
**La estabilidad de las coaliciones
gubernamentales en el ámbito local:**

los municipios catalanes entre 1999 y 2003

David Rivas López

Septiembre 2003

Índice

Introducción	2
Marco teórico	3
Aclaraciones metodológicas	5
Clasificación de los gobiernos de coalición	10
Número de partidos	12
Importancia de los partidos	16
Fuerza parlamentaria del gobierno	19
Ideología de los partidos	22
Conclusiones	26

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación se plantea contribuir a cubrir una parte del vacío existente en la disciplina sobre el estudio de las coaliciones gubernamentales en el ámbito local a partir del esbozo de un aspecto que se considera previo y fundamental para la comprensión del fenómeno coalicional: la clasificación de estas coaliciones a partir de distintos aspectos que nos informen sobre la distribución del poder, sobre el equilibrio entre los partidos y sobre su grado de homogeneidad o heterogeneidad ideológica. Es decir, y en definitiva, sobre su estabilidad.

Con el estudio de las coaliciones formadas en los municipios catalanes durante los últimos cuatro años, lo que se pretende es obtener material empírico para observar el grado de adaptación de éste a lo expuesto por las teorías generales existentes sobre la formación y funcionamiento de los gobiernos de coalición. Ello presupone adoptar un firme posicionamiento teórico inicial sobre el cual basar el diseño de la investigación.

Marco teórico

El trasfondo teórico que subyace en el diseño de la presente investigación es el que sugieren las teorías multidimensionales¹. La perspectiva multidimensional aboga por considerar la formación de coaliciones como un proceso dinámico, que no se limita únicamente al análisis estático del resultado electoral, sino que centra el interés tanto en la formación como en el mantenimiento de las coaliciones gubernamentales. De este modo, se presta una especial atención a aspectos como las relaciones que se establecen dentro del ejecutivo, el impacto que tienen sobre el electorado las políticas que surgen del gobierno y los cambios que se producen a lo largo del mandato en las prioridades del gobierno y en las estrategias de los partidos. Igualmente, se analizan las repercusiones a largo plazo que generan estas coaliciones, teniendo en cuenta, por ejemplo, el estudio de los efectos que la formación de la coalición ejerce sobre los resultados electorales futuros que cosechan los partidos coaligados.

A menudo se han contrapuesto las teorías multidimensionales a las tradicionales teorías formales², basadas en la teoría de la elección racional y en la teoría de juegos. Este enfoque formalista ha abordado clásicamente el estudio de las coaliciones gubernamentales a partir de análisis deductivos basados en un conjunto finito de supuestos que tenían como objetivo elaborar proposiciones teóricas capaces de predecir los gobiernos de coalición más probables.

Tanto los planteamiento multidimensionales como los formales tienen muy en cuenta dos variables fundamentales en el estudio de las coaliciones: la aritmética parlamentaria y el factor ideológico. No obstante, la principal diferencia estriba en que mientras que las teorías formales centran su atención en la capacidad de predicción que estas variables pueden ofrecer para determinar los futuros gobiernos de coalición, las teorías multidimensionales las utilizan, además, para explicar el funcionamiento interno y, sobre todo, la duración de estos pactos.

¹ Nos estamos refiriendo principalmente a los análisis espaciales multidimensionales propuestos por G. Pridham (1986) y I. Budge, D. Robertson y D. Hearl (1987).

² Nos estamos refiriendo a la adaptación de las tesis de la teoría de juegos elaborada por Von Neumann y Morgenstern a los problemas específicos de la política de coaliciones realizada por William H. Riker (1962); M. Leiserson (1966) y Robert Axelrod (1970). Igualmente, se incluyen aquí los planteamientos de la teoría económica de la elección racional, formulada por Anthony Downs (1957) y seguida posteriormente por Duncan Black (1958) y J. M. Buchanan y G. Tullock (1962).

Por tanto, la intención de este trabajo es no tratar aisladamente los resultados electorales y la aritmética parlamentaria que generan, sino teniendo en cuenta también aquellos factores políticos que hacen que “aquello que es aritméticamente posible no sea necesariamente factible desde el punto de vista político y que lo que es políticamente deseable no siempre sea aritméticamente posible”³, pues estos elementos constituyen la principal contribución de las teorías multidimensionales, que se toman aquí como marco teórico de referencia, para la elaboración de leyes generales que interpreten el fenómeno coalicional más allá de la rígida racionalidad de los actores que intervienen.

³ Matas (2000)

Aclaraciones metodológicas

Respondiendo a la relevancia de las coaliciones como tema de análisis politológico, las diferentes escuelas metodológicas europeas y americanas se han esforzado desde los inicios de los años 50 por definir y acotar el concepto de coalición política, siendo muy variadas las aportaciones se han realizado desde perspectivas diversas como la teoría de juegos, las investigaciones de la sociopsicología, el estudio de los partidos políticos o las teorías basadas en la elección racional⁴.

No obstante, a partir de la incorporación generalizada de los análisis políticos espaciales multidimensionales propuesta por Pridham⁵ y Budge, Robertson y Hearl⁶, la definición teórica del fenómeno de las coaliciones, aún siendo importante, ya no es necesaria. Así, como Robles explica⁷, “los numerosos estudios de los años noventa, casi todos ellos centrados en análisis políticos espaciales o en procesos de toma de decisiones e implementación de las mismas, renuncian a definir operativamente qué es una coalición política, orientando sus estudios a la que consideran la coalición política más decisiva, que es la coalición de gobierno; por un lado, más fácil de caracterizar en el conjunto de posibles coaliciones políticas y, por otro, con un mayor impacto sobre los ciudadanos en su conjunto al desarrollar unos programas políticos globales en sus respectivos niveles territoriales”.

El presente estudio sigue esta línea de trabajo y se centra en el análisis de las coaliciones gubernamentales. Por lo tanto, en primer lugar es necesario definir que es lo que se ha contemplado dentro de este concepto.

