

Analiza przestrzenna formowania rządów mniejszościowych w Hiszpanii

Abstract

A meeting point for scholars working on the processes of formation of coalition governments in European parliamentary systems is the analysis of the Spanish case. Since the restoration of democracy in the late 1970s parliamentary minority has not come to form any coalition government. Instead of it there have been parliamentary negotiation processes, in which stable parliamentary agreements have been reached to ensure continuous support for the government in office. One point worth noting is that, in these negotiations, the main national parties – UCD, PSOE or PP – have chosen to negotiate only with nationalist parties or non-state-wide parties. This article attempts, in the light of spatial analysis, to provide new arguments for understanding such negotiation processes.

Key words: *coalition governments, Spanish politics, spatial analysis, non-state-wide parties, minority governments, parliamentary system, bargaining*

Streszczenie

Badacze zajmujący się procesami formowania koalicji rządowych w europejskich systemach parlamentarnych często analizują przypadek Hiszpanii. Od przywrócenia demokracji pod koniec lat 70. XX wieku mniejszość parlamentarna nigdy nie sformowała rządu. Wylanianiu stabilnego rządu służyły zatem procesy negocjacji w parlamencie, w których formowały się trwałe porozumienia koalicyjne. Istotną cechą tych negocjacji było to, że główne partie ogólnokrajowe rozmawiały jedynie z partiami regionalnymi. Niniejszy artykuł stara się dostarczyć, za pomocą analizy przestrzennej, nowych argumentów służących zrozumieniu tych procesów negocjacyjnych.

Słowa kluczowe: *rządy koalicyjne, polityka hiszpańska, analiza przestrzenna, partie regionalne, rządy mniejszościowe, system parlamentarny, negocjacje*

Josep M^a Reniu Vilamala
Universitat de Barcelona

Una interpretación espacial de la formación de gobiernos minoritarios en España

Bajo determinadas condiciones algunas democracias con una estructura parlamentaria tienen gobiernos que sólo controlan una minoría de los escaños de la asamblea, especialmente en algunos países nórdicos, así como en Canadá, Italia, Irlanda o España. El caso es llamativo sobre todo porque no es una situación infrecuente en los sistemas parlamentarios, donde constitucionalmente se requiere el apoyo de una mayoría de la cámara para poder formar gobierno¹. Según Kaare Strom, un 35 por ciento de todos los gabinetes formados bajo reglas parlamentarias han sido minoritarios. En contextos donde ningún partido ha obtenido una mayoría diferentes soluciones minoritarias (unipartidistas o de coalición) han sido escogidas en el 42,8 por ciento de los casos y el 28,2 por ciento del tiempo (el 36,6 por ciento en situaciones minoritarias)². Este punto debe destacarse porque el proceso de consolidación de la democracia española se desarrolló bajo el auspicio de los distintos gobiernos minoritarios de la Unión de Centro Democrático.

2. Viabilidad y estabilidad

Por lo que se refiere a las condiciones de viabilidad todo ejecutivo parlamentario es un gobierno en equilibrio, incluidos los gabinetes con un apoyo minoritario de

¹ Sobre los gabinetes de coalición en las democracias parlamentarias hay una literatura muy extensa, tratada en profundidad en Reniu 2002.

² En términos generales existen pocas referencias bibliográficas sobre este tipo de gobiernos. El principal estudio se encuentra en Strom 1984, 1986 y muy especialmente 1990; así como Reniu 2002.

la asamblea. Los gobiernos presididos por los líderes de la UCD eran ejecutivos en equilibrio, puesto que, a pesar de carecer de una mayoría, la oposición se encontraba dividida sobre una alternativa viable capaz de sustituir al gobierno. Los grupos de la oposición podrían haber llevado a la práctica una política de obstrucción parlamentaria interfiriendo en la adopción de las medidas propuestas por el ejecutivo pero, como mostró nítidamente la moción de censura a Adolfo Suárez en mayo de 1980, no podían reemplazar al gobierno. Los ejecutivos minoritarios bajo esquemas parlamentarios son el resultado de circunstancias políticas particulares, de las propias normas que rigen el nombramiento del primer ministro y de la interacción estratégica entre los partidos durante los procesos de formación de los gobiernos.

En cuanto a las condiciones de estabilidad, un gobierno minoritario siempre es potencialmente susceptible de ser derrotado y removido por la cámara. UCD pudo gobernar en solitario gracias a su posición moderada en el espectro político y a su capacidad de veto sobre el resto de alternativas que pudieran ganar una base de apoyo en el parlamento, pero su continuidad en el gobierno no estaba constitucionalmente garantizada. La dependencia de un gobierno minoritario de la colaboración con otros grupos, las tensiones a que están sujetos sus miembros y los sectores más comprometidos ideológicamente o más ligados a ciertos grupos de interés por la política gubernamental, la lucha entre los líderes a causa de las divisiones internas del partido o en su intento por formar coaliciones alternativas, los retrocesos electorales en elecciones de segundo orden, la exigencia de responsabilidades políticas y las soluciones ofrecidas a cuestiones muy complejas son todos factores que afectan visiblemente al equilibrio entre las fuerzas parlamentarias y, por extensión, al mismo gobierno. Nuevas alianzas pueden explorar coaliciones alternativas o permitir que el gabinete siga funcionando, incluso con una disminución en su eficacia. La retirada de alguno de los partidos del gobierno en minoría podría dejar a éste en una situación incómoda y precaria y con escasas posibilidades de poder reafirmar su autoridad y superar la erosión a que se puede ver sometido. Estos procesos son normales en cualquier democracia parlamentaria, como ilustra el hecho de que la duración media de esta clase de gabinetes (14 meses) es la mitad que la de un gobierno con una mayoría en la cámara (30 meses) y algo menor que la de un ejecutivo compuesto por una coalición mayoritaria (17,7 meses), si bien los gobiernos minoritarios unipartidistas duran como media aproximadamente lo mismo que las coaliciones mayoritarias (17,2 meses). Datos sistemáticos confirman que las rupturas de estos gabinetes se producen con más frecuencia a causa de crisis internas y derrotas parlamentarias, especialmente en el caso de coaliciones minoritarias, que de

simples sustituciones en el liderazgo o de renunciaciones ante la convocatoria de elecciones, las pautas más frecuentes de dimisión de los gobiernos de partido mayoritarios.

En España el gobierno no ha dependido formalmente de coaliciones de partidos, al menos hasta 1993, y ha retenido el apoyo mayoritario de la legislatura, apenas un tercio del tiempo (el 32 por ciento del tiempo). El restante 67,5 por ciento del tiempo UCD, el partido con mayor representación en la cámara durante la transición, mantuvo el apoyo constante de una mayoría relativa cercana al 48 por ciento de los escaños, participando en pactos y compromisos ocasionales con otras fuerzas parlamentarias como los conservadores de AP y los nacionalistas catalanes (entre 1977 y 1982), y de nuevo hubo gobiernos minoritarios formales (no sustantivos, con el apoyo de CiU) del PSOE entre 1993 y 1996 y del Partido Popular entre 1996 y 2000 y, nuevamente, del PSOE a partir de 2004 (Vid. Capo 1986; Reniu 2001 y 2002; Field 2009). Entre 1982 y 1989/1993 el Partido Socialista y entre 2000/2004 y actualmente desde 2011 el Partido Popular han disfrutado de una mayoría absoluta de los votos del legislativo, algo que no ocurre a menudo en los sistemas parlamentarios.

