
Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España

Bonnie N. Field. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 339 pp.

Desde 2015, en España hemos asistido a una transformación sin precedentes de los sistemas de partidos, que ha pasado de un bipartidismo imperfecto con dos grandes formaciones que concentraban aproximadamente el 83 % de los votos, a un *tetrapartidismo* con cuatro partidos que se reparten el 86 % del apoyo electoral. La fragmentación electoral y parlamentaria que ha supuesto este escenario ha propiciado que la lógica de pactos y acuerdos sea el elemento principal para la correcta gobernabilidad del país. No obstante, no siempre los partidos políticos hacen uso de ella, principalmente entre las grandes formaciones estatales, más preocupadas por maximizar sus réditos electorales que por proporcionar un equilibrio a la gobernanza del Estado¹. En este contexto, los partidos con capacidad de gobernar han buscado apoyos en los partidos de ámbito no estatal o nacionalistas/regionalistas, formaciones que tienen como ámbito de actuación principal un territorio específico y menor al Estado (Pallarés *et al.* 1997). Estos acuerdos han recibido duras críticas por parte de determinados sectores de la oposición, identificándolos como una «venta de España a los nacionalistas» que provoca inestabilidad al estar supeditados a los apoyos de partidos políticos que solo buscan el interés para su propio territorio. Pero, ¿hasta dónde es cierta esta afirmación?

Para Bonnie N. Field esta afirmación no sería del todo correcta. En su obra *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España* (2016), afirma que los gobiernos minoritarios españoles no son tan inestables e ineficaces como pudiera parecer. Es más, en comparación con sus homólogos europeos, los Gobiernos minoritarios en España son tan estables y eficientes como los mayoritarios, incluso cuando el partido *formateur* no es el que se encuentra en una posición central en los ejes principales de competición partidista: izquierda-derecha y centro-periferia. La autora, utilizando como caso de estudio el sistema político español y siguiendo la senda de otras investigaciones sobre Gobiernos minoritarios y de coalición (Herman y

1. Un ejemplo de la falta de acuerdos es la *legislatura fallida* que comienza con las elecciones generales de 2015. Los partidos políticos de arco parlamentario no pudieron llegar a un acuerdo para investir a un presidente del Gobierno, por lo que se repitieron los comicios en junio de 2016.

Pope, 1973; Strøm, 1984; Bale y Bergman, 2006), identifica las tres condiciones que influyen en el éxito de los Gobiernos minoritarios y que hacen de España un caso paradigmático desde un punto de vista comparativo; a saber: las instituciones políticas, las circunstancias de negociación partidista y el Estado multinivel. Con ello, Field aporta a la bibliografía existente una nueva perspectiva de análisis al abordar este tipo de Gabinetes en contextos multinivel, desechando centrarse exclusivamente en el nivel nacional como anteriormente habían hecho autores como Strøm (1984) o Herman y Pope (1973).

La obra consta de doce capítulos repartidos en tres partes diferenciadas, pero claramente interrelacionadas. En la primera parte (que va desde el segundo al cuarto capítulo), la autora realiza un recorrido general por el marco teórico y contextual referente a los Gobiernos minoritarios hasta detenerse en la política multinivel y multidimensional de España, donde incorpora una cantidad importante de literatura nacional e internacional de destacada relevancia. La segunda parte (desde el quinto al undécimo capítulo) corresponde exclusivamente al estudio de caso, por lo que se convierte en la parte más extensa del libro. Desde la «capacidad de gobernar y las circunstancias de negociación partidista» hasta la «competencia partidista en el ámbito regional y las alianzas a nivel nacional», Field va detallando minuciosamente los entresijos de la política española y cómo los Gobiernos minoritarios son capaces de lograr sus objetivos. La última parte (capítulo decimosegundo), se centra en una comparación de casos similares al español, como el de los países escandinavos, Canadá e India, y concluye con unas breves reflexiones sobre el futuro de la gobernanza en España.