Se ha entendido como gobierno de coalición aquel en el que participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el que las áreas de responsabilidad, constituidas en nuestro caso por las concejalías, se reparten entre los miembros de diferentes partidos políticos y, por lo tanto, la Comisión de Gobierno aparece integrada por representantes de más de una formación política. Así pues, no se ha incluido dentro del concepto de gobierno de coalición los llamados “pactos de legislatura”, generados a partir

⁴ Groennings, Kelley y Leiserson (1970).

⁵ Pridham (1986).

⁶ Budge, Robertson y Hearl, (1987).

⁷ Robles (2000)

del apoyo parlamentario explícito y estable, pero externo de uno o varios grupos políticos ajenos a cualquier cargo ejecutivo municipal.

Igualmente, y siguiendo a Matas⁸, se han excluido del concepto de coalición gubernamental aquellos pactos coyunturales acordados entre el partido gubernamental y un grupo parlamentario municipal ajeno a la Comisión de Gobierno (por tanto, extragubernamental), para la adopción de una política concreta o la implementación de una actuación determinada.

El principal criterio que se ha tenido en cuenta para esta delimitación del concepto de coalición responde a que si bien cabe reconocer que tanto en los pactos de legislatura como en los acuerdos puntuales se produce una negociación entre las formaciones políticas implicadas y un cierto reparto de beneficios y responsabilidades, no es sino cuando ambas formaciones comparten, como miembros integrantes del Ejecutivo, plenamente la responsabilidad gubernamental, cuando se desencadena toda la lógica coalicional que es objeto de estudio de este trabajo: distribución de parcelas de poder, negociación cotidiana de la acción gubernamental, garantía de un determinado apoyo parlamentario y repartición del desgaste y el beneficio de la actividad gubernamental.

Por este mismo criterio, se ha considerado que dentro del concepto de coalición gubernamental tenían cabida aquellas situaciones en las que un pacto previo a las elecciones entre dos o más formaciones políticas conseguía ganarlas y acceder al ejecutivo municipal, ya que en este tipo de acuerdos se pueden encontrar fácilmente los elementos propios de una dinámica coalicional enumerados más arriba.

Por último, no se han considerado gobiernos de coalición los ejecutivos formados por la federación de partidos de Convergència i Unió (CiU), ni los integrados por los ecosocialistas de Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V).

⁸ Matas (2000)

Delimitado operativamente el concepto de coalición con el que vamos a trabajar, determinemos a continuación con más detalle el universo de estudio que se ha tomado como base para la presente investigación. Territorialmente se han estudiado los municipios catalanes con una población superior a los 20.000 habitantes⁹, y como límite temporal se ha escogido la última legislatura municipal, que da comienzo con las elecciones del 13 de junio de 1999 y finaliza el 25 de mayo del 2003.

Actualmente, sólo 52 de los 946 municipios existentes en Cataluña satisfacen la condición demográfica impuesta, lo cual supone que nuestro objeto de estudio representa al 5,5% del total de municipios catalanes. No obstante, como consecuencia del proceso de concentración urbana existente en Cataluña, la población conjunta de estos municipios es equivalente a casi las tres cuartas partes (70%) de la población total catalana, un dato que por sí mismo constituye un factor clave para delimitar el universo de estudio a considerar.

Por otro lado, la elección de un tamaño de municipio suficientemente grande se ha llevado a cabo con la intención de alejar el máximo posible los elementos excesivamente personalistas que inherentemente presentan las elecciones locales, pero que se acentúan en los municipios más pequeños. Se ha considerado que el peso específico que representan estas poblaciones con más de 20.000 habitantes dentro del escenario político catalán garantiza una mayor presencia del juego partidista y un mayor grado de coordinación entre las sedes locales y los órganos centrales del partido.

Número y peso demográfico del universo de estudio

	<i>Nº municipios</i>	<i>Población</i>
Cataluña	946	6.361.365
Municipios > 20.000 hab.	52	4.451.055
% (municipios>20.000 / Cataluña)	5,5	70,0

⁹ Los datos demográficos utilizados se refieren siempre al Padrón Municipal del año 2001, reflejado en el Anuario Estadístico del Institut d'Estadística de Catalunya.

Se observa también que la mayoría de los 52 municipios objeto de estudio se concentran en la provincia de Barcelona, siguiendo con ello también la pauta general de la distribución demográfica catalana, que reúne los municipios más densamente poblados en las áreas próximas a la capital.

Distribución por provincias de los municipios con más de 20.000 habitantes

	<i>Nº municipios</i>	<i>%</i>
Barcelona	39	75,0
Gerona	6	11,5
Lérida	1	2,0
Tarragona	6	11,5

Tras las elecciones de 1999, en aproximadamente la mitad de estos 52 municipios se obtuvo como resultado la mayoría absoluta de un solo partido político, concretamente en 25 casos (48%). No obstante, a pesar de gozar del control mayoritario del consistorio, tan sólo en 15 de estos 25 casos se acabó formalizando un gobierno monocolor, siendo los restantes 10 casos gobiernos de coalición sobredimensionados.

En todos los 27 municipios restantes (52%), donde ningún partido había obtenido la mayoría absoluta, se acordaron finalmente gobiernos de coalición, siendo éstos siempre ganadores, es decir, obteniendo la suma de los regidores de los partidos integrantes de la coalición la mayoría absoluta del consistorio, sin encontrarse ningún caso en que la coalición debiera gobernar en minoría.

Por tanto, el número conjunto de coaliciones gubernamentales que se van a estudiar en este trabajo asciende a 37, lo cual nos ofrece una primera muestra de la notoria proliferación que este tipo de gobiernos obtiene dentro de la esfera municipal, pues en nuestro caso, se han materializado 37 de entre los 52 existentes, con lo que se obtiene una proporción próxima a las tres cuartas partes de los municipios (71%).