2. Gobiernos estratégicos

En cuanto a la proximidad del ejecutivo respecto al legislador medio, el proceso de negociación para la formación de un gobierno parlamentario permite que las posiciones extremas puedan ser más fácilmente aisladas, al obligar a que se pongan de acuerdo los dirigentes de los grupos moderados para colaborar en el gabinete. Estas interacciones entre las élites partidistas para acordar su participación en el gabinete también fortalecen dentro de sus respectivos partidos la posición de los líderes más moderados, que son generalmente los encargados de buscar aliados para constituir un nuevo gobierno. Como han señalado Laver y Shepsle, „la evidencia empírica sugiere que las fuerzas centripetas son extraordinariamente importantes para formar y derribar gobiernos” en sistemas parlamentarios y con sobrada frecuencia los partidos centristas que ocupan posiciones medias en la escala espacial suelen formar la base de los gabinetes y de las coaliciones que los apoyan (Laver y Shepsle 1996). ¿Por qué se repite esta pauta? Desde luego no se trata de la simple predisposición de los líderes vinculados a un estado de opinión o un clima político la que hace que prevalezca una cierta reticencia a incorporar al gobierno a grupos con programas radicales. A este respecto algunos de los trabajos más recientes sobre modelos espaciales aplicados a la teoría de las coaliciones han

abierto nuevas perspectivas y entre las posibles explicaciones acerca de este fenómeno tiende a dedicarse una creciente atención a la particular configuración de las situaciones parlamentarias y a la gran influencia estratégica de los partidos centristas en dichos escenarios³. Es significativo que algunos politólogos hayan acuñado teóricamente nociones como „partido fuerte”, „partido central” o „partido nuclear”, que ofrecen notables paralelismos entre sí, para reflejar la importancia de los partidos centristas en la formación de los gabinetes parlamentarios. Básicamente, esta localización les permite reforzar su poder de negociación gracias a una mayor proximidad al resto de aliados potenciales que sus posibles competidores. En términos de Strom,

„El poder de negociación coalicional depende de la posición en el espacio político. Los partidos con una localización centrista tienen mucho mayor poder de negociación que los partidos situados en los extremos, particularmente en espacios de pocas dimensiones. Es natural concluir que esta ventaja de negociación hace más fácil a los partidos centristas formar gobiernos minoritarios que a los partidos extremistas. Por tanto en un espacio unidimensional los gabinetes minoritarios deberían tender a ser gobiernos del centro con opciones bipolares. A causa de su localización estratégica en el centro político dichos gabinetes deberían ser capaces de dividir y dominar a la oposición...”

Un partido „fuerte” en el sentido de Laver y Shepsle es aquel que ocupando una posición espacial central difícilmente puede ser excluido del gobierno, dado que o bien ningún otro gabinete es preferido por una mayoría o bien dicho partido puede excluir y vetar los gabinetes alternativos. Se trata de un actor focal en el proceso de formación y crisis del gabinete, que suele encontrarse, con frecuencia, en espacios políticos de pocas dimensiones -*cleavages*-, en sistemas multipartidistas con una baja fragmentación y en estructuraciones partidistas que tienen un actor dominante (o una desigual distribución de fuerzas). Estos partidos se caracterizan por ser formaciones de gran peso parlamentario, situadas cerca de la posición media en una o más de las dimensiones del sistema político, una descripción que presenta una gran afinidad con las condiciones parlamentarias en las que tuvo que desenvolverse Unión de Centro Democrático entre 1977 y 1982 y, más adelante, los gobiernos minoritarios de PSOE (1989–1996 y 2004–2011) y PP (2000–2004).

³ Para una aproximación al desarrollo de la perspectiva espacial, véanse Schofield y Laver 1985; Austen-Smith y Banks 1988 y 1990; Laver y Shepsle 1990 y 1996; Laver y Schofield 1990; Baron 1991 y Schofield 1993.

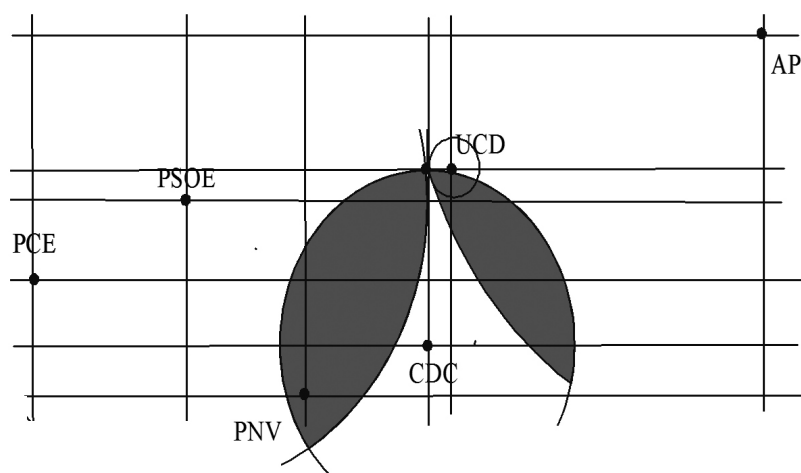
Con raras excepciones los ejecutivos parlamentarios de las democracias multipartistas son gobiernos centristas y moderados, dirigidos por líderes capaces de asimilar a fuerzas políticas más radicales y retener su apoyo sin destruir la identidad o vocación predominantemente reformista o minar la autoridad del ejecutivo. Unión de Centro Democrático, situada en un espacio ideológico unidimensional en el eje izquierda-derecha y en el marco de una distribución electoral unimodal de preferencias que incentiva a los partidos a converger hacia la mediana, ocupaba una posición de centro-derecha entre el Partido Socialista y Alianza Popular y muy próxima a la de algunos partidos regionales o autonomistas como Convergencia Democrática de Catalunya, el partido de los moderados catalanes. Con esta ubicación UCD no tenía especiales dificultades para formar coaliciones más o menos permanentes o puntuales con otros grupos afines a ambos lados del espectro: con AP, los regionalistas o nacionalistas de CDC o del PNV e incluso con los socialistas en una suerte de *Grosse Koalition*.

