movimientos sociales (15-M, antiglobalización, LGTBI, cambio climático) en los que cabe integrar los grupos de «promoción de causas»⁷; c) los grupos de interés o de «defensa global de intereses» (sindicatos, organizaciones empresariales) que no pocas veces entran conflicto con la dirección gubernamental e impulsan una oposición social a determinadas políticas públicas; d) grupos de presión y asociaciones orientadas a promover temas o *issues* específicos (pensionistas, consumidores, agricultores, corporaciones sectoriales); y e) los medios de comunicación y también los líderes sociales de oposición en virtud de su capacidad para personalizar y hacer visibles temas, problemas y conflictos en la opinión pública.

La valoración de la multiplicidad de factores que influyen en el peso e importancia de la actividad opositora de estos movimientos y grupos y la casuística de sus modos de actuación –sean directos sobre el poder político gubernamental o indirectos sobre la opinión pública–, escapan con mucho el espacio de este trabajo. En cualquier caso, parece evidente que una distinción fundamental es la que se da entre aquellos actores que pretenden canalizar el conflicto social ejerciendo su presión sobre el parlamento y otras instancias de autoridad, de aquellos otros que no reconocen, ignoran o emplean rutas ajenas a la arena parlamentaria y, en ocasiones, al propio régimen en línea con planteamientos antisistema.

⁷ Como bien sabemos de los trabajos integrados en la literatura sobre grupos de presión, no es fácil delimitar una frontera precisa entre grupos de promoción de causas y grupos de defensa de intereses.

5. Revisitando el trabajo pionero de Dahl y más allá

Hasta la fecha el trabajo teóricamente más ambicioso sobre oposición política en las democracias sigue siendo la obra clásica editada por Dahl (1966). Al margen de los diferentes estudios de caso, en ella utiliza un amplio arsenal de criterios, tanto empíricos como normativos, y de factores condicionantes del papel y la fortaleza de la oposición política en los sistemas democráticos.

En primer lugar, propone seis «criterios de diferenciación» a modo de esquema para clasificar los diferentes «modelos de oposición»: a) cohesión de los partidos u otros opositores políticos, susceptible de evaluación a partir de su número, unidad interna, formato del sistema de partidos, etc.; b) competitividad o el «modo en que las ganancias y pérdidas de los opositores políticos en las elecciones y en el parlamento están relacionados» (Dahl, 1966a, p. 336); c) los lugares o escenarios donde se sustancia de modo predominante el conflicto gobierno-oposición, ya sea en la liza electoral local, regional o nacional, en la asamblea parlamentaria, en los medios de comunicación, en la movilización callejera, etc.; d) la identificabilidad o carácter distintivo de la oposición política (grado de notoriedad)⁸; e) Los fines u objetivos a medio-largo plazo (estos es, oposición al gobierno, al equipo de gobierno, al régimen político en su conjunto, al sistema socioeconómico, etc.); f) las estrategias (medios de actuación de los que se vale la oposición).

En segundo lugar, y en conexión con estos criterios, Dahl destaca diversas condiciones que ayudan a entender la variabilidad de los modelos de oposición. Las cinco «condiciones primarias» serían, en esencia: la estructura constitucional y el sistema electoral, las orientaciones básicas de la cultura política compartida por los ciudadanos, las subculturas específicas de la oposición, el nivel de descontento social hacia el gobierno, y las *cleavages* políticas derivadas las diferencias económicas y sociales. Asimismo, habría que considerar también dos factores intervinientes: «las pautas específicas de división, conflicto y consenso en las actitudes y opiniones, y el grado de polarización» (Dahl, 1966d, p. 348).

Por si fuera poco, Dahl introduce, en tercer lugar, ocho criterios normativos a modo de estándares de relevancia para juzgar los modelos de oposición, los cuales están estrechamente relacionados con su concepción teórica de la poliarquía⁹.

La contribución de Dahl ha sido criticada, con razón, por la complejidad o, incluso, barroquismo que presenta y porque no distingue entre actores e instituciones. Asimismo, ha sido criticada por el hecho de que algunos factores que describe son imprecisos, se solapan y, en ocasiones, se confunden en ellos causas y efectos.