Resultado electoral y tipo de gobierno resultante en los 52 municipios estudiados

	<i>Gobierno monocolor</i>	<i>Gobierno de coalición</i>	<i>TOTAL</i>
Mayoría absoluta en manos de un solo partido	15	10	25
Ningún partido obtiene la mayoría absoluta	0	27	27
TOTAL	15	37	52

La clasificación de los gobiernos de coalición

Si bien la mayoría de las clasificaciones que se han realizado sobre las coaliciones de gobierno tienen como base el análisis de las teorías formales, la que se presenta en estas páginas pretende seguir los planteamientos multidimensionales expuestos en el marco teórico con el objetivo de contrastar la teoría con los datos empíricos obtenidos.

De este modo, la clasificación de los gobiernos de coalición que se propone tiene como objetivo mostrar aquellas características que nos informan sobre la facilidad o dificultad en la negociación de las políticas gubernamentales, sobre la distribución de parcelas de poder político entre los partidos de gobierno y, en definitiva, sobre la estabilidad o inestabilidad del gobierno¹⁰.

Los principales criterios de clasificación que se han utilizado son:

- a) Según el número de partidos. Teniendo en cuenta únicamente los partidos que forman parte de la comisión de gobierno (ejecutivo municipal) y no los que, desde fuera del ejecutivo, simplemente apoyan la acción gubernamental. Así, se han clasificado los gobiernos en bipartitos (dos partidos), tripartitos (tres partidos) y multipartitos (más de tres partidos).
- b) Según la importancia de los partidos. Es decir, según el número de concejales que aportan a la comisión de gobierno los partidos coaligados. De este modo, los gobiernos se dividen en equilibrados (aquellos en los que los partidos poseen un número de diputados igual o similar) y desequilibrados (aquellos en los que existen grandes diferencias entre el número de diputados de los partidos gubernamentales)
- c) Según la fuerza parlamentaria del gobierno. Cuando la suma de los concejales de los partidos gobernantes coaligados alcanza la mayoría absoluta el Consistorio se califica a los gobiernos de “mayoritarios”; y cuando es inferior se les denomina “minoritarios”. Dentro del supuesto de gobiernos de coalición mayoritarios se ha procedido a realizar una doble distinción: por un lado, aquellas coaliciones en las

¹⁰ Matas (2000)

que todos los partidos integrantes del pacto son necesarios para conseguir la mayoría absoluta y aquellas otras en las que existe algún partido innecesario para alcanzarla, en cuyo caso se las ha calificado de “sobredimensionadas”.

- d) Por último, se han clasificado los gobiernos de coalición conforme a la ideología de los partidos. Se ha analizado el grado de homogeneidad o heterogeneidad ideológica de los partidos que están en el gobierno, teniendo en cuenta su posicionamiento en el eje izquierda-derecha. Así, se han clasificado las coaliciones en “homogéneas” (aquellas integradas por partidos situados en posiciones próximas dentro del eje ideológico) y “heterogéneas” (las compuestas por partidos distanciados ideológicamente). También en este apartado se ha realizado una subclasificación de la categoría de coaliciones homogéneas a partir de la naturaleza de su ideología, dividiéndolas en coaliciones homogéneas de izquierda y centro izquierda y coaliciones de derecha y centro-derecha.

1. El número de partidos

Podemos considerar que a medida que se incrementa el número de formaciones políticas que entran a formar parte de un gobierno de coalición, tienden a incrementarse también las dificultades en las negociaciones sobre el impulso del programa de gobierno y sobre la distribución del poder¹¹ y los gobiernos tienden a ser más inestables¹².

Además, en las cuestiones relativas a la distribución del poder, a medida que se incrementa el número de formaciones políticas tiende a incrementarse también el número de carteras y de cargos de designación política de las administraciones creados para satisfacer esta mayor demanda.

Por todo ello, a priori y conforme a lo que establece la teoría general de coaliciones, los gobiernos de coalición bipartitos son los que más deberían proliferar, ya que los partidos buscarían aquellas alianzas que tengan más ventajas para el funcionamiento de la coalición y para su mayor estabilidad¹³.

Sin embargo, los resultados obtenidos a partir del análisis de la dinámica local catalana durante la última legislatura municipal no confirman estos presupuestos teóricos, pues de las 37 coaliciones estudiadas, 20 de ellas, equivalentes al 54% del total, estaban compuestas por tres partidos. Las coaliciones bipartitas, aunque también numerosas (16), se quedaban, no obstante, en el 43% de los casos estudiados; mientras que tan sólo se encontraba un caso de coalición gubernamental multipartita, integrada por cuatro formaciones políticas.

¹¹ Maas (1986); Leiserson (1968); Leiserson (1970); Colliard (1981).

¹² Blondel (1968); Taylor y Herman (1971); Sanders y Herman (1977); Mayer (1980); Colliard (1981) y De Winter (1996).

¹³ Colliard (1981); Riker (1962); Riker y Ordeshook (1973); Gamson (1961); Leiserson (1970); Leiserson (1968) y Axelrod (1970).

Clasificación de los gobiernos de coalición según el número de partidos coaligados

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Bipartitos (2)	16	43,2
Tripartitos (3)	20	54,1
Multipartitos (>3)	1	2,7

La interpretación que aparece más plausible para explicar este comportamiento peculiar de las coaliciones gubernamentales en Cataluña se basa en la importante influencia que ejerce la dinámica política de la capital, Barcelona, sobre el resto de los municipios catalanes de tamaño medio y grande y, de una forma muy especial sobre los municipios de la provincia de Barcelona donde, como se ha comentado, se encuentran los municipios más poblados.

De este modo, el significado político del tradicional pacto político de izquierdas suscrito entre los tres principales partidos de izquierda catalanes (PSC, ERC i ICV) en el consistorio barcelonés, serviría como modelo a seguir por el resto de los municipios del llamado “Cinturón de Barcelona”, compuestos por un electorado socioeconómicamente similar, que históricamente ha dado también su apoyo a las candidaturas socialistas. Diversos datos recogidos a partir del análisis de nuestro universo de estudio parecen avalar esta hipótesis.

