

El Reparto de Consejerías en los Gobiernos Autonómicos de Coalición en España*

Albert Falcó-Gimeno

Instituto Juan March

Julio 19, 2011

Resumen

El acuerdo sobre el reparto de carteras es uno de los que se cierra antes cuando se forma un gobierno de coalición. Éste constituye la cara más visible de la cuota de poder que ha obtenido cada partido en las negociaciones entabladas para llegar a un acuerdo coalicional. Aunque no se ha formado ningún gobierno de coalición en el nivel estatal, la política española ha sido testigo de la formación de numerosos gobiernos multipartito en la arena autonómica. En este sentido, es ciertamente curioso que no se hayan explorado, aplicadas al caso español, cuestiones clásicas en la literatura sobre gobiernos de coalición como por ejemplo qué explica que algunos partidos obtengan más carteras y otros menos. El estudio que propongo aborda una de las cuestiones clásicas en la literatura sobre gobiernos de coalición: el reparto de carteras entre partidos. Con una voluntad fundamentalmente descriptiva y exploratoria, el trabajo analiza hasta qué punto los gobiernos autonómicos de coalición en España siguen los patrones habituales de proporcionalidad (“Ley de Gamson”) en la distribución de consejerías en los gobiernos de coalición autonómicos entre 1980 y 2010. Posteriormente, se tratan de identificar las diferencias observadas entre lo que obtiene cada partido, fijándonos en su ámbito (PANes vs PAEs) y en la posible influencia de la dinámica multi-nivel del gobierno estatal en el poder. En conclusión, encontramos que en España se sigue más que en ningún otro país la regla de proporcionalidad en el reparto de carteras, aunque los PANes tienden a conseguir sobre-representaciones en los gabinetes regionales.

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref. CSO2010-16337).

1. Introducción

Después de una cita electoral, cuando el recuento de votos ha finalizado, los partidos políticos conocen cuál será su nivel de representación en la siguiente legislatura. En las democracias parlamentarias esto se traduce en un determinado número de escaños en la/s cámara/s de representación política. Si ningún partido ha obtenido la mayoría suficiente para formar gobierno, se abre la negociación. Los posibles resultados de este proceso son tres: i) el fracaso de la formación de gobierno (y probable convocatoria de nuevas elecciones), ii) un gobierno monocolor en minoría o iii) un gobierno de coalición (minoritario o mayoritario). Estos últimos son el objeto de la investigación que se presenta en las próximas páginas.

Obviamente, para que la formación de un gobierno de coalición sea posible, los partidos integrantes del mismo han tenido que aceptar entrar en él. Sin duda, en la valoración de los costes y beneficios, los partidos han tomado en consideración qué porción del “pastel del gobierno” recibirá cada uno para dar el sí definitivo a la coalición gubernamental. El pago en forma de ministerios constituye la cara más visible de lo que ha obtenido cada partido de las negociaciones entabladas antes de la sesión constitutiva del nuevo gobierno. Esto es así al menos en el corto plazo. Aunque el poder que ejercerá cada uno de los partidos políticos en el gobierno no se puede medir tan sólo por los ministerios o consejerías que manejará, el reparto de carteras es el punto de partida esencial del proceso político (Laver y Schofield, 1990) y, normalmente, determina cómo de influyentes serán los partidos en la adopción de políticas en el sí del gobierno (Druckman y Warwick, 2005).

Haya o no un documento escrito donde se recojan las cláusulas del acuerdo coalicional, los partidos que formarán gobierno abordan siempre la cuestión de cómo repartir las carteras gubernamentales. El reparto de responsabilidades ejecutivas no es algo que los partidos valoren tan solo porque permiten distribuir puestos importantes entre sus miembros, sino también por su relevancia en la formación de las políticas públicas gubernamentales. Tanto si entendemos que los socios de una coalición deciden todas las políticas de manera centralizada como si asumimos que lo hacen de manera compartimentalizada (cada uno en sus respectivas

jurisdicciones), el número y/o tipo de carteras que caiga en control de cada partido tendrá gran influencia en la orientación política que adopte el ejecutivo.¹

Es por esta razón que resulta sorprendente que, mientras que ha sido uno de los temas fundamentales en la investigación de gobiernos de coalición europeos, la atención dedicada al reparto de carteras en los acuerdos coalicionales españoles ha sido prácticamente inexistente. A pesar de que el Congreso de los Diputados no ha visto hasta la fecha la investidura de ningún gobierno multipartito, España tiene una amplia experiencia en acuerdos coalicionales en el ámbito autonómico, donde los gobiernos formados por más de un partido han sido más norma que excepción.

En este trabajo propongo pues analizar la distribución de consejerías en los gobiernos de coalición autonómicos que se han formado en la historia democrática española reciente, desde 1980 hasta 2010. En concreto, me concentraré en comprobar hasta qué punto este reparto sigue los patrones fuertemente establecidos en el resto de gobiernos de coalición europeos. En palabras de Warwick y Druckman (2006), una de las relaciones empíricas más potentes que existen en las ciencias sociales es el vínculo casi 1 a 1 entre la proporción de escaños con que cada partido coalicional contribuye al total controlado por el gobierno y el porcentaje de carteras que recibe cada uno (conocida también como “Ley de Gamson”). Sin embargo, nos encontramos también con desviaciones respecto a esta regla de proporcionalidad (Verzichelli, 2008) que tienen que ver, por ejemplo, con el poder negociador de cada partido, con el tiempo que han pasado en la oposición (Falcó-Gimeno, 2011b) o con la incertidumbre y complejidad bajo la cual se desarrollan las negociaciones de formación (Falcó-Gimeno y Indridason, 2011). Cabe preguntarse entonces cómo funcionará todo esto en el caso español.

Dada la importante interrelación entre los niveles regional y estatal, este trabajo explorará también hasta qué punto la dinámica multi-nivel juega un papel relevante en la negociación sobre consejerías. ¿Encontramos alguna diferencia sistemática entre lo que consiguen partidos de ámbito estatal (PAEs) y no estatal (PANEs)? ¿Importa qué partido controla el gobierno del

¹ Véase Falcó-Gimeno (2011a) para una discusión teórica formal sobre los modelos de decisión en gobiernos de coalición.

Estado y si lo hace en minoría o mayoría? Estas son cuestiones que también abordaremos en el estudio que empieza a continuación.

2. Reparto de carteras en gobiernos de coalición: Europa y España

El estudio del reparto de carteras en gobiernos de coalición se remonta a dos artículos seminales sobre la formación de coaliciones (Gamson, 1961a; 1961b). “Todo participante [partidos en el gobierno] esperará que los otros demanden de una coalición una proporción del pago total proporcional a la cantidad de recursos con que cada uno contribuye a la coalición”. Con esta hipótesis planteada por Gamson (1961a: 376), se abrió un debate teórico y empírico que ha durado hasta la actualidad y que todavía es objeto de nuevas contribuciones.

En su desarrollo inmediatamente posterior, Browne y Franklin (1973) sugirieron que la mejor forma de medir el pago que se puede obtener de la participación en un gobierno de coalición es por medio del porcentaje de carteras que obtiene. Asimismo, la cantidad de recursos que cada participante aporta a la coalición gubernamental se valora mediante el peso que cada uno tiene en la cámara (número de escaños) en relación con los otros miembros. De este modo, la distribución “normal” de ministerios que esperan los partidos participantes es que cada uno obtenga un porcentaje de carteras perfectamente proporcional a su porcentaje de escaños relativo al de sus socios de gobierno.