⁸El grado de distintividad de la oposición varía a lo largo de una escala en la que podemos situar a sistemas en los que los actores de la oposición gozan de gran reconocimiento o notoriedad (la Oposición con mayúsculas) y en el otro polo hay sistemas en los que gobierno y oposición son prácticamente indistinguibles

⁹Lo ocho criterios son los siguientes (Dahl, 1966d): a) libertad de pensamiento y expresión, incluyendo oportunidades para que las minorías puedan disentir y que se conozcan sus perspectivas sus visiones entre ciudadanos y decisores público; b) oportunidades para la participación de los ciudadanos en la vida política; c) control sobre las decisiones del gobierno por parte de una mayoría o minoría de ciudadanos, votantes o electos cuando se presenta un conflicto político; d) racionalidad en la deliberación política y la toma de decisiones, en el sentido de que se comprenden por los líderes y ciudadanos los temas, objetivos y medios; e) consenso en la deliberación política y la toma de decisiones, en el sentido de que las soluciones que se alcancen minimizarán el rechazo de las minorías perdedoras y se ampliará el número de ciudadanos cuyos objetivos ha sido alcanzados de modo satisfactorio; f) gestión pacífica de conflictos y minimización de la violencia política; g) resolución urgente y adopción satisfactoria de decisión ante problemas públicos que se consideran importantes por una proporción sustancial de ciudadanos y líderes; y h) amplia confianza en la lealtad hacia el régimen político democrático y constitucional.

Como, por ejemplo, que las «estrategias» de la oposición pueden ser en parte la causa de su «distintividad» (Garritzmann, 2017, p. 6).

También se ha puesto en evidencia la dificultad que tiene de aplicación empírica y comparativa. Su aportación no proporciona ni una clasificación donde situar a las diferentes oposiciones de los diferentes países, ni tampoco una tipología, ya que los «criterios de diferenciación» y condiciones no aparecen claramente articulados.

Pero también es cierto que la aportación dahliana es notable por la variedad de temas y dimensiones que incorpora, así como por su valor como esquema comprensivo y sistemático para el análisis de la oposición. Aunque presenta sus limitaciones para ser aplicada en estudios comparativos, su construcción teórica resulta de gran utilidad para comprender muy diversos elementos de la estructura de oportunidades de las oposiciones en ámbitos nacionales.

Casi desde su publicación ha servido de referente habitual para la investigación y de base e inspiración a aportaciones más acotadas y estudios de caso (Helms, 2004; Kolinsky, 1987; Kaiser, 2008), aunque –como ya se ha mencionado– las aportaciones teóricas novedosas y los estudios empíricos de tipo comparativo están prácticamente ausentes con algunas excepciones¹⁰.

Una excepción es el trabajo de Blondel (1997) que, partiendo de una crítica exhaustiva a diversos planteamientos de la propuesta dahliana, acaba por agrupar y simplificar sus «criterios de diferenciación». De hecho, construye una tipología sencilla centrándose en los actores de la oposición parlamentaria, más que en las instituciones, sobre la base de únicamente dos criterios: a) la distancia entre los objetivos de la oposición y del gobierno, b) la fortaleza relativa de los actores que integran la oposición (Blondel, 1997, pp. 470-474). Probablemente es también criticable que la tipología simplifica en extremo el planteamiento de Dahl y no hace justicia de la riqueza de matices de sus «criterios».

Otra excepción es la interesante propuesta politológica de Helms (2008) que, si bien incluye algunos factores específicos de la oposición institucional parlamentaria, parece claramente deudora –después de más de cuatro décadas– de la contribución pionera de Dahl. Helms se pregunta sobre cuáles son los «parámetros estructurales» que modelan la oposición parlamentaria y su margen de maniobra en el proceso democrático.

Tabla 2.

Parámetros estructurales que afectan a la oposición parlamentaria

Factores institucionales no parlamentarios	Factores institucionales parlamentarios	Factores societales
Sistema de partidos y estructura de la competición Sistema electoral Modo de financiación de los partidos	Preguntas e interpelaciones Voto de no confianza o censura Fijación de la agenda parlamentaria Otros factores: existencia de un tribunal constitucional, de leyes que puedan ser invocadas por la	Principales <i>cleavages</i> sociales que estructuran el espacio político Demandas sociales y estrategias partidistas

¹⁰Deben destacarse también como excepciones relativamente recientes los trabajos empíricos y comparativos Garritzmann (2017) y Wegmann (2020) sobre los incentivos y oportunidades institucionales de las oposiciones parlamentarias, los cuales son poco conocidos y a los que se aludirá en el próximo apartado.

	minoría, del referéndum y su frecuencia de uso...	Parámetros culturales y convenciones relativas al eje cooperación-conflicto
--	---	---

Fuente: elaboración propia a partir de Helms (2008).