En primer lugar, la mayoría de las coaliciones tripartitas (75%) se formaron en la provincia de Barcelona, mientras que las coaliciones bipartitas estuvieron proporcionalmente más presentes en Girona, Lleida y Tarragona.

Gobiernos de coalición según provincia y número de partidos coaligados

	<i>Bipartitos (2)</i>	<i>Tripartitos (3)</i>
Barcelona	68,8	75,0
Girona	6,3	15,0
Lleida	6,3	0
Tarragona	18,8	10,0

En segundo lugar, el 20% de las coaliciones tripartitas tuvieron lugar en municipios de más de 100.000 habitantes, mientras que este porcentaje descendía hasta tan sólo el 6% de las bipartitas para el mismo tamaño de municipio. Ambas variables contribuyen, por tanto, a delimitar espacial y demográficamente las coaliciones tripartitas en la zona de influencia barcelonesa, sobretodo teniendo en cuenta que tanto la dimensión geográfica como la poblacional se solapan en un mismo territorio, equivalente aproximadamente a la provincia de Barcelona.

Gobiernos de coalición según tamaño de municipio y número de partidos coaligados

	<i>Bipartitos (2)</i>	<i>Tripartitos (3)</i>
De 20.000 a 50.000	56,3	60,0
De 50.000 a 100.000	37,5	20,0
Más de 100.000	6,3	20,0

La ideología predominante en las coaliciones tripartitas también parece aportar un reflejo de la situación política pactada en la capital catalana, pues el 65% de estas coaliciones formadas por tres partidos se definen ideológicamente como de izquierdo o centro izquierda, mientras que el porcentaje de coaliciones bipartitas de esta misma ideología desciende hasta el 56%.

Gobiernos de coalición según ideología y número de partidos coaligados

	<i>Bipartitos (2)</i>	<i>Tripartitos (3)</i>
Izquierda / Centro izquierda	56,3	65,0
Derecha / Centro derecha	25,0	5,0
Mixtas	18,7	30,0

Por otro lado, en este punto sobre el número de partidos que integran la coalición, cabe destacar las diferencias encontradas entre las coaliciones bipartitas y las tripartitas en lo referente al peso político de la coalición y a su estabilidad. En primer lugar, se observa que entre las coaliciones estudiadas, el desequilibrio aumenta cuando se incrementa el número de partidos, lo que hace pensar que más bien se trata de coaliciones donde un partido predominante pero sin representación suficiente para obtener la mayoría absoluta, se coaliga con dos fuerzas menores para poder gobernar con una mayoría holgada. Esta presunción se confirma cuando comprobamos que la mayoría de las coaliciones tripartitas no son coaliciones mínimas ganadoras, sino que incluso predominan claramente las coaliciones sobredimensionadas, donde no todas las fuerzas políticas presentes en el pacto son necesarias para obtener una coalición ganadora. De nuevo podemos intuir la influencia de la ciudad de Barcelona, pues el esquema coalicional existente en este consistorio responde a una coalición sobredimensionada, donde un partido predominante (PSC) se coaliga con dos partidos minoritarios (ERC y ICV) y establece un acuerdo desequilibrado para obtener una coalición no mínima ganadora.

Por último, cabe destacar otro resultado obtenido a partir del estudio empírico que contraviene las formulaciones genéricas de las tesis coalicionales. Se trata de la mayor estabilidad observada en los gobiernos de tres partidos frente a los gobiernos de coalición formados por dos partidos. En contra de los que cabría esperar, la estabilidad de los gobiernos tripartitos asciende al 80%, mientras que la estabilidad de los bipartitos se queda en el 69%.

Estabilidad de los gobiernos de coalición según el número de partidos coaligados

	<i>Bipartitos (2)</i>	<i>Tripartitos (3)</i>
Estables	68,8	80,0
Inestables	31,2	20,0

2. La importancia de los partidos

Uno de los aspectos principales que diferencian la acción de gobierno y la distribución del poder político entre unas coaliciones gubernamentales y otras es, sin duda, el número de concejales que cada una de las fuerzas políticas coaligadas aportan al gobierno.

Las dinámicas que se establecen en el seno de las coaliciones dependiendo del número de concejales que cada partido aporta se pueden encuadrar en dos tipos de coaliciones: las *desequilibradas*, es decir, aquellas en las que un partido claramente mayoritario lidera la coalición, y la *equilibradas*, en las que las formaciones políticas que componen la coalición tienen un número de escaños igual o similar.

Sobre este punto, la teoría existente defiende que en los gobiernos de coalición desequilibrados la negociación entre los partidos para decidir la orientación de la acción gubernamental y, especialmente, para acordar la distribución de parcelas de poder (concejales, presupuesto, cargos en la administración pública) es más fácil, con lo cual, muestran una mayor estabilidad, sobretodo cuando el desequilibrio es acusado. Ello explicaría su proliferación, ya que, según este criterio y sin considerar otros posibles factores, los partidos grandes “preferirían coaligarse con dos partidos pequeños y liderar la coalición, a coaligarse con uno solo que tuviera un número de escaños similar y que les obligara a compartir el protagonismo”¹⁴.

Clasificación de los gobiernos de coalición según la importancia de los partidos coaligados

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Desequilibrados ¹⁵	33	89,2
Equilibrados	4	10,8
TOTAL	37	100

¹⁴ J. Matas (2000).

¹⁵ El criterio que se ha seguido para determinar el equilibrio o desequilibrio de la coalición, consiste en tomar como desequilibradas aquellas coaliciones que tengan una diferencia entre los concejales del partido mayoritario de la coalición y el minoritario superior al 25% de la suma total de concejales de la coalición. (Ejemplo: partido A = 11 concejales; partido B = 5; la diferencia de concejales entre A y B = 6; los concejales totales de la coalición = 16; el 25% de 16 = 4; dado que 6 > 4, la diferencia entre A y B es superior al 25% y, por tanto, la coalición es desequilibrada).

