

Marina Diakonova, Corinna Ghirelli y Javier J. Pérez
Polarización política y bloqueo legislativo en Europa:
tendencias en Alemania, Francia, Italia y España
Real Instituto Elcano, 12 de agosto de 2025.

Mensaje clave^[1]

- La [polarización política](#) se ha intensificado en toda Europa desde la crisis de 2008, convirtiéndose en un rasgo estructural de los sistemas políticos europeos. En Francia, Alemania, Italia y España, el debate público muestra divisiones ideológicas más profundas, especialmente a raíz de choques sociales y económicos (crisis financiera, ola migratoria, protestas sociales) que han avivado el enfrentamiento entre bloques.
- Polarización alta no equivale automáticamente a una parálisis institucional, aunque a menudo dificulta la gobernabilidad. En Francia, Alemania y España, el aumento de la polarización ha ido acompañado de más bloqueos políticos: gobiernos en minoría, dificultades para aprobar leyes e incluso repetición de elecciones (como en España en 2016 y 2019). Sin embargo, este no es un efecto inevitable: depende del contexto institucional de cada país. Una sociedad muy polarizada puede seguir siendo gobernable si sus instituciones facilitan acuerdos, o puede caer en la inacción por divisiones menores si el sistema político es frágil.
- Italia demuestra que las instituciones importan: a pesar de polarizarse, no sufrió un bloqueo equivalente al de otros países. La polarización italiana aumentó notablemente en la última década, pero el país no vivió un *impasse* legislativo prolongado. ¿La razón? Reformas electorales internas dieron mayor estabilidad al sistema político italiano, permitiendo formar mayorías de gobierno más sólidas. Así, Italia pudo mantener la gobernabilidad incluso con alta polarización, a diferencia de España, donde la fragmentación parlamentaria tras las elecciones generales de 2015 sí produjo investiduras fallidas y coaliciones frágiles.
- Medir por separado polarización política y bloqueo legislativo es clave para anticipar riesgos y adaptar políticas. Este estudio introduce dos indicadores mensuales –un Índice de Polarización Política y un Índice de Bloqueo Legislativo– contruidos analizando miles de noticias de prensa en cada país. Estos índices permiten detectar picos de tensión política casi en tiempo real. Por ejemplo, el Índice de Polarización Política alerta de un clima altamente confrontacional (como sucedió en España en 2017 con la crisis catalana), mientras que el LGI indica dificultades efectivas para gobernar (por ejemplo, las repetidas elecciones españolas). Vigilarlos ayuda a los responsables públicos a reaccionar a tiempo: si la polarización sube, fomentar grandes pactos o diálogos nacionales; si asoma el bloqueo, evaluar cambios en las “reglas del juego” (sistemas electorales, incentivos a la formación de coaliciones) u otras reformas institucionales. En definitiva, entender y monitorear la polarización –sin alarmismo, pero con atención– es el primer paso para que el pluralismo propio de la democracia no degenera en falta de gobernabilidad.

Análisis

1. Introducción

Europa ha visto un fuerte aumento de la polarización política desde [la Gran Recesión de 2008-2009](#), con divisiones ideológicas más profundas entre partidos y, a menudo, mayores dificultades para gobernar. El término “polarización” – entendido como la separación de la sociedad en dos polos ideológicos opuestos– se ha vuelto omnipresente en el debate público (de hecho, fue elegido “palabra del año” en 2024 por el diccionario Merriam-Webster, ilustrando su relevancia en el discurso actual).

Aunque a menudo se asocia automáticamente con disfunción política, es importante distinguir entre la polarización ideológica en sí y sus consecuencias prácticas como, por ejemplo, la parálisis legislativa. Según el contexto institucional, dos países con niveles similares de polarización pueden mostrar grados muy distintos de gobernabilidad: en unos, aun con grandes desacuerdos ideológicos, se logran pactos y se avanza en las decisiones de gobierno; en otros, incluso diferencias menores bastan para bloquear la acción de gobierno.

Para analizar entonces el fenómeno de la polarización es indispensable entonces no sólo distinguir sino medir por separado la polarización ideológica y el bloqueo legislativo. En este artículo se incluyen las mediciones para cuatro países (Francia, Alemania, Italia y España). Para ello, se desarrollan dos indicadores mensuales basados en análisis de prensa: un Índice de Polarización Política (PPI), que refleja el grado de divergencia ideológica del sistema político, y un Índice de Bloqueo Legislativo (LGI), que capta la parálisis institucional.

Los resultados muestran que, tras la crisis financiera global, la polarización política ha aumentado claramente en Europa, aunque sus efectos institucionales difieren según el país. En Francia y Alemania, una mayor polarización ha ido acompañada de más bloqueo parlamentario (ambos índices subiendo a la par), mientras que en España e Italia la relación es más atenuada. Italia, en particular, destaca porque, pese a polarizarse significativamente, no sufrió un bloqueo proporcional gracias a ciertos cambios institucionales (como reformas electorales) que amortiguaron el impacto del conflicto político. A continuación, se describe la metodología utilizada y se resumen las principales tendencias encontradas en cada país.

