

Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de gobiernos estatales¹

Spanish political parties' strategies, goals and decision-making during the formation of national governments

Josep M.^a RENIU

(Universitat de Barcelona. jreniu@ub.edu)

Torbjörn BERGMAN

(University of Umea. torbjorn.bergman@pol.umu.se)

Recibido: 1-9-02
Aceptado: 2-4-03

RESUMEN

El artículo aborda el estudio de las estrategias desarrolladas por los partidos políticos españoles frente a los procesos de formación de gobierno en el ámbito estatal. A partir de la discusión de los objetivos perseguidos por los partidos, se analizan las estrategias dirigidas a reducir los costes y aumentar los beneficios en dichos procesos. Así, se observa que la ausencia de gobiernos de coalición en España es el resultado de cálculos estratégicos, que desmienten los supuestos comúnmente aceptados por las teorías formales de las coaliciones políticas.

PALABRAS CLAVES
Gobiernos,
Partidos políticos,
España,
Coaliciones,
Gobiernos Minoritarios

ABSTRACT

The paper deals with the study of the strategies developed by spanish political parties during government formation processes at national level. Starting from the discussion on the goals pursued by parties, we analyze the strategies leading to reduce costs and increase benefits in the so-called processes. Thus, we observe that the absence of coalition governments in Spain is due to strategic calculus, that deny the usual assumptions accepted by formal theories of political coalitions.

KEY WORDS
Governments,
Political parties,
Spain,
Coalitions,
Minority governments

SUMARIO 1. Los gobiernos en España, 1977-2000. 2. Una herramienta para el análisis de los objetivos de los partidos políticos. 3. Las estrategias desarrolladas por los partidos políticos españoles.

¹ Este estudio forma parte de un proyecto colectivo de investigación, BSO2000-0490-C03-02, que financia la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) sobre *Alianzas parlamentarias y coaliciones gubernamentales*.

España es el único país de la Europa continental en el que ninguno de sus gobiernos ha sido formado por más de un partido (Lane y Ersson, 1998; Reniu et al., 1998): los gobiernos de 1977, 1979 y 1981 lo fueron por la UCD; los de 1982, 1986, 1989 y 1993 por el PSOE y los de 1996 y 2000 por el PP.

Si bien se han dado situaciones en las que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de los escaños, en ningún caso se optó por la formación de gobiernos de coalición, resultado esperable desde las aproximaciones formales al estudio de las coaliciones políticas (Riker, 1962). Dicha ausencia de soluciones coalicionales, al optar los partidos políticos por la formación de gobiernos unipartidistas minoritarios, permite cuestionar buena parte de las asunciones teóricas sobre las que se basan las teorías formales de las coaliciones políticas².

La constatación de las múltiples excepciones a dichos supuestos en la realidad política de los sistemas parlamentarios occidentales llevó al diseño de vías alternativas para el estudio y la comprensión de las dinámicas políticas asociadas al fenómeno coalicional. A partir de la sistematización de dichas observaciones en la obra de Geoffrey Pridham (Pridham, 1986) se tomará en consideración los efectos que ejercen el marco institucional, el sistema electoral, las relaciones inter e intra-partidistas o la opinión pública, entre otros aspectos. Esta aproximación multidimensional permite una mayor comprensión de las diferentes soluciones a las que pueden llevar situaciones minoritarias como las acontecidas en España, puesto que el interés del estudioso se desplaza desde la mera combinación aritmética de partidos, indispensable para las teorías formales, a las diferentes formas que puede adoptar el comportamiento coalicional de los par-

tidos según los diferentes objetivos que éstos persigan.

En este sentido, de entre todos los elementos o dimensiones que inciden, limitándolo o ampliándolo, sobre el abanico de posibles soluciones al proceso de formación de gobierno, nuestra atención se centra en evaluar cómo se han tomado en consideración los costes y los beneficios que se derivan de todo proceso de toma de decisiones de los partidos políticos³. Costes y beneficios que, a diferencia de lo establecido en las aproximaciones formales, no sólo son operables en términos de mayores o menores cuotas gubernamentales o electorales, sino también a partir de la interrelación de otros ámbitos políticos de actuación tales como los gobiernos autonómicos o la cohesión intrapartidista.

En la primera sección presentamos las principales características de los gobiernos estatales españoles. En la segunda sección nos acercamos a la delimitación de los diferentes objetivos de los partidos políticos para, seguidamente, proponer una herramienta para el análisis de los procesos de toma de decisiones. Por último, discutimos cuáles han sido las estrategias desarrolladas por los partidos españoles en el proceso de formación de gobiernos en España.

1. Los gobiernos en España, 1977-2000

Tal y como hemos señalado anteriormente, nueve son los gobiernos estatales españoles formados desde 1977. En este sentido, metodológicamente identificamos a cada nuevo gobierno, a) después de cada elección general; b) tras cada cambio de Presidente del Gobierno; c) cuando se dé una modificación en la com-

mentales en España. *Proceso político y rendimiento institucional (1977-2003)* dirigido por el Dr. Jordi Capó e integrado por profesores del área de ciencia política de las Universidades de Barcelona, Granada y Santiago de Compostela.

² Dichas asunciones pueden resumirse, brevemente, en cuatro grandes formulaciones: a) los partidos políticos actúan como actores unitarios; b) los gobiernos de coalición deben contar con un apoyo parlamentario mayoritario; c) todas las coaliciones ganadoras representan soluciones reales e igualmente viables, y; d) los partidos persiguen la obtención del poder, expresado éste en la obtención de carteras ministeriales. Para su discusión, véase Reniu, 2002.

³ De especial interés, a este respecto, es el concepto de *constraints*: «cualquier restricción en el conjunto de gobiernos de coalición posibles que está más allá del control de los jugadores a corto plazo» (Strom, Budge y Laver, 1994: 308).