Los partidos que han dirigido gobiernos minoritarios en España han estado situados no sólo muy próximos al legislador medio en el parlamento sino también al elector medio, como se desprende de las propias posiciones atribuidas a los partidos en distintos estudios de opinión pública y por los analistas y expertos que contribuyen a proyectos de desarrollo de escalas ideológicas a nivel internacional⁴. La distribución unimodal de las preferencias ideológicas promovió una competencia bipolar y centrípeta entre los partidos que suscitó esta pauta. A comienzos de 1977 la posición media del electorado en la escala izquierda-derecha y 1 a 10 se situaba en 5,53, mientras que la posición atribuida a UCD en 1978 por sus votantes era de un significativo 5,63 y de un 5,74 por el conjunto de los electores con unas preferencias partidistas definidas (los que no expresan una preferencia determinada lo sitúan en el 6,06, un dato que supone que el conjunto del electorado considera el 5,96 como posicionamiento espacial de UCD); los votantes socialistas colocan al PSOE en el 3,81 y el conjunto del electorado en el 3,84. Desde 1977 el electorado se fue desplazando hacia el centro y el centro izquierda, como reflejan los datos de auto-posicionamiento medio de los españoles a lo largo de estos años: entre julio de 1979 y mayo de 1980 el elector medio estaba situado en el 4,78 y cuando se celebraron las elecciones de 1982 la cifra continuaba en el 4,8. En 1993 el PSOE pudo formar un gobierno minoritario ocupando el punto 4,2 en la escala de auto-ubicación del electorado, cuyo votante medio estaba situado en esta ocasión en el 4,7; el PP, principal grupo de la oposición era posicionado por los electores en un extremo 8,2, a pesar de la refundación del partido y la renovación en su li-

⁴ Los datos siguientes corresponden a las siguientes fuentes: Para 1977, 1979 y 1980: Linz et al. 1981; los de 1993 y 1996, Linz y Montero 1999.

derazgo en el trascendental IX Congreso de enero de 1989. En 1996 fue el Partido Popular quien gobernó en minoría mediante un pacto de legislatura con CiU, PNV y CC, a pesar de su lejanía de la media de la distribución de preferencias ideológicas: el electorado en su conjunto le asignan el 7,9 de la escala, aunque sus votantes tenían una percepción mucho más moderada y lo ubicaban en el 6,5, puntos lejanos del 4,7 en que se situaba el votante medio (cerca del 4,5 del PSOE)⁵. Con un sistema de reparto de escaños más proporcional la distancia ideológica entre los partidos indica obviamente que hubiera correspondido al PSOE formar una coalición de nuevo, pero a los efectos del sistema electoral sobre la creación de mayorías parlamentarias nos referiremos más adelante.

Figura 1. Winset de la coalición entre UCD-CDC



Podemos analizar situaciones estratégicas en el ámbito parlamentario según el modelo de Laver y Shepsle conociendo las posiciones que ocupan espacialmente los diferentes actores políticos, su fuerza respectiva en la asamblea (número de escaños controlados por cada partido), sus funciones de utilidad en relación con las alternativas que

⁵ El estudio de los problemas del Partido Popular para convertirse en alternativa de gobierno desde el punto de vista de sus dificultades para aproximarse a la mediana de la distribución de preferencias ideológicas del electorado español es especialmente importante para comprender el impulso centrípeto que supone la dinámica general del parlamentarismo. Para un análisis desde esta perspectiva, véase Beltrán 1993.

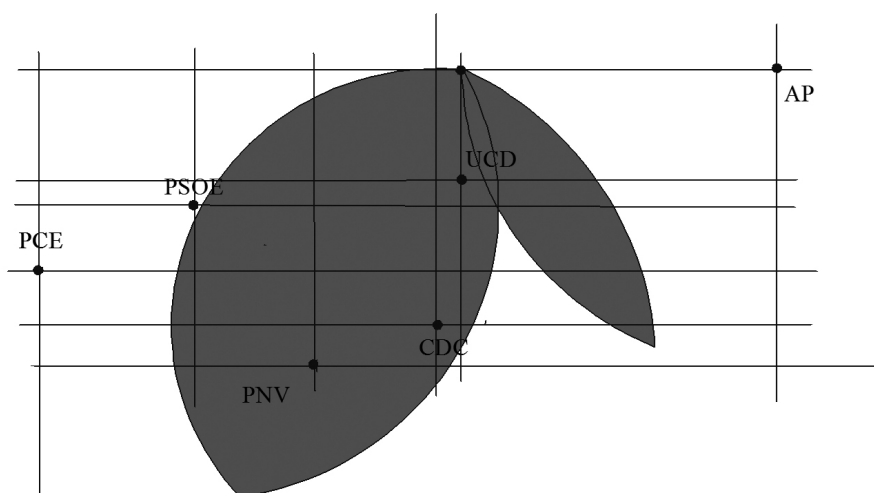
se les presentan, y las reglas de decisión relativas a los votos de investidura y censura (número de votos necesarios para pasar una moción de desconfianza), estando formada la estructura de decisión de la cámara por el conjunto de las coaliciones vencedoras.

Restringiendo el conjunto de alternativas a una específica distribución de carteras ministeriales en las principales dimensiones en las que se desarrolla la competición política es posible analizar teóricamente la importancia de los partidos centrales en el proceso de formación de gobiernos. Por ejemplo, en un escenario en el cual ninguno de los grupos controla una mayoría de los escaños, como el representado en la Figura 1, estar situado cerca de la posición media en alguna de las dimensiones (en este caso las representadas por los ejes izquierda-derecha y nacionalismo-centralismo) adquiere una notable importancia estratégica. Simplificando, los puntos UCD, PSOE, AP, etc. indican que todas las carteras del gabinete serán ocupadas por un único partido mientras que, por ejemplo, una fórmula UCD-PSOE implica conceder puestos ministeriales a ambos grupo, y así hasta completar el resto de las combinaciones posibles entre los distintos partidos con representación parlamentaria. Las curvas de indiferencia de cada partido al pasar sobre cada una de estas fórmulas de gobierno de coalición muestran los puntos y las alternativas que cada grupo prefiere antes que cualquiera de dichas combinaciones y los pétalos formados por la intersección de las curvas de indiferencia constituyen las áreas (*winset*) que contienen los puntos que alguna mayoría (coalición mínima vencedora) considera preferibles al *status quo*, que en la figura 1 sería la coalición formada por UCD y CDC. En esta figura puede apreciarse espacialmente que ninguna de las fórmulas de gobierno distintas de UCD-CDC es preferida a ésta por una mayoría y que dicha coalición, formada por los dos partidos más cercanos a la media en cada una de las dimensiones, constituye un ejecutivo invulnerable dentro de la legislatura y un equilibrio en el juego de formación del gabinete.

Algo distinto hubiera significado en 1977 y 1979 un pacto de gobierno entre UCD y PNV, otro partido nacionalista moderado situado -como la minoría catalana de CDC- próximo al centro del espectro político en ambas dimensiones, y por supuesto una gran coalición entre UCD y PSOE, los partidos mayores y con posiciones espaciales más centristas, aunque es probable que esta fórmula no hubiera estado exenta de graves contradicciones internas. En ambos casos la coalición hubiera sido vulnerable al contener en su *winset* otras posibles fórmulas de coalición alternativas. Otra alternativa capaz de contar en este mismo escenario con un apoyo de mayoría en la cámara era la participación de la derechista AP en el gobierno, incluso con todas las dificultades imaginables incluso para superar algunos problemas de legitimidad en el caso de AP y

el rechazo generalizado que esta coalición hubiera suscitado en sectores nacionalistas y de izquierdas, y su misma vulnerabilidad estratégica (varias alternativas se encuentran en el *winset* de dicha coalición, como muestra la figura 2.