2. Midiendo la polarización y la parálisis legislativa

Medir la polarización política plantea retos porque es un fenómeno complejo y multidimensional. Tradicionalmente se ha medido mediante el uso de votaciones parlamentarias, encuestas de opinión y análisis de discursos políticos. Pero estos métodos suelen ser de baja frecuencia (votaciones parlamentarias aperiódicas, encuestas puntuales) y son difíciles de comparar entre países con sistemas políticos diversos.

Este estudio adopta una estrategia innovadora inspirada en trabajos previos para Estados Unidos (EEUU), como el índice de conflicto partidista de [la Reserva Federal de Filadelfia](#) y el [índice de incertidumbre política](#). La idea central es usar la frecuencia de ciertos términos en las noticias de prensa como “termómetro” del clima político. para inferir cuán dividido o estancado está el entorno político en cada momento.

Para ello, se recopilaron artículos de unos 30 periódicos (aproximadamente siete a ocho por país) entre 1997 y 2025, utilizando la base de datos Factiva y se realizó una búsqueda de palabras clave, de acuerdo con los siguientes criterios:

- PPI: calcula qué porcentaje de noticias mencionan términos asociados a polarización o fuerte desacuerdo ideológico (polarización, división ideológica, enfrentamiento partidista, entre otros) junto a palabras del ámbito político (gobierno, partido, parlamento, ley, etc.). Esto asegura contar sólo las noticias en las que se habla explícitamente de polarización o de división política. Cuanto mayor es la proporción de artículos que contienen esa combinación de palabras, mayor es el PPI y por lo tanto mayor es la “polarización política” en un mes determinado.
- LGI: calcula qué porcentaje de noticias mencionan términos asociados a la parálisis institucional o bloqueo gubernamental (bloqueo, *impasse*, crisis de gobierno, entre otras, junto a palabras del contexto político). Así, se capturan referencias a problemas para formar gobierno, aprobar leyes o funcionar con normalidad institucional (presupuestos trabados, mociones de censura, decretos ley por falta de apoyos, etc.). Un LGI alto indica que en ese periodo abundan noticias sobre un gobierno atascado o un parlamento bloqueado.

Ambos recuentos (PPI y LGI) se dividen entre el total de noticias políticas para normalizarlos y compararlos en el tiempo y entre países.

En resumen, el PPI mide “cuánto se habla de polarización” y el LGI “cuánto se habla de bloqueo político” en los medios, asumiendo que la prensa refleja las tensiones políticas subyacentes. Esta metodología provee indicadores de alta frecuencia (mensuales) y homogéneos entre países, permitiendo seguir casi en tiempo real la evolución de la polarización política y de sus consecuencias institucionales.

3. Principales tendencias y diferencias entre países

Como se ilustra en la Figura 1, en todos los países analizados, la polarización política aumentó sustancialmente tras la crisis financiera de 2008-2009, tras un periodo previo de relativa estabilidad. No obstante, las consecuencias en términos de gobernabilidad han sido distintas.

Figura 1. Polarización política y bloqueo legislativo

1a. Índice de Polarización Política

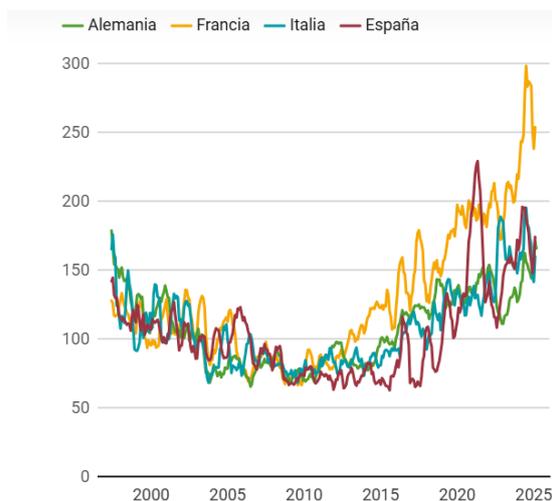


Gráfico: Marina Diakonova, Corinna Ghirelli, Javier J. Pérez, Real Instituto Elcano. Fuente: elaboración propia.

[Descargar los datos](#)

1b. Índice de Bloqueo Legislativo

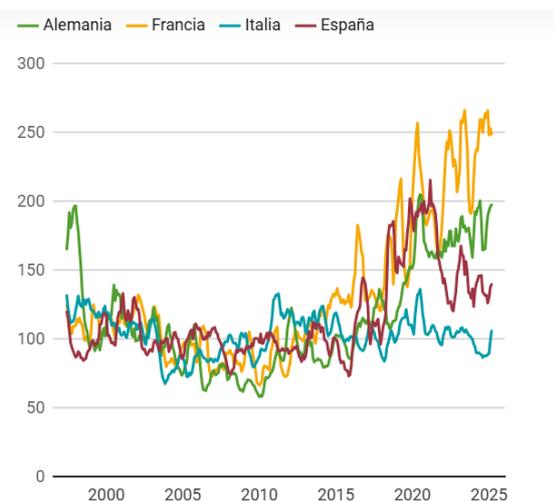


Gráfico: Marina Diakonova, Corinna Ghirelli, Javier J. Pérez, Real Instituto Elcano. Fuente: elaboración propia.