En la Tabla 2 se resumen dichos parámetros agrupándolos en factores institucionales y no institucionales siguiendo la propuesta original de Helms. No obstante, hemos reelaborado dicha propuesta y añadido la distinción entre factores institucionales parlamentarios (o del «entorno interno» de la oposición) y factores institucionales no parlamentarios (o del «entorno externo»), que nos servirá de guía en el próximo apartado.

Obsérvese que, tanto los factores institucionales no parlamentarios como los factores societales, guardan relación con la obra dahliana y, en concreto, con los criterios de diferenciación de los modelos de oposición.

6. La estructura de oportunidades de la oposición parlamentaria

La bien conocida tesis del declive de los parlamentos en el mundo actual ha ido conduciendo a la percepción de que el parlamento y con él la oposición parlamentaria tienen un papel cada vez menos relevante en la gobernanza democrática. No obstante, los pocos estudios de naturaleza empírica y comparativa sobre oposición apuntan en la dirección de que el parlamento continúa siendo una arena fundamental de escenificación del conflicto político y que el estatus de la oposición parlamentaria no es ni mucho menos marginal.

No resulta extraño que, con unas u otras formulaciones, la pregunta clave de investigación que ha suscitado mayor interés en relación con la oposición parlamentaria haya sido: ¿de qué depende el poder de la oposición parlamentaria? Dicho con otros términos, ¿cuáles son los factores que marcan la diferencia en la capacidad de influencia o impacto de la oposición?

La actuación de la oposición parlamentaria se encuentra vinculada a un entorno específico, un «entorno de la oposición» podemos decir, que induce una determinada estructura de oportunidades. La estructura de oportunidades enmarca las posibilidades actuación de la oposición ya que impone una «selección estratégica» (Blaskar, 1998), que favorece a unas estrategias de la oposición en mayor medida que a otras. Ello no quiere decir, por supuesto, que determinen de forma directa los resultados, sino que únicamente definen el abanico de opciones y estrategias posibles. Aunque dicha estructura condiciona sustancialmente su comportamiento, ello no tiene por qué impedir, sin embargo, que la oposición la aproveche a su favor, intentando así potenciar su autonomía e incrementar el quantum de su influencia política. En este sentido, el entorno proporciona límites y amenazas, al tiempo que recursos potenciales a la oposición.

El entorno de la oposición estará integrado por un conglomerado muy numeroso de factores (institucionales, de la dinámica política, sociales...), ponderables en cada caso concreto y de carácter contingente. Resultan difícilmente aprehensibles sin acudir al terreno empírico. Calibrar el impacto de la oposición es, pues, un problema complejo que no tiene fácil solución si se plantea en términos abstractos, sin hacer referencia a qué oposición, en qué circunstancias concretas y el ámbito donde se desarrolla su impacto.

Una aproximación operativa al análisis de la estructura de oportunidades de la oposición parlamentaria es el instrumento propuesto por el informe de la Comisión

Venecia (2019), que contempla un conjunto de parámetros sobre las relaciones entre mayoría parlamentaria y oposición en los sistemas democráticos.

Se trata de un *check-list* ciertamente exhaustivo que aborda los derechos y responsabilidades de la oposición agrupados en diez dimensiones o parámetros, los cuales se desglosan a su vez en preguntas concretas a modo de indicadores clave para la verificación de cada parámetro (véase un resumen en la Tabla 3).

Tabla 3.

Un *check-list* de las oportunidades institucionales de la oposición parlamentaria