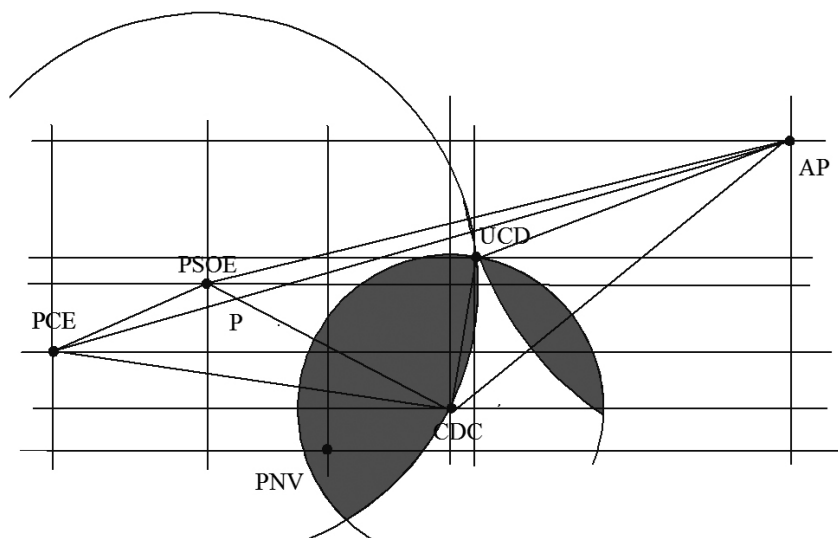
Figura 2. Winset de la coalición entre UCD-AP



Aún existe en este escenario estratégico otro ejecutivo en equilibrio: un gabinete minoritario de UCD en el cual este partido es capaz de implementar una política muy cercana a su punto ideal, a pesar de no disponer de una mayoría en la cámara. Para entender plenamente esta posibilidad debemos recuperar el concepto de partido

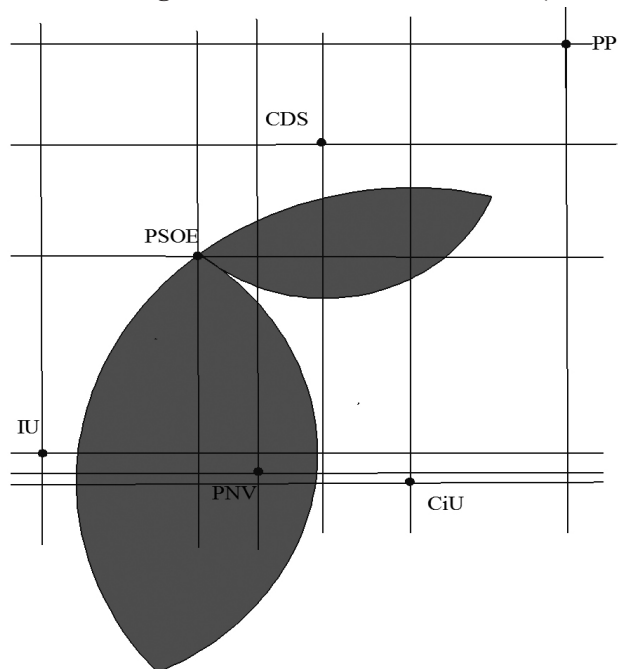
Un partido fuerte era aquel que, ocupando una posición espacial central, difícilmente puede ser excluido del gobierno puesto que ningún otro gabinete es preferido por una mayoría (el caso de la coalición entre UCD y CDC) o bien dicho partido puede excluir o vetar los gabinetes alternativos preferidos por una mayoría (el caso de un gobierno en minoría de UCD.). Pues bien, el hecho de que UCD, que lógicamente prefiere implementar su punto ideal antes que cualquier otra política, pueda usar su poder de veto para impedir la formación de los gabinetes alternativos que se encuentran en su winset (en ambas coaliciones UCD-CDC y UCD-PSOE debe necesariamente participar UCD) significa que dicha administración constituye un equilibrio para esta asamblea y que UCD es, ineluctablemente, miembro de cualquier gabinete en equilibrio que pueda formarse, como refleja la figura 3.

Figura 3. Winset de un gobierno minoritario de UCD



Una situación similar se produjo de nuevo en 1993, esta vez con un gobierno en minoría del PSOE como resultado (véase figura 4).

Figura 4. Winset de un gobierno minoritario del PSOE (1993-1996)



3. Ventajas posicionales, institucionales y dimensionales

En los apartados anteriores hemos descrito las circunstancias que rodean la viabilidad y la estabilidad de los gobiernos parlamentarios minoritarios y el marco estratégico en que estas alternativas son más probables; sin embargo, todavía no hemos mencionado la respuesta de estos gobiernos o su capacidad potencial para proporcionar soluciones adecuadas y satisfactorias a las demandas que reciben. En el nivel de la eficiencia un análisis superficial de los gobiernos minoritarios podría plantear algunas de sus limitaciones y de sus dificultades para superar los típicos problemas del *divided government*. Sin embargo, desde un punto de vista funcional (esto es, compartiendo características y exhibiendo pautas de ruptura, de rendimiento electoral y de alternancia) los gobiernos minoritarios resultan más semejantes a los „gobiernos de partido mayoritario imperfecto” que a los „gobiernos de coalición” o los „gobiernos divididos” de las democracias presidenciales. Este argumento encuentra especial apoyo en el caso de los gobiernos minoritarios unipartidistas al estilo de la UCD que, amén de frecuentes en la práctica, son estructuralmente los más similares a los gobiernos unipartidistas mayoritarios.

Los datos muestran asimismo que el grado de legislación de origen gubernamental no se ve especialmente alterada por razón del tipo de gobierno: en Italia, por ejemplo, no hay una diferencia significativa entre los índices medios de aprobación de los proyectos de ley presentados por gobiernos mayoritarios (un 71,8 por ciento) y los de los gobiernos de status minoritario (un 70,5 por ciento en el caso de los gabinetes minoritarios sustantivos y un 65 por ciento los gabinetes minoritarios formales, esto es, los ejecutivos con un apoyo externo – de partidos no representados en el gabinete– suficiente para superar el umbral de la mayoría parlamentaria), y puede apreciarse, en cambio, la tendencia a una más rápida introducción de proyectos de ley por parte de los gabinetes minoritarios, aunque también es cierto que éstos suelen ser enmendados más a menudo que las propuestas legislativas de los gobiernos mayoritarios. El primer gobierno de Mario Soares en Portugal, de carácter minoritario, sólo vio rechazadas el 4,8 por ciento de sus propuestas, y éstas significaron un 69,4 por ciento del total de las leyes aprobadas durante su mandato, un índice de aprobación muy similar al de otros gobiernos mayoritarios posteriores (durante el segundo gobierno de Soares y el primero de Sá Carneiro, que gozaban del status de coalición mayoritaria, el porcentaje de leyes de origen gubernamental apenas aumentó un 0,4 por ciento y un 2 por ciento respectivamente). Por su parte los gobiernos minoritarios de la Unión de Centro Democrático

lograron una notable efectividad en la aprobación e sus iniciativas legislativas: durante la legislatura constituyente y la primera legislatura postconstitucional sólo un 9 y un 13 por ciento de las leyes tuvieron su origen en la cámara, un porcentaje que, lógicamente, disminuyó bajo los gobiernos mayoritarios socialistas (un 7,6 por ciento y un 10,7 por ciento en la segunda y tercera legislaturas respectivamente) y se restableció cuando el PSOE perdió la mayoría absoluta y tuvo que gobernar en minoría o con el apoyo externo de los nacionalistas catalanes (en el periodo 1989-93 el porcentaje de leyes de origen gubernamental fue del 11,7 por ciento y entre 1993 y 1996 del 12 por ciento).

