
EL PEZ GRANDE SE COME AL CHICO: LAS CONSECUENCIAS ELECTORALES DE GOBERNAR EN LAS CC.AA. Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES¹

Joan Font

Universitat Autònoma de Barcelona

E-mail: joan.font@uab.es

RESUMEN

El artículo trata de verificar si el hecho de gobernar es electoralmente rentable o si, por el contrario, desgasta a los partidos gobernantes. El universo de análisis son las CC.AA. y los principales municipios españoles desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad. El trabajo tiene tres conclusiones principales. En primer lugar, gobernar no constituye claramente ni una ventaja ni un problema para el titular del ejecutivo, pero sí una oportunidad para darse a conocer, contribuyendo así a reforzar la idea que son los gobiernos quienes ganan o pierden las elecciones. La primera legislatura municipal y autonómica presenta un patrón mucho más claro, donde el gobierno sí constituyó una gran ventaja electoral para quienes lo detentaron, en un contexto donde todo estaba por hacer y donde las bases sociales de los partidos estaban en buena medida por definir. Pero quizás el resultado más claro es que en los gobiernos de coalición es donde mayores transferencias electorales se producen y éstas funcionan casi siempre en el mismo sentido: a favor del principal socio de gobierno y en detrimento de los socios menores. El artículo incluye un anexo final comentando las hipótesis discutidas a la luz de los resultados de las elecciones municipales y autonómicas de 1999.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto «La evolución de la popularidad de los gobiernos», que cuenta con financiación de la CICYT. Agradezco a todos los miembros del equipo (Agustí Bosch, Aida Díaz, Mariona Ferrer, Clara Riba, Guillem Rico y Josep M. Vallés) su apoyo, tanto material como intelectual, para la realización de este trabajo. Asimismo, han sido de gran utilidad los comentarios recibidos en distintas fases del mismo de Eva Anduiza, Joaquim Brugué, Mariano Torcal y David Sanders.

I. INTRODUCCIÓN

Escuchar frases como «el partido X ha retrocedido en las elecciones debido al desgaste sufrido desde el gobierno» es ya un tópico habitual tras cualquier jornada electoral². Las pérdidas electorales de los partidos que han formado gobierno tienden, pues, a explicarse en función de su estancia en el mismo. Independientemente de que esta fuerza política gane o pierda votos por el hecho de realizar determinadas políticas, el solo hecho de gobernar implicaría cierta tendencia a ver erosionarse su apoyo electoral en las próximas elecciones. Se da por hecho que las realizaciones concretas dan lugar a más perjudicados que beneficiarios o que, en cualquier caso, resulta muy difícil igualar en la práctica las expectativas creadas cuando se accedió al poder.

Por otro lado, aceptamos también como normales frases que apuntan tendencias absolutamente opuestas: «el 95 por 100 de los congresistas norteamericanos que se presentaron fueron reelegidos», «Bush fue uno de los pocos presidentes recientes en perder en su intento de ser reelegido» o «la inmensa mayoría de los alcaldes franceses han logrado prolongar sus mandatos». Si antes se daba por supuesto que el poder desgastaba, todas estas informaciones apuntan a que poseer ya el cargo es la mejor garantía para continuar en él. La importancia de la pregunta y el uso cotidiano de respuestas que apuntan en una y otra dirección, contrastan con la escasez de estudios empíricos sobre el tema desde la ciencia política³.

El acceso del PP al poder hace dos años presentó estas mismas interpretaciones contrapuestas. Mientras unos apostaban por que el desgaste natural erosionaría una precaria mayoría y, por tanto, se preparaban ya para volver al poder, otros daban por descontado que el paso por el gobierno y el pago normal de pensiones y subsidios permitiría consolidar y ampliar de forma casi natural la mayoría obtenida. Dejando de lado la habitual tendencia a que cada uno pretenda llevar el agua a su molino, ¿cuál de estas interpretaciones era más plausible?

El dilema sobre si gobernar desgasta o constituye una ventaja es la primera de las grandes preguntas que aborda este trabajo. Sea cual sea la respuesta a esta pregunta, ¿hay tipos de gobiernos que resulten electoralmente más ventajosos que otros? Sí, tras las elecciones de 1996, el PP y el PSOE debatían sobre

² El último ejemplo es el de las elecciones parlamentarias en Suecia de septiembre de 1998, en las que se afirma que el partido socialdemócrata ha retrocedido casi 9 puntos como resultado de su paso por el gobierno (*El País*, 20-9-98).

³ Sin embargo, el impacto de los factores políticos e institucionales en los resultados electorales ha retomado una importancia creciente en los últimos años. Si hasta hace unos años este tema se reducía al impacto del sistema electoral en el sistema de partidos y estaba recibiendo escasa atención, los congresos europeos de ciencia política (ECPR) han dedicado una de sus sesiones a este tema en sus ediciones de 1995 y 1996. El abanico temático se ha ampliado significativamente a los múltiples impactos del diseño institucional en la participación y en la orientación del voto, incluyendo el rol mediador fundamental que las instituciones juegan para comprender las diversas influencias de la economía sobre el voto.

la primera pregunta, probablemente CiU, el PNV o CC se planteaban esta segunda. En caso de existir un ofrecimiento de incorporarse al gobierno, ¿qué riesgos electorales implicaba aceptarlo? ¿Iba a ser el mismo el desgaste por apoyar al PP si se hacía desde el gobierno o desde el Parlamento? Más en general, y desde el punto de vista del desgaste electoral que pueden suponer, ¿es cierta la presunción de que los gobiernos en coalición o en minoría son más débiles que los gobiernos que cuentan con una mayoría parlamentaria monocolor? El recuerdo de la aparente fragilidad de los gobiernos de UCD nos podría llevar a responder afirmativamente, pero, como veremos, las evidencias son mucho más complejas y a la vez menos contundentes.

Finalmente, mientras se escribe este trabajo se anuncia la entrada de España en la moneda única y el PP y sus socios de gobierno pugnan por atribuirse el mérito. Mientras los gobiernos con mayoría parlamentaria pueden atribuirse con facilidad los éxitos (o los fracasos) de sus políticas, la atribución de responsabilidades es más compleja cuando ha habido cierta corresponsabilización en las tareas de gobierno. Lo mismo ocurre en niveles inferiores de gobierno: sea cual sea el tipo de gobierno existente, la dificultad de atribuir responsabilidades es mayor, dado el desconocimiento que la mayor parte del público exhibe sobre el reparto competencial entre las distintas administraciones. Los éxitos o fracasos en la gestión del tráfico pueden atribuirse con facilidad a los ayuntamientos, tal como se hace generalmente con la economía y el gobierno central. Pero existe una amplia gama de políticas donde la división real de competencias y la confusión en las percepciones sobre las mismas hace más compleja la labor de recompensar o castigar electoralmente a los responsables de las mismas.

Éstas son las tres grandes preguntas que queremos explorar en este trabajo: *el desgaste o la ventaja de gobernar, si esta ventaja/problema se amplía o no dependiendo del tipo de gobierno existente y si el hecho de existir distintos niveles de gobierno permite atribuir responsabilidades políticas con claridad en el ámbito de los municipios y las CC.AA.* Como se ha visto ya, el análisis de estas preguntas a partir de algunos casos especialmente conocidos lleva a respuestas poco concluyentes, aunque algunas lecciones aparentes hayan calado profundo en nuestra forma de interpretar la realidad. Para tratar de responder a estas preguntas con mayor rigor, lo haremos observando lo ocurrido en los grandes municipios y las CC.AA. españoles desde 1979 hasta la actualidad, lo que nos permitirá contar con un número considerable de casos a partir de los cuales plantear respuestas basadas en una base empírica más sólida.

En primer lugar expondremos los argumentos teóricos y comparados existentes sobre cada uno de estos tres aspectos; después desarrollaremos las hipótesis y el diseño de la investigación realizada para verificarlas, y, finalmente, presentaremos y discutiremos el resultado del análisis de estos datos. Al final del artículo se incluye un breve comentario sobre el reflejo de las hipótesis abordadas en este trabajo en las elecciones municipales y autonómicas de junio de 1999.

II. LOS ARGUMENTOS

La idea de que *el poder desgasta* ha sido mucho más repetida que verificada. Sin embargo, se trata de una idea ampliamente enraizada en la manera de interpretar la vida política propia de las democracias liberales. La propia idea de la alternancia en el poder como resultado casi natural del juego democrático se asienta, de forma más o menos explícita, en ese coste que se atribuye a la responsabilidad de gobernar y que dará lugar a que, antes o después, la formación gobernante se vea despojada de sus responsabilidades fruto de la erosión electoral resultante de su actuación cotidiana.

Este convencimiento se asienta ya en una formulación clásica del Presidente Jefferson: «No man will bring out of the Presidency the reputation which carries him into it»⁴. Más contemporáneamente, Rose y Mackie (1983), tras analizar la experiencia de las democracias occidentales, llegan también a la conclusión que el gobierno supone un desgaste para el partido que lo ocupa. En la misma línea, Strom (1990a) habla de un *negative incumbency effect*, por el que se juzga con más dureza al gobernante que a los partidos opositores, dada la mayor facilidad para aquéllos de contrastar las promesas electorales respecto a las realizaciones efectuadas. Sin desarrollar el argumento, su obra posterior (1990b) constata también un desgaste electoral de los distintos partidos que forman gobierno. Aunque las constataciones detalladas no sean muy numerosas⁵, han sido suficientes para que se consolide la idea que ocupar el gobierno significa una desventaja en las contiendas electorales europeas (Powell, 1981).

La experiencia de América Latina en los años ochenta y de las democracias de Europa del Este en los noventa parecerían apuntar en esta misma dirección, dado que la inmensa mayoría de los gobiernos han tendido a perder las siguientes elecciones. Sin embargo, prácticamente todos estos casos han coincidido con graves crisis económicas o con profundas transformaciones que han supuesto un alto costo social, por lo que el efecto negativo debe atribuirse realmente a la percepción de los resultados de la actuación gubernamental y no tanto al propio hecho de ocupar el gobierno (Remmer, 1991).

Por el contrario, la idea opuesta, considerar la ocupación del gobierno como un activo electoral en manos de quienes lo ocupan, ha recibido mayor atención y amplia verificación para el caso norteamericano, hasta el punto que Ranney (1981) consideraba que la principal ventaja que un candidato podía tener era ocupar ya el cargo. El trabajo de Polsby y Wildawsky (1980) supone una de las más claras afirmaciones de esta importante ventaja para el aspirante a renovar el cargo, que ha llevado a la aceptación general de la existencia de un *incumbency effect* muy claro en las elecciones legislativas y para

⁴ «Nadie abandonará la Presidencia [de los EE.UU.] con la reputación que le llevó allí.»

⁵ El tema no ha sido objeto de atención detallada en los últimos años, pero el hecho de gobernar aparece como variable de control en estudios sobre el impacto de la economía en el voto. Dichos estudios apuntan a que se mantiene vigente la idea de que el gobierno desgasta.

cargos ejecutivos del sistema político norteamericano. La importancia de este efecto parece ser creciente, habiendo pasado de un 2-5 por 100 en los años cincuenta-sesenta hasta un 6-7 por 100 en el período 1966-1974 (Lancaster, 1996). Es decir, una diferencia suficiente como para decantar a favor del candidato a la reelección buena parte de las contiendas electorales igualadas y competitivas.