A lo largo de los años, la recopilación y análisis de nueva evidencia ha ido revelando que la “Ley de Gamson” es una de las relaciones que genera un R^2 no trivial más alto en ciencia política (Laver 1998). Una duda que quedaba por resolver hasta hace poco tiempo era si la fuerza de esta relación soportaría también la ponderación por importancia de cada cartera. El hecho de que los estudios empíricos no lo tuvieran en cuenta hacía necesario ser cauto sobre la validez de la ley de Gamson. Evidentemente, la cantidad de carteras no es lo único que interesa a los partidos, sino también quedarse con aquellas que tienen mayor relevancia: “Incluso sin considerar el Ministerio de los Caminares Absurdos (© Monty Python) o el Ministerio de la

Nieve (© Michael Laver), está claro que algunas carteras (p. e. Finanzas o Asuntos Exteriores) tienen un peso mucho mayor que otros (p. e. Ayuda al Exterior o Turismo). [...] No cabe duda de que todos los partidos reconocen que algunas carteras valen más que otras, y no deberíamos sorprendernos de ver estas valoraciones reflejadas en el propio reparto de carteras. Por el contrario, esperaríamos que cada partido maximizara el valor agregado de las carteras recibidas, más que su mero número. [...] podría ser que el partido que acaba con las mejores carteras también tuviera que aceptar una menor cantidad, mientras que el partido que obtiene muchos puestos también recibiera los menos atractivos. Quizás este último podría haber preferido incluso tener menos carteras pero más deseables. Para entender bien estos casos, tenemos por consiguiente que investigar la dimensión cualitativa del reparto de carteras.” (Verzichelli 2008: 242-3).

Warwick y Druckman (2001) mediante una ordenación de las carteras por país y Druckman y Warwick (2005) por medio de una encuesta a expertos abordaron con nuevos datos este asunto de la importancia.² Warwick y Druckman (2006) terminaron por concluir que la regla de proporcionalidad se sostenía también de manera muy fuerte ponderando el peso de las carteras y que por lo tanto la potencia empírica de la “Ley de Gamson” no era simplemente un artefacto de no tener en cuenta la dimensión cualitativa del proceso de reparto de carteras.

A diferencia de otros aspectos de la formación de gobiernos de coalición, como por ejemplo la elección de determinados compañeros de coalición y no otros o la formación de gobiernos de excedente (*surplus coalitions*), el desarrollo teórico acerca del reparto de carteras es relativamente joven. De hecho, la cuestión teórica de por qué deberíamos esperar una relación proporcional entre aportación a una coalición gubernamental y pago obtenido no está, todavía hoy, resuelta. Más allá de que la idea de proporcionalidad entre porcentaje de escaños y porcentaje de carteras pueda ser intuitivamente atractiva y razonable, el propio William A. Gamson no construyó ninguna teoría sólida para sustentar la hipótesis empírica. Curiosamente,

² Para el caso catalán, Matas y Reniu (2003: 97-107) distinguen la importancia de las carteras en términos del presupuesto que manejan en su análisis de la distribución intra-coalicional del poder en los gobiernos de *Convergència i Unió*. Para intentos previos de abordar este asunto de las diferencias entre carteras, véanse Browne y Feste (1975), Budge y Keman (1990), Laver y Hunt (1992), o Müller y Strom (2000).

además, los modelos de negociación que se han propuesto para tratar de dar cobertura teórica al reparto de carteras en coaliciones predicen pagos no proporcionales. Hay pues una distancia considerable entre teoría y datos en esta cuestión.³

Aquí no pretendo responder a por qué esta norma de proporcionalidad es tan fuerte sino en primer lugar constatar y desgranar la existencia de este patrón en un terreno dónde no se había explorado anteriormente: los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas (1980-2010). Los trabajos que han analizado la presencia de acuerdos coalicionales de gobierno en España se han concentrado en explicar el porqué de su ausencia en el nivel estatal (Reniu, 2001; Reniu y Bergman, 2003), en analizar más o menos en profundidad el caso de comunidades autónomas concretas (Matas, 2000; Delgado y Rosado, 2003; Matas y Reniu, 2004; o Jové, 2010) o incluso el de entes locales (Márquez, 2002; 2003). En cuanto a la cuestión concreta del reparto de consejerías, solo contamos con la “fotografía de urgencia” de Revenga y Sánchez (2002), donde se informaba del número de consejerías que tenía cada partido en los gobiernos de coalición autonómicos en el poder en ese preciso momento.

3. Análisis

3.1 Datos

Es evidente, por lo tanto, que carecemos de un análisis sistemático sobre las características del reparto de poder en las coaliciones que han alcanzado el gobierno de las Comunidades Autónomas a lo largo de la reciente historia democrática española. En parte, esta falta de

³ Es cierto que se han ofrecido algunas explicaciones a modo tentativo de por qué el reparto de carteras en gobiernos de coalición tiende a ser proporcional a los escaños que cada socio aporta. Browne y Frensdreis (1980) aluden a la idea de norma o regla de convención. Carroll et al. (2004) mencionan que la proporcional es la manera más fácil y obvia de repartirse el botín. Verzichelli (2008) se refiere al sentido de justicia y también al hecho de que la distribución proporcional es una regla que ayuda a contener los costes de transacción. Bäck, Meier y Persson (2009) consideran que la proporcionalidad es una convención que sirve de punto focal de coordinación en las negociaciones de formación. Falcó-Gimeno y Indridason (2011), por su lado, apuntan a la idea de que la complejidad e incertidumbre del marco de negociación entre partidos puede generar incentivos para acordar coordinar-se en un punto focal como, por ejemplo, el del reparto proporcional.

sistematicidad es debida a la falta de una base de datos donde se compile información acerca de todos los gobiernos autonómicos de coalición que ha tenido España desde su transición a la democracia. Es por esta razón que el primer paso para la elaboración de este estudio ha sido la compilación de unos datos que hasta el momento se encontraban dispersos en distintas fuentes de información. Así pues, contamos ahora con una base de datos informática que parte de información en muchos casos se encontraba en fuentes de copia en papel. Esta es, de hecho, una de las contribuciones de este trabajo.

La nueva base de datos contiene los nombres, afiliación partidista, y carteras controladas por todos los consejeros de los gobiernos autonómicos de coalición. Las fuentes originales de información han sido, primordialmente, los Anuarios El País (1982-2010), aunque completada con investigación propia para completar cierta información ausente sobre la afiliación política de los consejeros.⁴ Se ha incluido también el porcentaje de escaños de cada uno de los partidos gubernamentales para poder analizar la relación entre fuerza legislativa y obtención de consejerías en un gobierno multipartito. Asimismo, se ha incorporado información sobre el gobierno a nivel estatal en lo que respecta al partido que lo integra así como su situación de mayoría/minoría en el Parlamento.