Siguiendo claramente el planteamiento teórico expuesto, en más de la mitad de los municipios estudiados se acabaron constituyendo gobiernos de coalición tripartitos desequilibrados. Concretamente, de las 37 coaliciones estudiadas, 33 de ellas (equivalentes al 89%) eran desequilibradas y 4 (11%) equilibradas. Entre las equilibradas, más de la mitad, un 58%, estaban compuestas por tres formaciones políticas, mientras que las coaliciones desequilibradas bipartitas se quedaban en el 39%.

Equilibrio de los gobiernos de coalición según el número de los partidos coaligados

	<i>Desequilibrados</i>	<i>Equilibrados</i>
Bipartitos	39,4	75,0
Tripartitos	57,6	25,0
Multipartitos	3,0	0

Comprobada la mayor presencia en las coaliciones gubernamentales de los municipios catalanes del esquema de coalición desequilibrada, integrada por dos formaciones minoritarias y una mayoritaria, resta confirmar la mayor estabilidad que la teoría les otorga a este tipo de gobiernos. Efectivamente, en el 79% (26 casos), las coaliciones desequilibradas se han mostrado estables durante el período estudiado, mientras que la estabilidad de las coaliciones equilibradas descendía hasta el 50%¹⁶.

Estabilidad de los gobiernos de coalición según la importancia de los partidos coaligados

	<i>Desequilibrados</i>	<i>Equilibrados</i>
Inestables	21,2	50,0
Estables	78,8	50,0

¹⁶ En la lectura de los porcentajes de estabilidad de las coaliciones equilibradas debe tenerse en cuenta el escaso número de casos que se consideran (4).

Se confirma de este modo que los gobiernos de coalición equilibrados, tienden a ser más inestables, puesto que la nula o escasa diferencia de escaños entre los partidos coaligados conlleva más dificultades en la negociación de la acción gubernamental y, sobre todo, en la negociación de las parcelas de poder. En este último tipo de negociación, además, el equilibrio entre fuerzas políticas gubernamentales suele generar un crecimiento artificial de departamentos y de su estructura interna.

En definitiva, la ausencia de un liderazgo monopolístico en la coalición de gobierno implica compartir protagonismo con otros partidos en la fijación de los límites de los acuerdos cotidianos que requiere su funcionamiento y, por lo tanto, dificultar las negociaciones¹⁷.

¹⁷ De Winter, Della Porta, Deschouwer (1996).

3. La fuerza parlamentaria del gobierno

Uno de los principales motivos para la creación de gobiernos de coalición es la consecución de una mayoría parlamentaria suficiente para poder gobernar con comodidad. Resulta evidente que la estabilidad de los gobiernos de coalición se refuerza sensiblemente cuando dicha coalición posee la mayoría absoluta del consistorio, en contraposición a aquellos gobiernos de coalición minoritarios (sin mayoría absoluta), que se ven obligados a negociar con fuerzas políticas extragubernamentales y, por tanto, con partidos que no se corresponsabilizan totalmente de la actuación gubernamental y con un nivel de implicación puntual y de relativa intensidad¹⁸. Son muchos, por tanto, los autores que afirman que los gobiernos minoritarios tienden a ser más inestables y efímeros que los mayoritarios¹⁹.

En cualquier caso, lo que queda constatado por los datos recogidos en este estudio es que la frecuencia con que se forman coaliciones gubernamentales minoritarias es claramente inferior a la de las mayoritarias²⁰. De hecho, ninguno de los 37 municipios estudiados acabó generando una coalición minoritaria, siendo todas ellas coaliciones ganadoras o mayoritarias.

Centrándonos, pues, en las coaliciones mayoritarias, la teoría general sobre coaliciones establece que aquellas que presentan una mayor estabilidad son las que están integradas únicamente por partidos necesarios para lograr dicha mayoría absoluta. De hecho, se argumenta que si el proceso negociador sobre qué políticas aplicar y sobre cómo distribuir el poder se lleva a cabo entre partidos que se necesitan mutuamente para mantenerse en el poder y que, por tanto, están obligados a entenderse, la estabilidad de dicha coalición va a ser mucho mayor que en aquellos otros casos en los que entre los miembros de la coalición se encuentren partidos numéricamente superfluos para la consecución de la mayoría.

El planteamiento que comúnmente se utiliza para explicar la -a priori- mayor inestabilidad de los gobiernos sobredimensionados, es que el hecho de que la coalición pueda

¹⁸ Robles (2000)

¹⁹ Dodd (1976); Warwick (1979); Powell (1981); Linz (1988)

²⁰ Como confirman Colliard (1981) y Strom (1985)

mantener la mayoría absoluta a pesar de perder a alguno de los socios, podría provocar que las formaciones superfluas quedasen marginadas dentro de la coalición, con lo que se favorecería su salida del gobierno y, por lo tanto, se generaría una mayor inestabilidad. De hecho, así lo demuestra Lijphart²¹ al aplicar este criterio a las coaliciones estudiadas en otro nivel administrativo, al observar que la duración media de los gobiernos de coalición necesarios es de 46 meses, mientras que la de los sobredimensionados es de 23 meses.

A pesar de todo ello, en nuestro universo de estudio, compuesto como hemos dicho exclusivamente por coaliciones gubernamentales mayoritarias, prácticamente la mitad de ellas (49%) se pueden definir como sobredimensionadas -porque incorporan al gobierno partidos innecesarios para sumar la mayoría absoluta-, pero no se puede, en modo alguno, atribuir a este tipo de coaliciones una estabilidad menor a la de aquellos otros gobiernos integrados únicamente por los partidos necesarios.