Desde la rigurosidad que le proporciona haber estudiado concienzudamente el sistema institucional español en sus investigaciones previas (Field, 2005; 2008; 2009), la autora argumenta que las instituciones refuerzan la posición negociadora del Gobierno y crean incentivos en la oposición para cooperar con este, siendo utilizadas en mayor medida por Gobiernos minoritarios que por Gobiernos mayoritarios. La combinación de los bajos umbrales efectivos para la toma de decisiones parlamentarias, el requerimiento de una mayoría simple en las cuestiones de confianza, o el carácter constructivo de la moción de censura, hacen de España, en comparación con otros países de mayor tradición de Gobiernos minoritarios como Dinamarca, Noruega y Suecia, un escenario fructífero para el éxito de este tipo de Gabinetes.

Otro aspecto clave para Field son las circunstancias partidistas de las distintas formaciones políticas. Haciendo uso del término «conciliabilidad», es decir, las ventajas derivadas de la cooperación interpartidista, demuestra que en España los partidos nacionalistas/regionalistas se comportan como «buscadores de políticas» (*policy-seeking*) a nivel nacional, y como «buscadores de cargos» (*office-seeking*) a nivel regional. En cambio, los partidos gobernantes a nivel nacional buscan cargos políticos en ambos niveles estatales, aunque conceden prevalencia a los de ámbito nacional. Estas prioridades diferenciales facilitarían los intercambios que los Gobiernos minoritarios y los partidos nacionalistas/regionalistas pueden negociar, al posibilitar que los primeros puedan hacer concesiones, por ejemplo, en materia de cargos y políticas públicas a nivel regional a los partidos subnacionales aliados, a cambio de que estos últimos

apoyen su Gobierno en el ámbito nacional. Sin embargo, para la autora lo paradójico del caso español no es en sí la *conciliabilidad* de los partidos, sino la mezcla de conflicto y cooperación entre los mismos. Tomando como referencia las dos principales dimensiones de competición electoral, como son la dimensión ideológica izquierda-derecha y la dimensión territorial centro-periferia, demuestra que existe un espacio de reconciliación de las diferencias en torno a las políticas públicas a lo largo de las mismas, donde los Gobiernos nacionales pueden hacer concesiones y pactos en materias diversas como la autonomía regional, la inversión regional, las políticas socioeconómicas y de cargos a los partidos subnacionales.

La *conciliabilidad* entre los intereses de los partidos no sería posible sin un elemento fundamental existente en España: el sistema multinivel. La estructura territorial que presenta el Estado de las autonomías conlleva la creación de espacios de competición electoral diferenciados, que posibilitan la articulación de nuevos sistemas de partidos subnacionales con formaciones políticas que compiten por alzarse con el Gobierno regional (Pallarés, 1991). A su vez, estos Gobiernos regionales compiten entre sí por atraer recursos y beneficios del Gobierno central, en una especie de «autonomismo de enfrentamiento» que ayuda a legitimar y exculpar las actuaciones políticas en su ámbito prioritario. Para la autora, el Estado multinivel afecta al grado en que los partidos nacionalistas/regionalistas presentes en el parlamento nacional apoyan al Gobierno minoritario. Según Field, las circunstancias de gobernanza regional influyen al Gobierno nacional a la hora de conseguir aliados, principalmente entre aquellos partidos subnacionales con capacidad de gobierno que valoran los costes y beneficios de llegar a acuerdos con formaciones que, *a priori*, tienen objetivos diferentes. Sin embargo, y como se demuestra en el libro, entre los dos partidos políticos mayoritarios para formar Gobierno a nivel nacional, PSOE y PP, es el PSOE el que presenta menor distancia en los ejes izquierda-derecha y descentralización-centralización con respecto a los demás partidos políticos, lo que facilita la formación de alianzas y reduce los costes de los partidos nacionalistas/regionalistas.

La metodología empleada en la obra fusiona elementos cualitativos y cuantitativos. En esa triangulación metodológica, la autora muestra el severo y concienzudo trabajo de recogida de información, con más de cincuenta entrevistas personales a diferentes líderes de diversas formaciones estatales y regionales. Destacan los casos de exlíderes como Alfonso Guerra (PSOE), José Antonio Ardanza (PNV), Jordi Pujol (CiU) o Manuel Hermoso (CC), protagonistas, de un modo u otro, de la historia política española. Por otro lado, el uso de los datos cuantitativos se emplea con rigor para contrastar teorías previas e hipótesis contextuales, acumulando una gran cantidad de información sobre el rendimiento de los Gobiernos minoritarios que, sin ninguna duda, serán de obligatoria referencia para posteriores investigaciones.