Cuadro 1. Los gobiernos españoles, 1977-2000

Gobierno	Fecha investidura	Fecha dimisión	Composición del Gobierno	Status parlamentario	Tasa de supervivencia
Suárez I	17.06.77	02.03.79	UCD	Minoría	—
Suárez II	04.04.79	29.01.81	UCD	Minoría	46,6 %
Calvo-Sotelo	25.02.81	29.10.82	UCD	Minoría	83,5 %
González I	01.12.82	23.06.86	PSOE	Mayoría	91,0 %
González II	23.07.86	30.10.89	PSOE	Mayoría	83,2 %
González III	05.12.89	07.06.93	PSOE	Mayoría	89,8 %
González IV	10.06.93	04.03.96	PSOE	Minoría	68,4 %
Aznar I	05.05.96	18.01.00	PP	Minoría	94,4 %
Aznar II	26.04.00	—	PP	Mayoría	—n.d.—

Elaboración propia.

posición partidista del gobierno y, d) en el caso en que una elección parcial produzca un cambio del status político del gobierno: de mayoría a minoría o viceversa (Strom, 1990a)⁴.

A este respecto, sólo en una legislatura (1979-1982) se han dado dos gobiernos: el segundo gobierno presidido por Adolfo Suárez y el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, tras la dimisión de Suárez. El resto de gobiernos han ido parejos a las respectivas legislaturas, bien fuera agotándolas bien fuese anticipando las elecciones legislativas.

En este sentido resulta interesante analizar la tasa de supervivencia o el aprovechamiento de la legislatura por parte de cada gobierno, atendiendo a su estatus parlamentario (cuadro 2).

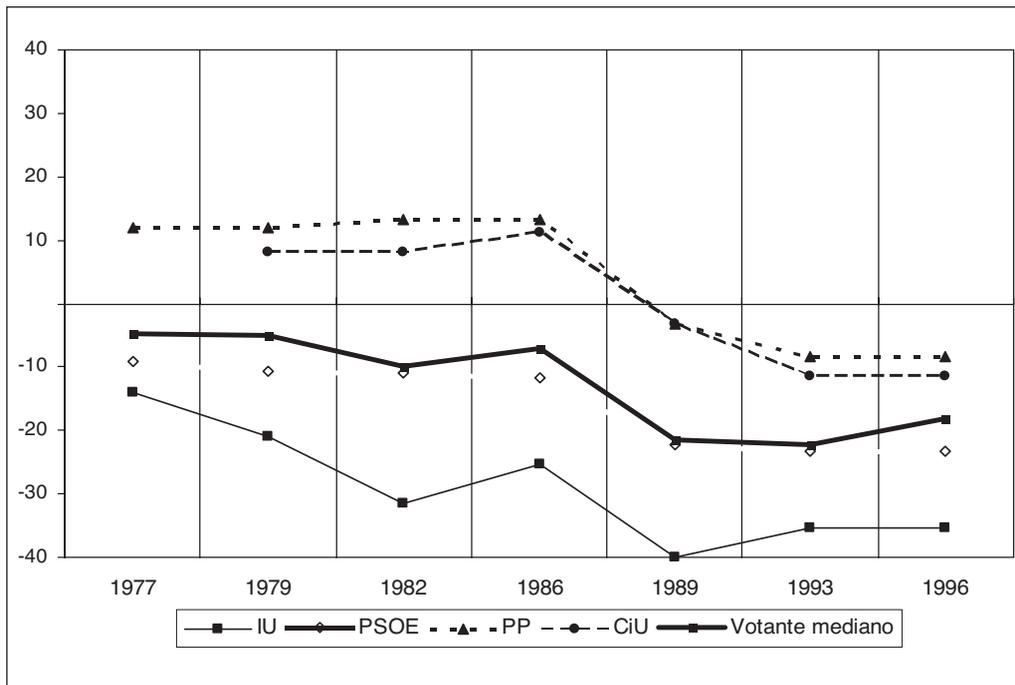
Una primera aproximación pone de relieve como los valores de la tasa de supervivencia son superiores a las tendencias mostradas por los gobiernos en los sistemas parlamentarios occidentales. Asimismo cobra mayor interés aún la diferenciación de los gobiernos minoritarios, cuando los separamos según hayan contado con acuerdos estables, negociados con anterioridad a la formación del gobierno y con voluntad de continuidad (Strom, 1990a). Así, los valores obtenidos son reveladores: por un lado se constata que los gobiernos minoritarios substantivos, aquellos que no han contado con apoyos parlamentarios estables, obtienen un valor medio del 65% del tiempo potencial de la legislatura. Esta situación es coherente con

Cuadro 2. Supervivencia media de los gobiernos según su estatus parlamentario

Tipo de gobierno	Gobiernos	Tasa media de supervivencia
Mayoritario	González I, II y III	88,0 %
Minoritario	Suárez II, Calvo Sotelo, González IV y Aznar I	73,2 %
Minoritario Formal	González IV y Aznar I	81,4 %
Minoritario Substantivo	Suárez II y Calvo-Sotelo	65,0 %
	<i>Todos los gobiernos</i>	<i>79,5 %</i>

Elaboración propia.

⁴ Quedan excluidas así las remodelaciones gubernamentales que no incidan en alguno de los supuestos considerados, aunque supongan la reducción del número de ministerios o su multiplicación por tres. Estos criterios se han convertido en una suerte de concepto «standard» comúnmente aceptado en los estudios comparados de los gobiernos de coalición en las democracias parlamentarias.



Elaboración propia a partir de datos en Budge et al., 2001.

Gráfico 1.—Ubicación izda.-dcha., 1977-1996.

un mayor aprovechamiento por parte de los gobiernos minoritarios formales (81,4%), puesto que la formalización de acuerdos persigue la obtención de una mayor estabilidad parlamentaria⁵.

A este respecto se observa que los gobiernos minoritarios formales en España se acercan al grado de aprovechamiento mostrado por los gobiernos mayoritarios, superando la media global española. De especial interés es el valor obtenido por el gobierno Aznar I, que pone en entredicho la supuesta inestabilidad de los gobiernos minoritarios, cualquiera que sea el tipo de apoyo parlamentario del que gocen. El aprovechamiento de la legislatura de este gobierno minoritario formal ha superado los valores de los gobiernos mayoritarios del PSOE,

incluyendo el gobierno González I, que contaba con el 57,7% de los escaños del Congreso⁶.