El grado de producción legislativa iniciada por el ejecutivo, respecto al volumen total de la misma, a pesar de las diferencias en el apoyo parlamentario de los distintos gobiernos, nunca descendió en España por debajo del 73 por ciento: si la cuota legislativa de los gobiernos socialistas mayoritarios osciló entre el 85,3 por ciento del periodo 1982-1986 y el 88,4 por ciento de la etapa 1986-1989, la legislación de origen gubernamental procedente de los gobiernos minoritarios sustantivos de UCD en el periodo 1979-1982 y del PSOE entre 1989 y 1993 representó un 76,2 y un 73,7 por ciento respectivamente del total de legislación aprobada por la cámara (un 80 por ciento en el caso del gobierno minoritario formal del PSOE durante 1993 y 1996), cifras que deben ser ampliadas con el número de decretos convertidos en leyes (en torno a un 5 ó 6 por ciento). La tasa de éxito de las propuestas legislativas según su origen también adquiere un notable importancia para definir la pauta dominante en las relaciones ejecutivo-legislativo, pues resulta insoslayable que la puesta en práctica de la agenda legislativa de un gobierno minoritario genere una mayor resistencia de los otros partidos y del parlamento, haciendo necesaria una continua negociación para conseguir el apoyo a cada una de las propuestas del ejecutivo. En España el 72 por ciento de los proyectos legislativos introducidos en la cámara por los gobiernos minoritarios de UCD se convirtieron en ley. Esta cifra se incrementó considerablemente –casi un 20 por ciento– durante los gobiernos de mayoría absoluta socialista (un 91,5 por ciento y un 86 por ciento respectivamente en la segunda y tercera legislatura) declinando de nuevo a medida que el PSOE veía reducido su contingente parlamentario (un 78,9 por ciento para el periodo 1989–1993).

Similares oscilaciones, aunque en sentido inverso, registra la tasa de éxito de las proposiciones de ley presentadas por los grupos de la oposición: su influencia fue notable bajo los gobiernos centristas (un 15,1 por ciento) y declinó en la etapa socialista (un 7,8 por ciento, un 4,5 por ciento y un 7 por ciento). Esto significa que las relaciones entre un primer ministro de un gobierno minoritario tolerado por la asamblea y la clase

política y la forma en que aquel va a ejercer la autoridad y el poder no será la misma que en un sistema parlamentario de tipo *Westminster* donde el partido del jefe del gobierno usualmente gana una mayoría de los escaños. Adolfo Suárez o Leopoldo Calvo Sotelo no podían ignorar a otras fuerzas políticas con las que debían colaborar para pasar su agenda legislativa ni podían excluir tajantemente a la oposición de las decisiones de gobierno, para las que era obligado el apoyo de una mayoría parlamentaria, pero al menos fueron capaces de elegir los apoyos en cada ocasión formando coaliciones *ad hoc* de tal manera que, como los datos muestran, generalmente el Congreso respaldó su política.

En una democracia parlamentaria el poder ejecutivo en su interacción con el parlamento puede imponer sus preferencias políticas gracias a una serie de ventajas posicionales e institucionales. En primer lugar, el partido que sostiene a un gobierno minoritario suele estar situado centralmente en el espacio político, lo que le permite elegir sus apoyos según la naturaleza de los proyectos legislativos. Como ha apuntado Strom:

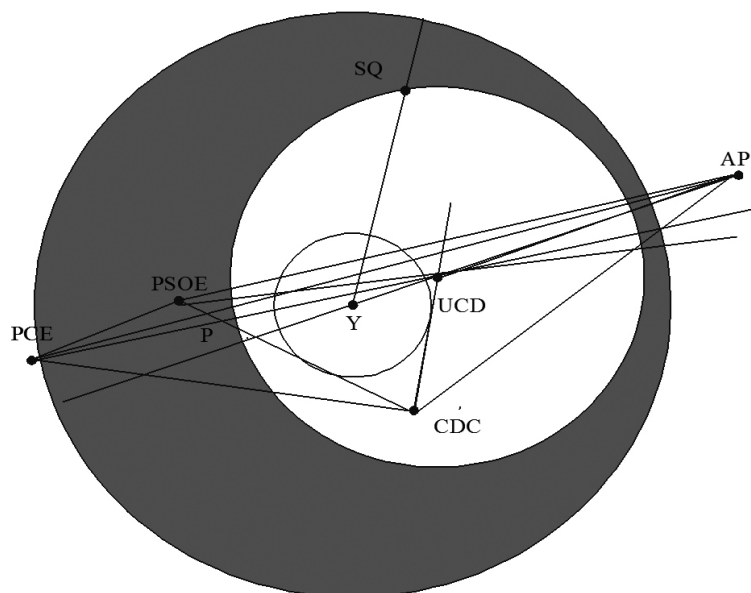
En un espacio unidimensional los gabinetes minoritarios deberían tender a ser gobiernos del centro con opciones bipolares. A causa de su localización estratégica en el centro político dichos gabinetes deberían ser capaces de dividir y dominar a la oposición... El objetivo de todo gobierno es obtener apoyo para el mejor programa legislativo posible al más bajo coste político posible. Desde esta perspectiva los gobiernos minoritarios preferirían simplemente coaliciones ad hoc. Negociando separadamente cada cuestión sobre una base ad hoc, el típico gobierno minoritario puede en cada caso escoger al compañero de coalición menos «costoso» disponible. Esto es especialmente beneficioso si hay muchos posibles aliados para formar la coalición, si diferentes dimensiones políticas tienen diferente importancia para los distintos partidos de la oposición, y si sus funciones de utilidad entre cargos y políticas difieren... Cuanto más fuerte sea el gobierno mayor será la tendencia a las coaliciones cambiantes.

Un gobierno minoritario situado centralmente en el espacio, como los distintos ejecutivos formados por Unión de Centro Democrático, puede tornar más favorable el *status quo* moviéndolo a cualquier punto dentro de su propio *winset* meramente cambiando de aliado en la asamblea según el tipo de política que desee aprobar.