PARÁMETROS	PREGUNTAS-INDICADORES CLAVE
<i>Estatus jurídico de la oposición</i>	¿Se garantizan los derechos de la oposición a nivel constitucional, a nivel legislativo y/o a nivel reglamentario? ¿Cómo se adoptan las regulaciones? ¿Qué papel juega la costumbre parlamentaria/constitucional en los procedimientos parlamentarios?
<i>Grupos mayoritarios y minoritarios en el parlamento</i>	¿Existe alguna diferencia entre el estatuto de los parlamentarios de la oposición y los de la mayoría? ¿Cuántos parlamentarios pueden formar un grupo que tenga un estatuto especial? ¿Hay alguna obligación de los parlamentarios de adscribirse a alguno de estos grupos? ¿Se rigen los grupos por sí mismos o hay reglas externas? ¿Pueden recibir recursos humanos y financieros adicionales? ¿Es posible para un parlamentario cambiar su lealtad política o votar contra la línea del partido sin perder el mandato? ¿Es posible privar el mandato de un parlamentario por una falta específica o por incompatibilidad? ¿Se puede privar el mandato por incumplimiento de sus tareas o ausencia injustificada?
<i>Debates parlamentarios</i>	¿Son accesibles los debates para la prensa y el público en general? ¿Cuántos parlamentarios y grupos deben participar en el debate y la votación? ¿Cómo se cuentan los votos? ¿Cuánto tiempo debe asignarse a las consultas públicas y a la preparación de un debate plenario? ¿Cómo puede el público, los actores interesados, los expertos y los testigos participar en los debates parlamentarios?
<i>Cargos del parlamento</i>	¿Cómo se nombran los cargos de responsabilidad? ¿Cómo se designa y administra al personal del parlamento? ¿Qué papel juegan los comités o comisiones permanentes en la elaboración de leyes y en otros procedimientos parlamentarios?
<i>Participación de la oposición en la elaboración de leyes</i>	¿Puede la oposición convocar una sesión extraordinaria del parlamento? ¿Qué papel juega en la preparación del orden del día para una próxima sesión? ¿Tiene el derecho de presentar iniciativas legislativas? ¿Es posible que la oposición o la mayoría añadan de manera urgente un punto en el orden del día, en el curso de una sesión? ¿Cómo se distribuye el tiempo de intervención oral en el debate plenario? ¿Es posible reducir el tiempo de intervención oral o retirarlo por completo? ¿Por quién? ¿Quién puede presentar enmiendas y cuáles son las posibles limitaciones a este derecho? ¿Qué proyectos de ley requieren una mayoría cualificada? ¿Es posible que la oposición inicie un referéndum o se oponga a uno? ¿Puede la oposición impugnar la constitucionalidad de una ley o un proyecto de ley?
<i>Legislación a iniciativa del gobierno</i>	¿Cuáles son los mecanismos de control parlamentario de la iniciativa legislativa gubernamental? (legislación por decretos del gobierno, legislación delegada y situaciones de emergencia)
<i>Participación en el control parlamentario del poder ejecutivo</i>	¿Qué modalidades hay de informes regulares por parte ejecutivo ante el pleno del parlamento? ¿Cómo puede la oposición obtener respuestas de los órganos estatales y unidades administrativas fuera del mecanismo regular de informes? ¿Se puede iniciar una moción de censura? ¿Y un procedimiento de juicio político contra un cargo público? ¿Cómo se crean las comisiones de investigación y cómo puede participar la oposición en sus tareas? ¿Cuáles son los poderes y el resultado de la investigación y cómo puede influir la oposición en ellos?
<i>Nombramiento de altos cargos</i>	¿Cómo participa la oposición en el nombramiento de altos cargos que no pertenecen al Gobierno? ¿Cómo evitar bloqueos (<i>dead-locks</i>) en los procedimientos de nombramiento?
<i>Inmunidades parlamentarias</i>	¿Cuál es el alcance de la inmunidad de los parlamentarios por sus tareas? ¿Quién puede retirar -y cómo- la inmunidad de un parlamentario?
<i>Resolución de disputas</i>	¿Quién puede examinar las infracciones éticas cometidas por los parlamentarios? ¿Cómo se resuelven las disputas entre grupos parlamentarios?

Fuente: elaboración a partir de Venice Commission (2019).

Aunque eminentemente descriptivo y normativo, el instrumento es de utilidad como punto de partida para evaluar y plantear recomendaciones acerca del estatus jurídico-político de la oposición en los regímenes democráticos y, en particular, en las democracias débiles o vulnerables. En este sentido, resulta de interés para «identificar debilidades en las regulaciones nacionales» en relación con los procedimientos y prácticas parlamentarias. No obstante, la Comisión destaca que las normas y regulaciones no bastan, ya que «incluso si se establecen de manera formal todos los mecanismos legales recomendados, esto no garantiza que el régimen respectivo sea necesariamente democrático. En ausencia de un pluralismo político genuino (que incluye la existencia de partidos políticos independientes y con la suficiente solidez, medios de comunicación libres, elecciones justas, una sociedad civil fuerte, etc.), las garantías legales para la oposición en el Parlamento seguirán siendo letra muerta» (Comisión Venecia, 2019, p. 4).

6.1. El entorno institucional «interno»

Más allá del *check-list* de la Comisión Venecia, y si centramos la atención en primer lugar en el entorno institucional «interno», esto es, en aquellas instituciones que pueden ofrecer oportunidades internas a la oposición —ámbito éste hay algunos estudios recientes y globales de carácter empírico—, podemos destacar algunos factores o variables relevantes.