Una primera interpretación apunta a que dicho valor es el resultado de la funcionalidad de los acuerdos alcanzados entre el PP y los partidos de ámbito no estatal (PANE) catalanes, vascos y canarios, que en todo caso deberá verse confirmada con los valores que el actual gobierno mayoritario del PP obtenga, así como los futuros gobiernos minoritarios o de coalición que se formen en el siglo XXI. Acuerdos que pueden verse también explicados atendiendo a la evolución en la ubicación ideológica de los diferentes actores políticos involucrados en estos procesos.

El gráfico 1 pone de relieve como la evolución en la ubicación ideológica del PP y de CiU ha se-

⁵ En perspectiva comparada los valores españoles de supervivencia parlamentaria de los gobiernos se sitúan por encima de la media europea en todos los casos: 62% para los gobiernos mayoritarios, 58% de los gobiernos minoritarios y una tasa media de supervivencia del 63%. (Cfr. Lane y Ersson, 1998: 232-ss).

⁶ Si bien es cierto que algunos gobiernos mayoritarios optan por no agotar el tiempo disponible de legislatura anticipando las elecciones, a partir de cálculos políticos estratégicos, ello no invalida que la duración del gobierno Aznar I permita rebatir la supuesta inestabilidad de los gobiernos minoritarios.

Cuadro 3. Alineamiento político y peso parlamentario, 1977-2000

Gobierno	HB	PCE / IU (a)	PSOE	UCD / CDS (b)	CiU (c)	PNV	AIC / CC (d)	PP (e)	Otros
Suárez I	—	20	118	167*	11	8	—	16	10
Suárez II	3	23	121	168*	8	7	—	9	11
Calvo-Sotelo	3	22	120	165*	9	7	—	9	15
González I	2	4	202*	11 - 2	12	8	—	107	2
González II	5	7	184*	19	18	6	1	105	5
González III	4	17	175*	14	18	5	1	107	9
González IV	2	18	159*	—	17	5	4	141	4
Aznar I	2	21	141	—	16*	5	4	156	5
Aznar II	—	8	125	—	15	7	4	183*	8

Fuente: Renui, 2002: 149.

La negrita indica el partido en el gobierno. El asterisco (*) indica el partido con el legislador mediano, bajo la dimensión ideológica izquierda-derecha. Otras equivalencias: (a) Desde 1989, Izquierda Unida (IU) // (b) El Centro Democrático y Social (CDS) fue una escisión de la UCD en 1982, desapareciendo posteriormente en 1986. En las elecciones de 1982, la UCD obtuvo 11 escaños y el CDS, 2 // (c) En 1977 se presentó como parte de la coalición electoral «Pacte Democràtic de Catalunya» (PDC) // (d) Refundado en 1993 como Coalición Canaria (CC) // (e) En el transcurso de las elecciones, se ha presentado bajo diferentes denominaciones: Alianza Popular (AP), Coalición Democrática (CD) o Coalición Popular (CP).

guido una tendencia muy similar, consolidándose desde las elecciones de 1993. En este sentido, el anterior argumento de la funcionalidad de los acuerdos alcanzados se vería confirmada por la cercanía ideológica entre los dos principales socios.

Otro elemento, además, apunta hacia la dirección señalada: el gobierno Aznar I ha sido el único gobierno español hasta la fecha que no

ha contado con el legislador mediano entre sus filas (cuadro 3), viéndose forzado a llegar a acuerdos parlamentarios que evitaran cualquier tipo de mayoría de bloqueo, contraria a la investidura de José María Aznar como presidente del gobierno⁷.

Por otro lado, además, cabe tomar en consideración los efectos electorales de la perte-

Cuadro 4. Rendimiento electoral de los partidos de gobierno y de los support parties (en % de votos)

Gobierno	Elección	Motivo cese	Partidos de gobierno			Support Parties		
			UCD	PSOE	PP	CiU	PNV	CC
UCD 1977	1979	Técnico	+0.4	—	—	-0.1	-0.2	—
UCD 1981	1982	Voluntario	-28.5	—	—	+1.0	+0.4	—
PSOE 1982	1986	Técnico	—	-4.2	—	—	—	—
PSOE 1986	1989	Voluntario	—	-4.7	—	—	—	—
PSOE 1989	1993	Voluntario	—	-1.1	—	-0.2	±0	—
PSOE 1993	1996	Voluntario	—	-1.3	—	-0.3	+0.1	+0.2
PP 1996	2000	Técnico	—	—	+6.0	-0.4	+0.3	+0.2

Fuente: Renui, 2002: 151.

⁷ El «legislador mediano» es aquél parlamentario que, distribuyendo a los partidos presentes en el parlamento en un eje unidimensional (habitualmente el continuo izquierda-derecha), indica el obtención de la mayoría absoluta. En el caso español dicho legislador mediano será aquel que sea o esté en la posición número 176.

nencia al gobierno, sea ésta formal o informal. El cuadro 4 muestra los valores obtenidos por cada partido en las elecciones siguientes a su presencia en el gobierno así como aquellos partidos que han prestado su apoyo parlamentario de manera externa al gobierno —los *support parties*—.

En lo que se refiere a los partidos de gobierno, los resultados obtenidos se muestran coherentes con el argumento de que la titularidad del poder implica un riesgo electoral cuyo resultado se traduce en la pérdida de votos en la siguiente cita electoral (Rose y Mackie, 1983). En esta dirección, si bien en líneas generales el caso español se ajusta a lo establecido, dos son las principales excepciones: en primer lugar la importante pérdida sufrida por la UCD en las elecciones de 1982, que debe entenderse en función del proceso de descomposición interna iniciado con la dimisión de Adolfo Suárez antes que como reflejo exclusivo de su actividad gubernamental en la legislatura 1979-1982. En segundo lugar, la obtención por el PP de una importante ganancia de votos (6%) tras su gobierno en minoría. Esta ganancia no sólo supone un desafío a la idoneidad de la anterior argumentación, sino que parece indicar la clara aceptación de la actividad del gobierno durante la legislatura anterior. No obstante, las pérdidas registradas por los partidos de gobierno españoles se sitúan en los valores europeos, en los que los gobiernos mayoritarios sufren unas pérdidas medias del 4.1% de sus votos, mientras que los minoritarios lo hacen alrededor del 1.2% (Strom, 1985). No se desprende, por otro lado, ninguna relación significativa entre el motivo de la finalización del gobierno y el rendimiento electoral obtenido.