En el parlamento español después de las elecciones de 1977 no existía una mayoría sin el apoyo de UCD, excepto en el caso de que los restantes partidos decidieran unirse

para derrotar al ejecutivo, aunque resulta difícil imaginar que partidos opuestos ideológica y programáticamente pudieran alcanzar compromisos para tomar decisiones importante al margen del partido más numeroso de la cámara. La figura 5 representa el parlamento español con sus cinco grupos políticos más relevantes ubicados en un espacio bidimensional. Un partido situado en la intersección de las dos diagonales del cuadrángulo PCE-PSOE-AP-CDC necesariamente sería parte integrante de cualquier mayoría que pudiera formarse y, cambiando sus alianzas según la naturaleza de las medidas legislativas a adoptar, obtendría la base de apoyo parlamentaria apropiada para conseguir resultados muy cercanos a sus preferencias ideales. El gobierno de la UCD (G), aun no ocupando exactamente la intersección de las dos diagonales, se situaba dentro del cuadrángulo en una posición próxima al *yolk* del parlamento. Puesto que el área vencedora del status quo (*winset*) de este parlamento está incluida en un círculo cuyo centro es el centro del *yolk* y su radio es la suma de la distancia entre el statu quo y el centro del *yolk* y el diámetro del *yolk*, la curva de indiferencia del gobierno de la UCD generalmente se encuentra dentro de dicho área. Esto significa que la voluntad del gobierno y la del parlamento coincidirán en la mayor parte de las ocasiones.

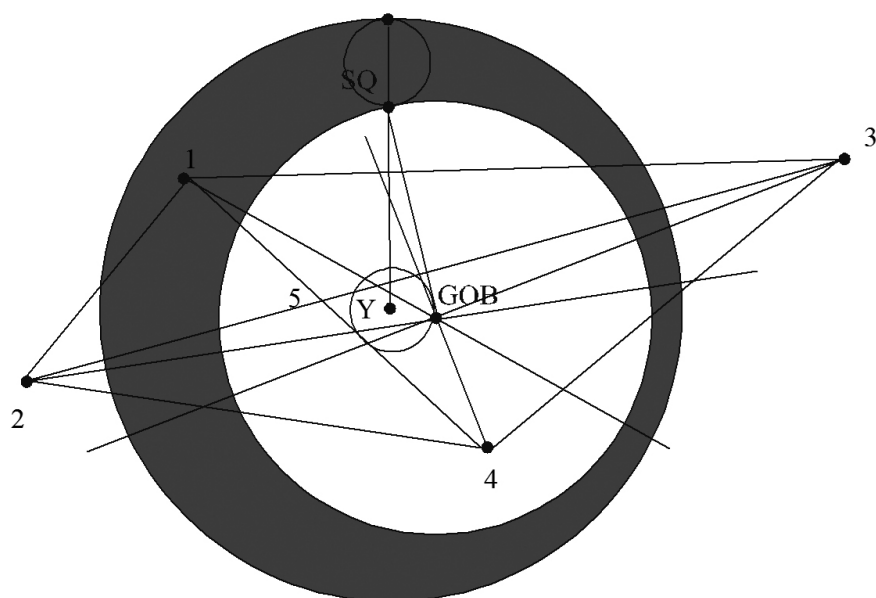
Figura 5. Yolk del parlamento español (1977-1979)



De hecho, cuanto menor sea la distancia que separa al gabinete del *yolk* de la asamblea, como ilustra la figura 5, más insignificante resultará la diferencia entre la

mayoría gubernamental y la legislativa teórica y políticamente (cuando la distancia entre el gabinete y el centro del *yolk* es más pequeña que el diámetro del *yolk* las preferencias del ejecutivo y del parlamento coincidirán y el resultado del proceso legislativo se localizará sobre el punto ideal del gobierno). De este modo, la mayoría de las cuestiones que el gobierno minoritario de UCD prefería sobre el statu quo en cada una de las políticas generales y sectoriales en las que tuvo que tomar decisiones legislativas fueron aprobadas por el parlamento.

Figura 6. Gobierno minoritario espacialmente centrista



Tsebelis ha analizado teóricamente los casos en que las preferencias de un gobierno minoritario con posiciones centristas y de la mayoría de la asamblea no coinciden concluyendo que „si un gobierno minoritario está centralmente situado en el espacio puede formar parte de muchas posibles mayorías parlamentarias y, en consecuencia, mover el *statu quo* dentro de su propio *winset*“ por lo que, teórica y políticamente, „la mayor parte del tiempo no tendría por qué comprometerse en absoluto y podría conseguir un resultado final sobre su punto ideal“. Desde un punto de vista formal si el gobierno está situado en una posición próxima a la intersección de las dos diagonales del cuadrángulo formado por el resto de los partidos relevantes las hipótesis posibles son las siguientes:

- a. si el *statu quo* se encuentra situado fuera del cuadrángulo 1234 el gobierno siempre puede congrega una mayoría que prefiere el punto ideal del ejecutivo (G) al *statu quo*.

- b. si el *statu quo* está localizado dentro del triángulo 134 los miembros de la coalición legislativa del gobierno serán el partido 2 y los partidos 1 ó 3. Con esta alianza el gobierno podrá mover el *statu quo* hacia su punto ideal, excepto cuando el *statu quo* está situado en el área de intersección entre las curvas de indiferencia de 1 y 3 (G'), caso en el que sólo puede conseguir un nuevo *status quo* más próximo a su punto ideal pero no situarlo sobre éste.
- c. si el *statu quo* está situado dentro del triángulo 234 los aliados del gobierno para un cambio en el *statu quo* serán el partido 1 y, al menos uno de los partidos 2 ó 4. Con esta coalición el gobierno podrá conseguir un cambio del *status quo* y situarlo sobre su punto ideal, salvo que aquel se encuentre dentro del área de intersección de 2 y 4 (G''), donde el gobierno puede obtener un nuevo *status quo* más próximo a su punto ideal, aunque no dicho punto exactamente.
- d. si el *statu quo* está situado dentro del triángulo 12G, el gobierno puede formar una coalición con los partidos 3 y 4 y cambiar el *statu quo* por su propio punto ideal.
- e. si el *statu quo* está situado en el área 152G, el gobierno se encontrará en minoría, puesto que pueden formarse dos mayorías legislativas excluyendo al gabinete (134 y 234). Se trata de la única hipótesis en la que la voluntad del gobierno y la de la cámara pueden diferir.

Figura 7. Gobierno minoritario de UCD espacialmente centrista(I)