La Tabla 4 sintetiza las variables principales de carácter interno que se consideran en los estudios de Garritzmann (2017) y Wegmann (2020)¹¹.

Tabla 4.
El poder de la oposición parlamentaria

<i>Poder de iniciativa</i>	<i>Poder de debate</i>	<i>Poder de veto</i>
Proposiciones de ley Fijación de la agenda	Preguntas e interpelaciones Enmiendas Sistema de comisiones (estructura y procedimiento)	Poder del ejecutivo Referéndum

Fuente: elaboración a partir de Wegmann (2020) y Garritzmann (2017).

Como se puede observar, los factores están agrupados siguiendo el criterio de las «etapas» del proceso político-legislativo (Wegmann, 2020).

En primer lugar, el «poder de iniciativa» se refiere al poder de la oposición para la introducción de propuestas legislativas y su influencia en la agenda parlamentaria, así como en la selección y formato de las propuestas políticas que se van a votar. Entre otros aspectos, si el gobierno fija la agenda en solitario o la oposición participa en ello, si hay limitaciones a las proposiciones de ley o alternativas de la oposición, relacionadas, por ejemplo, con restricciones financieras o previsiones de gasto, o si el gobierno tiene poder de reducir los intentos de obstrucción de la oposición.

En segundo lugar, el «poder de debate» de la oposición se relaciona con elementos y posibilidades de actuación como, entre otras, las interpelaciones y preguntas escritas (tiempo disponible para contestar a las mismas, por ejemplo), las

¹¹Ambos estudios centran su atención en la estructura de oportunidades de la oposición parlamentaria a partir del análisis cuantitativo y comparativo de las instituciones y procedimientos parlamentarios de las cámaras legislativas de 21 países en el caso de Garritzmann (2017) y de 54 países en el caso de Wegmann (2020).

preguntas orales¹² (la posibilidad de debatir sobre las preguntas, la posibilidad de preguntar espontáneamente e incluso la posibilidad de debatir sobre preguntas espontáneas), las enmiendas (la existencia de mayores o menores limitaciones a su presentación), el sistema de comisiones parlamentarias (su mayor o menor fortaleza susceptible de medición por su número, tamaño, personal, si son reflejo o no de la estructura ministerial) y las oportunidades de la oposición dentro de las comisiones (como, por ejemplo, la asignación proporcional de puestos en las comisiones en función de los escaños, si existe la oportunidad de publicar informes finales para las minorías, si las comisiones se reúnen en sesión pública o a puerta cerrada, etc.).

Por último, el «poder de veto» alude a la capacidad del ejecutivo –y en qué grado– para hacer uso de la vía del decreto y para vetar una proposición de ley; así como la capacidad de la oposición para impulsar un referéndum.

Sin entrar en los detalles relativos a la operativización de variables y análisis cuantitativo de datos, lo cierto es que el poder de la oposición se acaba midiendo, en el caso de Garrizman (2017), a través de un índice sintético: el «índice del poder de la oposición» («*opposition power index*»). Los resultados de dicho índice apuntan de forma concluyente –para el caso de los países europeos– a que cuatro países del Sur de Europa (Francia, Portugal, Grecia y España) son los sistemas que menos oportunidades ofrecen a la oposición parlamentaria: entre 0,3 y 0,4 puntos en el índice. En cambio, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) ofrecen a la oposición parlamentaria mayor poder y oportunidades, con índices entre 0,8 y 0,9 puntos.

Con criterios metodológicos distintos, el más reciente índice del poder de la oposición de Wegman (2020) –el «*policy-making power of opposition players index*»– que incluye muchos más casos que el Garrizmann, llega también al mismo resultado. No obstante, hay que señalar que la variabilidad del índice entre cámaras legislativas y países del conjunto de la muestra mundial es muy grande: 44 de los 54 países estudiados se agrupan en el intervalo amplio entre 0,4 y 0,8 puntos en el índice. Con carácter general, la media más alta del índice de poder de la oposición corresponde a los países europeos y la media más baja a los países asiáticos. Entre ambos grupos de países se sitúan los países americanos y africanos con índices también más bajos que los europeos.

Así pues, al contrario de lo que tradicionalmente sugiere la literatura sobre modelos de democracia, las diferencias en la estructura de oportunidades y el poder de la oposición parlamentaria no descansan en la distinción entre países de democracia mayoritaria tipo Westminster y países de democracia consociacional (Lijphart, 2000), sino en la distinción entre países del Norte y Sur de Europa.