[Descargar los datos](#)

- Francia y Alemania: existe una fuerte conexión entre la polarización política y el bloqueo legislativo desde la Gran Recesión. En Francia, la polarización ha crecido sostenidamente desde 2010, alimentada por disputas partidistas y protestas sociales como las de los “chalecos amarillos” en 2018. Este aumento ha complicado la acción de gobierno, llevando al uso repetido de decretos para aprobar reformas. En Alemania, la crisis migratoria de 2015 dividió la opinión pública y favoreció el auge de la derecha populista. Aunque las dificultades para formar gobierno han sido evidentes, la tradición de consensos ha evitado bloqueos extremos, permitiendo que las instituciones continúen funcionando, aunque con negociaciones más lentas.
- España: la polarización se mantuvo muy baja con el bipartidismo (PSOE-PP), pero se disparó en 2015 tras la irrupción de nuevos partidos (Podemos, Ciudadanos) que fragmentaron el Parlamento. En 2017, la crisis independentista de Cataluña polarizó aún más a la sociedad, elevando también el PPI. El índice alcanzó su máximo en marzo de 2021 tras una cadena de crisis regionales (mociones de censura en Murcia y Castilla y León, y elecciones anticipadas en Madrid) que evidenciaron un enfrentamiento generalizado. Aquellos años fueron la etapa más inestable: se repitieron elecciones en 2016 y 2019 por falta de mayorías, con gobiernos en funciones durante meses. Aun así, el LGI señala que no se llegó a una parálisis legislativa: con pactos *in extremis* se lograron investiduras (incluida la primera coalición nacional en 2020) y se evitó un bloqueo total.
- Italia: también vio aumentar la polarización a partir de 2014, impulsada por la irrupción de fuerzas antisistema como el Movimiento 5 Estrellas. Sin embargo, ese fuerte desacuerdo ideológico no provocó un bloqueo institucional equivalente. A diferencia de España, Italia modificó sus reglas electorales para facilitar gobiernos estables, lo que le permitió seguir gobernando pese a la

polarización.^[2] Por ejemplo, en 2018 una inédita coalición M5S-Liga llegó al poder reflejando el malestar político, pero el país no quedó paralizado. Aunque esa alianza populista se rompió en 2019, fue reemplazada rápidamente por un gobierno de unidad nacional en 2021, mostrando capacidad de reacción institucional. Incluso en 2022, una coalición derechista ganó con mayoría clara, demostrando que Italia puede estar muy polarizada y aun así formar gobiernos efectivos cuando sus instituciones encauzan el conflicto.

Conclusiones

La polarización política se ha convertido en un rasgo persistente de las democracias europeas tras la crisis financiera de 2008, con posibles costes económicos y sociales: un entorno altamente polarizado puede dificultar la gobernabilidad, llevar adelante reformas y generar incertidumbre. No obstante, este estudio subraya que polarización y bloqueo institucional no son sinónimos. La experiencia comparada indica que, con instituciones adecuadas, se puede gobernar pese al desacuerdo ideológico. Por ejemplo, mecanismos electorales que favorezcan mayorías viables (como en Italia) o culturas de gran coalición (como en Alemania) pueden amortiguar los efectos de la polarización.

Para los responsables públicos, monitorizar por separado la polarización y el bloqueo aporta información clave para la toma de decisiones. Disponer de índices como el PPI y LGI permite detectar tendencias preocupantes y reaccionar a tiempo. Un PPI en alza sostenida puede alertar de creciente tensión política y de la necesidad de esfuerzos de diálogo o pactos transversales antes de que se traduzca en crisis de gobernabilidad. Por su parte, un LGI elevado señala trabas institucionales concretas que quizá requieran reformas en las “reglas del juego” (como las electorales) o acuerdos excepcionales para destrabar decisiones. En definitiva, medir y entender la polarización es el primer paso para gestionarla.

La polarización en sí no es “mala” –el disenso es parte esencial de la democracia–, pero un exceso mal manejado puede paralizar las instituciones y erosionar la confianza ciudadana. Frente a desafíos comunes (recuperación económica, transición energética, cohesión social), es crucial que el pluralismo político no derive en parálisis política. Las lecciones de estos cuatro países sugieren que crear incentivos para la cooperación y adaptar los procesos de toma de decisiones puede marcar la diferencia. Si reconocemos a tiempo cuándo la polarización alcanza niveles críticos, podemos tomar medidas para que las diferencias de ideas enriquezcan el debate democrático sin poner en riesgo la gobernabilidad.

[1] Este artículo resume las principales conclusiones de un estudio de los mismos autores que será publicado próximamente por Banco de España con el título “Political Polarization in Europe”.

[2] Por ejemplo, la reforma electoral Rosatellum de 2017 introdujo un sistema mixto (representación proporcional combinado con votación *first-past-the-post*), en el cual cada escaño se asigna al candidato más votado en su distrito sin requerir mayoría absoluta.