Por otro lado, el rendimiento electoral de los partidos que han apoyado externamente al gobierno no presenta unas variaciones significativas en el volumen de ganancias o pérdidas. Con excepción del 1% de ganancias obtenido por CiU en las elecciones de 1982, explicables no sólo por la reorganización del sistema de

partidos sino también por los efectos benéficos que la titularidad del gobierno autonómico catalán le reportó, los valores registrados han oscilado en una horquilla de menos de un punto porcentual ($\pm 0.4\%$). Ello supone que los partidos implicados en el apoyo externo al ejecutivo nunca han sufrido pérdidas mayores que éste, ni en los casos en que el apoyo parlamentario ha sido formal y explícito ni en los casos en que dicho apoyo ha sido puntual. Resultados que son coherentes con las tendencias mostradas en estudios comparados, donde ha sido difícil que todos los miembros del gobierno de coalición o de los partidos de apoyo hayan mostrado una misma dirección en la variación en sus rendimientos electorales (Rose y Mackie, 1983; Narud y Irwin, 1994).

Sí presentan variaciones, no obstante, el comportamiento electoral de los diferentes partidos de apoyo entre sí: se apunta la existencia de una relación inversamente proporcional entre el tamaño parlamentario y el rendimiento electoral obtenido. A este respecto es aplicable la dinámica observada en el rendimiento electoral de los partidos integrantes de un gobierno de coalición, en tanto que los partidos con mayor peso parlamentario son también aquellos a los que el electorado penaliza, puesto que los hace más responsables que el resto de las políticas gubernamentales. Así, a menor tamaño parlamentario, mejores rendimientos electorales y a la inversa, a mayor peso parlamentario peor rendimiento electoral. Esto es así en todos los casos, si bien debe hacerse otra vez la salvedad de que este rendimiento electoral no sólo viene determinado por su actuación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, sino que los tres PANE objeto de análisis desarrollan la parte central de su actividad política en el ámbito autonómico respectivo. Desvincular todo efecto electoral del ámbito político-territorial en el que obtienen sus recursos no nos permitiría capturar adecuadamente las interrelaciones que se establecen entre la arena política estatal y la autonómica⁸.

⁸ Como muestra de los trabajos a realizar, debe mencionarse el estudio de Joan Font, quien analiza, en los ámbitos autonómico y local, el rendimiento electoral de los gobiernos, llegando a la conclusión de que «gobernar ofrece oportunidades que se pueden o no aprovechar, gobernar en coalición presenta riesgos para quien no ocupa la jefatura del ejecutivo (generalmente el partido pequeño), y los electores parecen ser capaces de distinguir

Cuadro 6. Modificación de la escala de utilidades de Bergman

Utilidades ordinales de Bergman		Modificación de Reniu	
Valor	Equivalencia	Valor	Equivalencia
+3	Ganancias significativas		
+2	Ganancias moderadas	+	<u>Ganancias</u>
+1	Ganancias escasas		
o	Consecuencias insignificantes	o	<i>Utilizable sólo como resultado</i>
-1	Pérdidas escasas		
-2	Pérdidas moderadas	-	<u>Pérdidas</u>
-3	Pérdidas significativas		

Fuente: Reniu, 2002: 176.

jetivos y entre las arenas. Una vez asumimos que las decisiones tomadas por los líderes buscan, en términos generales, dichos objetivos, debemos considerar la importancia otorgada a los mismos.

Dicho análisis se realiza a partir del modelo propuesto por Bergman (Bergman, 1995), en el que se evalúan las utilidades esperadas para cada curso de la acción posible a partir de la toma de una decisión de especial importancia para el partido (como lo es su participación o no en un gobierno de coalición), para cada una de las arenas y objetivos. Así, las cuestiones o las preguntas a las que los líderes de los partidos deben dar respuesta en el establecimiento de sus estrategias políticas son las siguientes: ¿cuáles serán las consecuencias de la toma de una determinada decisión en términos de nuestra capacidad para obtener ministerios?, ¿y en nuestra capacidad por acercar las políticas públicas lo más posible a nuestra posición política preferida?, ¿y en términos de nuestro rendimiento electoral o de la respuesta de nuestros electores? y, finalmente, ¿qué supondrá para la cohesión interna del partido?

El contenido de las respuestas permite analizar la ordenación que los líderes realizan de los diferentes objetivos y de su importancia en cada arena, teniendo presente que la utilidad estimada de un objetivo en una arena se

encuentra influenciada por las demás estimaciones del resto de objetivos en el resto de arenas. En este sentido, si bien los cuatro objetivos se consideran, *a priori*, de igual importancia para los actores, Bergman asume que puede diferenciarse entre objetivos intrínsecos (cargos y políticas) e instrumentales (votos y cohesión). La razón para ello es diferenciar entre objetivos que son un fin (intrínsecos) y objetivos que son medios para conseguir ese fin (instrumentales).

Aceptando esta diferenciación podemos entender las maniobras o decisiones estratégicas de los líderes de los partidos al cambiar o minusvalorar temporalmente un objetivo intrínseco en beneficio de uno instrumental, a fin de conseguir otro objetivo intrínseco (por ejemplo no formar parte del gobierno para así ganar votos y obtener de este modo un mayor poder negociador en el diseño de las políticas públicas preferidas por el partido)¹⁰.