Las razones que provocarían esta ventaja parecen claras. El reconocimiento público que aporta el hecho de ocupar un cargo público y las actividades de representación que éste conlleva suponen la posibilidad de darse a conocer y de contactar con los potenciales votantes sin necesidad de desarrollar actividades de publicidad electoral. De hecho, se ha constatado que un mayor gasto electoral mejora más los resultados de los nuevos candidatos que los de los *incumbent*, precisamente porque éstos no tienen ya la necesidad de darse a conocer (Krebs, 1998). La reelección de candidatos en los EE.UU. ha alcanzado cifras extraordinarias, cuyas explicaciones van más allá de lo apuntado hasta aquí: la existencia de estructuras sociales y tradiciones políticas muy favorables a uno u otro partido que, además, favorecen que la fuerza política que apenas cuenta con expectativas realice en esos casos campañas muy débiles y con candidatos poco competitivos⁶.

Existen evidencias mucho más parciales y contradictorias sobre la existencia de *incumbency effect* fuera de los EE.UU. Por ejemplo, éste parece constarse en el caso alemán (Lancaster, 1996), pero más debido a la hábil utilización del sistema de doble lista por parte de los diputados electos que no a un tratamiento esencialmente favorable a éstos por parte de los electores. Asimismo, éste aparece claramente en las elecciones locales francesas, especialmente en el caso de aquellos alcaldes que permanecen largos períodos en el cargo, debido a la capacidad que estas administraciones ofrecen de construir amplias redes clientelares (Hoffman-Martinot, 1994).

A pesar de los resultados contradictorios observados, podríamos hacer un intento de síntesis diciendo que en el entorno europeo tiende a predominar la idea del desgaste gubernamental, frente a la solidez de las evidencias en favor del *incumbency effect* en EE.UU. Aunque esta diferencia comparada ha recibido escasa atención, existe un factor diferencial con muchas probabilidades de resultar clave para entenderla: la diferente importancia del partido, su ideología y su imagen global frente al rol del candidato. Así, en el entorno europeo el partido opositor es siempre suficientemente conocido y, por tanto, es el partido gobernante quien sufre el hecho de ser quizás «excesivamente conocido» (es decir, juzgado con mayor dureza por las expectativas insatisfechas). Por el contrario, en EE.UU., donde pertenecer a uno u otro partido es menos significativo en términos de propuesta programática, y por tanto resulta esencial conocer al candidato, el hecho de ocupar un cargo otorga una visibilidad fundamental. La

⁶ En elecciones legislativas, la reelección de *incumbents* ha llegado a superar el 90 por 100. A nivel local, el 84 por 100 de los concejales que lo intenta consigue también su reelección.

escasa atención que el ciudadano medio dedica a la política le llevará generalmente a enfrentarse a la contienda electoral estando sólo razonablemente informado sobre las propuestas de quien ya ocupa el cargo. Por ello, en muchos casos, acabará optando por el malo conocido frente a la «peligrosa» alternativa de lo desconocido. Este mismo factor (importancia del candidato) nos ayudaría a entender que las elecciones locales francesas (y quizás también las de otros países) se parezcan más a EE.UU. que a las propias elecciones legislativas francesas, donde recientemente nunca un mismo partido ha ganado dos veces consecutivas, mostrando el fuerte efecto del desgaste gubernamental. Por tanto, la importancia del candidato en la elección local otorga a la persona que ya ocupa el cargo una ventaja clara frente a un competidor menos conocido.

El debate es mucho menos rico por lo que respecta al *impacto electoral que puede tener uno u otro tipo de gobierno*. Hasta hace pocos años, el gobierno mayoritario monocolor era considerado el paradigma de gobierno deseable. Si los sistemas electorales proporcionales daban lugar a una mayor representatividad social, la ventaja de los de tipo mayoritario consistía en permitir formar gobiernos sólidos y eficaces. Las caídas de la Bolsa cuando los procesos electorales no daban lugar a mayorías claras era un síntoma claro de estas expectativas. Recientemente se constata una clara reivindicación del gobierno de coalición, no ya sólo como instrumento consensual de agregación de intereses, sino también desde el punto de vista de los resultados. Lijphart (1994) y Crepaz (1996) han constatado que los ejecutivos de coalición, gracias a contar con una base social más amplia que los hace más inclusivos, han dado lugar a mejores resultados en términos de indicadores tan fundamentales como paro, inflación o lucha contra la pobreza.

Sin embargo, dos de los objetivos fundamentales de los partidos políticos parecen entrar en colisión. Las coaliciones pueden resultar efectivas en términos de políticas, pero para gobernar es preciso ganar elecciones y la fama de debilidad de los gobiernos de coalición puede aterrorizar a los potenciales socios, preocupados por el desgaste electoral que ello les pueda suponer. ¿Retroceden realmente en las elecciones los partidos que han gobernado en coalición? Nuevamente nos encontramos con evidencias contradictorias. El trabajo de Strom (1990*b*) refuerza el argumento tradicional: los partidos que han gobernado en coalición retroceden una media del 4,5 por 100 en Europa, algo más que los que lo han hecho con gobiernos monocolor mayoritarios (3 por 100) y bastante más que quienes han gobernado en minoría (1,3 por 100), hasta el punto que este autor explica el éxito relativo de los gobiernos minoritarios frente a la opción de la coalición por los menores costes electorales que implica. Únicamente aquellos partidos claramente caracterizados como *office-seekers* (PSDI en Italia, FDP en Alemania) no se resienten de sus gobiernos en coalición. Narud (1995) llega a una conclusión similar: los partidos conservadores y socialdemócratas se resienten particularmente de sus coaliciones por las concesiones ideológicas que les suponen, que son criticadas por sus adversarios y por parte de su electorado; por el contrario, los partidos de centro, con un

perfil ideológico menos nítidamente definido, pueden permitirse estos mismos acuerdos sin resentirlos electoralmente de forma clara.

Por el contrario, Anderson (1995a) llega a una conclusión diferente. Las principales transferencias electorales de voto se producen entre partidos ideológicamente próximos, del mismo modo que la mayoría de las coaliciones se dan entre partidos vecinos desde el punto de vista de su definición ideológica. Por ello, los castigos y recompensas electorales de los gobiernos de coalición acostumbra a implicar una recomposición de fuerzas entre ellos, más que una transferencia entre el conjunto de sus miembros y los partidos de la oposición. Por supuesto, este proceso sólo se dará en aquellos casos en que se cumpla la condición previamente expuesta, es decir, la conexión ideológica entre los partidos que componen el gobierno.

De hecho, este debate está probablemente muy asociado a la dificultad de disociar dos características en los gobiernos de coalición. Antes se ha dicho que los partidos ideológicamente más definidos tienden a perder más porque ello les supone compromisos ideológicos más difíciles de asumir por sus electorados. Por otro lado, estos partidos con un perfil ideológico más marcado suelen ser también quienes ocupan el rol de principal socio de gobierno, lo que se traduce generalmente en ocupar la mayoría y/o las principales carteras, así como el puesto de primer ministro o equivalente. Por tanto, ¿pierden más por sus concesiones ideológicas o por tratarse del principal socio de gobierno y, por tanto, de aquel a quien se responsabiliza en mayor medida de los aciertos o fracasos gubernamentales?

Esta pregunta nos lleva a la tercera de las grandes cuestiones abordadas aquí: ¿cuál es *el papel mediador que las estructuras políticas ejercen* entre los resultados económicos y sus consecuencias electorales? A pesar del predominio de los interrogantes sobre las respuestas en la literatura sobre el impacto electoral de la economía, existe una clara constatación de la importancia que estas variables ejercen en la decisión electoral. Uno de los muchos interrogantes abiertos en este terreno es, precisamente, cómo diferentes tipos de gobiernos dan lugar a un impacto más o menos relevante de la situación económica.

Sin duda, el argumento principal aquí es el de la atribución de responsabilidades. Las investigaciones sobre el impacto de la economía en el voto se basan en la idea, formulada originalmente por Downs (1957), según la cual los ciudadanos premian o castigan a los gobernantes según la evolución de la situación económica. Pero para poder premiar o castigar es preciso poder determinar con cierta claridad quiénes son los responsables de la situación. Esto es muy fácil de hacer en situaciones de gobiernos monocolor mayoritarios, pero mucho menos cuando el gobierno puede argumentar que no ha podido aplicar su programa al encontrarse en minoría o cuando la responsabilidad de gobernar es compartida por varios partidos. Este menor impacto de las variables económicas cuando la atribución de responsabilidades no es evidente ha sido claramente constatado en análisis comparados (Powell y Whitten, 1993), del mismo modo que el impacto de la economía se reduce como

más compleja se haga la coalición de gobierno (Lewis-Beck, 1988) o en situaciones de responsabilidad dual, como las que caracterizan a los gobiernos franceses en períodos de cohabitación (Anderson, 1995*a*).

En estas situaciones el elector se encuentra ante mayores dificultades para señalar responsables: ¿el partido que encabeza el gobierno?; ¿el responsable de los ministerios económicos?; ¿aquel que cuenta con mayor trayectoria y credibilidad a la hora de enfrentar seriamente el tema? Las investigaciones existentes aportan respuestas contradictorias que, en la mayor parte de los casos, son menos el resultado de un esfuerzo por delimitar cuál es realmente el mecanismo de atribución de responsabilidades que la consecuencia de apuestas teóricas diferenciadas. Así, Wilkin y otros (1997) apuestan por la atribución de responsabilidades al principal titular del ejecutivo, que será quien se vea recompensado o castigado por la situación económica. Por otro lado, Anderson (1995*b*) opta por una asignación dependiendo de los temas objeto de preocupación y por la credibilidad histórica de los partidos frente a ellos. Es decir, en una coalición liberal-socialdemócrata se considerará siempre a los segundos sospechosos de haber provocado un aumento de los impuestos y a los primeros como los presuntos promotores de cualquier disminución de la presión fiscal. Por el contrario, las responsabilidades se asignarían de forma opuesta si se trata de valorar un cambio en las políticas sociales, que tenderán a atribuirse en positivo a los socialdemócratas.

El mismo dilema de la atribución de responsabilidades se planteará al querer explorar este tema a nivel subestatal. Si la situación económica es positiva, ¿a quién recompensar, al gobierno estatal o al más próximo al ciudadano? Estamos convencidos que la atribución de responsabilidades económicas se da fundamentalmente a nivel estatal, que es donde residen la mayor parte de las competencias en este terreno. Sin embargo, si cuando llegan las elecciones autonómicas una determinada zona ha mejorado mucho más que las demás, ¿se seguirá recompensando al partido que ocupa la titularidad del gobierno central o se pensará que unos gobiernos autonómicos con competencias crecientes también tienen algo que ver en ello? Aunque nuestras hipótesis se desarrollarán en el próximo apartado, sin duda, esta dificultad de atribuir responsabilidades dará lugar a unos efectos más reducidos de la situación económica en el voto de lo que es habitual encontrar a nivel estatal⁷.