En esta base de datos se recogen todos los gobiernos de coalición no pre-electorales. Esto es, no se incluyen aquellos gobiernos integrados por más de un partido pero que ya habían concurrido juntos a las elecciones. En estos últimos es imposible discernir qué número de escaños ha obtenido cada partido separadamente y por lo tanto no tiene sentido estudiar la negociación entre partidos para el reparto de carteras en base a la fuerza de cada uno.⁵ Los gobiernos coalicionales en los que me concentro son aquellos formados entre contienda electoral y contienda electoral, que pueden ser tanto de formación inmediatamente posterior a la fecha de elecciones (i.e. post-elección), o más tarde durante la legislatura (i.e. inter-elección).

⁴ Agradezco a Carles Lozano su indicación de donde se podía encontrar tal información, así como reconocer la utilidad de su página web (www.historiaelectoral.com) para contrastar la composición de cada gobierno autonómico.

⁵ Nótese, pues, que no se incluyen determinados gobiernos como los de *Convergència i Unió* en Cataluña que se han considerado de coalición en otros estudios (Matas y Reniu, 2003 o Matas, 2000).

La definición de nuevo gobierno se ha centrado exclusivamente en la composición partidista (cualquier cambio en los partidos gubernamentales se cuenta como nuevo gobierno) y en la convocatoria de elecciones (aunque se repita la composición de un gobierno antes y después de una elección determinada, éstos se cuentan como dos gobiernos distintos). Cabe mencionar también que los Anuarios contenían información únicamente a 1 de enero de cada año, por lo que no se han incluido aquellos gobiernos de coalición cuya fecha de inicio y terminación se circunscribe a un mismo año (por ejemplo, el caso del gobierno bipartito entre PSC-PSOE e ICV-IU en 2006).

La Tabla 1 contiene información descriptiva sobre estos gobiernos. En total, entre 1980 y 2010 se han formado 46 gobiernos de coalición, de los cuales 35 han sido post-electorales y 11 se han formado durante la legislatura. Asimismo, 33 han tenido carácter mayoritario, mientras que, quizás sorprendentemente, casi un tercio de ellos no llegan al 50% de escaños sumando la fuerza de cada miembro (concretamente 13).

TABLA 1

	Post-Elección	Inter-Elección	Total
Mayoritario	25	8	33
Minoritario	10	3	13
Total	35	11	46

Por otro lado, la Tabla 2 muestra una serie de estadísticos descriptivos sobre un par de características de los gobiernos de coalición, por Comunidad Autónoma: el número de socios, y el número de carteras totales (incluyendo la presidencia). Finalmente también se ofrece el número de coaliciones que ha habido en el período de interés en cada autonomía. Si nos fijamos en los totales, la media de número de miembros en los 46 gobiernos autonómicos de coalición se sitúa más cerca de 2 que de 3 (2.28) con una desviación típica relativamente baja (0.5) y con un máximo y mínimo de 2 y 4 respectivamente. Por lo que respecta al número de carteras que tienden a repartir estos gobiernos, la media se sitúa cerca de las 12 (11.61),

aunque hay una varianza inter-gubernamental considerable con un mínimo de 7 y máximo de 17 (desviación típica de 2.31).⁶

TABLA 2

		AND	ARA	AST	BAL	CANA	CANT	CYL	CAT	CVAL	GAL	LR	NAV	PV	Total
N. de socios	Media	2	2	2	2.67	2.25	2.33	2	3	2	2.5	2	2.33	2.38	2.28
	D.T.	0	0	0	0.58	0.46	0.82	-	0	-	0.71	0	0.58	0.52	0.50
	Mín.	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2
	Max.	2	2	2	3	3	4	2	3	2	3	2	3	3	4
N. de carteras	Media	14.5	9.5	11	14	11.13	10.17	7	16	9	13	9.5	11.67	13.25	11.61
	D.T.	0.71	2.07	0	1	0.35	0.75	-	1.41	-	1.41	0.71	1.53	1.98	2.31
	Mín.	14	7	11	13	11	9	7	15	9	12	9	10	11	7
	Max.	15	13	11	15	12	11	7	17	9	14	10	13	16	17
N. de Coaliciones		2	6	2	3	8	6	1	2	1	2	2	3	8	46

Pero más allá de cuán grande es el pastel a repartir, uno de los propósitos de este estudio es analizar hasta qué punto el reparto sigue una lógica proporcional, tal como es habitual en el resto de Europa Occidental. Esto es lo que se trata a continuación.

3.2 La regla de proporcionalidad o “Ley de Gamson” en España

Tal como se ha dicho, a pesar de no sustentarse en unos fundamentos teóricos sólidos, la relación existente entre contribución a la coalición en términos de escaños y la proporción de carteras que obtiene cada partido es de una extraordinaria fuerza, al menos por lo que sabemos de la investigación comparada de gobiernos nacionales de coalición en el resto de Europa. La primera pista de que esto es también así en el caso (autonómico) español en nuestros datos es la fortísima correlación que existe entre las variables porcentaje de

⁶ Las comunidades autónomas que han tenido al menos un gobierno de coalición son: Andalucía (AND), Aragón (ARA), Asturias (AST), Islas Baleares (BAL), Canarias (CANA), Cantabria (CANT), Castilla y León (CYL), Cataluña (CAT), Comunidad Valenciana (CVAL), Galicia (GAL), La Rioja (LR), Navarra (NAV) y País Vasco (PV). En Castilla La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid y Comunidad de Murcia, en cambio, todos los gobiernos han sido monocolor.

contribución de escaños y porcentaje de carteras: 0.956, lógicamente altamente significativa en términos estadísticos ($p < 0.001$).⁷

Más allá de esta potente correlación, es necesario calcular una regresión bivariada para poder estimar correctamente los dos parámetros de interés: el coeficiente de la variable independiente (% de contribución de escaños) y la constante. Si la distribución fuera perfectamente proporcional deberíamos esperar un coeficiente igual a 1 (esto es, que un 1% más de (contribución de) escaños se tradujera exactamente en un incremento del 1% de carteras obtenidas) y una constante de 0 (esto es, en el caso hipotético de que un partido gubernamental fuera tan pequeño que no contribuyera nada en términos de escaños a la coalición, tendría que obtener 0 carteras).

Aunque típicamente estos coeficientes se sitúan cerca del 1, son significativamente inferiores a este número, mientras que la constante tiende a ser significativamente superior a 0. Se dice que esta desviación se produce como consecuencia de una ligera ventaja de los partidos pequeños, que tienden a salir ligeramente sobre-representados numéricamente en los gabinetes. Esta ventaja relativa es muchas veces debida a que simplemente no hay suficientes carteras para repartir y tan solo una cartera sobre el total ya es proporcionalmente más de lo que aporta porcentualmente el socio más pequeño a la coalición (fenómeno también conocido con el anglicismo *lumpiness*, que se refiere a la indivisibilidad de las carteras como unidad).

En nuestros datos, esta regresión lineal bivariada arroja un coeficiente estimado de 0.90 y una constante de 0.04. Es decir, nos encontramos muy cerca de la proporcionalidad. De hecho, el coeficiente y la constante puede decirse que son distintos de 1 y 0 respectivamente si toleramos un intervalo de confianza del 90% pero no si somos más estrictos y lo fijamos en el 95% (esto es $0.10 > p > 0.05$).