El cuadro 6 muestra la modificación propuesta de la escala de utilidades ordinales de Bergman, que en su primera formulación nos dotaba de un valor total de las utilidades esperadas para cada objetivo en cada arena en un abanico de valores de +12 a -12. Con estos resultados podemos establecer un orden de las diversas posibilidades que el curso de la acción puede adoptar, esperando que el actor adopte la alternativa con el valor más elevado, que no representa más que el grado de

¹⁰ En el transcurso del tiempo, no obstante, ello no implica que siempre deba seguirse con esa misma estrategia: «Over a period of time, party leaders should not continue to use one intrinsic goal simply as an instrument to reach the other. Moreover, they should never sacrifice (or put less emphasis on) both of their intrinsic goals (office and policy) in favor of one or both of their instrumental goals (votes and internal cohesion)!» (Bergman, 1995: 102).

Cuadro 7. Valoración de los objetivos de los partidos políticos españoles

	Cargos	Cohesión	Votos	Políticas	CC.AA.
PAE					
UCD	Intrínseco	Instrumental	Instrumental	Intrínseco	Instrumental
PSOE	Intrínseco	Instrumental	Instrumental	Intrínseco	Instrumental
PP	Intrínseco	Instrumental	Instrumental	Intrínseco	Instrumental
PANE					
CiU	Instrumental	Intrínseco	Instrumental	Intrínseco	Intrínseco
PNV	Instrumental	Intrínseco	Intrínseco	Instrumental	Intrínseco
CC	Instrumental	Instrumental	Instrumental	Intrínseco	Intrínseco

Fuente: Reniu, 2002: 190.

satisfacción futura que el actor espera obtener de una determinada decisión¹¹.

No obstante su indudable interés analítico, la principal dificultad para su utilización reside en el proceso de valoración de los diferentes grados de utilidad esperados. Si bien para algunas arenas y objetivos (como en el caso de los ministerios o de los votos) podría llegar a formularse un índice que nos diera una aproximación a las ganancias o pérdidas en las que podría incurrir un partido al tomar una decisión determinada y, por lo tanto, convertible en la graduación de la escala original de Bergman, ello es difícilmente generalizable al resto de objetivos¹². La ausencia de métodos evaluadores fiables así como la dificultad en la apreciación de los diferentes grados de ganancias o pérdidas derivados de la evaluación de una decisión determinada nos lleva a plantear una adaptación de dicho modelo a fin de hacerlo más operativo. Nuestra opción pasa por aceptar una disminución en la capacidad explicativa *a priori* del modelo, mediante la simplificación de los valores asociados a cada utilidad esperada. En este sentido, se ha optado por mantener sólo la *dirección* de las diferentes utilidades, esto es, la indicación de la expectativa de ganancias o de pérdidas para cada objetivo y are-

na (cuadro 6). Así, nuestro análisis únicamente habrá de valorar si una determinada decisión puede acarrear pérdidas o ganancias para los actores involucrados en la misma, indicando dichas ganancias con un valor positivo (+) y las pérdidas con un valor negativo (-).

Si bien ello supone no poder contar con el apoyo de una horquilla de valores como la establecida inicialmente por Bergman, con la consiguiente pérdida de precisión explicativa, la modificación adoptada habrá de reportarnos mayores facilidades para el análisis y contrastación de los efectos de cada posible decisión. Se sustituye así la difícilmente argumentable opción de cuantificar una determinada decisión por la apreciación general de sus efectos, sean éstos positivos o negativos.

Además, otra modificación toma en consideración el papel central que los PANE han desempeñado en los procesos de formación de gobierno en España. Ello se debe a que presentan una doble vertiente que debe tomarse en consideración: por un lado, en el ámbito estatal actúan como un partido más de los que obtienen representación en el Congreso de los Diputados, pero, por otro lado, dicha actividad parlamentaria se encuentra condicionada por

¹¹ Preferencias que, a nivel práctico, únicamente nos informarían acerca de la ordenación que podríamos establecer entre los diferentes valores. En este sentido la obtención de unos valores de +10, +6, +1 y -2 sólo nos diría que el primero de ellos es preferido al segundo, y así sucesivamente. No nos darían ninguna información especial sobre la distancia existente entre +1 y +10, sino que únicamente indicarían que un actor racional optaría primero por una decisión que le proporcionase una utilidad de +10 antes que optar por otro curso de la acción que le reportase sólo +1.

¹² No sólo sería difícilmente generalizable a las arenas legislativa y/o intra-partidista, sino que además su utilización debería sustentarse en equivalencias igualmente arbitrarias entre los valores de dichos supuestos índices y su transformación en utilidades esperadas.

el status político que ostentan en sus respectivas Comunidades Autónomas. Esta actuación en dos niveles político-territoriales difiere de la igualmente observable en los partidos de ámbito estatal puesto que sus principales objetivos políticos se encuentran supeditados a la obtención de sus respectivos objetivos intrínsecos en el ámbito estatal.

Es por ello que la consideración de los diferentes objetivos perseguidos por los partidos políticos españoles debe incluir esa arena adicional: el ámbito autonómico (cuadro 7). Incorporar la arena autonómica al análisis de los cálculos estratégicos de los partidos nos permite dotar a la argumentación de una mayor coherencia respecto a la realidad política, en tanto que los PANE presentan una clara diferencia en este sentido respecto de los partidos de ámbito estatal. Como se aprecia en el cuadro 7, dos son las arenas que presentan claras diferencias entre ambos tipos de partidos: la arena ministerial y la autonómica.

En cada una de ellas se produce una clara distribución entre los partidos, asumiendo que los principales objetivos de los partidos de ámbito estatal son la obtención de cargos así como la aprobación de políticas, mientras que las arenas intra-partidista, electoral y autonómica son consideradas por éstos como instrumentales. Los PANE por su parte se caracterizan por la importancia otorgada a la arena autonómica así como la consideración común de la arena ministerial como meramente instrumental, en consonancia con su interés autonómico. No obstante, presentan variaciones con respecto a las restantes arenas puesto que consideramos que si bien CiU y Partido Nacionalista Vasco (PNV) otorgan un valor intrínseco a la cohesión intra-partidista, difieren en lo que respecta al valor otorgado a los votos y las políticas.