III. HIPÓTESIS, DATOS Y METODOLOGÍA

La evidencia en forma de casos aislados que avalan cada una de las explicaciones presentadas es abundante. Parece preciso, por tanto, apuntar hacia un diseño que nos permita, a partir del análisis de un número suficiente de casos,

⁷ Un estado de la cuestión reciente sobre el tema, en Bosch y otros (1998). Para la atribución de responsabilidades económicas a nivel subestatal, ver Díaz (1999).

tratar de aportar respuestas basadas en una muestra de acontecimientos más amplia. La estrategia habitual ha consistido en la utilización de varios países y varias elecciones en cada uno de ellos (Powell y Whitten, 1993; Anderson, 1995*b*; Ström, 1990*b*) o bien en una sola elección de una muestra más amplia de contextos (Wilkin y otros, 1997).

Aquí utilizaremos un diseño de investigación similar a éstos, pero aplicando estas hipótesis al universo que nos interesa, el de las *realidades subestatales españolas*. Éste ofrece, en primer lugar, un interés en sí mismo: queremos saber cómo funcionan los fenómenos antes descritos en realidades como la autonómica y la municipal, donde el factor personal puede ser especialmente importante y donde la existencia de coaliciones de gobierno es muy frecuente. ¿Es el desgaste en el poder especialmente agudo cuando se está más cerca de los electores y éstos pueden percibir con mayor claridad la obra de gobierno? ¿Son las coaliciones a este nivel más costosas a nivel electoral? ¿Es posible la atribución de responsabilidades cuando la distribución de competencias entre administraciones no está siempre nítidamente definida? Pero, además del interés intrínseco de utilizar estos niveles de análisis, las arenas municipal y autonómica permiten trabajar con un número de casos considerable (822 y 251, respectivamente), a la vez que contamos con un marco institucional y político relativamente constante. Así, no deberemos preocuparnos de que el gobierno británico sea capaz de influir más en los resultados económicos que su homólogo belga (por ser ésta una economía más internacionalizada) o zambiano (por ser una economía más dependiente), ni de que los partidos holandeses tengan programas ideológicamente más perfilados que los norteamericanos, ni de que el poder relativo del ejecutivo entre las distintas instituciones del país pueda resultar muy variable según el caso. En todas las CC.AA., y aún más en todos los municipios, nos encontramos con un diseño institucional muy similar y con un sistema de partidos formado por el PSOE, el PP, IU y un número cambiante de PANEs (entre 0 y 4 con representación institucional, según la Comunicad Autónoma).

El trabajo abarca todas las legislaturas completas desde el inicio de la democracia. Como lo que nos interesa es explicar una parte de los resultados electorales en función de la posición que se ocupara respecto al gobierno en la legislatura anterior, los primeros resultados que podremos tratar de explicar serán los de las segundas elecciones, 1983 en el caso de las municipales y 1987 en el de las elecciones autonómicas de las CC.AA. que celebran elecciones de forma simultánea⁸. Para los municipios contamos, pues, con cuatro elecciones cuyos resultados podemos relacionar con la situación institucional de la legislatura anterior, cifra que se reduce a tres en la mayoría de las CC.AA.

Hemos trabajado con los municipios que cumplieran con cualquiera de las

⁸ Para las CC.AA. que siguieron la vía del artículo 151 de la Constitución, las primeras elecciones a explicar son las de 1984 en Cataluña y el País Vasco, las de 1985 en Galicia y las de 1986 en Andalucía.

siguientes condiciones: o ser capital de provincia o contar con un censo superior a los 100.000 habitantes en el año 1991. Esto daba lugar a un total de 71 municipios, de los que hemos debido descartar dos dadas las dificultades para encontrar datos suficientes⁹. Se trata de los municipios más importantes y donde vive mayor número de personas, pero no de una muestra representativa de los municipios españoles, pues son aquellos que, precisamente por su tamaño, tienen unas pautas electorales más influenciadas por los acontecimientos de ámbito estatal y, por tanto, menos dependientes de forma exclusiva de las propias dinámicas locales.

Nuestra *unidad de análisis son los partidos políticos en cada municipio o Comunidad Autónoma y en cada elección*. Es decir, queremos entender, por ejemplo, cómo el hecho de que el PP ocupara la alcaldía de Toledo con mayoría absoluta entre 1983 y 1987 nos ayuda a explicar la evolución relativa del partido en esta localidad¹⁰. Obviamente, el factor principal que explica la evolución del PP en este caso es su evolución general en el país, en un contexto en el que los principales partidos han tendido a sufrir crecimientos o descensos generalizados en el conjunto del territorio (Capo, 1989), a pesar de su buena o mala gestión subestatal. Por ello, nuestra *variable dependiente* no es ni el resultado del PP en Toledo (que depende de muchos otros factores) ni su evolución en esta localidad, sino *la diferencia entre su evolución en esta localidad y su evolución en el conjunto del Estado*. Se trata de ver si al PP le ha ido mejor en Toledo, por el hecho de ocupar la alcaldía, que en aquellos municipios donde ejercía por aquellos mismos años de oposición. En consecuencia, cuando hagamos referencia a nuestra variable dependiente hablaremos siempre de evolución electoral relativa.

Nuestra variable dependiente está capturando el conjunto de los factores de índole local, que, por supuesto, no se reducen a las variables aquí contempladas. De hecho, apenas hemos podido medir lo que presuntamente es la variable principal, la mejor o peor gestión del gobierno respectivo, por lo que los resultados van a estar muy lejos de mostrar tendencias nítidas ni uniformes. Pero, al mismo tiempo, si las variables que nos interesan resultan relevantes debiera ser posible observar algún tipo de tendencia o de situación mayoritaria. En el caso de los PANEs, hemos contrastado su resultado local con el que obtiene en la Comunidad Autónoma para las elecciones municipales y su

⁹ Se trata de Elche y Baracaldo. La información sobre los equipos de gobierno y sus apoyos se obtuvo de los propios municipios en 59 casos (83 por 100). En los restantes se trata de información obtenida de la prensa diaria. En los dos municipios citados, la información disponible no permitía clarificar de forma suficiente la relación de los partidos con el gobierno municipal a lo largo de las distintas legislaturas.

¹⁰ En cada localidad hemos incluido a aquellos partidos que obtienen representación en al menos dos ocasiones. En dos casos en que se producen varios cambios de partido por parte de un mismo alcalde (Ciudad Real y Burgos) hemos tomado el voto a la candidatura del alcalde como si fuera siempre el candidato de AP/PP. Todos los datos electorales provienen del Ministerio del Interior y del Anuario de *El País*.

resultado autonómico con el que obtiene el conjunto de los PANEs en todo el Estado para las elecciones autonómicas¹¹.

Por lo que respecta a las *variables independientes*, la principal es la *relación que cada partido mantuvo con el equipo de gobierno durante la legislatura previa a las elecciones que tratamos de explicar*. Dada la gran variedad de situaciones con que podíamos encontrarnos y la ambigüedad de algunas de ellas, hemos optado por trabajar con tres grandes categorías que nos permiten simplificar la realidad: estar en la oposición, en el equipo de gobierno como componente único o principal del mismo y, finalmente, ser un colaborador secundario del equipo de gobierno. En esta categoría se incluye tanto a socios menores de coalición como a partidos que con su apoyo regular en las votaciones permiten que el equipo de gobierno desarrolle su trabajo, convirtiéndose con ello en socios implícitos del mismo¹².

Asimismo, hemos considerado en algún momento, como variables potencialmente explicativas o de control, las siguientes:

— *Estabilidad*: es decir, que durante la legislatura se hubiera producido un cambio de alcalde o de coalición de gobierno, que pudieran venir a alterar las hipótesis planteadas en este trabajo. Para algunos análisis hemos suprimido o hemos analizado aparte los casos de gobiernos inestables, aunque su escaso número no altera radicalmente ningún resultado.

— *Voto anterior*: a mitad de los años ochenta, y sobre todo a nivel subestatal, se dan situaciones en que un único partido alcanza más del 60 por 100 de los votos. Por muy positiva que sea la obra de gobierno que se haga en ese lugar, las dificultades para crecer electoralmente serán siempre mucho mayores que cuando se parte de un 20 por 100. Por ello hemos incluido el voto en las elecciones anteriores como variable de control que nos permita anular esta influencia de la situación electoral de origen.

— *Rendimientos*: para medir el impacto de las políticas, sólo hemos podido encontrar, de momento, variables a nivel autonómico. Trabajaremos básicamente con dos: la evolución del nivel de paro en la Comunidad Autónoma y el nivel de gasto social en el presupuesto autonómico¹³. La primera es una varia-

¹¹ Esto supone que los datos de los PANEs en las elecciones autonómicas resultan de fiabilidad discutible. El dato de contraste es el mejor de los disponibles, pero quizás insuficientemente relevante, por lo que en algunos casos hemos realizado el análisis por partida doble, incluyendo y excluyendo a estos partidos, para asegurarnos de la validez de los resultados. Por el contrario, en las elecciones municipales sí contamos con una cifra global de contraste apropiada, como es la evolución del partido en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

¹² Por ejemplo, CiU y el PNV han sido un apoyo casi constante en las dos últimas legislaturas para el PSOE y el PP, por lo que consideraríamos a aquellos partidos como socios menores de gobierno, a pesar de no estar formalmente integrados en él. Por el contrario, el hecho de que el PSOE no tuviera una clara mayoría absoluta entre 1989 y 1993 y contara con el apoyo en algunas votaciones de CiU o IU no suponía una implicación de estas fuerzas políticas en el gobierno, por lo que las consideraríamos oposición.

¹³ Nos referimos concretamente a los capítulos 2 y 3 de los presupuestos autonómicos, utilizando el mismo criterio empleado por Torcal y Chibber (1996).

ble de resultados, aunque depende más de otros factores de ámbito estatal y supraestatal que de las políticas desarrolladas por el gobierno autonómico. La segunda es una variable de esfuerzo, con un potencial de impacto electoral, por su reflejo en las condiciones de vida de muchos ciudadanos y por las posibilidades clientelares que ofrece¹⁴.

¿Qué podemos esperar que ocurra en esta realidad con las preguntas planteadas anteriormente? Es fundamental considerar que estamos tratando con instituciones a las que prácticamente podemos considerar de nueva creación. En el caso de las CC.AA., son instituciones nuevas en sentido estricto y, por tanto, toda su obra estaba por realizar. Quedaba por delante en muchos casos la demostración de que se trataba de una institución necesaria y no el producto superfluo de la generalización de un modelo pensado en principio para las Comunidades históricas. Pero la coincidencia entre el desarrollo autonómico y el crecimiento en tamaño y funciones del aparato estatal supuso una gran oportunidad para estas instituciones de reivindicarse y pasar a jugar un rol relevante en el desarrollo de servicios importantes para la población. En el caso de los municipios la novedad institucional no existía. Pero el carácter democrático y de proximidad a los ciudadanos de los nuevos consistorios, el déficit de servicios y el mismo proceso de asunción de nuevas responsabilidades por parte de la Administración pública facilitaron también el tener un amplio margen de actuación para poder realizar obras beneficiosas para la población: la creación de nuevos servicios públicos, de zonas verdes o la urbanización de nuevas zonas de la localidad permitieron que las nuevas administraciones locales fueran percibidas de forma muy positiva por la mayoría de los ciudadanos.