Clasificación de los gobiernos de coalición según la necesidad de los partidos coaligados

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Sobredimensionados	18	48,6
Todos los partidos son necesarios	19	51,4
TOTAL	37	100

La estabilidad mostrada por las coaliciones sobredimensionadas estudiadas es incluso superior a la estabilidad de las coaliciones donde todos los partidos son necesarios, ya que el 83% de los gobiernos sobredimensionados han sido estables, mientras que este porcentaje se reduce hasta tan solo el 68% entre los no sobredimensionados. Por tanto, en oposición a lo expuesto genéricamente por la teoría coalicional, los datos obtenidos parecen indicar que a nivel municipal, las coaliciones gubernamentales sobredimensionadas no implican necesariamente una mayor inestabilidad, sino todo lo contrario. El hecho que, además, 10 de estas 18 coaliciones sobredimensionadas

²¹ Lijphart (1987)

(equivalente al 56%), estén compuestas por un partido con mayoría absoluta que, a pesar de que ello sea innecesario, decide pactar con otras formaciones políticas para crear un gobierno ampliamente representativo, apunta a que en la esfera local, quizá más marcada que otros niveles administrativos por las políticas de gestión y por la proximidad entre representantes y representados, se priorice la consecución de un amplio consenso en el seno del consistorio para llevar a cabo las actuaciones gubernamentales con el máximo apoyo popular.

Estabilidad de los gobiernos de coalición según la necesidad de los partidos coaligados

	<i>Sobredimensionados</i>	<i>Todos necesarios</i>
Inestables	16,7	31,6
Estables	83,3	68,4

En todo caso, las coaliciones de gobierno sobredimensionadas solo se pueden explicar a la luz de las teorías multidimensionales, pues escapan totalmente del concepto de coalición mínima ganadora sobre el que se fundamentan los planteamientos de las teorías formales. El enfoque propuesto por Riker y sus seguidores al estudio de las coaliciones, - en tanto que consideran únicamente a aquellas coaliciones ganadoras de tamaño mínimo, donde no se incluye a nadie que no sea necesario para alcanzar la mayoría absoluta y en donde la coalición más preferida entre las posibles es aquella que incluye al mínimo número de partidos- queda totalmente superado por la existencia empírica de este tipo de coaliciones sobredimensionadas para las que, desde esta perspectiva, no se tiene ninguna explicación. La supuesta racionalidad de los actores que, bajo la lógica de las teorías formales, pretenden maximizar la utilidad de la coalición es incompatible con la presencia de un partido en el gobierno que no es necesario para garantizar la cómoda acción gubernamental, que puede complicar la negociación sobre la acción de gobierno y que, además, obtiene parcelas de poder que dejan de ocupar el resto de formaciones políticas²².

²² Robles (2000)

4. La ideología de los partidos

Siguiendo con lo expuesto en el apartado anterior referente a la lógica coalicional observada en el ámbito municipal, parece evidente, pues, que para estudiar los gobiernos de coalición no solamente se debe tener en cuenta el número de diputados necesario para conseguir una mayoría cómoda, sino también que los partidos defiendan un modelo político similar y susceptible de impulsar una misma acción gubernamental.

Resulta interesante, por consiguiente, analizar el contenido ideológico de las coaliciones gubernamentales, tanto desde el punto de vista de su color político (de izquierdas, de derechas o mixtas) como, sobre todo, desde la perspectiva de la observación del grado de homogeneidad o heterogeneidad ideológica existente entre los partidos que integran estas coaliciones.

En nuestro caso, se ha detectado claramente una mayor presencia de las coaliciones ideológicamente situadas a la izquierda. Concretamente, éstas representan el 60% del total de las coaliciones estudiadas, frente al escaso 14% que constituyen las coaliciones de derecha. Al resto de gobiernos de coalición, equivalentes aproximadamente a poco más de una cuarta parte del total, se les ha calificado de mixtos, por componerse de formaciones políticas situadas a ambos lados del espectro político.

Clasificación de los gobiernos de coalición según su ideología

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Izquierda / Centro-izquierda	22	59,5
Derecha / Centro-derecha	5	13,5
Mixtos	10	27,0
TOTAL	37	100

Por tanto, a partir de la distribución de los gobiernos de coalición presentada en la tabla anterior, se puede obtener el grado de homogeneidad ideológica existente entre las formaciones políticas coaligadas que gobiernan los municipios catalanes.

Clasificación de los gobiernos de coalición según su homogeneidad ideológica

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Homogéneos	27	73,0
Heterogéneos	10	27,0
TOTAL	37	100

A pesar de que hay autores que afirman que el grado de polarización ideológica no influye demasiado en la longevidad de la coalición²³, los datos recogidos confirman lo contrario. La proporción de gobiernos estables entre las coaliciones homogéneas asciende al 82%, mientras que la estabilidad de los gobiernos de coalición ideológicamente heterogéneos descienda hasta el 60%.

Estabilidad de los gobiernos de coalición según su homogeneidad ideológica

	<i>Heterogéneos</i>	<i>Homogéneos</i>
Inestables	40,0	18,5
Estables	60,0	81,5

Se observa que, siguiendo lo que establece la teoría²⁴, las coaliciones gubernamentales heterogéneas son las que menos proliferan (en nuestro estudio, sólo 10 casos de 37, el 27%). Ello puede explicarse por la mayor dificultad que la distancia ideológica entre los partidos miembros genera a la hora de diseñar la acción gubernamental, dado que para lograrlo se debe intentar conjugar programas de gobierno diferentes entre interlocutores

²³ Laver (1974); Dodd (1976); Warwick (1979)

²⁴ Lijphart (1987)

que tienen referentes y objetivos sociales distantes. Por su parte, la mayor sintonía ideológica entre los partidos que forman parte de un gobierno de coalición homogéneo, facilita el impulso de la acción de gobierno y una mayor estabilidad, aunque ello no signifique ausencia de negociación sobre las políticas gubernamentales.

Otro aspecto que cabe destacar brevemente en este apartado, es el caso de los gobiernos de coalición tripartitos, donde la presencia de un partido situado entre los otros dos dentro del eje ideológico, puede conllevar que este partido tenga que amortiguar permanentemente las diferencias ideológicas de los que están situados a ambos lados del eje, lo cual le suele otorgar un extraordinario protagonismo en el funcionamiento de la coalición²⁵. Por ello, como señala De Swaan²⁶, los partidos siempre preferirán aquellas coaliciones en las que ocupen una posición próxima a la posición mediana de la coalición²⁷.