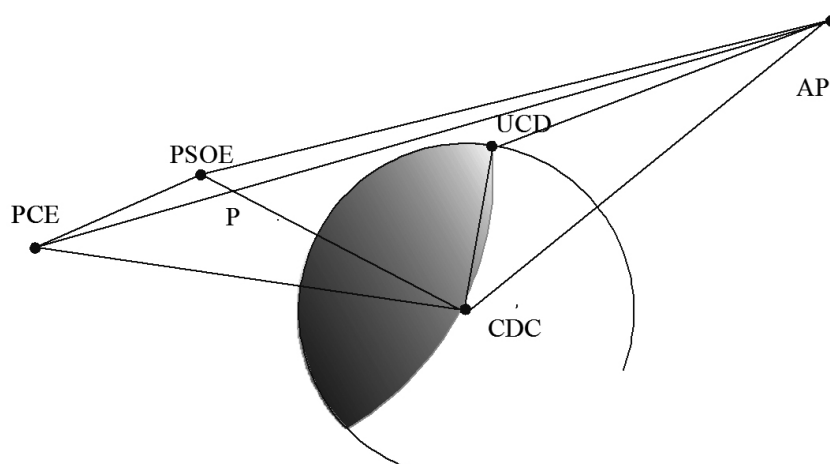
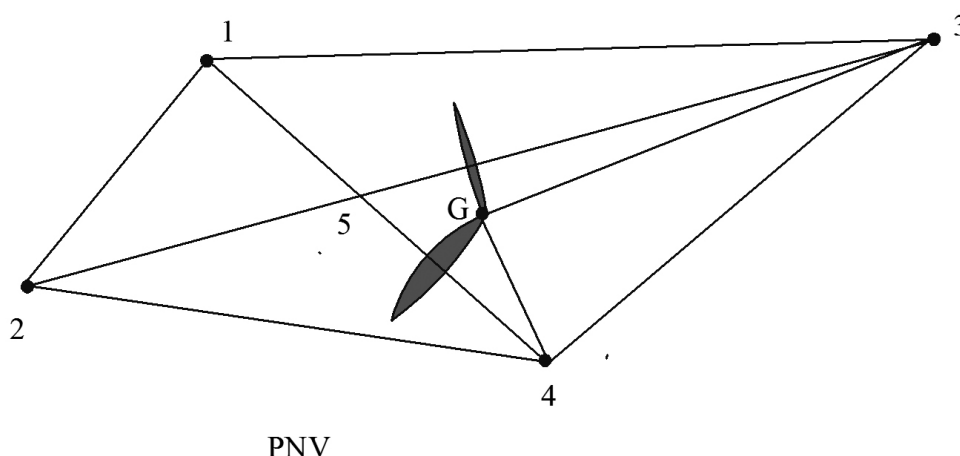


Figura 8. Gobierno minoritario de UCD espacialmente centrista (II)

Las ventajas posicionales y el poder de negociación parlamentaria de un ejecutivo centrista en minoría, reducen considerablemente las posibilidades de que pueda formarse una mayoría legislativa al margen del partido que sostiene al gobierno. Estas, combinadas con las ventajas institucionales para el establecimiento de la agenda, atribuidas constitucionalmente a los gabinetes parlamentarios, garantizan que la oposición del ejecutivo predomine en el proceso legislativo. Como Strom ha destacado, „en la medida en que el gobierno puede elegir el calendario y el planteamiento de cuestiones ante la asamblea, dispone de una mejor posición para seleccionar su nivel preferido de agregación de temas. Puesto que los gobiernos generalmente prefieren una agenda desagregada, un alto grado de control de la agenda favorece una estrategia legislativa *ad hoc* cuestión por cuestión” (Strom 1990).

En España distintas reglas de procedimiento permitieron a los gobiernos de UCD controlar la agenda legislativa: las que establecen la prioridad de los proyectos de ley de origen gubernamental y las que permiten al ejecutivo introducir asuntos con carácter prioritario en el orden del día, la declaración de urgencia que reduce los plazos en el paso de las leyes por el Senado (aumentando así el poder del Congreso, que tiene posiciones más cercanas al gobierno), el uso de reglas restrictivas o cerradas (como el procedimiento de lectura única), la posibilidad de la toma en consideración previa de las proposiciones de ley presentadas por la oposición, el cómputo de las abstenciones de un modo favorable a los intereses del gobierno, la posibilidad de retirar los pro-

yectos de ley en cualquier momento del debate antes de su aprobación, la prohibición de enmiendas que supongan un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos presupuestarios sin el acuerdo del gobierno. No olvidemos, por supuesto, las ventajas derivadas de la ordenación de los votos de confianza o censura. La concurrencia de estos factores ha producido una notable disminución de la influencia del resto de las fuerzas políticas y de la institución parlamentaria en el proceso político. En estos casos el gabinete se convierte en el centro de autoridad y el propio grupo parlamentario y el partido que lo apoya suelen tener una limitada capacidad para cuestionar la política del primer ministro o alterar sus decisiones.

Junto a las ventajas posicionales e institucionales que hemos descrito los partidos que han formado gobiernos minoritarios en España también se han beneficiado, a diferencia de otros países donde también han abundado este tipo de gabinetes, de ventajas „dimensionales”, derivadas de la posibilidad de pactar fórmulas de gobierno con partidos de carácter regional, que conceden más importancia política y electoral a cuestiones ajenas a las que se dirimen en la competencia política general. España es un Estado plurinacional con fuertes partidos regionales o „nacionalistas” que han sido especialmente relevantes para la gobernabilidad del Estado en las situaciones parlamentarias con gobiernos unipartidistas en minoría, y de un modo más visible en el periodo entre 1993 y 2000. Estos partidos han constituido, además del eje de los gobiernos de sus respectivas comunidades, un elemento crucial de apoyo a los gabinetes minoritarios del Partido Socialistas y del Partido Popular.

A diferencia de la política parlamentaria de los gobiernos de UCD (que fueron ejecutivos minoritarios „sustantivos” – por usar el término de Strom) en el periodo de consolidación de la democracia, basada en acuerdos y pactos *ad hoc*, durante los años noventa han predominado los gabinetes minoritarios „formales”, con apoyos externos bien definidos y negociados antes de la investidura del primer ministro, que suponen „un compromiso explícito, público y formalizado sobre el conjunto de políticas a desarrollar en toda la legislatura”, ofrecen una mayor estabilidad del gobierno y garantizan una cierta eficacia legislativa. La disposición de esta clase de partidos a respaldar las políticas de los grandes partidos nacionales a cambio de profundizar en el nivel de transferencias y de autonomía de que gozan sus regiones (o del intercambio de apoyo mutuo, cuando son ellos los que se encuentran en minoría ante sus respectivas asambleas autonómicas) los convierte en fuerzas especialmente atractivas como aliados de gobierno. Guerrero Salom (2000), responsable de la Secretaría General de Relaciones con las Cortes a lo largo de la V

Legislatura (1993–1996), ha resumido muy bien la disyuntiva con la que se enfrentaban los socialistas en 1993:

Dos coaliciones reunían en nuestro caso los requisitos teóricos de las estables. Tanto la formada por PSOE e IU como por PSOE y nacionalistas producirían mayorías absolutas... En ambos casos estarían formadas por partidos contiguos en el espacio ideológico, situándose los potenciales socios a la izquierda o a la derecha de una posición central siempre ocupada por el PSOE. A favor de la coalición PSOE-IU contaba que se le atribuía ser la preferida del electorado socialista... Pero las dificultades que planteaba la materialización de esa hipótesis eran muy importantes, y se relacionaban con el contenido de las políticas concretas, con las reacciones que podrían suscitar en el resto de los grupos políticos y con las propias relaciones entre ambos socios potenciales... La hipótesis de coalición entre PSOE y nacionalistas tampoco carecía de inconvenientes, tales como la proyección de una imagen de derechización general, y en particular económica, la complicación de las posibilidades de acuerdo con los sindicatos, [y] el precio, real o supuesto, a pagar por la colaboración, especialmente en política autonómica... Pero tales inconvenientes eran menos centrales que los anteriores y podían ser solventados... [y] ese eventual compromiso no desplazaría la ubicación de los socialistas sino que la reforzaría en la parte central del espectro político.