Por todo ello, podemos formular las *hipótesis* siguientes:

1. El ejercicio del poder debería resultar más un beneficio electoral que no una carga en las administraciones españolas de rango subestatal.
2. Este efecto positivo debería ser especialmente evidente en las primeras legislaturas, cuando todo estaba por hacer. Una vez cubiertas las demandas básicas, será más probable que la población empiece a mostrarse crítica con las realizaciones posteriores.
3. Este efecto positivo debería ser más obvio en la administración local que en la autonómica, dado que en este nivel el partido debería jugar un rol relativamente más importante respecto al del candidato y su obra de gobierno, más fáciles de identificar y de reconocer a nivel local.
4. En los gobiernos de coalición el reparto de poder y los acuerdos pro-

¹⁴ Algunos ejemplos de estudios sobre la rentabilidad electoral de las políticas sociales son el de Bruhn (1996), sobre México, y el de Field (1997), sobre los cambios electorales que provoca la alteración de las políticas sobre vivienda pública en Gran Bretaña.

gramáticos tienden a reflejar la correlación de fuerzas entre los socios. Por ello, es más probable que, ante los ojos de sus votantes, sea el socio menor quien haya realizado mayores concesiones programáticas. Si, además, consideramos que el socio mayor podrá apropiarse más fácilmente de las realizaciones del equipo de gobierno gracias al control del puesto de mayor trascendencia pública, prevemos que los socios mayores salgan reforzados de las coaliciones y los menores perjudicados.

5. Aquellos gobiernos que hayan realizado mayores esfuerzos perceptibles para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que hayan obtenido algunos logros al respecto, encontrarán una recompensa electoral en las siguientes elecciones.

A continuación presentaremos los resultados del análisis en las CC.AA. y en los municipios, para realizar una discusión conjunta de estos datos y sus implicaciones en la sección final del trabajo.

IV. RESULTADOS¹⁵

¿Desgasta o refuerza electoralmente el hecho de ostentar el poder en los municipios y *CC.AA.* españoles? Los primeros resultados brutos parecen apuntar en contra de la hipótesis que sostiene este trabajo: en las *CC.AA.*, los partidos gobernantes han tendido a retroceder en mayor medida de lo que lo han hecho los partidos de la oposición. La diferencia no es abrumadora y la dispersión de los datos y, por tanto, la heterogeneidad de la realidad son muy elevadas, pero el total de los partidos gobernantes ha retrocedido 0,7 puntos por encima de lo que lo han hecho los partidos opositores.

Cualquier otra forma de leer estos datos nos lleva a resultados parecidos: escasas diferencias entre categorías, con una ligera desventaja para los partidos que de una forma u otra consideramos parte del gobierno. Casi el mismo porcentaje de partidos gobernantes (47 por 100) que de partidos opositores (46 por 100) ha sufrido retrocesos electorales por encima de la media de su partido, pero los retrocesos muy significativos (con una diferencia mayor que un 5 por 100) han afectado al 14,5 por 100 de los partidos gobernantes y sólo al 6,7 por 100 de los opositores. Estos datos no cambian mucho si consideramos únicamente las situaciones en que ha existido estabilidad institucional, ni si distinguimos entre las *CC.AA.* del 143 y las del 151.

¹⁵ Conviene insistir en que el análisis que se expone a continuación se basa en la variable dependiente tal como la hemos definido. Es decir, la diferencia entre la evolución electoral en el municipio o Comunidad Autónoma respecto a la evolución general del partido. Con ello estamos controlando los obvios efectos de la política estatal y, por tanto, los avances o retrocesos con los que trabajamos deberían ser explicables en clave subestatal.

Los resultados son similares a *nivel municipal*. Así, el 39 por 100 de los partidos opositores ha tenido resultados por debajo de la evolución media del partido, pero eso le ha ocurrido al 58 por 100 de los partidos gobernantes. Los retrocesos importantes han alcanzado al 28 por 100 de los partidos gobernantes y al 10 por 100 de los opositores. Los resultados son sólo algo mejores en el otro extremo de la tabla: un 20 por 100, tanto de gobernantes como de opositores, ha conseguido un incremento electoral muy significativo.

Pero los resultados sufren alteraciones importantes cuando introducimos otras consideraciones en el análisis. En primer lugar, resulta imprescindible tener en cuenta cuál es el punto de partida de cada partido, ya que la posibilidad de gobernar está estrechamente ligada a la proporción de votos obtenida por un partido y ésta tiene un techo electoral claro. Aunque éste sea teóricamente del cien por cien, el mayor porcentaje obtenido nunca por un partido en unas elecciones autonómicas en España es el 53,8 por 100, que consigue el PSOE en Extremadura en 1991. Dada esta limitación en las posibilidades reales de crecer electoralmente, va a resultar mucho más difícil para el PSOE asturiano mejorar desde el gobierno autonómico su 51,6 por 100 de 1983 que para el PSOE balear conseguir mantener o incrementar su 34,1 por 100 del mismo año. Es decir, los partidos gobernantes parten de una situación electoral que muchas veces se acerca a su techo real en la zona, por lo que sus propios buenos resultados del pasado limitan su crecimiento en el futuro. Por ello, hemos realizado la mayor parte del análisis que sigue en forma de regresión múltiple, en la que introducimos el porcentaje de voto obtenido en las elecciones anteriores como variable de control. En la inmensa mayoría de los casos se comprueba (y con mucha más claridad a nivel municipal) que, efectivamente, el voto anterior tiene una clara relación negativa con la evolución futura, aunque el interés de esta variable no es tanto el de su significado real como el de evitar que nos aparezcan resultados distorsionados.

Una segunda matización consiste en distinguir algo más entre las distintas posibles relaciones con el gobierno, introduciendo las tres categorías ya descritas: principal socio de gobierno, socio secundario y oposición. Finalmente, hemos introducido el factor estabilidad gubernamental como elemento de control, en los términos descritos previamente.

Los resultados presentan claras diferencias a nivel municipal y autonómico (cuadro 1). En las CC.AA., la gran diversidad de situaciones muestra cómo la situación institucional por sí sola resulta poco explicativa de la futura evolución electoral. Sin embargo, al mismo tiempo observamos diferencias según el rol que se ocupe en el gobierno, que encontrarán confirmación a nivel local. En las CC.AA., ser el principal socio de gobierno no parece ser mejor ni peor que estar en la oposición, pero cualquiera de ambas situaciones parece mejor que ser un socio de gobierno minoritario. Si en este universo las diferencias no son significativas, las cosas aparecerán de forma mucho más nítida a nivel local.

Estos resultados son similares si analizamos por separado a las CC.AA. del 143 y a las del 151¹⁶, si excluimos a los PANEs, si realizamos el análisis distinguiendo entre situaciones estables e inestables¹⁷ o si lo efectuamos para cada uno de los principales partidos¹⁸. El resultado más destacable del análisis por partidos es que, para el PSOE, la participación en el gobierno como socio secundario sí alcanza significación estadística con signo negativo, mostrando que para este partido sus experiencias de gobierno como socio menor en Navarra y el País Vasco se han saldado con consecuencias electorales negativas. Sólo para IU, que nunca ha sido el principal socio de gobierno en una Comunidad Autónoma, el participar como socio menor no resulta electoralmente perjudicial. A nivel municipal aparecen evidencias aún más claras de que gobernar sienta especialmente bien a IU.

CUADRO 1

*Efecto de la situación institucional en los resultados electorales de las CC.AA. y municipios (coeficientes de regresión B y errores estándar entre paréntesis)*¹⁹

	CC.AA.	Municipios
Socio principal	0,12 (0,99)	2,6 (0,75)**
Socio secundario	-1,2 (1,1)	-3,8 (0,73)**
Voto anterior	-0,03 (0,3)	-0,2 (0,02)**
R2	0,01	0,13

** Significativo a nivel 0,01.

¹⁶ En éstas, ser el principal socio de gobierno resulta mejor que estar en la oposición. Este resultado parece aún más claro si excluimos del análisis un caso tan influyente como es el de la ruptura del PNV. Puede ser objeto de discusión hasta qué punto la ruptura del PNV tuvo que ver con el ejercicio de las responsabilidades de gobierno y, por ello, si dicho descenso electoral es de algún modo atribuible a su situación institucional. Los resultados de este y otros análisis no fundamentales no se detallan en el artículo, pero se encuentran a disposición de quien los solicite.

¹⁷ El análisis de las situaciones políticamente estables por separado ofrece resultados muy similares, aunque con coeficientes algo más elevados. Por el contrario, las situaciones de inestabilidad muestran un resultado coherente con las presumibles expectativas de los electores: en éstas es el partido principal quien tiende a pagar los platos rotos, en forma de malos resultados electorales. Este resultado está muy influido, sin embargo, por dos situaciones muy particulares y que resultan muy determinantes: la ya citada ruptura del PNV y el polémico gobierno de la UPCA de J. Hormaechea en Cantabria.

¹⁸ No resulta posible la opción de incluir todas las variables de forma simultánea sin más. La hipótesis no es que el hecho de ser del PSOE y no de otro partido provoque más o menos desgaste gubernamental, sino que éste puede ser desigualmente intenso para distintos partidos. Por ello, caso de querer trabajar con toda la muestra, deberíamos optar por incluir las interacciones entre estas variables y la relación de cada partido con el gobierno. Como estos resultados provocarían una interpretación más compleja y, por otra parte, contamos con un número suficiente de casos como para poder optar por la estrategia adoptada de segmentar la muestra, hemos preferido esta opción.

¹⁹ Con los tres valores de la variable institucional se construyeron tres variables dicotómicas,

La regresión para el conjunto de los casos municipales nos muestra cómo ser el principal socio de gobierno es electoralmente rentable. El coeficiente no es despreciable y resulta estadísticamente significativo: el principal partido gobernante tenderá a evolucionar 2,6 puntos mejor que si se tratara del mismo partido en la oposición. Pero el segundo resultado es tan o más importante que éste porque el socio secundario, si lo hay, tenderá a evolucionar 3,8 puntos peor que si estuviera en la oposición. Gobernar favorece si ello implica controlar la alcaldía, pero no cuando se comparten responsabilidades sin obtener protagonismo de las mismas.

En el análisis por CC.AA. ha aparecido alguna evidencia de que no todos los partidos pueden vivir de la misma forma las consecuencias de su paso por el gobierno. Por ello, hemos realizado un análisis para cada uno de los partidos a nivel municipal que ha aportado dos conclusiones desigualmente claras. En primer lugar, se confirma que a IU le sienta bien gobernar. Se trata del único partido en cuyo análisis de sus experiencias de gobierno obtenemos un claro coeficiente positivo y significativo. Si lo analizamos en función de su rol en el gobierno local podemos decir que los gobiernos monocolor le sientan bien, los gobiernos de coalición que dirige le producen unos beneficios electorales extraordinarios (un crecimiento relativo medio de 26,6 puntos) y los gobiernos donde actúa como socio minoritario no le sientan mal.