Desde nuestro punto de vista CiU se encuentra motivada especialmente por la obtención de medidas políticas acordes a su progra-

ma político, con lo que la arena electoral es considerada como instrumental en su actuación en el ámbito estatal. Esta argumentación se basa, por un lado, en la consideración de la relativa estabilidad de los resultados electorales obtenidos por CiU en el ámbito estatal mientras que, por otro lado, entendemos que su consolidación como coalición de gobierno en Cataluña desde 1980 le ha permitido no tener que modificar el orden de prioridades de sus objetivos en el ámbito estatal (Matas y Reniu, 2003)¹³. No es este el caso del PNV, puesto que la fragmentación del sistema de partidos vasco así como sus experiencias de gobierno de coalición le induce, en el ámbito estatal, a condicionar sus decisiones en función de los cálculos electorales que éstas puedan reportarle. En el caso de Coalición Canaria (CC) consideramos que sus principales objetivos pasan por la obtención de medidas políticas que favorezcan la situación socioeconómica del archipiélago canario en el contexto de la Unión Europea, por lo que las arenas ministerial, intra-partidista y electoral se consideran como instrumentales en su actuación política estatal.

La incorporación de la arena autonómica en el análisis de la toma de decisiones no sólo tiene que ver con los argumentos anteriores relativos a la actuación de los PANE a nivel estatal, sino que también viene dada por las relaciones que éstos tienen con los partidos de ámbito estatal en sus respectivas comunidades autónomas. En este sentido cobra especial relevancia la consideración de los efectos derivados de la posible existencia de un acuerdo multi-parlamentario entre uno de estos PANE y un partido de ámbito estatal.

Acuerdo o pacto que no necesariamente debe implicar la participación de ambos socios en sendos gobiernos de coalición, (Colomery Martínez, 1993), sino que puede suponer el intercambio de apoyos multi-parlamentarios así como el *aprendizaje* de nuevas y/o diferentes fórmulas coalicionales (Downs, 1998). De

¹³ «¿Cuál es el objetivo de CiU? ¿Cuál era el objetivo de CiU cuando se fundó en el año 1974? Y dada la proximidad en términos políticos, sociales y nacionales con UDC, ¿cuál ha podido ser el objetivo de CiU desde 1978? 1.- Obtener un alto nivel de autogobierno (...) 2.- Defensa, consolidación y reconocimiento de la personalidad de Catalunya (...) 3.- Construir un país de alta calidad y capaz de servir a sus ciudadanos con eficacia (...) 4.- Tener también una política española.» Jordi Pujol: *El posicionament de CiU a la política espanyola*. Conferencia en el Colegio de Abogados de Barcelona. Barcelona, 29 de enero de 2002.

Cuadro 8. Utilidades totales esperadas por PSOE y CiU, 1993

		Convergència i Unió	
		Aceptar	Rechazar
Partido Socialista	Gobierno de coalición	(4-, 0)	(2+, 2+)
Obrero Español	Pacto de legislatura	(4+, 2+)	(2-, 2-)

Fuente: Renui, 2002, 245.

hecho esta ha sido una de las soluciones adoptadas en el caso español, en especial por lo respecta tanto a las relaciones CiU-PSOE –en las que el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) se ha visto «sacrificado» en aras de la obtención de los objetivos nacionales y la consideración instrumental de la arena autonómica, debiendo asumir un rol parlamentario clara y ficticiamente *pacífico* frente a los gobiernos de Pujol (Aguilera, 1999)– como a las existentes entre CiU y PP (en las que CiU obtuvo, además del apoyo parlamentario en el Parlament, la marginación política del principal crítico de la coalición nacionalista dentro de las filas conservadoras, Alejo Vidal-Quadras).

3. Las estrategias desarrolladas por los partidos políticos españoles

A la luz de este marco teórico, el análisis del proceso de toma de decisiones revela cómo los principales actores involucrados en la formación de gobierno en España han optado repetidamente por no formalizar gobiernos de coalición a partir de sus diferentes objetivos perseguidos. En este sentido, todas las ofertas negociadoras han sido dirigidas por los partidos de ámbito estatal (UCD, PSOE y PP) hacia PANEs: CiU, PNV y CC. Ello se debe, en primer lugar, a las diferencias evidentes de ambos tipos de partidos en lo que a sus objetivos intrínsecos se refiere: los primeros especialmente interesados en la obtención de cargos ministeriales y la aprobación de sus políticas preferidas mientras que los PANE, por otro lado, centrados principalmente en el mantenimiento y potenciación de su status político en el ámbito autonómico.

A ello debe unirse, en segundo lugar, las facilidades que ofrece el sistema político es-

pañol para la investidura de un nuevo gobierno, toda vez que éste no necesita *poseer* la mayoría absoluta de los escaños sino que tiene bastante con ser *tolerado* por el Congreso. Esta innecesariedad de la mayoría absoluta como punto efectivo de decisión para la formación de gobierno, si bien con posterioridad sea un elemento clave para la aprobación de las principales leyes, facilita la formación de gobiernos minoritarios unipartidistas como los formados en España hasta la fecha (Suárez I y II, Calvo-Sotelo, González IV y Aznar I). Otro elemento que facilita la formación de gobiernos minoritarios es, una vez conseguida la investidura, la actual configuración de la moción de censura en España, verdadera «investidura reforzada» que exige a los proponentes la posesión efectiva de la mayoría absoluta para su éxito (Solé Tura y Aparicio, 1984: 207).

No obstante, los principales motivos que explican la ausencia de gobiernos de coalición en España se encuentran en los cálculos estratégicos desarrollados por los partidos involucrados en los diferentes procesos decisionales. El análisis de las diferentes evaluaciones de las utilidades esperadas ante la toma de una decisión política muestra como todos ellos valoran negativamente la responsabilización en la titularidad política del gobierno (bien sea cediendo parte del poder, bien sea participando de dicho poder) para, posteriormente, aceptar la formalización de un pacto de legislatura que les garantice, en la medida de lo posible, la obtención de sus objetivos intrínsecos.