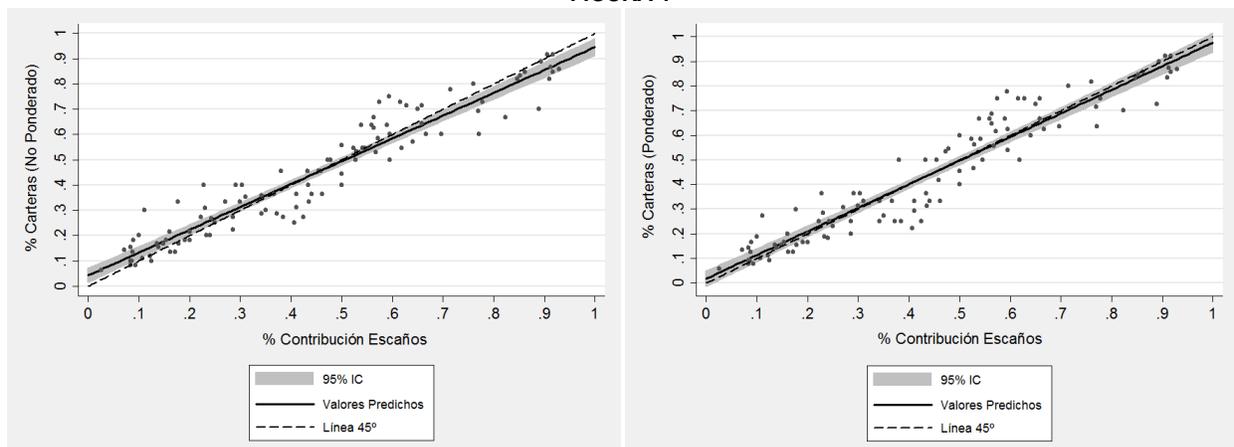
Obviamente, no todas las carteras son igual de importantes. Obtener el puesto de Presidente del gobierno, por ejemplo, tiene una relevancia claramente mayor que el resto de

⁷ Cabe decir que la unidad de observación aquí es cada uno de los partidos gubernamentales. Contamos pues con 105 observaciones y no 46.

responsabilidades. Como se ha dicho, Druckman y Warwick (2005) ya abordaron esta cuestión para buena parte de los países europeos. En este trabajo optamos por una estrategia más sencilla de ponderación, donde el valor de la presidencia del gobierno autonómico es el doble que el del resto de carteras. Este es el procedimiento que se sigue en la base de datos de Strom et al. (2008) y en particular en el capítulo de Verzichelli (2008). Con esta variable dependiente ponderada el coeficiente estimado de la variable independiente de interés sube hasta 0.96 mientras que la constante baja a 0.02. Esta nueva medida, pues, no hace más que reforzar la evidencia a favor de la regla de proporcionalidad. De hecho, ahora el coeficiente no es estadísticamente distinguible de 1 ni la constante de 0 bajo cualquier nivel convencional de significatividad.

La Figura 1 compara las rectas de regresión ajustadas a un gráfico de dispersión para la variable dependiente ponderada y no ponderada. Como ya se ha dicho, las pendientes son muy cercanas a 1, con un gráfico de dispersión que se distribuye muy bien a lo largo de la recta. Es decir, se solapan casi a la perfección con la línea discontinua de 45° que representa la proporcionalidad perfecta. Sin embargo, vemos que este solapamiento es aún más evidente para el gráfico con la variable dependiente ponderada, a la derecha.

FIGURA 1



Pero, ¿cómo se comparan estas estimaciones con lo que conocemos del resto de Europa? La Tabla 3 adapta unos datos provenientes de Indridason (2009) para el periodo 1945-2000 acerca de los gobiernos de coalición de la Europa Occidental. En la última columna se ha añadido el

caso que nos ocupa.⁸ La variable dependiente, como es más habitual, es aquí la no ponderada. Curiosamente, la relación entre escaños y carteras más cercana a la pura proporcionalidad es, precisamente, la de los gobiernos autonómicos españoles (juntamente con Portugal). El coeficiente es el más próximo a 1 (14 centésimas por encima de la media) y la constante es la más cercana a 0 (4 centésimas por debajo de la media). Puede decirse, pues, que España es el país donde la llamada “Ley de Gamson” es más fuerte.

TABLA 3

	ALE	AUS	BEL	DIN	IRL	ISL	ITA	LUX	HOL	NOR	POR	SUE	Total	ESP
Contrib. Escaños	.77	.65	.69	.71	.77	.52	.73	.65	.82	.58	.90	.80	.76	.90
	(.02)	(.06)	(.05)	(.03)	(.04)	(.08)	(.01)	(.08)	(.04)	(.07)	(.08)	(.04)	(.01)	(.05)
Constante	.10	.17	.09	.10	.11	.20	.07	.17	.05	.12	.04	.08	.08	.04
	(.01)	(.03)	(.02)	(.01)	(.02)	(.03)	(.01)	(.04)	(.01)	(.02)	(.04)	(.02)	(.01)	(.02)
Observaciones	53	35	100	49	20	49	141	38	67	24	14	18	608	105
R ²	.97	.76	.71	.92	.95	.49	.96	.62	.88	.78	.91	.96	.89	.91

Errores típicos entre paréntesis

Del mismo modo que podemos comprobar que existe una gran variabilidad entre países (nótese, por ejemplo, la diferencia entre Islandia (ISL) y España (ESP)), cabe preguntarse si las comunidades autónomas entre sí también demuestran divergencias relevantes. En la Tabla 4 ofrezco la comparación entre ellas por lo que respecta a coeficiente de la variable de independiente interés y de la constante estimadas en las regresiones. Evidentemente, el número de observaciones para cada Comunidad Autónoma tiende a ser muy bajo. Más allá de los problemas de inferencia estadística que esto genera, se trata aquí de ver cuál es la variabilidad regional en la relación entre escaños y carteras, a modo meramente exploratorio. Las Figuras 2 y 3 ilustran también la relación entre ambas variables.

⁸ Las abreviaciones de la Tabla 3 se refieren a los siguientes países: Alemania (ALE), Austria (AUS), Bélgica (BEL), Dinamarca (DIN), Irlanda (IRL), Islandia (ISL), Italia (ITA), Luxemburgo (LUX), Holanda (HOL), Portugal (POR), Suecia (SUE), y España (ESP: gobiernos autonómicos en este caso).