El otro resultado no es estadísticamente tan claro, pero vale la pena apuntarlo por la tendencia que señala. En contra de la hipótesis de Strom (1990b) y Narud (1995), que consideran que los partidos centristas son más flexibles y, por tanto, tienden a perder menos cuando establecen coaliciones, los datos españoles parecen apuntar casi en sentido contrario: los partidos considerados más centristas durante el período estudiado, el PSOE y la mayoría de los PANEs, son quienes peores resultados obtienen de ser los socios minoritarios de una coalición, mientras que esta experiencia no resulta globalmente negativa para IU y PP. Quizás precisamente por el hecho de ocupar los extremos del arco parlamentario, estos partidos han necesitado más que los demás la legitimación que supone ocupar el ejecutivo y la oportunidad de demostrar que son capaces de gobernar desde un ayuntamiento, algo que ha resultado fundamental, como hemos visto, para IU.

De hecho, estos datos siguen encubriendo la existencia de dos realidades muy distintas, que nos aportan un panorama sobre las consecuencias de los gobiernos no coincidentes con las esperadas: es necesario *distinguir entre aquellas situaciones de gobierno en solitario y aquellas en que más de un partido participa de la tarea de gobierno*. Ésta va a resultar ser la distinción fundamental y la que nos ayude a entender, en parte, las diferencias entre CC.AA. y municipios e incluso entre legislaturas. Cuando realizamos esta distinción emergen dos

de las que dos forman parte de la ecuación. El valor oposición se utiliza como categoría base de contraste, por lo que el coeficiente B está midiendo el efecto en el voto de encontrarse en otra situación institucional, respecto a estar en la oposición. Así, para el conjunto de la muestra de las CC.AA., los socios principales de gobierno tendieron a una evolución electoral relativa 0,12 puntos mejor que los partidos de la oposición.

situaciones muy distintas, que apuntan en la línea de los trabajos de Anderson (1990a y 1990b). Las líneas ideológicas que separan a gobierno y oposición son a menudo tan profundas que los réditos o el desgaste que la obra de gobierno pueda suponer no se traducen en alteraciones electorales significativas, más allá de algunas tendencias generales que se dan en todo el país. Es decir, como ha mostrado la literatura sobre comportamiento electoral en elecciones generales, las principales transferencias electorales se producen entre partidos de un mismo bloque ideológico y no entre partidos ideológicamente muy diferenciados (Montero, 1994).

Por tanto, es durante los gobiernos de coalición que se producen las principales transferencias entre partidos y, en la inmensa mayoría de los casos, en la misma dirección: a favor del principal de los socios de coalición. Como vemos en el cuadro 2, mientras en situaciones de gobierno monocolor no puede afirmarse ni negarse que el gobierno desgasta, lo que sí parece evidente es que, en los ejecutivos locales de coalición, el gobierno desgasta a los socios pequeños y beneficia a los grandes. Hasta el punto que los primeros tienen pérdidas electorales relativas de casi 3 puntos de media, mientras que las ganancias relativas de los segundos son de casi 7 puntos²⁰. Este resultado se aprecia, además, más claramente allí donde encontramos coaliciones «cómodas» (formadas por dos partidos conectados ideológicamente) que donde existen coaliciones «incómodas» (el resto). En éstas, la dificultad de atribuir responsabilidades, en un escenario donde muchos partidos forman parte del gobierno o donde existen coaliciones *contra natura*, da lugar a menores recomposiciones electorales en el seno de la mayoría gobernante.

CUADRO 2

Efectos electorales de la situación institucional en los ayuntamientos, según tipo de gobierno (coeficientes B y errores estándar)

<i>Muestra</i>	<i>Monocolor</i>	<i>Coalición</i>
Socio principal	-0,72 (0,9)	6,8 (1,3)** ²¹
Socio secundario.....	-1,5 (1,6)	-2,9 (1,1)**
Voto anterior.....	-0,14	-0,24 (0,04)**
R2.....	0,15	0,16

²⁰ Siguiendo el patrón habitual de estos datos, los resultados son similares para las CC.AA., pero sin llegar a alcanzar significación estadística. También allí, mientras que no existe ningún efecto claro de gobernar para los ejecutivos monocolor, en las coaliciones se produce un retroceso medio de 1,5 puntos por parte del socio menor y unas ganancias electorales de algo más de 3 puntos para los socios principales.

²¹ Aunque parezca una contradicción, tenemos ocho casos de gobierno monocolor con socio secundario. Se trata de partidos que con su apoyo estable desde fuera del gobierno municipal han contribuido claramente a la estabilidad del mismo.

Otra de nuestras hipótesis apuntaba a que el potencial efecto positivo de gobernar tuvo que ser especialmente importante en la *primera legislatura*, para perder intensidad posteriormente. Aunque los resultados no sean tan claros como a nivel municipal, la tendencia aparece apuntada, incluso entre las CC.AA. (cuadro 3). Durante la primera legislatura autonómica, ser el principal socio de gobierno fue una inversión electoral interesante. Por el contrario, en un período en que los partidos no estaban aún consolidados en las respectivas arenas políticas regionales, la participación en el gobierno como socio secundario fue especialmente perjudicial para los dos partidos que optaron por ello, UM en las Baleares y ERC en Cataluña. Sus respectivos socios de gobierno son algunos de los ejemplos más claros de cómo gobernar posibilitó a estos partidos consolidarse como fuerzas políticas predominantes en la política autonómica: el PP de Baleares creció en las siguientes elecciones 7,3 puntos por encima de la media nacional, aun partiendo de un buen resultado anterior; también para CiU su primera legislatura en el gobierno resultó especialmente fructífera en el terreno electoral, dando lugar a un crecimiento bruto enorme (18,9), que superó en 12,9 puntos la media de la evolución de los PANEs.

No sólo en las CC.AA. con gobierno de coalición hubo cambios electorales considerables. El PSOE obtuvo muy buenos resultados en las siguientes elecciones (1987) en lo que luego han sido algunos de sus tradicionales feudos electorales: Extremadura y Castilla-La Mancha. También el PP experimentaba una evolución mejor que la media estatal en las tres CC.AA. que gobernaba. Sin embargo, los resultados no son en absoluto uniformes. El PSOE andaluz, por ejemplo, sufría tras sus primeros cuatro años de gobierno un importante descalabro electoral. Aunque pueda hablarse de que partía de un techo muy alto (52,7), de crisis interna y de que este resultado coincide con el salto de Anguita a la política regional y las expectativas que crea el surgimiento de IU-CA, sigue siendo un claro ejemplo de que no hay rastro de *incumbency effect* que acudiera en ayuda del PSOE andaluz. Por tanto, parece como si el hecho de gobernar, más que actuar de forma automática a favor del partido en el poder, lo que hiciera fuera ofrecerle mejores oportunidades que a los demás de darse a conocer y de demostrar lo que es capaz de hacer. Se trata de un recurso importante en manos de la formación política correspondiente, pero que algunos supieron aprovechar hábilmente y del que otros no supieron o pudieron sacar partido.

Pero, aun sin homogeneidad, los resultados de la primera legislatura son bastante favorables a la hipótesis planteada, tanto a nivel de resultados agregados como de ejemplos evidentes de cómo la obra de gobierno contribuyó a la consolidación electoral de algunos partidos. En las siguientes legislaturas no va a ocurrir lo mismo. Tanto a nivel de resultados agregados como de casos contundentes, las evidencias casi desaparecen tras la primera legislatura. Por ejemplo, la aparente claridad con que había aparecido la idea de que ser socio secundario de gobierno era una mala inversión ofrece evidencias mucho más contradictorias: mientras UM sigue pagando electoralmente su persistente

colaboración gubernamental con el PP balear, CG consigue un protagonismo y un consiguiente crecimiento electoral a partir de su rol como socio minoritario pero fundamental del gobierno gallego. La misma heterogeneidad aparece en la tercera legislatura con los principales socios de gobierno: mientras CiU sigue capitalizando su acción gubernamental en Cataluña y evoluciona mejor que los otros PANEs, el PSOE sufre retrocesos claramente por encima de la media en algunas de las regiones que gobierna (Asturias, Andalucía).

CUADRO 3

Efecto electoral de la situación institucional en CC.AA. y municipios, durante la primera legislatura (coeficientes B y errores estándar)

	CC.AA.	Municipios
Socio principal	1,4 (1,9)	12 (2,1)**
Socio secundario.....	-8,3 (3,3)*	-3,5 (1,5)*
Voto anterior.....	0,01 (0,5)	-0,32 (0,07)**
R2.....	0,10	0,27

* Significativo a nivel 0,05.

** Significativo a nivel 0,01.

A nivel municipal, la hipótesis referida a la diversidad de efectos electorales entre legislaturas muestra su importancia, ya no sólo a nivel de tendencias y de casos ilustrativos, sino que los coeficientes estadísticos globales son muy claros. El beneficio electoral relativo de ocupar la alcaldía en este período crucial se eleva hasta los 12 puntos, mientras los socios secundarios de gobierno tienden a retroceder 3,5 puntos más que el conjunto de su partido.

En la primera legislatura el efecto positivo muy claro de gobernar existe no sólo en el conjunto de las localidades, sino también cuando consideramos únicamente aquellas donde antes no encontrábamos evidencias contundentes de *incumbency effect*, las que contaban con gobierno monocolor. Incluso en éstas, los partidos gobernantes tendieron a evolucionar unos 6 puntos mejor que si hubieran estado en la oposición. Los resultados son abrumadores en el modelo de ciudad predominante, que fue en aquel momento el de la coalición, aun cuando ésta no fuera matemáticamente necesaria (Batlle y Martínez, 1992): 14 puntos de mejora relativa de los socios principales de gobierno, por unos 4 de pérdida relativa de los socios pequeños. Los ejemplos son abundantísimos y contundentes: en Córdoba, IU experimenta una mejora relativa de 36,8 puntos, que tienen su otra cara en los 21,6 de pérdida relativa del PSOE y en los 11 del PA, sus socios de gobierno. Este partido, en cambio, se beneficia de su alcaldía en Jerez, donde tiene una mejora relativa de 31,3 puntos, que pierden

todos sus socios en el ejecutivo local. En Málaga, en Huelva, en Granada o en Tarrasa es el PSOE quien se beneficia de estas transfusiones que dan más a quien más tiene. Aunque los gobiernos monocolores sean escasos, los ejemplos también existen: como ocurría en alguno de los feudos regionales del PSOE, éste va a construir una sólida base electoral en Leganés a partir de su gobierno en solitario en la ciudad, que le permite una mejora relativa de 6,3 puntos.