Tampoco los países de democracia mayoritaria tipo Westminster tienen puntuaciones muy bajas en el índice, sino que se sitúan más bien en lugares en torno a la media o ligeramente por debajo. No existe en ellos, ni mucho menos, una oposición devaluada, como a veces se ha subrayado. Ello puede deberse a que en estos países «las oposiciones son muy visibles y nítidamente reconocibles como contraparte del gobierno, pueden expresar alternativas con fuerza y asegurarse niveles altos de publicidad» (Garrizmann, 2017, p. 18), aunque sin duda no tienen importantes capacidades de control de la acción del gobierno.

¹²Uno de los índices más interesantes que se han utilizado para medir diferentes aspectos de la variable «preguntas orales» (como, por ejemplo, frecuencia de las preguntas, posibilidad de hacer preguntas espontáneas, tiempo de las intervenciones, etc.) es el llamado «índice de confrontación» de Russo y Wiberg (2010).

Obviamente los factores que señalamos guardan relación con las funciones generales que atribuíamos a la oposición parlamentaria en el apartado 4.1., esto es, algunos de ellos están en mayor medida relacionados con la función de control del gobierno y otros con la función de provisión de alternativas visibles al mismo. En tal sentido, Garrizmann (2017) sugiere también la interesante hipótesis de que algunos sistemas políticos descansan en instituciones que ofrecen a las oposiciones parlamentarias mayores oportunidades para controlar el poder del gobierno, mientras que otros sistemas favorecen en mayor medida la provisión de alternativas.

En todo caso, conviene no olvidar que ambas funciones pueden solaparse y su puesta en práctica no está exenta de tensiones. No pocas veces los actores de la oposición exhiben comportamientos contradictorios y buscan concesiones o soluciones de compromiso a la hora de buscar un equilibrio entre dichas funciones. También hay que tener presente, con Norton (2008), que los partidos de la oposición suelen ser más eficaces en su papel de exponer al gobierno a la supervisión y el cuestionamiento público, pero no tanto a la hora de influir en los resultados de la elaboración legislativa y contribuir al diseño de políticas públicas.

6.2. El entorno institucional «externo»

Por lo que se refiere a los factores o variables del entorno institucional «externo» de la oposición parlamentaria destacamos de modo especial el sistema electoral.

Sin entrar a considerar el papel relevante del sistema de partidos y su formato, cabría esperar que los sistemas electorales proporcionales favorecerían en mayor medida la fragmentación parlamentaria que los sistemas electorales mayoritarios. Dicha fragmentación se traduciría en reglas y procedimientos que reflejarían esa dispersión del poder en la asamblea, lo que concedería mayor poder a los actores de la oposición.

Y, en efecto, parece que así es. Los resultados empíricos parecen apoyar, al menos parcialmente, esta idea: los países con sistemas proporcionales otorgan más poder político a los actores de la oposición en comparación con los países con sistemas electorales mayoritarios, pero en menor medida que aquellos países que tienen sistemas mixtos (Wegman, 2020, p. 17).

Sin embargo, y por sorprendente que pueda parecer, otros factores o variables que tradicionalmente son importantes en la literatura sobre oposición parlamentaria, como el sistema de gobierno (parlamentario, presidencial, semipresidencial) o el tamaño de la asamblea no parecen explicar ni tener un efecto significativo sobre la «oposición efectiva» –por utilizar la expresión de Altman y Pérez-Liñán (1999)–.

Se puede comprobar que existe una gran variabilidad en la fortaleza de las oposiciones en cuanto a oportunidades de influencia en la elaboración legislativa y en el control del gobierno; variabilidad que se da dentro de cada sistema de gobierno y también entre cámaras legislativas de diverso tamaño. En cambio, factores aparentemente menos señalados como la fragmentación religiosa o la región de pertenencia (Wegman, 2020, p. 19) presentan una correlación positiva con el poder efectivo de la oposición parlamentaria.

No menos sorprendente es la práctica ausencia de cualquier análisis mediamente riguroso del papel que juegan los liderazgos y portavoces de la oposición, a pesar de su indudable importancia en el escenario de creciente personalización de la política democrática (McAllister, 2007). Existe la percepción generalizada de que el liderazgo político constituye una de mejores garantías de éxito

a la hora de desplegar estrategias de dirección política, de persuadir a la opinión pública, de buscar de recursos y apoyos y, en definitiva, de competir en la liza política y electoral.