Field concluye el libro con dos objetivos finales. En primer lugar, intenta aplicar el marco explicativo de la obra a diferentes casos de estudio como los de los países escandinavos, Canadá e India. En esta parte se echa de menos una explicación más detallada del contexto multinivel y partidista de cada uno de los casos y su comparación con España. No obstante, deja claro que deben ser posteriores investigaciones las que

profundicen en la cuestión. En segundo lugar, aborda el contexto político español desde las elecciones generales de 2011, pasando por la irrupción en el sistema de partidos de nuevos actores como Podemos y Ciudadanos, hasta llegar a las elecciones generales de 2015. Quizás esta sea la aportación menos lograda de la obra, puesto que, aunque su espacio de estudio se circunscribe al periodo 1982-2015, se echa en falta un razonamiento más exhaustivo del actual escenario político español, donde existe una crisis territorial alrededor de Cataluña que polariza e impide a los partidos estatales aproximarse a formaciones como ERC o PDeCAT, claves, por otro lado, en la estabilidad del Gobierno estatal. Hoy día no solo estaríamos asistiendo a un desprestigio de las formaciones nacionalistas catalanas, sino que se extiende a todos los partidos políticos subnacionales que tengan como objetivo primordial sus respectivos territorios autonómicos. Esto ha derivado en una parálisis gubernamental al considerar los partidos nacionales que un diálogo o acuerdo con estas formaciones conlleven costes electorales. Los que se han atrevido hacerlo, caso del PP en la negociación de Presupuestos Generales del Estado de 2017 con PNV, CC y NC, han sido acusados de beneficiar a determinados territorios en detrimento de otros. No obstante, existe una evidencia insoslayable: que los partidos nacionalistas/regionalistas siguen y seguirán siendo actores fundamentales en la gobernabilidad del Estado español, lo que corrobora, por otro lado, la máxima de Field de que todos los Gobiernos minoritarios españoles han tenido que apoyarse en este tipo de formaciones.

Con todo, *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España* de Bonnie N. Field es una aportación relevante en los estudios sobre la formación de Gabinetes y la política multinivel. Su gran capacidad de orientación y documentación sobre el caso español hacen de la obra una fuente importante de información, llamada a ser, sin lugar a dudas, una referencia en los estudios políticos comparados. La traducción al español del libro original en lengua inglesa hace que el estudio pueda llegar a un amplio público, tanto en países europeos que están familiarizados con los Gobiernos de coalición, como en países latinos que deseen afrontar posibles modificaciones en sus sistemas presidenciales.

Referencias

- Bale, Tim y Torbjörn Bergman. 2006. «A Taste of Honey Is Worse than None At All? Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand», *Party Politics*, 12 (2): 189-209. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068806061337>.
- Field, Bonnie N. 2005. «De-thawing Democracy: The Declive of Political Party Collaboration in Spain (1977-2004)», *Comparative Political Studies*, 38 (9): 1079-1103. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414005275235>.
- Field, Bonnie N. 2008. «Interparty Politics in Spain: The Role of Informal Institutions», en Bonnie N. Field y Kerstin Hamann (eds.), *Democracy and Institutional*

- Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230594982_3.
- Field, Bonnie N. 2009. «Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero», *South European Society and Politics*, 14 (4): 417-434. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740903503829>.
- Herman, Valentine y John Pope. 1973. «Minority Governments in Western Democracies», *British Journal of Political Science*, 3: 191-212. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000712340000778X>.
- Llera, Francisco J., José R. Montero y Francesc Pallarés. 1998. «Los partidos de ámbito no estatal en España: notas actitudinales sobre nacionalismos y regionalismos», en Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), *El estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Pallarés, Francesc. 1991. «Estado Autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral», *Revista de Estudios Políticos*, 73: 281-323.
- Strøm, Kaare. 1984. «Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions», *Comparative Political Studies*, 17 (2): 199-227. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414084017002004>.

AYOZE CORUJO

Centro de Investigaciones Sociológicas