TABLA 4

		AND	ARA	AST	BAL	CANA	CANT	CYL	CAT	CVAL	GAL	LR	NAV	PV	Total
No Ponderado	Contrib. Escaños	.86	.71	.83	.86	1.28	1.04	1.68	.98	.99	.80	.51	.90	1.00	.93
		(.02)	(.16)	(.05)	(.06)	(.13)	(.08)	(-)	(.09)	(-)	(.10)	(.00)	(.04)	(.05)	(.03)
	Constante	.07	.14	.08	.05	-.13	-.02	-.34	.01	.01	.08	.24	.04	.00	.03
		(.12)	(.09)	(.03)	(.03)	(.06)	(.04)	(-)	(.03)	(-)	(.05)	(.00)	(.02)	(.02)	(.01)
	R ²	1	.66	.99	.97	.85	.93	1	.97	1	.95	1	.99	.97	.93
Ponderado	Contrib. Escaños	.88	.86	.87	.92	1.42	1.09	1.96	1.08	1.02	.91	.60	.93	1.04	.98
		(.02)	(.18)	(.05)	(.05)	(.16)	(.10)	(-)	(.07)	(-)	(.08)	(.01)	(.06)	(.06)	(.03)
	Constante	.06	.07	.06	.03	-.19	-.04	-.48	-.03	-.01	.04	.20	.03	-.02	.01
		(.12)	(.10)	(.03)	(.02)	(.08)	(.05)	(-)	(.03)	(-)	(.03)	(.01)	(.03)	(.03)	(.02)
	R ²	1	.69	.99	.98	.82	.91	1	.98	1	.98	1	.98	.95	.92
Observaciones		4	12	4	8	18	14	2	6	2	5	4	7	19	99

Errores típicos entre paréntesis

FIGURA 2 (NO PONDERADO)

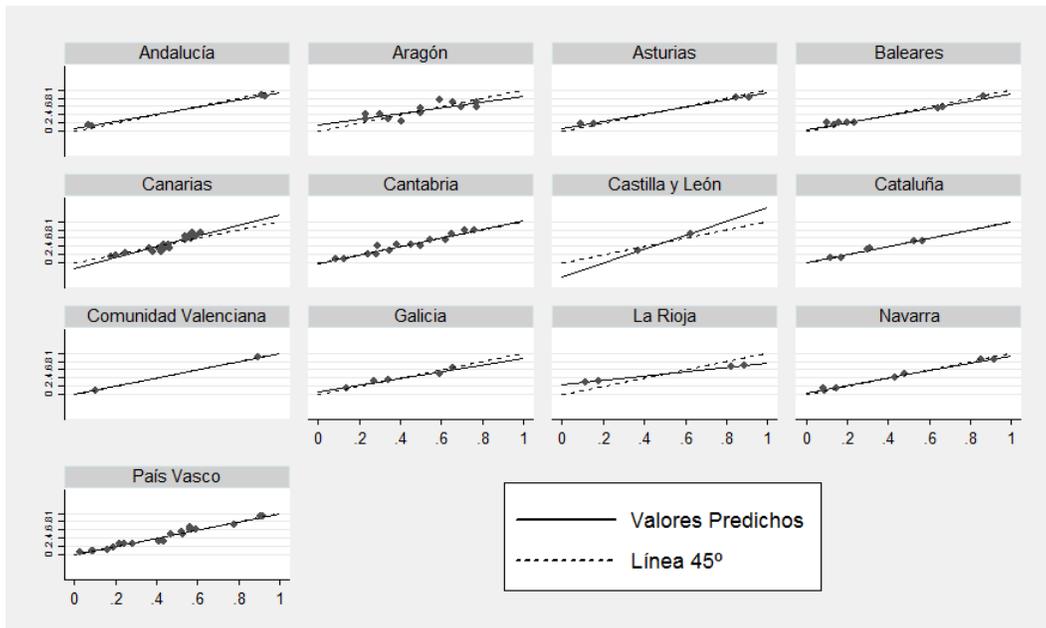
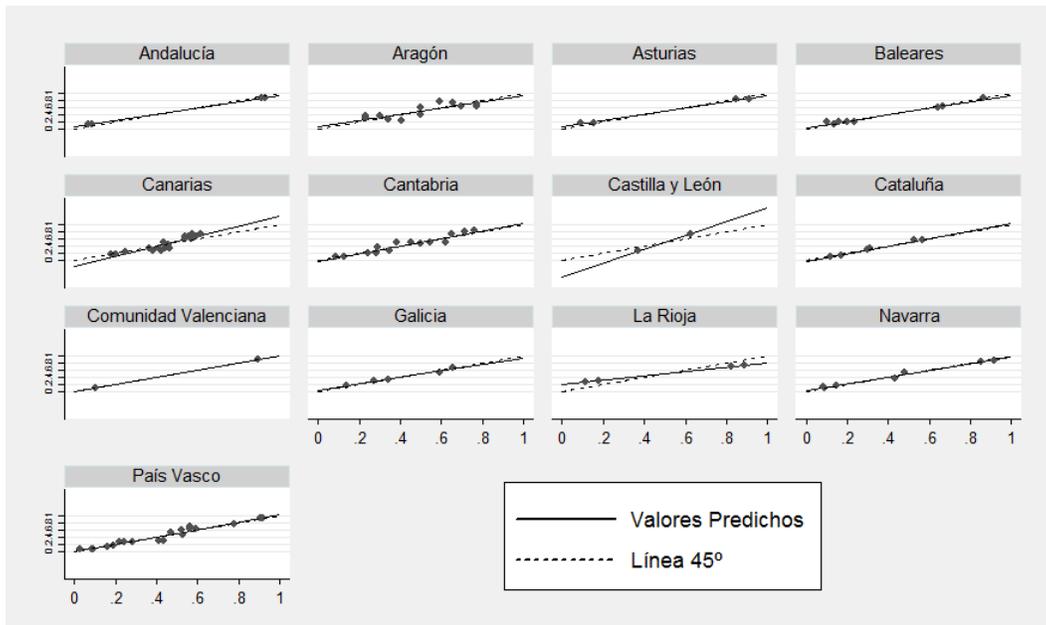


FIGURA 3 (PONDERADO)



Efectivamente, las diferencias inter-regionales son muy notorias, tanto si ponderamos la variable dependiente como si no lo hacemos. Mientras que en el País Vasco (variable dependiente no ponderada) los coeficientes plasman a la perfección lo que se espera bajo la regla de proporcionalidad, los casos aragonés, canario, castellano-leonés o riojano se alejan sustancialmente de este patrón. En Aragón, por ejemplo, parece que los socios minoritarios son capaces de obtener más representación gubernamental de lo que uno podría esperar a raíz de su fuerza en el Parlamento (constante = 0.14). Por el contrario, el coeficiente de la proporción de escaños está bastante alejado de 1 (concretamente 0.71). En Canarias, sin embargo, la situación es tal que el coeficiente es incluso mayor que 1, y parece que los socios minoritarios están infra-representados en cuanto a la cantidad de carteras que obtienen.

Las razones por que existen estas diferencias pueden ser de distinta naturaleza. Una puede ser meramente mecánica: el tamaño de los consejos de gobierno en Aragón es inferior al resto y por lo tanto puede que los socios minoritarios obtengan mayor representación porcentual de carteras simplemente por su *lumpiness*. Pueden existir sin embargo otras explicaciones relacionadas con el sistema de partidos presente en cada Comunidad Autónoma. En Aragón, el socio minoritario ha sido típicamente un PANE –el Partido Aragonés (PAR)–, que ha conseguido

postularse como partido “bisagra” para la formación de gobierno con uno u otro PAE –PSOE y PP–. Es posible que esta característica haya hecho que el apoyo del PAR fuera más difícil de “comprar” y que por esta razón obtenga un mayor número de carteras. En Canarias la situación es la opuesta. El PANE principal –Coalición Canaria (CC)– ha sido en bastantes ocasiones socio mayoritario pero a su vez partido “bisagra” para la formación de gobiernos de coalición. En este caso se puede entender porqué los socios pequeños (PSOE y PP) hayan tendido a salir infra-representados en las negociaciones (generando, en la regresión, una constante inferior a 0 y un coeficiente mayor a 1).