Pero, como ocurriera con las CC.AA., una vez que los partidos han construido sus respectivas imágenes públicas y han fijado unos feudos electorales estables, el efecto electoral de gobernar se esfuma. Si la primera legislatura municipal estuvo caracterizada por las coaliciones (el 73 por 100 de nuestros casos se encuentra en ciudades con gobiernos de coalición), la segunda será la legislatura con mayor proporción de gobiernos monocolors, que alcanzan el 83 por 100 de nuestros casos. Pero ni en unos ni en otros aparecen tendencias mínimamente significativas que permitan apostar por un efecto electoral persistente de la acción gubernamental. El PSOE crece mucho tras su gobierno monocolore en A Coruña o Santiago, como lo hacen como líderes de una coalición el PP en Cuenca y el PNV en Bilbao. Pero los ejemplos en sentido contrario son tantos o más. El PP en Pontevedra, IU en Córdoba y el PSOE en Castellón sufren importantes retrocesos a pesar de tener la alcaldía. Lo mismo ocurre con los socios menores: el PSOE saca partido electoral de su papel como socio menor en el Ayuntamiento de Santa Coloma, pero retrocede con un rol similar en Vitoria.

La tercera y la cuarta legislaturas mantendrán esta pauta, aunque introduciendo dos matices. En primer lugar, aparece una tendencia a que el efecto de gobernar sea más bien el contrario. Es decir, los partidos gobernantes tienden a sufrir cierto desgaste y a perder más que allí donde están en la oposición, aunque la diferencia no alcance significación estadística. En la cuarta legislatura, con la reaparición de los gobiernos de coalición, que vuelven a alcanzar el 32% de los casos, reaparece la tendencia a que el pez grande se coma al chico allí donde hay gobierno de coalición. Algeciras y Valencia constituyen los dos casos extremos que muestran esta tendencia: el PA crece aún más en el primero a costa del PP, mientras éste saca provecho de su protagonismo en la alcaldía de Valencia en perjuicio de sus socios de UV.

Hasta aquí, las evidencias de que las acciones de gobierno tienen traducción electoral han sido muy indirectas, a través de la potencial relación entre la situación de gobierno y los posteriores resultados electorales. A continuación queremos comprobar si las *obras de gobierno y algunos de sus potenciales resultados* han tenido también alguna consecuencia electoral. Para ello, a nivel de CC.AA., completaremos la ecuación previamente utilizada con las dos variables de esfuerzo y de resultados ya citadas: gasto social sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma y evolución de la tasa de paro²². Asimismo, tratamos

²² Para ambas variables hemos probado distintos formatos (valor absoluto, relativo y evolución), sin que éstos dieran lugar a mejores resultados.

de introducir la titularidad de la Consejería de Bienestar Social como variable de control, para explorar la hipótesis de que el partido que controlara dicho Departamento podría explotar con mayor facilidad los réditos electorales del gasto social. Pero los relativamente pocos casos de coalición que permitían distinguir entre la titularidad o no de dicha Consejería²³, así como el carácter presidencial de los gobiernos españoles que dificultan la realización de una política con proyección propia desde una Consejería aislada y tienden a identificar toda la acción de gobierno con el partido del Presidente, provocan que la introducción de dicha variable no tenga significación alguna ni altere de forma significativa los resultados.

El cuadro 4 muestra los resultados del análisis final²⁴. Las dos variables utilizadas apuntan a conclusiones muy diferentes. El gasto social aparece claramente relacionado con la evolución electoral, con un coeficiente explicativo moderado, pero significativo. Pero las elevadas diferencias en la variable independiente pueden provocar que en algunos casos el efecto llegue a alcanzar dimensiones sustanciales. Así, por ejemplo, el gasto social mucho más elevado de la Comunidad Valenciana respecto a Murcia nos explicaría 3,3 de los 4,3 puntos de diferencia en la evolución del PSOE en una y otra Comunidad Autónoma entre la tercera y la cuarta legislaturas.

La evolución de la tasa de paro, por el contrario, no parece mostrar relación alguna. Aunque, por un lado, parece que los electores hubieran de ser más sensibles a los resultados que a los esfuerzos, los datos obtenidos tienen mucha lógica: se puede premiar o castigar a los gobiernos autonómicos por aquello que los electores perciben que está en sus manos (bienestar social), pero no por aquello en lo que tienen poco margen de maniobra (paro). Los centros de salud se ven, incluso cuando no contribuyen a disminuir la mortalidad, y la gran mayoría de gobiernos autonómicos no han dejado pasar la oportunidad de publicitar por todos los medios a su alcance que ésa era una de sus realizaciones. Por el contrario, la responsabilidad en la evolución de la economía tiende a atribuirse mucho más al gobierno central, a pesar de algunos intentos de gobiernos y oposición autonómicos por tratar de llevar ese tema a la arena política regional²⁵.

²³ Éstos son especialmente abundantes en las coaliciones que caracterizaron la segunda legislatura. Así, el PP tenía la Consejería de Bienestar Social en el gobierno aragonés, presidido por el PAR; el CDS en el gobierno de Castilla y León, dominado por el PP, y varios partidos regionalistas en sus gobiernos de coalición con el PSOE.

²⁴ Para dicho análisis trabajamos únicamente con la submuestra de partidos que han participado en gobiernos autonómicos. El coeficiente B de la variable «principal» indica, por tanto, la potencial diferencia entre ser el principal socio de gobierno o no, y no entre ser gobierno u oposición.

²⁵ Por ejemplo, en las elecciones catalanas de 1995, IC-EV utilizó el tema del paro como uno de sus principales motivos de crítica al gobierno autonómico de CiU. Posteriormente ha sido CiU quien ha tratado de atribuirse como uno de los resultados de su política autonómica el hecho de que el paro haya bajado más en Cataluña que en el resto del Estado.

CUADRO 4

Efecto del paro y el gasto social en la evolución electoral de las CC.AA., según tipo de gobierno (coeficiente B y error estándar)²⁶

<i>Variable/Muestra</i>	<i>Total</i>	<i>Socio principal</i>	<i>Socio secundario</i>
Gasto social	0,11 (0,05)*	0,12 (0,06)*	0,07 (0,12)
Paro	-0,22 (0,35)	-0,07 (0,43)	-0,99 (0,79)
Voto anterior	-0,07 (0,08)	-0,09 (0,11)	0,02
Socio secundario	-1,8 (2,5)	—	—
R2	0,13	0,16	0,15

Sin embargo, tampoco debemos atribuir excesiva importancia a este resultado. En primer lugar, porque el indicador utilizado es excesivamente burdo²⁷. En segundo lugar, porque una exploración cualitativa de los datos apunta a que existe cierta pauta estable en la estructura de los presupuestos de determinadas CC.AA., que lleva a que algunas tengan un gasto social permanentemente elevado que difícilmente tendrá una traducción electoral clara (País Vasco, Comunidad Valenciana)²⁸, mientras otras CC.AA. permanecen también desde un principio en el grupo de las que han dedicado pocos esfuerzos al tema (Galicia, Baleares).

Asimismo, hemos querido comprobar la hipótesis apuntada en la literatura comparada, que apunta a la mayor dificultad de atribuir responsabilidades políticas en los ejecutivos de coalición que cuando existen gobiernos monocolor con mayorías claras. Aunque los datos pertenecen a dos submuestras relativamente reducidas, apuntan en el sentido esperado: mientras los principales socios de gobierno sí parecen verse beneficiados por un mayor gasto social, el efecto de este esfuerzo no es perceptible para los socios menores de gobierno, que no consiguen rentabilizar su presencia en el ejecutivo regional (cuadro 4).

En definitiva, hemos constatado que gobernar constituyó más una oportunidad que una ventaja, y de forma especialmente clara en la primera legislatu-

²⁶ Los análisis de esta última pregunta se basan exclusivamente en una muestra formada por los partidos que han participado en los gobiernos, por lo que el número de casos se reduce significativamente. La categoría base en este caso es la formada por los principales socios de gobierno. El resultado significativo del gasto social se mantiene tanto si excluimos de la ecuación el control de la Consejería de Bienestar Social como si excluimos la evolución del paro.

²⁷ Incluye gastos difícilmente calificables como gasto social y no está claro que las distintas CC.AA. utilicen criterios idénticos de clasificación de sus partidas presupuestarias.

²⁸ Dadas las potenciales diferencias en la estructura del gasto en función de las competencias asumidas, hemos repetido el análisis por separado en las CC.AA. del 143 y en las del 151. Mientras en las primeras se consolidaban los resultados obtenidos, en las segundas el gasto social no parecía ser significativo, aunque podía tratarse también de un problema de insuficiente número de casos.

ra. Asimismo, ha aparecido con cierta claridad que, puestos a gobernar, es electoralmente mejor hacerlo como principal socio de gobierno. Los socios minoritarios han tendido a ver desdibujada su personalidad y a sufrir un coste electoral, aunque haya alguna excepción a esta regla (CG). Todos estos resultados aparecen, además, con mucha más claridad a nivel municipal que en el universo de las CC.AA. Finalmente, en las CC.AA., un mayor gasto social ha facilitado también la mejora de las expectativas electorales de los partidos en el gobierno.

V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Empezábamos este trabajo preguntándonos por los efectos electorales de gobernar y planteándonos una serie de hipótesis al respecto. A continuación discutiremos dichas hipótesis a la luz de los resultados obtenidos a lo largo del análisis en CC.AA. y ayuntamientos españoles.

Las dos visiones tradicionales sobre cómo afecta el hecho de gobernar en las expectativas electorales, una predominante en la tradición europea y otra en la norteamericana, ofrecen respuestas opuestas: los gobernantes son castigados en una y juegan con ventaja en la otra. Las conclusiones de este trabajo no apuntan claramente hacia ninguna de las dos direcciones. *El hecho de gobernar o no*, más que aportar un debe o un haber concreto a la cuenta de resultados electorales, parece más bien ofrecer una oportunidad para darse a conocer y demostrar cuál es la capacidad de gobierno, de gestión y de transformación de la realidad de determinada fuerza política. El mayor grado de dispersión de los resultados electorales de las fuerzas políticas gobernantes²⁹ muestra, como Downs y una importante herencia de seguidores han apuntado, que los gobiernos son quienes en mayor medida ganan o pierden las elecciones, al atraer la principal atención de los votantes. Son ellos quienes, debido a la oportunidad de darse a conocer que la acción de gobierno les proporciona, experimentan mayores incrementos o retrocesos electorales.

Los casos de muchos ayuntamientos durante la primera legislatura, de CiU en Cataluña o del PSOE en Castilla-La Mancha muestran claramente esta posibilidad potencialmente positiva que el gobierno brinda a los partidos. Muchos partidos que ganaron las primeras elecciones locales mantienen el control del ayuntamiento, a pesar de haber sufrido grandes reveses electorales en el conjunto del país. La construcción de la sólida base social de CiU no es independiente de la desaparición de la UCD ni del liderazgo de Pujol, pero no puede entenderse plenamente sin acudir a su obra de gobierno (Font y Ferrer, 1998). El PSOE obtiene en Castilla-La Mancha en las primeras elecciones

²⁹ La desviación estándar de nuestra variable dependiente es de 9,3 y 5,8, para los principales socios de gobierno en ayuntamientos y CC.AA., respectivamente. Para los partidos opositores estas cifras se reducen a 6 y 4,1.

autonómicas un resultado por debajo de su media nacional, en una zona que nunca había sido uno de los tradicionales bastiones de la izquierda. Hoy, los mejores resultados autonómicos del PSOE se dan en esta Comunidad Autónoma, donde obtiene votaciones 14 puntos por encima de su media estatal.