Si centramos nuestro análisis en los gobiernos González IV y Aznar I podemos apreciar el desarrollo de un proceso secuencial de toma de decisiones, en el que ante la posibilidad de formar de un gobierno de coalición ambos partidos responden negativamente para posteriormente mostrarse dispuestos a la for-

Cuadro 9. Utilidades totales esperadas por PP y CiU, 1996

		Convergència i Unió	
		Aceptar	Rechazar
Partido Popular	Gobierno de coalición	(2-, 0)	(2+, 2+)
	Pacto de legislatura	(2+, 2+)	(2-, 4-)

Fuente: Reniu, 2002, 267.

malización de un pacto de legislatura (cuadro 8). Así el PSOE considera el gobierno de coalición como la peor opción, que habría de acarrearles pérdidas en todas y cada una de las arenas mientras que su no concreción es, en este sentido, su opción preferida. Parecida es la evaluación de las utilidades esperadas por parte de CiU, para quienes el gobierno de coalición incidiría negativamente sobre sus objetivos intrínsecos y, además, en el ámbito autonómico habida cuenta de las repercusiones que ello tendría sobre sus expectativas electorales frente al PSC-PSOE.

Tal y como muestra el cuadro 8, el siguiente paso en la negociación fue la oferta de un pacto de legislatura por parte del PSOE, valorado por éste como la mejor forma de obtener los apoyos necesarios para la investidura y formación del cuarto gobierno González. Los valores muestran la aceptación de CiU, al valorar el rechazo a dicha oferta como la opción más negativa para la formación nacionalista. Ello es coherente con toda la labor política desarrollada por CiU en el ámbito estatal, centrada especialmente en una negociación bilateral con el gobierno estatal no sólo para la obtención de mayores competencias o contrapartidas económicas sino también con el objetivo de *controlar y/o neutralizar* a la oposición socialista al gobierno de la Generalitat.

El mismo comportamiento estratégico, si bien con matices distintos, se desarrolló en el posterior proceso de formación de gobierno, en 1996 (Cuadro 9). En este caso el partido encargado de formar gobierno, el PP, también dirigió sus ofertas iniciales hacia los

nacionalistas catalanes, vascos y canarios, de acuerdo con las diferentes posibilidades aritméticas que se le abrían tras los resultados electorales. No obstante, una diferencia capital con el anterior proceso se encontró en la ubicación del legislador mediano en manos de CiU, lo que unido a las críticas que la formación conservadora había vertido sobre los nacionalistas catalanes durante la campaña electoral supuso que Jordi Pujol administrara el *tempo* de la negociación con suma lentitud¹⁴.

Más allá de esta actitud negociadora, lo cierto es que las utilidades totales esperadas por ambos actores no difieren en demasía de las observadas para el gobierno González IV. Como puede verse, en la primera fase negociadora tanto PP como CiU optan por rechazar la formación del gobierno de coalición. En el caso de los populares dicho rechazo encuentra sus razones en la negativa repercusión que consideran que dicha decisión tendría sobre sus arenas ejecutiva, electoral e intra-partidista, si bien podrían obtener ciertos beneficios en cuanto a la aprobación de las diferentes medidas políticas durante la legislatura. No obstante el principal argumento desde las filas del PP era la necesidad de liderar el gobierno, libres de cualquier compromiso político como el que se deriva de la co-participación de otras fuerzas políticas en un gobierno de coalición.

Por lo que respecta a CiU, los argumentos eran similares a los expuestos para la formación de gobierno en 1993: desinterés en la coresponsabilización de la gestión política estatal, unido ello al deseo de garantizar su status político en Cataluña. Las elecciones autonó-

¹⁴ Hasta 1996, el promedio de días invertidos en el proceso de formación de gobierno había sido de 34,3. Tras las elecciones de 1996, en las que el PP había lanzado duros ataques a CiU respecto de su política de pactos con el PSOE, Jordi Pujol impuso un ritmo extremadamente lento de negociación que llevó dicho proceso a los 62 días (Cfr. Reniu, 2002:).

micas de 1995 habían dibujado un legislativo catalán en el que CiU precisaba de apoyos parlamentarios que le garantizaran la viabilidad política del sexto gobierno presidido por Jordi Pujol¹⁵. La mejor opción para ambos partidos será, de manera similar a lo acontecido en 1993, la formalización de un pacto de legislatura que permitirá que populares y catalanistas intercambien apoyos parlamentarios, además de ver conseguidos sus principales objetivos políticos. Los beneficios derivados de esta opción fueron evidentes: por un lado el mayor aprovechamiento del tiempo de legislatura de todos los gobiernos españoles hasta la fecha y, por el otro, unas ganancias electorales que permitieron a los populares obtener la mayoría absoluta en las elecciones del año 2000.

En resumen, hemos pretendido poner de relieve la importancia de la inclusión de objetivos adicionales a los tradicionalmente manejados por la ciencia política (cargos y votos) al respecto de los motivos que inducen a la toma de decisiones en el seno de los partidos políticos. Además, tal y como se ha señalado, hemos podido mostrar el error en el que incurren las teorías convencionales de las coaliciones políticas, quienes fallan en sus predicciones de gobiernos de coalición *siempre* que ningún partido obtiene la mayoría absoluta necesaria en los sistemas de parlamentarismo positivo (Bergman, 1995: 40). Tras la experiencia española, y en especial los dos últimos gobiernos minoritarios liderados por Felipe González (1993-1996) y José María Aznar (1996-2000), hemos mostrado que la ausencia de gobiernos de coalición ha respondido a cálculos estratégicos de las utilidades esperadas respecto de los diferentes objetivos que persiguen los partidos políticos.

Así, la identificación de los múltiples obje-

tivos perseguidos por los partidos políticos en las diversas arenas político-territoriales en las que operan muestra cómo la decisión de entrar a formar parte de un gobierno de coalición no sólo viene determinada por la viabilidad de las distintas posibilidades aritméticas que se abren tras un proceso electoral. La importancia en la valoración de las posibilidades a disposición de los partidos para el ejercicio de la influencia política, las expectativas de los líderes respecto a la obtención de futuras ganancias electorales, la consideración de los efectos de los pactos sobre la cohesión intrapartidista o las consecuencias que puedan derivarse de la formación de un gobierno de coalición estatal sobre las dinámicas políticas de los respectivos ámbitos autonómicos de actuación de los PANE involucrados en el proceso de formación de gobierno condicionan el proceso de toma de decisiones coalicionales.