Siguiendo con las teorías formales, una rama de éstas, conocida como las *policy seeking theories*, reconoce que las coaliciones deben estar formadas por partidos que se sitúen en posiciones próximas dentro de un eje unidimensional, que suele ser el eje izquierda-derecha. Sin embargo, en ningún caso estas teorías reconocen la creación de gobiernos de coalición formados por partidos que, sin ser necesarios para conseguir una mayoría cualificada (coalición mínima ganadora), amplíen el abanico ideológico de la coalición, sino que contemplan únicamente aquellas coaliciones ganadoras que minimicen la distancia ideológica entre sus miembros o que integren únicamente a partidos adyacentes en el eje ideológico unidimensional (coaliciones mínimas ganadoras conectadas)²⁸.

Una vez más, los datos empíricos sobrepasan las limitaciones teóricas impuestas por las teorías formales, constatando la existencia de coaliciones sobredimensionadas (como ya vimos en el apartado anterior) y de coaliciones que, aún sin ser necesarias todas las formaciones políticas que las integran para conseguir la mayoría necesaria, no son las coaliciones mínimas posibles, pues sobre el papel existen otras combinaciones que

²⁵ Matas (2000)

²⁶ De Swaan (1970)

²⁷ Este tipo de protagonismo es similar al que desempeña el llamado “jugador central” en la teoría de juegos (Van Roozendaal, 1990).

²⁸ Robles (2000)

obtendrían el mismo tipo de mayoría implicando en la coalición un número menor de escaños y/o partidos.

De hecho, las coaliciones mínimas ganadoras son minoritarias entre los gobiernos de coalición municipales de Cataluña. Concretamente, sólo uno de cada tres (32%) gobiernos de coalición responde al tipo de coalición mínima ganadora, siendo el resto (68%) coaliciones no mínimas pero necesarias y coaliciones sobredimensionadas. Dentro de este segundo grupo, una clara mayoría (76%) se compone de partidos ideológicamente afines, lo cual denota la priorización que existe en la práctica y de forma muy acentuada en el ámbito local de los criterios de homogeneidad ideológica por encima de las consideraciones de maximización racional de los beneficios de la coalición que se basan únicamente en el criterio del tamaño de la coalición.

Homogeneidad de los gobiernos de coalición según su tamaño

	<i>Heterogéneos</i>	<i>Homogéneos</i>
Coalición NO mínima ganadora	60,0	70,4
Coalición mínima ganadora	40,0	29,6

Conclusiones

La hipótesis teórica de partida que se planteaba este trabajo en cuanto a las posibles repercusiones que las diversas tipologías de coaliciones gubernamentales podrían tener sobre el impulso de las políticas públicas, la distribución del poder y la estabilidad del gobierno era que la disminución de los partidos que forman parte de un gobierno de coalición, el aumento del desequilibrio entre ellos, la consecución de la mayoría absoluta (sin que ésta llegue a ser sobredimensionada) y la homogeneidad ideológica conllevan menos conflictos en el impulso de las políticas gubernamentales, en el reparto de las parcelas de poder y, en definitiva, generan una mayor estabilidad. Así, según nuestra hipótesis inicial, basada en la teoría coalicional aplicada a otros niveles territoriales, los gobiernos teóricamente más estables serían los bipartitos, desequilibrados, mayoritarios no sobredimensionados e ideológicamente homogéneos; mientras que los más inestables serían los multipartitos, equilibrados, minoritarios e ideológicamente heterogéneos.

A través del análisis empírico de los distintos gobiernos de coalición formados entre 1999 y 2003 en los municipios catalanes con más de 20.000 habitantes, podemos afirmar que estos postulados teóricos se cumplen únicamente en parte si los aplicamos al mundo local.

Como primera diferencia se ha constatado en el hecho de que las coaliciones formadas en el ámbito municipal tienden a estar integradas por un mayor número de partidos, predominando las tripartitas, sin que ello suponga en absoluto un incremento de su inestabilidad. La imitación del modelo gubernamental de la ciudad de Barcelona, así como la proximidad geográfica y la similitud sociodemográfica de un buen número de los municipios estudiados podría ser una explicación de la tendencia observada. A pesar de ello, no se deberían olvidar las peculiaridades de la política local como un factor diferencial que explique la formación de gobiernos de coalición sustentados por una muy amplia representación consistorial.

En coherencia con esta característica, otro elemento que aparece como relevante tras el análisis de los datos es la importante presencia de coaliciones sobredimensionadas. Llegan a representar casi la mitad del universo de estudio y, en contra de lo que teóricamente cabría esperar en un inicio, éstas no se revelan especialmente inestables,

más bien al contrario, pues muestran una estabilidad superior al 80%. Ello apunta a que en la política local, los partidos minoritarios, aún siendo innecesarios para mantener una cómoda mayoría gubernamental de la coalición, no se acostumbran a considerarse marginados de las actuaciones gubernamentales o, como mínimo, su influencia en la orientación de éstas es lo suficientemente relevante como para considerar que los beneficios estratégicos de estos partidos son superiores manteniéndose dentro del gobierno de coalición que rompiendo el pacto y pasándose a la oposición.

Por otro lado, las dos variables que confirman la estabilidad coalicional planteada por la hipótesis de partida son el equilibrio entre las formaciones políticas que forman la coalición y el grado de homogeneidad ideológica que éstas presentan. En efecto, la gran mayoría de los gobiernos estudiados seguían claramente el perfil de coalición desequilibrada y homogénea, elementos que, en buena medida, han contribuido a consolidar el notable nivel de estabilidad observado en estos municipios (superior al 75%).