Resulta muy difícil establecer dónde empieza en estos casos el efecto de la obra de gobierno y dónde termina el factor liderazgo. Pero, con el mismo Pujol al frente, CiU obtuvo peores resultados en 1977, 1979 y 1980, lo mismo que ocurriría con el PSOE de Castilla-La Mancha en 1983 o con algunos alcaldes del PCE/PSUC en las primeras elecciones municipales. El tan socorrido «carisma» de estos personajes no apareció hasta que sus gobiernos tuvieron la oportunidad de demostrar a los ciudadanos que eran capaces de entenderles y de hacer algo por ellos. Gobernar, pues, no da lugar a ninguna tendencia electoral predominante, ni mucho menos necesaria. El resultado electoral de la acción gubernamental dependerá en buena medida de las propias realizaciones, aunque existan factores contextuales que favorezcan o dificulten dicha traducción electoral.

Un contexto especialmente favorable para dicha traducción fue el de la *primera legislatura*, en cada uno de los respectivos ámbitos electorales. En primer lugar, porque todo estaba por hacer. Las CC.AA. debían demostrar todavía para qué servían, pero al mismo tiempo contaban con la oportunidad de ser nuevas administraciones a las que no había ningún pasado que exigir o con el que comparar. Los municipios contaron con algunos nuevos recursos, pero sobre todo con nuevas energías y complicidades, que les permitieron mejorar algunas infraestructuras y asumir nuevas funciones. En segundo lugar, porque no sólo en la arena material y de servicios estaba todo por hacer, sino también en cuanto al sistema de partidos: el PCE empezaba a sufrir su crisis, el PSOE tenía que sufrir aún varias recomposiciones de su base social, la UCD desaparecía y el largo proceso que desembocaría en el PP se encontraba aún en un estado embrionario. Si el grado de consolidación de las relaciones entre partidos y grupos sociales está hoy aún sujeto a discusión, en aquel momento casi todo estaba por definir y, por tanto, resultaba mucho más sencillo el proceso de construcción de nuevas clientelas electorales. Ya hemos visto cómo algunos de los casos más exitosos y persistentes de consolidación de bases sociales a partir de la obra de gobierno arrancan de esa primera legislatura. Aunque existan casos que se basan en una acción gubernamental que cuaja en un período posterior (el PP en Galicia, el PSOE en A Coruña), tanto los indicadores cuantitativos como el análisis de casos concretos muestran cómo esa primera legislatura fue especialmente crucial.

Algunos de estos resultados han aparecido tanto a *nivel municipal como autonómico*, aunque lo hayan hecho con mucha mayor nitidez en el primero. A nivel autonómico hay ejemplos que parecen ajustarse muy bien a la hipótesis de un *incumbency effect*, pero el análisis global de los resultados muestra conclusiones poco sólidas y carentes de significación estadística. Únicamente en la primera legislatura autonómica se aprecia con cierta claridad que, puestos a

gobernar, fue mucho mejor negocio hacerlo como socio principal que como hermano pequeño. Los datos municipales ofrecen resultados más claros: los partidos gobernantes han evolucionado mejor que los que estaban en la oposición. El resultado no sólo es muy contundente para la primera legislatura, sino que se mantiene cuando analizamos el conjunto de los datos, aunque la tendencia sea también a que ese efecto desaparezca.

Este resultado tiene dos grandes tipos de interpretaciones que quizás se complementan, una de tipo más sustantivo y otra más metodológica. La primera sería pensar que estos resultados se ajustan a lo que sabemos o a lo que podemos intuir sobre política local y autonómica. Ambas son elecciones de segundo orden, en las que parte de los electores vota pensando en la vida política del conjunto del país. En ambos casos se trata de arenas políticas con cierto grado de autonomía, pero que a la vez experimentan los vaivenes generales de la política estatal. Pero el grado de autonomía de la escena electoral local parece mayor, al menos en buena parte de las CC.AA. Muchos alcaldes socialistas tienen claro que han perdido la alcaldía debido al retroceso general de su partido y no por su obra de gobierno, pero al mismo tiempo son muchísimos los casos de alcaldes de diferentes partidos que han mantenido el cargo o que, cuando menos, han conseguido mantener un gran resultado a pesar de los vaivenes generales de su partido. Igual que el factor candidato es más importante, cuanto más pequeña sea la población, ese otro yo del candidato que es su obra de gobierno resulta más fácil de percibir y de evaluar a nivel local, incluso para el ciudadano más despolitizado, facilitando así este mayor efecto de los factores locales sobre el resultado electoral. La explicación complementaria consiste en pensar que la mayor claridad de los datos municipales se debe a la existencia de más y mejores datos, tanto por el tamaño de la muestra como por el hecho de que la definición de la variable dependiente resulte más válida.

Pero acaso el resultado más contundente de todo este análisis es que quizás fuera positivo cambiar la pregunta de si gobernar desgasta por la de *cómo resulta más rentable gobernar*. Como ha apuntado alguna de la literatura más reciente sobre la relación entre percepción ciudadana y obra de gobierno, las estructuras institucionales ejercen un rol mediador fundamental en esa relación, de modo que resulta imposible evaluar del mismo modo a un gobierno que dispone de mayoría absoluta, en el que podemos descargar toda la responsabilidad de lo sucedido, que cuando un partido gobernante ha sobrevivido a una difícil legislatura con un gobierno en minoría o al frente de una compleja coalición. Más que una respuesta homogénea a la pregunta sobre el desgaste gubernamental, han aparecido dos realidades claramente enfrentadas. En la primera, la de los gobiernos monocolor, no resulta posible encontrar una tendencia homogénea, salvo en la primera legislatura. Gobernar se limita a suponer una oportunidad que se puede o no saber rentabilizar electoralmente. Por el contrario, entre los gobiernos de coalición ha aparecido una regla muy clara que muestra cómo, siguiendo el proverbio popular, «el pez grande se come al chico».

¿Por qué se producen estos resultados tan dispares, cuando un ejecutivo monocolor parece ser precisamente el contexto más adecuado para pedir responsabilidades a un gobierno? Creemos que hay varios factores que se combinan y dan lugar a este resultado. Quizás el más importante es el ideológico. Como apunta también el trabajo de Anderson (1990a), las coaliciones se construyen sobre compromisos y diferencias ideológicas que es preciso tener presentes a la hora de analizar los efectos electorales de gobernar. La propia metodología y el diseño de los estudios sobre el tema han dificultado incluir en ellos las variables de tipo ideológico, cuando sabemos que en muchos países europeos, incluida España, éstas siguen ejerciendo una gran influencia. Es decir, hay sin duda ciudadanos descontentos con la labor del gobierno que deciden por ello votar a la oposición. Pero hay muchos otros ciudadanos, igual o menos satisfechos, que a pesar de todo siguen votando a su partido porque sus ideas son radicalmente opuestas a las de los partidos opositores, que ocupan espacios antagónicos en el arco parlamentario. Pueden castigar a su partido con la abstención, en algún caso con el voto a algún partido cercano, pero las fronteras ideológicas les impiden votar al otro gran partido. Muchos votantes de izquierdas pueden moverse entre el PSOE e IU; algunos votantes moderados pueden hacerlo entre alguno de los PANEs y el PSOE o el PP. Pero sólo algunos sectores concretos, los más pragmáticos y desideologizados de la sociedad española, cambian con facilidad su voto de IU/PSOE a PP, o viceversa. Por ello, es más sencillo que los intercambios de votos se produzcan entre partidos realmente cercanos (los que generalmente hacen coaliciones) que entre los partidos que suelen liderar el gobierno y la oposición municipal o autonómica. Quizás por esta misma razón, dichas recomposiciones electorales se producen en menor medida cuando nos encontramos ante gobiernos demasiado complejos o ideológicamente incoherentes.

Esta razón es importante pero no suficiente. Podemos entender por qué hay más transferencias de votos entre unos partidos que entre otros, pero no sabemos aún por qué éstas se intensifican en situaciones de gobiernos de coalición. Para ello es preciso recordar tanto la relación normalmente existente entre el ciudadano medio y la vida política como las características de nuestro sistema de gobierno. Estamos hablando de ciudadanos que, de acuerdo con el paradigma de la ignorancia racional de Downs, siguen sólo la vida política a distancia, fijándose en pequeñas pistas aparentemente superficiales que les proporcionan la mínima información necesaria para entender un mundo que ocupa en su vida un lugar secundario (Popkin, 1991), por detrás de sus preocupaciones sentimentales, profesionales y, a menudo también, de las religiosas y futbolísticas.

Por otro lado, hablamos de una vida política caracterizada por importantes dosis de personalismo, que ha surgido tanto del diseño institucional español como de la propia debilidad de los partidos políticos, todo ello reforzado por el rol protagónico de la televisión como medio informativo, con su conocida tendencia a personalizar conflictos y debates políticos entre grupos o ideas

opuestos. ¿Qué puede salir de una situación donde el Presidente del gobierno respectivo (Comunidad Autónoma o municipio, en este caso) acapara toda la atención mediática y donde el público dedica poco tiempo a informarse? Evidentemente, el principal socio de gobierno tiende a acaparar todos los méritos y la atención³⁰, mientras los socios menores tienen grandes dificultades para mostrar sus diferencias y sus propios perfiles. Estos partidos se encuentran atrapados entre la necesidad de mostrar su lealtad al equipo de gobierno, para no facilitarle el trabajo a la oposición y echar piedras sobre su propio tejado, y la necesidad de mostrar un perfil propio. Éste resulta indispensable por dos razones: para el sector más politizado del propio electorado, por la necesidad de hacerle entender cuáles son las contrapartidas programáticas que se han logrado en un acuerdo donde, lógicamente, el más pequeño ha tenido que ceder más. Para el público más pragmático y que sigue con menos atención la vida política, porque les cuesta entender por qué deberían votar a ese pequeño partido cuando, aparentemente, está básicamente de acuerdo con el mayor y parece interesante reforzar a éste frente a la oposición. No es un callejón sin salida, pero sí una situación en la que resulta extremadamente complejo construir un discurso político creíble y comprensible.

Sin duda, esta conclusión tiene claras implicaciones políticas. Un sistema electoral y un sistema de partidos como el español conforman un escenario donde las coaliciones están llamadas a jugar un rol fundamental, y más en aquellas CC.AA. que cuentan con PANEs. La reciente experiencia de Andalucía parece haber mostrado también que a la población no le gustan las situaciones de ingobernabilidad y que no comprende que no se deje gobernar al partido ganador si los demás no son capaces de ofrecer una alternativa. Pero si las coaliciones son electoralmente tan nefastas para los partidos pequeños, ¿qué opción les queda? En aquellas circunstancias donde su participación es necesaria para construir una mayoría se encuentran atrapados entre abstenerse y ser castigados por ello, o participar y perder con ello su identidad y sus votantes.