Sea como fuere, esta relación entre sistema de partidos y reparto de carteras merece mayor atención. En el próximo epígrafe trato con más detalle las diferencias entre PANEs y PAEs en el reparto de consejerías para tratar de identificar hasta qué punto son sistemáticas o no. También exploro en este apartado cuestiones relacionadas con la dinámica multi-nivel, tratando de comprobar si las características del gobierno en el nivel estatal tienen o no influencia sobre cómo negocian el reparto de carteras los partidos involucrados en un gobierno de coalición a nivel regional.

3.3 PANEs, PAEs, y la dinámica multi-nivel

Más allá de comprobar hasta qué punto los patrones empíricos más establecidos en el resto de Europa se reproducen en el caso de los gobiernos autonómicos españoles, España ofrece una fuente de evidencia interesante para estudiar otras características de las dinámicas coalicionales. La fuerte regionalización del sistema de partidos o la presencia de más de una dimensión de competición electoral en algunas autonomías y no en otras hacen que determinados PANEs tengan una implantación muy importante en sus respectivos ámbitos geográficos y que compitan y negocien con PAEs en un plano de práctica igualdad. Además, el contexto multi-nivel español, donde el elevado grado de descentralización hace que el nivel regional de gobierno tenga gran importancia, puede generar una serie de incentivos para que los partidos “comercien” entre niveles. Según Colomer y Martínez (1995), en un proceso de formación de coaliciones en un sistema multi-partido y multi-parlamento, varios partidos

pueden acordar intercambiar apoyos simultáneamente en distintos parlamentos. Dada esta posibilidad, un partido actuando racionalmente y en su propio interés puede aceptar acuerdos coalicionales no obvios en una arena a cambio de alguna otra cosa en otra arena.

En este apartado me propongo primero identificar si hay alguna diferencia sistemática en lo que consiguen obtener PAEs y PANEs en las negociaciones para el reparto de consejerías en los gobiernos de coalición. En segundo lugar, pretendo testar la influencia del nivel estatal en la formación de coaliciones gubernamentales regionales. Cuando uno de los PAEs está en el gobierno estatal, ¿tiene mayores o menores urgencias para participar en los gobiernos regionales? ¿Es relevante la cuestión de si el ejecutivo estatal está en situación de minoría o mayoría parlamentaria? Y en cualquier caso, ¿tiene esto algún efecto en el tipo de acuerdos a que llegan para repartirse numéricamente las carteras en los gobiernos de coalición autonómicos? En tercer y último lugar, abordo también el tema de la negociación por una cartera concreta: la presidencia del gobierno regional. Existe una fuerte tendencia de acuerdo con la cual el partido más grande en términos de escaños tiende a quedarse con el puesto de mando del gabinete. No obstante, cabe preguntarse de nuevo si, dada la lógica multi-nivel, hay diferencias sustanciales entre PANEs y PAEs en este sentido.

Para responder a todas estas cuestiones, he optado por algunos análisis estadísticos cuyas estimaciones se encuentran recogidas en las Tablas 5 y 6. En la primera, la variable dependiente se ha recodificado de tal modo que pueda capturar si el resultado de la negociación para el reparto de carteras ha supuesto una sobre-representación o infra-representación de cada partido en relación a lo que “les tocaría” de acuerdo con su porcentaje de escaños. La misma concepción de infra-/sobre-representaciones puede encontrarse en Matas y Reniu (2003), y su operacionalización es la misma que la de la variable *Portfolio Differential* en Warwick y Druckman (2006): la diferencia entre porcentaje de ministerios obtenidos y porcentaje de contribución de escaños al total de la coalición. Si bien es cierto que la relación entre escaños aportados y carteras obtenidas es muy fuerte en media, siempre existen desviaciones de mayor y menor grado, y en cualquier caso en número suficiente como para estudiarlas empíricamente. Esta variable dependiente permite capturar de forma más clara quién ha salido ganando o

perdiendo más en las negociaciones de formación de la coalición.⁹ De este modo, se pueden poner de relieve ciertas características de los partidos que les dotan de una mayor o menor fuerza y que les ponen en situaciones más o menos ventajosas cuando llegan a la mesa de negociación para formar gobierno.

En la Tabla 5 podemos comprobar que los PANEs están sistemáticamente aventajados en el reparto de carteras (modelos (1 y 5)). Los PAEs, por su lado, tienden a estar fuertemente infra-representados (entre un 6 y un 9% menos de carteras de lo que esperaríamos bajo un reparto proporcional –modelos (2 y 6)–). Además, la ventaja que consiguen los PANEs en el reparto no es debida a que uno de los dos PAEs más importantes esté más desaventajado que el otro. Tanto PSOE como PP tienden a sufrir esta desventaja de una forma más o menos similar. Los modelos (3), (4), (7) y (8) arrojan evidencia sobre cómo afecta el estatus del PAE en el gobierno estatal. Intuitivamente, uno debería esperar que una situación de minoría en el nivel supra-autonómico haría que el partido estuviera dispuesto a conceder más en las negociaciones de formación de gobiernos autonómicos: podrían necesitar el apoyo de PANEs para pasar leyes en el Congreso y Senado. Sin embargo, vemos que el coeficiente de *Presencia en Nivel Estatal (Min.)* es menor que el de *Presencia en Nivel Estatal (May.)*, sugiriendo que la situación minoritaria en el ejecutivo español no genera pérdidas particularmente mayores a los dos PAEs principales en el reparto de carteras en coaliciones regionales (modelos (3) y (7)).

Los modelos (4) y (8) ahondan en esa cuestión con un análisis de regresión multi-nivel estimado mediante máxima verosimilitud. La pregunta que se pretende responder es si la ventaja de los PANEs es aún mayor cuando PSOE o PP están en minoría en el nivel estatal. Las interacciones entre niveles que se estiman en esos modelos sugieren, de nuevo, que esto no es así. La situación de minoría en el gobierno estatal de PP y PSOE no incrementa en particular la ventaja de los PANEs en el reparto de carteras regionales, comparando con la situación de mayoría del PSOE entre 1982 y 1993 (la categoría de referencia). Puede que la falta de efectos en la dirección que esperaríamos sea debida a que la dinámica multi-nivel no se observe tanto sobre las características del reparto de consejerías sino, en primer lugar, en la propia formación del

⁹ Esta variable dependiente también se utiliza en Falcó-Gimeno (2011) y en Falcó-Gimeno y Indridason (2011).

gobierno por lo que respecta a la elección de unos u otros socios. Podría ocurrir, por ejemplo, que un PAE estuviera dispuesto a renunciar a participar en un determinado gobierno regional y dejar en mejor posición a los PANEs especialmente cuando el primero necesita su apoyo en el parlamento estatal. Estas cuestiones previas de formación del gobierno, no obstante, caen fuera del ámbito de interés de este trabajo.