Tanto en el discurso político como académico se entiende que los líderes desempeñan funciones esenciales en las democracias (Natera, 2014): proporcionan rumbo, impulso, dirección y, sobre todo, «sentido» –mediante la incorporación de valores– a las estructuras políticas; desempeñan un papel muy significado en la comunicación política y la vertebración de la opinión pública; y contribuyen decisivamente a la persuasión y/o movilización no solo a su equipo de fieles o afines sino también a sus competidores y a la opinión pública en torno a valores, proyectos o estrategias. La importancia del liderazgo se revela, además, porque en no pocas ocasiones los líderes de la oposición se convierten en agentes simplificadores de la complejidad de lo político: encarnan temas, problemas o conflictos y sintetizan la representación de algunas demandas e intereses de tal forma que sean asimilables por los ciudadanos.

Queda mucho, pues, por dilucidar acerca de los factores (en especial, los propios del entorno institucional «externo») que conforman la estructura de oportunidades y que ejercen un impacto en el poder de la oposición parlamentaria.

La naturaleza de la oposición es, pues, multifacética. La pluralidad de modos de relación en que se despliega la actividad opositora y esa diversidad de incentivos institucionales existentes ponen de manifiesto que el parlamento «es algo más que un órgano ineficaz establecido para entablar conflicto con el ejecutivo» (Norton, 2008, p. 242), al contrario de lo que sugieren las visiones más descarnadas acerca del declive de los parlamentos en la actual política democrática.

7. Concluyendo: hacia una concepción ampliada de la oposición política

Del recorrido trazado en las páginas precedentes podemos derivar algunas propuestas generales encaminadas a intensificar futuros ámbitos de estudio en línea con una concepción más amplia, inclusiva y extravertida de la oposición política.

En primer lugar, por lo que se refiere a la oposición parlamentaria, resulta necesario estudiar con mayor profundidad las oposiciones en las segundas cámaras, así como su complejo papel en escenarios territoriales multinivel (en particular, de Estados federales o altamente descentralizados) donde es frecuente encontrar partidos que son al mismo tiempo gobierno y oposición en diferentes niveles o asambleas territoriales, o partidos con gran apoyo en un determinado territorio, aunque minoritarios a nivel nacional, que son decisivos como jugadores con capacidad de bloqueo en las políticas nacionales.

En segundo lugar, es ineludible expandir la visión de la oposición centrada en las instituciones para contemplar también el estudio de los actores de la oposición en sentido amplio, así como sus estrategias, prácticas y comportamiento político. Aunque no es tarea sencilla, se puede tomar –de nuevo– como base y reformular los «criterios» generales de Dahl para construir un marco teórico actualizado, ambicioso y versátil que incluya a la vez el análisis de las instituciones y los actores de la oposición política.

En tercer lugar, es también relevante abundar en el análisis de las relaciones y estrategias de cooperación o competencia que se dan entre la oposición parlamentaria y los tipos de oposición extraparlamentaria, sobre todo ante la paulatina extensión e implicaciones del paradigma de la gobernanza pública y en red. De gran

interés es, por ejemplo, es el estudio de las condiciones y factores que favorecen o dificultan la utilización por parte de la oposición parlamentaria de instrumentos, recursos y espacios extraparlamentarios, o el modo en que emergen y se articulan coaliciones amplias basadas en el apoyo explícito o tácito de otros grupos de la sociedad civil.

Probablemente nunca han existido tiempos benignos para la oposición política en democracia. Tampoco los que vivimos. El engrandecimiento de los ejecutivos, el retroceso democrático de la última década y la ola de autoritarismo en el ámbito internacional, la emergencia de los populismos o la polarización política ideológica y afectiva en algunas sociedades son tendencias francamente preocupantes. En todo caso, como creemos haber puesto de manifiesto, el hecho de poner el foco en el papel fundamental de la oposición política puede abrirnos nuevas vías para comprender el funcionamiento de la política democrática y los grandes retos a los que se enfrenta. Recordemos una vez más que democracia y oposición componen un binomio inseparable.