Finalmente, la última conclusión destacable que nos gustaría citar se refiere a la importancia que tiene la elección del marco teórico adecuado para conseguir una aproximación empírica realista y suficientemente comprensiva de la complejidad del fenómeno coalicional. Como se ha podido observar en los resultados expuestos a lo largo de este análisis, el enfoque multidimensional defendido en este trabajo entra a menudo directamente en contradicción con los planteamientos postulados por las teorías formales aplicadas al estudio de las coaliciones políticas y, más concretamente, con aquellas que afirman que entre distintas posibles coaliciones ganadoras siempre es preferible aquella que suma el menor número de escaños -*smallest minimum winning coalitions*-²⁹ y con las teorías que afirman que las coaliciones deseables son aquellas que se forman con el menor número de partidos posible³⁰.

Es obvio que la taxonomía propuesta en estas páginas no es suficiente para comprender en toda su complejidad el proceso de gestación, funcionamiento y repercusiones de una coalición gubernamental. Para ello se debería profundizar sensiblemente la cantidad y la calidad de los datos recogidos. Sin embargo, el ejercicio propuesto sí puede resultar adecuado para descubrir, a partir del contraste empírico con la realidad, las

²⁹ Gamson (1961)

³⁰ Leiserson (1968); Leiserson (1970)

inadecuaciones existentes entre el marco teórico utilizado para el estudio de las coaliciones gubernamentales estatales y la morfología característica de los gobiernos de coalición gubernamentales, intensamente modelados por las peculiaridades del mundo local.

Bibliografia

AXELROD, R.: *Conflicts of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics* (1970). Markham, Chicago, 1970.

BLACK, D.: *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press, Cambridge, 1958.

BLONDEL, J.: "Party systems and Patterns of Government in Western Democracies", en *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 1, nº 2/1968.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 1962.

BUDGE, I.; LAVER, M. (eds.): *Party Policy and Government Coalitions*. MacMillan, London/New York, 1992.

BUDGE, I.; KEMAN, H.: *Parties and Democracy: coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford University Press, Oxford, 1990.

BUDGE, I., ROBERTSON, D. y HEARL, D. (eds.): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

COLLIARD, J. C.: *Los regímenes parlamentarios*. Blume, Barcelona, 1981.

DE SWAAN, A.: *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Elsevier, Amsterdam, 1973.

DE SWAAN, A.: "An Empirical Model of Coalition Formation as an N-Person Game of Policy Distance Minimization", en GROENNING, S.; KELLEY, E. W.; LEISERSON, M. (eds.): *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1970.

DE WINTER, L.: "Party Encroachment on the Executive and Legislative Branch in the Belgium Polity", in *Res Publica*, vol. 38, nº 2/1996.

DE WINTER, L.; DELLA PORTA, D.; DESCHOUWER, K.: "Comparing Similar Countries: Italy and Belgium", in *Res Publica*, vol 38, nº 2/1996.

DODD, L. C.: *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton University Press, Princeton, 1976.

DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York, 1957.

GAMSON, W. A.: "A Theory of Coalition Formation", en *American Sociological Review* 26/1961, p. 373-382.

GROENNINGS, S., KELLEY, E. W. y LEISERSON, M.: *The Study of Coalition Behaviour: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*. Reinhart and Winston, New York, 1970.

KELLEY, E. W.: "Techniques of Studying Coalition Formation", en *Midwest Journal of Political Science* 12/1968, p. 62-84.

LAVER, M.: "Dynamic Factors in Government Coalition Formation", in *European Journal of Political Research*, nº 2/1974.

LAVER, M. y SCHOFIELD, N.: *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 1990.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A.: *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1966.

LAVER, M. y SHEPSLE, K. A.: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1994.

LEISERSON, M.: *Coalitions in Politics. A Theoretical and Empirical Study*. Unpublished PhD dissertation, Yale University, 1966.

LEISERSON, M.: "Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games", en *American Political Science Review* 57/1968.

LEISERSON, M.: "Coalition Government in Japan", en Groennings, S. *et al.* *The Study of Coalition Behaviour: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents* (1970); J. C. Colliard, en *Los regímenes parlamentarios* (1981).

LIJPHART, A.: *Las democracias contemporáneas*. Ariel, Barcelona, 1987.

LINZ, J.: *La quiebra de los regímenes democráticos*. Alianza, Madrid, 1988.

MAAS, P. F.: "Coalitions Negotiations in the Dutch Multi-Party System", in *Parliamentary Affairs*, vol. 39, nº 2/1986.

MAYER, L. C.: "Party Systems and Cabinet Stability", in MERKL, P. H.: *Western European Party Systems: Trends and Prospects*. Free Press, New York, 1980.

MATAS, J. (ed.): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Institut de ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2000.

POWELL, G. B.: "Party Systems and Political System Performance: Participation, Stability and Violence in Contemporary Democracies", in *American Political Sciences Review*, vol. 75, 1981.

PRIDHAM, G.: *Coalition Behaviour in Theory and Practice: An Inductive Model for Western Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

RIKER, W. H.: *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press, New Haven, 1962.

RIKER, W. H.; ORDESHOOK, P. C.: *An Introduction to Positive Political Theory*. Prentice Hall, Englewoods Cliffs, N. J., 1973.

ROBLES, A.: "El estudio de las coaliciones políticas", en MATAS, J. (ed.): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. ICPS, Barcelona, 2000.

SANDERS, D.; HERMAN, V. M.: "The Stability and Survival of Governments in Western Democracies", in *Acta Politica*, vol. 12, nº 3/1985.

STROM, K.: "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies", in *American Political Science Review*, vol. 79, nº 3/1985.

STROM, K.: *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

TAYLOR, M.; HERMAN, V. M.: "Party Systems and Government Stability", in *American Political Science Review*, vol. 65, nº 1/1971.

TAYLOR, M.; LAVER, M.: "Government Coalitions in Western Europe", in *European Journal of Political Research*, vol. 1, nº 3/1973.

VAN ROOZENDAAL, P.: "Centre Parties and Coalition Cabinet Formation: A Game Theoretic Approach", in *European Journal of Political Research*, vol. 2, nº 18/1990.

WARWICK, P.: "The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies", in *Comparative Political Studies*, vol. 2, nº 11/1979.