TABLA 5

	No Ponderado			Ponderado				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
PANE	0.075*** (0.017)			0.087*** (0.021)	0.068*** (0.019)			0.079*** (0.024)
PSOE		-0.097*** (0.018)				-0.080*** (0.019)		
PP		-0.062** (0.024)				-0.063** (0.030)		
Presencia en Nivel Estatal (May.)			-0.103*** (0.027)				-0.088*** (0.029)	
Presencia en Nivel Estatal (Min.)			-0.058*** (0.018)				-0.053** (0.023)	
Nivel Estatal (PSOE Min.)				0.023 (0.022)				0.025 (0.024)
Nivel Estatal (PP May.)				-0.007 (0.025)				-0.011 (0.028)
Nivel Estatal (PP Min.)				-0.007 (0.029)				-0.007 (0.032)
PANE * Nivel Estatal (PSOE Min.)				-0.049 (0.030)				-0.052 (0.034)
PANE * Nivel Estatal (PP May.)				0.036 (0.038)				0.043 (0.043)
PANE * Nivel Estatal (PP Min.)				0.008 (0.040)				0.009 (0.044)
Constant	-0.038*** (0.009)	0.032*** (0.008)	0.015*** (0.005)	-0.043*** (0.015)	-0.034*** (0.010)	0.029*** (0.008)	0.014*** (0.005)	-0.039** (0.017)
Observaciones	105							
R ² / Verosimilitud Log-Restr.	0.258	0.313	0.192	118.337	0.185	0.208	0.128	107.814

Errores típicos (agrup. por gob.) en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Finalmente, tratamos la cuestión de la obtención de la cartera más importante en cualquier gobierno: la presidencia. Como se ha dicho, existe una tendencia bien establecida según la cual el tamaño del partido es el determinante más importante para explicar quién se queda con la presidencia. En gobiernos de coalición esto se traduce en que generalmente esta cartera va al

socio con mayor número de escaños. En la Tabla 6, sin embargo, vemos que los PANEs salen de nuevo beneficiados con respecto a los PAEs. A priori uno debería pensar que la inclusión de la variable Contribución Escaños (%) en el análisis de regresión logística de obtención o no de la presidencia no permitiría que ninguna otra variable ejerciera un efecto estadísticamente significativo sobre la dependiente. No obstante, parece que manteniendo constante el tamaño del partido, el hecho de ser un PANE aumenta la probabilidad de obtención de tal cartera. En el modelo (2) vemos que esto es debido a un efecto interactivo entre tamaño y tipo de partido. Esto es, cuán grande es el partido es el mayor determinante para explicar quién se queda con la presidencia, pero el efecto es aún mayor para los PANEs.

TABLA 6

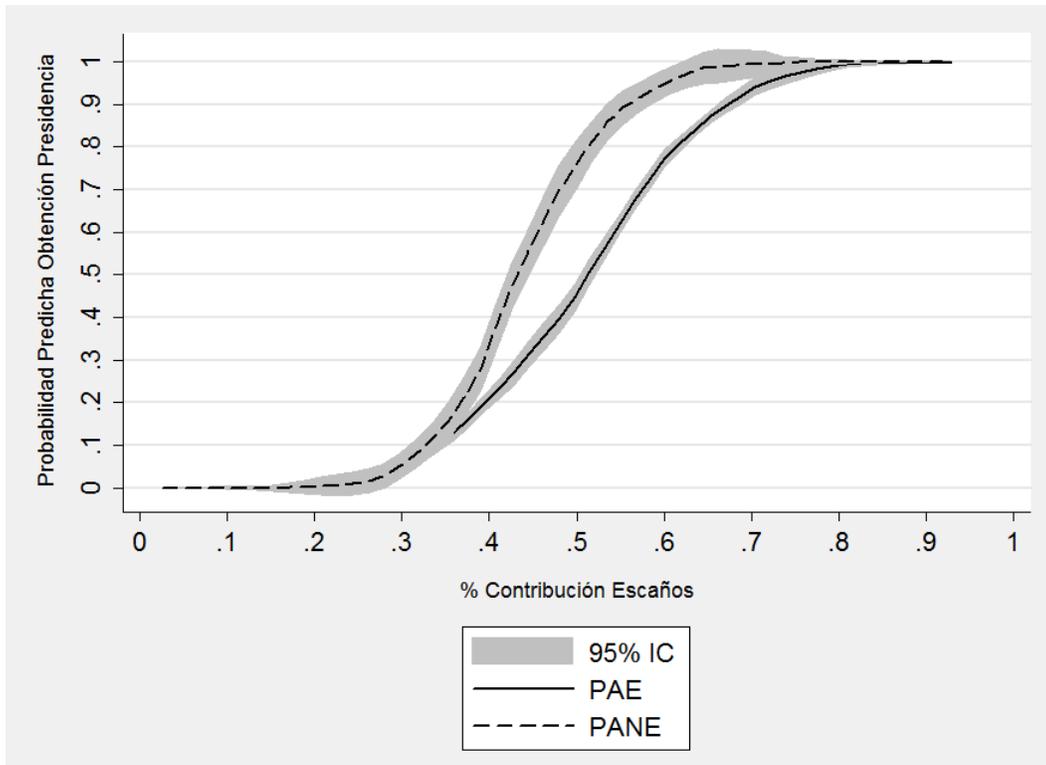
	(1)	(2)
Contribución Escaños (%)	25.300*** (6.041)	20.300*** (5.631)
PANE	1.893* (1.093)	-5.131 (4.417)
Contribución Escaños (%) * PANE		15.209* (8.929)
Constante	-12.939*** (3.029)	-10.377*** (2.875)
Observaciones		105
Pseudo-R ²	0.753	0.761

Errores típicos en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

La Figura 4 ilustra más intuitivamente si cabe este efecto interactivo. En el gráfico podemos ver que el hecho de ser PAE contrarresta en cierto modo la importancia del tamaño del partido en la negociación de la presidencia del gobierno autonómico. Dicho de otro modo, los PANEs necesitan un tamaño menor para que su probabilidad de obtener la presidencia en un gobierno de coalición aumente exponencialmente. Mientras que éstos requieren poco más de un 40% de contribución de escaños para tener una probabilidad superior a 0.5 de quedarse con el puesto más importante del gobierno, los PAEs necesitan algo más de un 50% de tamaño para sobrepasar este umbral.

FIGURA 4



4. Conclusiones

El estudio presentado en estas páginas ha intentado ofrecer un análisis de carácter exploratorio sobre uno de los procesos fundamentales que ocurren en la formación de gobiernos de coalición: el reparto de carteras. Si bien es cierto que esta cuestión ha sido abordada con frecuencia en la literatura politológica internacional, el caso español no se había tratado hasta el momento. Aunque hasta la fecha España a nivel estatal no ha sido testigo de la formación de ningún gobierno con la participación de más de un partido, las coaliciones gubernamentales son mucho más frecuentes en la arena regional. Además, el estudio de los gobiernos de coalición autonómicos españoles ofrece un terreno fértil para poder enriquecer nuestro conocimiento acerca de este tipo de acuerdos entre partidos en el ejecutivo. La dinámica multi-nivel y la

presencia de PANEs de relevancia en muchas comunidades autónomas genera situaciones que es interesante explorar por lo que respecta a diferencias entre PANEs y PAEs en el reparto de consejerías.