Bibliografía

- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (1999). Más allá de la poliarquía. Una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, pp. 83-105. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7121>
- Beyme, K. V. (1987). Parliamentary Opposition in Europe. En A. Kolinsky (Ed.), *Political Opposition in Western Europe* (30-48). Croom Helm.
- Bhaskar, R. (1998). General Introduction. En M. Archer, R. Bhaskar, A. Collier, T. Lawson y A. Norrie (Eds.), *Critical Realism: Essential Readings* (3-15). Routledge.
- Blondel, J. (1997). Political opposition in the contemporary world. *Government and Opposition*, 32 (4), 462-486. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1997.tb00441.x>
- Brack, N. y Weinblum, S. (2001). Political Opposition. Towards a Renewed Research Agenda. *Interdisciplinary Political Studies*, 1 (1), pp. 69-79.
- De Giorgi, E. (2007). *Parliamentary opposition in Western Europe Democracies today: systemic or issue oriented? A comparative study of two parliamentary systems*. [Comunicación en Congreso]. ECPR Joint Session, Helsinki.
- Dahl, R. A. (1966). *Political Opposition in Western Democracies*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1966a). Patterns of Opposition. En R.A. Dahl (Ed.), *Political Opposition in Western Democracies* (332-347). Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1966b). Preface. En R.A. Dahl (Ed.), *Political Opposition in Western Democracies* (xiii-xxi). Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1966c). Epilogue. En R.A. Dahl (Ed.), *Political Opposition in Western Democracies* (87-402). Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1966d). Some Explanations. En R.A. Dahl (Ed.), *Political Opposition in Western Democracies* (348-386). Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- De Vergottini, G. (1979). La forma de gobierno de oposición garantizada. *Revista de Estudios Políticos*, 9, 5-41.
- Franzmann, S.T. (2019). Extra-Parliamentary Opposition within a Transforming Political Space: The AfD and FDP under Merkel III between 2013 and 2017. *German Politics*, 28 (3), 332-349. <https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1512972>

- Garrizmann, J. L. (2017). How much power do oppositions have? Comparing the opportunity structures of parliamentary oppositions in 21 democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 23 (1), 1-30. <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1283913>
- Graham, G. (1971). Consenso e Opposizione: una tipologia. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1 (1), 93-121. <https://doi.org/10.1017/S0048840200000319>
- Helms, L. (2004). Five ways of institutionalizing political oppositions: Lessons from the advanced democracies. *Government and Opposition*, 39 (1), 22-54.
- Helms, L. (2008). Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1/2), 6-19. <http://dx.doi.org/10.1080/13572330801920788>
- Helms, L. (2021). Introduction: The nature of political opposition in contemporary electoral democracies and autocracies. *European Political Science*, 4, 569-579. <https://doi.org/10.1057/s41304-021-00323-z>
- Ionescu, G. y De Madariaga, I. (1968). *Opposition. Past and Present of a Political Institution*. The New Thinker Library.
- Kaiser, A. (2008). Parliamentary opposition in Westminster democracies: Britain, Canada, Australia, and New Zealand. *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1/2), 20-45. <https://doi.org/10.1080/13572330801920887>
- King, A. (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*, 1 (1), 11-34.
- Kolinsky, A. (1987). *Political Opposition in Western Europe*. Croom Helm.
- Lavau, G. (1981). *A quoi sert le Parti communiste français?* Fayard.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- Linz, J.J. (1989). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial.
- López Aguilar, J.F. (1991). *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Congreso de los Diputados.
- McAllister, I. (2007). The personalization of politics. En R. J. Dalton y H-D. Klingemann. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Behaviour* (571-588). Oxford University Press.
- Mújica, J. A. (2004). *La oposición política en la España democrática*. [Tesis Doctoral, de la Universidad Complutense]. E-Prints. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/5295/>
- Natera, A. (2014). El liderazgo político como proceso: una mirada integradora. En A. Natera y C. Díaz-Carrera. (Eds.), *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI* (115-147). Tecnos.
- Norton, P. (2008). Making Sense of Opposition. *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1), 236-250. <http://dx.doi.org/10.1080/13572330801921257>
- Pasquino, G. (1998). *La oposición*. Alianza Editorial.
- Russo, F. y Wiberg, M. (2010). Parliamentary Questioning in 17 European parliaments: some steps towards comparison. *Journal of Legislative Studies*, 16 (2), pp. 215-232. <https://doi.org/10.1080/13572331003740115>
- Sánchez Navarro, A.L. (1997). *La oposición parlamentaria*. Congreso de los Diputados.
- Sartori, G. (1966). Opposition and Control: Problems and Prospects. *Government and Opposition*, 1 (1), 149-154.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad.
- Shapiro, I. (1996). Three Fallacies concerning Minorities, Majorities, and Democratic Politics. En I. Shapiro (Ed.), *Democracy's Place* (16-52). Cornell University Press.
- Stepan, A. (1997). Democratic Opposition and Democratization Theory. *Government and Opposition*, 32 (4), 657-678.

- Venice Commission (2019). Parameters on the relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e)
- Wegmann, S. (2020). Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 28 (1), 1-25. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1843233>