A partir de ello, no hay ningún argumento en la actualidad que permita sostener coherentemente que los partidos políticos son meros maximizadores de poder, entendido éste como posesión de carteras ministeriales. Es por lo tanto obligatorio tomar en consideración los efectos de los distintos objetivos, a veces contradictorios entre sí, a los que los partidos deben dar respuesta (Maor, 1995; Muller y Strom, 1999).

En definitiva, el análisis de los diferentes procesos de toma de decisiones muestra así como la solución adoptada ha respondido a la mejor de las posibilidades, desestimando la formación de un gobierno de coalición a fin de obtener mejores resultados mediante el pacto de legislatura, más allá de las tradicionales consideraciones al respecto de pretender obtener el poder a toda costa. En este sentido son reveladoras las palabras pronunciadas por Jordi Pujol: «Entrar o no entrar en el Gobierno no es la cuestión. No ha sido nunca la cuestión»¹⁶.

¹⁵ «¿Porqué entonces hasta hoy hemos rechazado siempre estas ofertas [*de formar gobierno de coalición*]? Por que siempre se han producido (y hoy también) en un momento en que según CiU el proceso autonómico catalán no está acabado y de una forma que no garantizaba no ya que obtendríamos todo lo que considerábamos pendiente, sino ni tan siquiera que podríamos contar con avances sustanciales, aunque fueran incompletos. Avances competenciales, avances de reconocimiento y de simbología, avances de apoyo a la acción de la Generalitat. Incluso —no es el caso de ahora— no se nos garantizaban avances sustanciales en el financiamiento». Jordi Pujol. *El posicionament de CiU a la política espanyola*. Conferencia en el Colegio de Abogados de Barcelona. Barcelona, 29 de enero de 2002.

¹⁶ Jordi Pujol: *El posicionament de CiU a la política espanyola*, Conferencia en el Colegio de Abogados de Barcelona. Barcelona, 29 de enero de 2002.

Referencias bibliográficas

- AGUILERA DE PRAT, C.R. (1999): *Los socialistas y los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996*. Ponencia presentada al IV Congreso de la AECPA en Granada.
- BERGMAN, T. (1995): *Constitutional rules and party goals in coalition formation. An analysis of winning minority governments in Sweden*. Umea, Umea Universitet.
- BUDGE, I.; KLINGEMANN, H.-D.; VOLKENS, A.; BARA, J., y TANENBAUM, E. (2001): *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. Oxford, Oxford University Press.
- COLOMER, J.M.ª y MARTÍNEZ, F. (1993): *The paradox of coalition trading*. IESA-CSIC Working Papers 93-02. Barcelona.
- DOWNES, W.M. (1998): *Coalition government, subnational style. Multiparty politics in Europe's regional parliaments*. Columbus, Ohio State University.
- FONT, J. (1999): «El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Núm. 87, págs. 145-176.
- HARMEL, R., y JANDA, K. (1994): «An integrated theory of party goals and party change», en *Journal of Theoretical Politics*, n.º 6, págs. 259-287.
- LANE, J.-E., y ERSSON, S.O. (1998): *Política europea: una introducción*. Madrid, Istmo.
- LAVER, M., y SCHOFIELD, N. (1990): *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- MAOR, M. (1990): *The dynamics of minority rule: a bargaining-based theoretical framework*. ECPR Joint Sessions. Bochum.
- MAOR, M. (1995): «Intra-party determinants of coalition bargaining», *Journal of Theoretical Politics*, n.º 7, págs. 65-91.
- MATAS, J., y RENIU, J.M.ª (2003): «La política de las coaliciones en Cataluña», en VILAS NOGUEIRA, J. y MÁRQUEZ CRUZ, G. (Eds.): *Gobiernos autonómicos y gobiernos locales (Sistema administrativo y gobernabilidad)*. Santiago de Compostela: Federación Galega de Municipios y Provincias (en prensa).
- MITCHELL, P. (1995): *The life and times of coalition governments*. ECPR Joint Sessions. Bordeaux.
- MULLER, W. y STROM, K. (1999): *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge (MA), Cambridge University Press.
- NARUD, H. M. (1996): «Electoral competition and coalition bargaining in multiparty systems», en *Journal of Theoretical Politics*, n.º 8, págs. 499-525.
- NARUD, H.M. y IRWIN, G.A., (1994): «Must the breaker pay? Cabinet crises and electoral trade-offs», en *Acta Política*, N.º 29, págs. 265-284.
- PETERSON, R. y DE RIDDER, M. (1986): «Government formation as a policy-making arena», en *Legislative Studies Quarterly*, n.º 11, págs. 565-581.
- PRIDHAM, G. (Ed.) (1986): *Coalitional behaviour in theory and practice: An inductive model for Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RENIU, J.M.ª (2002): *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid, CIS/Siglo XXI.
- RENIU, J.M.ª; ROBLES, A.; MATAS, J., y MÁRQUEZ, G. (1998): *Political Coalitions in Spain: An Overview*. ECPR Joint Sessions. Warwick.
- RIKER, W.H. (1962): *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press.
- ROSE, M. y MACKIE, T.T. (1983): «Incumbency in governments: Asset or liability?», en DAALDER, H. y MAIR, P.: *Western european party systems: Continuity and change*. Beverly Hills, Sage.
- SOLE TURA, J. y APARICIO, M.A. (1984): *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid, Tecnos.
- STROM, K. (1985): «Party goals and political performance in parliamentary democracies», en *American Political Science Review* n.º 79, págs. 738-754.
- STROM, K. (1990a): *Minority government and majority rule*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STROM, K. (1990b): «A behavioral theory of competitive political parties», en *American Journal of Political Science* n.º 34, págs. 565-598.
- STROM, K.; BUDGE, I., y LAVER, M. (1994): «Constraints on cabinet formation in parliamentary democracies», en *American Journal of Political Science* n.º 38, págs. 303-335.