En estas páginas se ha pretendido, en primer lugar, presentar una nueva recopilación de datos que hasta el momento estaban dispersos en distintas fuentes de información. Esta nueva base contiene datos sobre la composición de todos los gobiernos autonómicos de coalición en España desde 1980 hasta 2010, tanto en lo que se refiere a las carteras repartidas, el nombre de quien las ocupaba, y afiliación partidista, combinado con datos sobre el tamaño de cada partido y sobre la situación en el ejecutivo estatal.

En segundo lugar, se ha podido comprobar que, en perspectiva comparada, los gobiernos autonómicos de coalición en España han sido los que con mayor precisión han optado por un reparto proporcional de las carteras. La llamada “Ley de Gamson”, una relación de perfecta proporcionalidad entre proporción de escaños de cada partido en la coalición y proporción de carteras recibidas, funciona de forma muy clara en el caso de los gobiernos autonómicos, tanto si se pondera la importancia de la presidencia del gobierno como si no. Para la más tradicional variable no ponderada, el coeficiente de regresión lineal estimado se acerca mucho al 1 ideal (0.93) y la constante al 0 (0.03), aunque existe una variación inter-regional muy notable.

En tercer lugar, se ha constatado que, a pesar de que efectivamente la norma de proporcionalidad funciona en términos generales, los PANEs tienden a salir sobre-representados en las negociaciones para la distribución de consejerías. Contrariamente a lo que cabría esperar, esa posición más ventajosa de los PANEs con respecto a los PAEs (fundamentalmente PSOE y PP) no es particularmente mejor en las situaciones en que uno u otro partido controlan el ejecutivo estatal pero en situación de minoría parlamentaria. Por el contrario, los PANEs tienden a conseguir una proporción mayor carteras de manera sistemática, con independencia de la dinámica multi-nivel concreta. La ventaja de estos partidos se refleja también en la negociación por una cartera concreta: la presidencia del gobierno regional. Mientras que los PAEs necesitan un mayor porcentaje de escaños para asegurarse ese puesto,

los PANEs parece que tienen suficiente con menos para obtener la posición de liderazgo del gabinete. Esto es, el efecto del tamaño del partido sobre la probabilidad de obtener la presidencia aumenta de manera considerablemente más rápida para los PANEs.

En conclusión, lo que aquí se ha intentado hacer ha sido presentar una exploración acerca de cómo afrontan los gobiernos de coalición uno de los procesos más importantes que tienen lugar durante la formación de este tipo de gabinetes. Mediante el análisis del reparto de carteras en los gobiernos autonómicos de coalición que se han formado en los últimos 30 años, este estudio ha pretendido hacer una contribución empírica al conocimiento sobre los infra-estudiados acuerdos coalicionales en España.

Referencias

- Bäck, H., H. E. Meier, y T. Persson (2009), Party Size and Portfolio Payoffs. The Proportional Allocation of Ministerial Posts in Coalition Governments, *Journal of Legislative Studies*, 15(1), 10-34.
- Browne, E. C., y M. N. Franklin (1973), Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies, *The American Political Science Review*, 67(2), 453-469.
- Browne, E. C., y A. Feste (1975), Qualitative Dimensions of Coalition Payoffs: Evidence from European Party Governments, 1945-1970, *American Behavioral Scientist*, 18, 530-556.
- Browne, E. C., y J. P. Frensdreis (1980), Allocating Coalition Payoffs by Conventional Norm: An Assessment of the Evidence from Cabinet Coalition Situations, *American Journal of Political Science*, 24(4), 753-768.
- Budge, I., y H. Keman (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, Oxford.
- Carroll, R., G. W. Cox, y M. Pachón (2004), Gamson's Law: How coalition governments allocate offices, *Manuscript*.
- Colomer, J. M., y F. Martínez (1995), The paradox of coalition trading, *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), 41-63.

- Delgado, S., y E. Rosado (2003), Consideraciones sobre la estabilidad y el funcionamiento de una coalición mínima mayoritaria: el caso del Ayuntamiento de Granada (1999-2001), *Política y Sociedad*, 40(2), 179-194.
- Druckman, J. N., y P. V. Warwick (2005), The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies, *European Journal of Political Research*, 44(1), 17-42.
- El País (1982-2010), Anuarios, Grupo PRISA, Madrid.
- Falcó-Gimeno, A. (2011a), Decision-Making in Coalition Governments: Compromise and Compartmentalization Nested in a Prisoner's Dilemma, *Manuscript*.
- Falcó-Gimeno, A. (2011b), Parties Getting Impatient: Time Out of Office and Portfolio Allocation in Coalition Governments, *Forthcoming in the British Journal of Political Science*.
- Falcó-Gimeno, A., y I. H. Indridason (2011), Uncertainty, Complexity, and Gamson's Law, *Manuscript*.
- Gamson, W. A. (1961a), A Theory of Coalition Formation, *American Sociological Review*, 26(3), 373-382.
- Gamson, W. A. (1961b), An Experimental Test of a Theory of Coalition Formation, *American Sociological Review*, 26(4), 565-573.
- Indridason, I. H. (2009), Live for Today, Hope for Tomorrow? Rethinking Gamson's Law, *ECPR Joint Sessions of Workshops: April 14-19, 2009*, edited, Lisbon.
- Jové, J. M. (2010), *Els acords de govern i l'estabilitat governamental. El cas del País Basc (2001-2009)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Laver, M. (1998), Models of Government Formation, *Annual Review of Political Science*, 1(1), 1-25.
- Laver, M. J., y N. Schofield (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Laver, M. J., y W. B. Hunt (1992), *Policy and Party Competition*, Routledge, New York.
- Márquez, G. (2002), Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: Gobiernos locales y diputaciones provinciales, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 189-254.

- Márquez, G. (2003), Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España, *Política y Sociedad*, 40(2), 157-178.
- Matas, J. (Ed.) (2000), *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*, ICPS, Barcelona.
- Matas, J., y J. M. Reniu (2003), La política de las coaliciones en Cataluña, *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 83-112.
- Matas, J., y J. M. Reniu (2004), La política de las coaliciones en Cataluña, *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 83-112.
- Müller, W. C., y K. Strom (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Reniu, J. M. (2001), ¿Merece la Pena Coaligarse? La Formación de Gobiernos Minoritarios en España, 1977-1996, *Revista Española de Ciencia Política*, 5, 111-142.
- Reniu, J. M., y T. Bergman (2003), Estrategias, Objetivos y Toma de Decisiones de los Partidos Políticos Españoles en la Formación de Gobiernos Estatales, *Política y Sociedad*, 40(2), 63-76.
- Revenga, M., y M. d. I. P. Sánchez (2002), El reparto del poder político en el Estado de las Autonomías. Una fotografía de urgencia, *Revista de Estudios Políticos*, 116, 321-345.
- Strom, K., W. C. Müller, y T. Bergman (2008), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Verzichelli, L. (2008), Portfolio Allocation, en *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, editado por K. Strom, W. C. Müller y T. Bergman, Oxford University Press, New York.
- Warwick, P. V., y J. N. Druckman (2001), Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, *British Journal of Political Science*, 31(4), 627-649.
- Warwick, P. V., y J. N. Druckman (2006), The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship, *European Journal of Political Research*, 45(4), 635-665.