El argumento de que los partidos de ámbito nacional prefieren negociar o pactar la política a ser aplicada desde el gobierno con los partidos nacionalistas en lugar de con otros partidos nacionales se basa en la disposición recíproca a intercambiar políticas en función de la dimensión más valorada. En términos espaciales las curvas de indiferencia de los partidos son elípticas. El tamaño y la forma de las elipses refleja esta disposición a intercambiar políticas en ambas dimensiones: cuando más importante es la dimensión preferida para un partido más pequeña resulta la elipse, hasta el extremo de convertirse en una línea recta si su interés se reduce a una sola de las dimensiones y muestra su intransigencia a hacer ninguna concesión al margen de lo que se le ofrezca a cambio; cuando el interés de los partidos por intercambiar políticas es menor sus curvas de indiferencia tienden a ser circulares. Como muestra la literatura, en el caso de un intercambio de políticas en dos dimensiones X (política presupuestaria o a nivel nacional) e Y (política autonómica) el winset del status quo es mayor con una alianza legislativa entre un partido nacional y uno regional o nacionalista que con una coalición entre partidos de carácter nacional.

El problema es que esta lógica ha generado en España juegos sucesivos de negociación (*iterative bargaining games*) en los que se reconsidera el diseño del sistema autonómico al albur de las necesidades de apoyo parlamentario de los partidos nacionales de turno (Stepan 2001: p. 353). En 1993 la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, la atribución a las comunidades de un porcentaje de la recaudación obtenida en su territorio, se situó en el 15 por ciento del IRPF tras el pacto entre PSOE y CiU, con la consiguiente crítica y la abstención o el voto en contra de las comunidades gobernadas por el otro gran partido nacional, el Partido Popular (en algún caso incluso recurriendo ante el Tribunal Constitucional el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que establecía el nuevo modelo de financiación autonómica). La necesidad de apoyo parlamentaria del PP después de las elecciones de marzo de 1996 auspició un nuevo reajuste del sistema de financiación (con la oposición de las comunidades dominadas por los socialistas, que promovieron ante el Tribunal Constitucional numerosos recursos de inconstitucionalidad sobre el nuevo modelo) basado en la ampliación en el número de impuestos objeto de cesión territorializada (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Tributos sobre el Juego) y en el porcentaje de la cuota líquida del IRPF (30 por ciento), concediéndose también una limitada capacidad normativa a las comunidades autónomas sobre los impuestos cedidos (para alterar tarifas, deducciones, exenciones y bonificaciones, coeficientes, tipos de gravamen, etc.).

Finalmente, después de las elecciones del 14 de marzo de 2004 y del regreso de un gobierno minoritario, volvió a entrar en la agenda la política territorial. Estas elecciones supusieron una verdadera ventana de oportunidad (*policy window*), especialmente por el triunfo del Partido Socialista, en cuyo programa electoral figuraba la reforma estatutaria como uno de los principales compromisos de campaña, y por la constitución de un gobierno minoritario que necesitaba el respaldo de otras fuerzas parlamentarias para garantizar su estabilidad. En su investidura como presidente del nuevo ejecutivo el socialista Rodríguez Zapatero obtuvo el apoyo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), aliados de los socialistas catalanes (Partit dels Socialistes de Catalunya, PSC) en el gobierno de la Generalitat. De manera, que la emergencia de un nuevo gobierno minoritario transcurrió paralelamente al debate abierto sobre la necesidad de emprender reformas estatutarias en varias Comunidades Autónomas, iniciado en el País Vasco y Cataluña. En el caso vasco el debate se impulsó en el parlamento vasco con la constitución de una Comisión Especial de Autogobierno en octubre de 2001 y la aprobación, tras la comparecencia de más de sesenta ponentes, de su dictamen en julio de 2002. El desarrollo estatutario

en Cataluña se inició con la aprobación en octubre de 2002 de una Resolución sobre orientación política general del Consejo Ejecutivo en la que se atribuye la parálisis del Estado autonómico a los dos partidos estatales mayoritarios, a causa de la legislación estatal en las competencias autonómicas y las dificultades para el traspaso de los servicios pendientes, y se insta a una revisión de la financiación, el autogobierno y de varias políticas públicas (política lingüística, política social, política familiar, violencia de género, educación y sanidad, empleo, etc.). El 19 de noviembre se aprueba en la *Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern* un primer informe sobre la reforma del Estatuto catalán. Finalmente, en Andalucía el impulso político para la discusión lo constituyó el anuncio de Chaves, durante el debate sobre el estado de la Comunidad de junio de 2003, de su intención de “presentar ante la Cámara a lo largo del siguiente período de sesiones de un documento de propuestas para ser sometido a debate por las distintas fuerzas políticas”. Dicha propuesta adquirió forma concreta con la presentación del documento de Bases para la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 16 de diciembre de 2003. El impulso definitivo de este proceso se produjo tras el amplio triunfo del PSOE en las elecciones autonómicas de 2004 para, simultáneamente, iniciar procesos semejantes durante las legislaturas 2004–2008 y 2008–2012 por parte de otras Comunidades Autónomas.

Bibliografía:

- AUSTEN-SMITH David, BANKS Jeffrey (1988), *Elections, Coalitions and Legislative Outcomes*, “American Political Science Review”, nº 82.
- AUSTEN-SMITH David, BANKS Jeffrey (1990), *Stable Governments and the Allocation of Policy Portfolios*, “American Political Science Review”, nº 84:3.
- BARON David P. (1991), *A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary System*, “American Political Science Review”, nº 85:1.
- BELTRÁN Albert (1993), *La cuestión del acceso al poder del Partido Popular. Una aproximación desde la teoría espacial*, “Revista de Estudios Políticos”, nº 81.
- FIELD Bonnie (2009), *Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero*, “South European Society and Politics”, vol. 14:4.
- GUERRERO SALOM Enrique (2000), *Crisis y cambio en las relaciones Parlamento-Gobierno, 1993–1996*, Madrid.
- LAVER Michael, SCHOFIELD Norman (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford.
- LAVER Michael, SHEPSLE Kenneth A. (1990), *Coalitions and Cabinet Government*, “American Political Science Review”, nº 84:3.

- LAVAR Michael, SHEPSLE Kenneth A. (1996), *Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge.
- LINZ Juan J. (1981), *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975/1981*, Madrid.
- LINZ Juan J., MONTERO José Ramón (1999), *The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges*, Instituto Juan March, CEACS, Working Paper nº 138, Madrid.
- RENIU Josep M^a (2001), *¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977–1996*, “Revista Española de Ciencia Política”, nº 5.
- RENIU Josep M^a (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977–1996*, Madrid.
- SCHOFIELD Norman (1993), *Political Competition and Multiparty Coalition Governments*, “European Journal of Political Research”, nº 23.
- SCHOFIELD Norman, LAVAR Michael (1985), *Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Government, 1945–1983*, “British Journal of Political Science”, vol. 15:2.
- STROM Kaare (1984), *Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-winning Cabinet Solutions*, “Comparative Political Studies”, vol. 17:2.
- STROM Kaare (1986), *Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia*, “Legislative Studies Quarterly”, nº 11.
- STROM Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge.
- STEPAN Alfred (2001), *Arguing Comparative Politics*, Oxford.