Pero aunque se trate de un dilema de difícil solución, obviamente, no se trata de ninguna evolución necesaria. Ocho de los 17 socios secundarios en las CC.AA. y 43 de 116 en los municipios logran evoluciones electorales relativas positivas, y algunas de ellas de considerables dimensiones: el ya citado caso de CG, pero también el PP en muchos municipios donde gobernó como socio menor de la UCD en la primera legislatura, lo que le permitió encontrarse en mejor situación para aprovechar el hundimiento de su socio de gobierno. También el PSC sacó partido de su carácter de incómodo socio de gobierno del PSUC en Santa Coloma, como el PCE lo hizo con el PSOE en el gobierno municipal de Albacete en la primera legislatura. Por tanto, no se trata de evitar las coaliciones a cualquier precio por el riesgo electoral que comportan, sino de recordar que éste existe, tanto a la hora de llegar a acuerdos como en el

³⁰ Recordemos que sólo el socio principal en las coaliciones de gobierno era capaz de rentabilizar electoralmente el desarrollo de una política social abundante.

momento de encontrar ese difícil equilibrio entre actuar como socio leal y como partido con perfil político propio.

Finalmente, en la medida en que hemos afirmado que la influencia de gobernar en los resultados electorales depende más de cómo se gobierna (con qué tipo de gobierno y con qué políticas) que del hecho mismo de gobernar o no, es preciso subrayar la importancia de seguir analizando *el impacto de las políticas* y los estilos de gobierno en los resultados electorales. Los análisis realizados aquí con las políticas sociales a nivel de CC.AA. apuntan a la existencia de cierto efecto y, por tanto, a la rentabilidad electoral de desarrollar políticas sociales generosas. Asimismo, a pesar de que la mayoría de ciudadanos no sigue con atención la vida política y no conoce con detalle el reparto de competencias entre administraciones, los distintos resultados obtenidos para el paro y para el gasto social podrían estar indicándonos cierta capacidad de distinguir, aunque sea a grandes rasgos, qué políticas corresponden a cada gobierno y, por tanto, la posibilidad de poder evaluar de forma razonable las realizaciones y las responsabilidades de los distintos gobiernos.

En cualquier caso, este trabajo apunta dos líneas de investigación que entroncan con la abundante producción de los últimos años sobre efectos de la economía en los resultados electorales que deben ser proseguidas. En primer lugar, y en la línea de otros trabajos europeos recientes, incorporar el papel mediador de las instituciones a la hora de entender plenamente cómo funciona este proceso de atribución de responsabilidades a los gobernantes. En segundo lugar, en un mundo donde muchos Estados ceden competencias hacia arriba y hacia abajo, se hace necesario extender la literatura sobre popularidad gubernamental hacia otros ámbitos de gobierno distintos del estatal. Es importante comprobar hasta qué punto se trata de arenas electorales con sus propias dinámicas más o menos independientes de asignación de responsabilidades y no de meros espacios complementarios de lucha política, donde los partidos y los electores realizan «prácticas» electorales que sirven, ante todo, para probarse o para lanzar mensajes referidos principalmente al nivel estatal.

VI. LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y AUTONÓMICAS DE 1999

Las elecciones del 13 de junio han supuesto una nueva ocasión de validar y discutir los argumentos desarrollados a lo largo de este trabajo. El debate sobre si gobernar desgasta o no ha aparecido tanto a la hora de valorar los resultados electorales como cuando ha sido necesario tomar decisiones sobre si era mejor incorporarse o no a los equipos de gobierno. Así, por ejemplo, el Presidente Pujol afirmaba: «Nosotros, tras diecinueve años en el poder, sólo hemos perdido ese 1,92 por 100. Otros, en tan sólo tres años han perdido más» (*El País*, 6-7-99), asumiendo con ello el supuesto de que gobernar efectivamente desgasta. Por el contrario, el PP catalán ha explicado su resultado afirmando que «las municipales han supuesto un aval a la gestión de los alcaldes» (*El País*, 8-7-99),

asumiendo, por el contrario, que los electores habían tendido a premiar a aquellos que ya ocupaban responsabilidades ejecutivas. Asimismo, el PSOE se ha negado a entrar en el gobierno provincial de Álava (tras haber dado su apoyo al candidato del PP) por el supuesto de que ello les iba a perjudicar electoralmente en un futuro.

¿A quién dan la razón los resultados del 13 de junio? ¿Refuerzan o nos obligan a reinterpretar las afirmaciones realizadas a lo largo de este artículo? Aunque resulta prematuro un análisis exhaustivo de dichos resultados, una primera lectura resulta bastante coincidente con buena parte de los análisis efectuados hasta aquí. En primer lugar, y tal como había ocurrido en la mayor parte de las legislaturas anteriores, no puede afirmarse que haya una tendencia claramente dominante en cuanto a si gobernar desgasta o favorece a los equipos de gobierno. Aunque la renovación e incluso el incremento de algunas mayorías muy relevantes haya llevado a afirmar que éstas han sido unas elecciones de confirmación de los partidos gobernantes, el análisis de una muestra amplia de casos apunta a tendencias mucho menos claras (cuadro 5). Efectivamente, en las CC.AA. sí ha predominado la tendencia a obtener mejores resultados allí donde se gobernaba, con la única y particular excepción de Asturias. Pero la realidad municipal es mucho más diversa y la mayoría parece inclinarse más bien por los casos en que predomina el desgaste gubernamental. Ante la primera pregunta de nuestro trabajo, creemos que estos resultados vienen a confirmar las conclusiones ya expuestas. Gobernar no ayuda ni desgasta necesariamente. Constituye una oportunidad para darse a conocer, especialmente aprovechable por aquellos que más necesidad tienen de mostrar sus aptitudes gubernamentales (IU en general, el PP en muchas capitales andaluzas en la última legislatura). Pero, al mismo tiempo, supone una especial atención por parte de la ciudadanía y de los medios de comunicación que puede dar lugar a críticas con un claro impacto electoral (Burgos).

En cuanto al título de este artículo, esta última legislatura no era especialmente rica en situaciones dado el predominio de los gobiernos monocolor. Pero, en cualquier caso, sí han existido las situaciones de gobiernos de coalición, tras los cuales el socio principal se ha visto reforzado electoralmente, mientras el socio menor sufría electoralmente las consecuencias de sus concesiones y de su menor visibilidad. El caso del PP creciendo a costa del PA en Sevilla, del PSC a costa de IC-V en Santa Coloma o del PP a costa del PAR en Aragón son algunos de ellos. De hecho, el cambio de alianzas de UM y el PAR en las nuevas instituciones parece partir de una lógica similar a la defendida en este artículo: dada la tendencia a ser absorbido electoralmente por el socio mayor del gobierno, este riesgo es aún mayor en la medida que los perfiles ideológicos entre ambos partidos sean parecidos.

Una situación similar y muy significativa para valorar los porqués de esta tendencia electoral es la de aquellos partidos que, a pesar de tener un peso electoral reducido, han ocupado la jefatura del ejecutivo y, gracias a ello, han logrado una visibilidad que les ha dado un gran rendimiento electoral: UM en

el Consell de Mallorca o ERC en las alcaldías de Valls o Puigcerdà han logrado crecimientos electorales muy apreciables tras haber presidido los ejecutivos de estas instituciones. Estos dos casos apuntan a la importancia que tiene el factor visibilidad en unos ejecutivos con una fuerte tendencia a la presidencialización.

Finalmente, y aunque sea a nivel especulativo, el hecho de que se haya producido cierto descenso del PP, a pesar de una valoración muy favorable de la evolución de la situación económica y política por parte de la mayor parte de la ciudadanía, parecería apuntar en la última de las líneas de trabajo del artículo: en cada elección se juzgan principalmente aquellas políticas que ha desarrollado la institución a elegir, y aunque la influencia de la política estatal sea innegable, existe cierta capacidad de distinguir cuáles son los elementos relevantes a la hora de emitir el voto en cada contexto electoral.

CUADRO 5

*¿Favorece gobernar?: ciudades y CC.AA. donde el principal partido gobernante sube o baja significativamente (partido y porcentaje de incremento relativo)*³¹

<i>Ambito territorial</i>	<i>Gobernar ayuda</i>	<i>Gobernar desgasta</i>
CC.AA.	Navarra (PP, 10,8) Cantabria (PP, 10,3) Castilla-La Mancha (PSOE, 7,6) Comunidad Valenciana (PP, 5,7) Canarias (CC, 4,1)	Asturias (PP, -9,3)
Ciudades	Huelva (PP, 18,9) Sta. Cruz Tenerife (CC, 18,3) Cádiz (PP, 13,2) Málaga (PP, 12,5) Santa Coloma (PSC, 11,2) Las Palmas (PP, 9,9) Córdoba (PP, 5,9) Sevilla (PP, 5,8) Gijón (PSOE, 5,8) Valencia (PP, 4,6)	Burgos (PP, -16,1) Oviedo (PP, -14) Sabadell (IC-V, -12,1) Segovia (PP, -11,1) Albacete (PP, -9,2) Vitoria (PNB-EA, -8,8) Cuenca (PP, -7,6) Avila (PP, -6,8) Jaén (PP, -6,7) Granada (PP, -6,4) Girona (PSC, -6,2) Teruel (PP, -5,6) Ciudad Real (PP, -5,5) Palencia (PP, -5,1) Zaragoza (PP, -4,1)

³¹ El incremento relativo es la diferencia entre la evolución del partido en aquella unidad territorial respecto a su evolución general. Consideramos como evolución general la que el partido tiene en las elecciones europeas. Entendemos por subir o bajar significativamente el que haya más de 4 puntos de diferencia sobre la evolución general.

Por tanto, y a falta de un análisis más detallado, estas elecciones parecen haber tendido a confirmar la mayor parte de las conclusiones de este estudio: 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 cuáles son las políticas que se evalúan en esas elecciones y cuáles tienen otros momentos para ser juzgadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON (1995a): *Blaming the government*, M. E. Sharpe.
- (1995b): «Party systems and the dynamics of government support: Britain and Germany, 1960-1990», *European Journal of Political Research*, 27.
- BATLLE y MARTÍNEZ (1992): «Partits polítics i poder local: aplicació d'un model teòric», en Morata (ed.), *El govern local*, UAB-PPU.
- BOSCH y otros (1999): «Las funciones de popularidad», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 85.
- CAPO (1989): «Elecciones municipales pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56.
- CREPAZ (1996): «Constitutional structures and regime performance in 18 industrialized democracies», *European Journal of Political Research*, 29.
- DÍAZ (1999): «Un model de popularitat per governs subestats: el cas de Catalunya», Memoria de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, UAB.
- DOWNS (1957): *Una teoría económica de la democracia*, Amorrortu.
- FONT y FERRER (1998): «Els factors de vot en les eleccions autonòmiques de 1995», en Gifreu y Pallarés (eds.), *Comunicació política i comportament electoral*, Fundació J. Bofill.
- HOFFMAN-MARTINOT (1992): «La participation aux élections municipales dans les villes françaises», *Revue Française de Science Politique*, 42 (1).
- KREBS (1998): «The determinants of candidates' vote share and the advantages of incumbency in city council elections», *American Journal of Political Science*, 42 (3).
- LANCASTER (1996): «The shapping of political behavior in a two vote electoral system: the case of Germany», Paper presentado en el ECPR, Oslo.
- LEWIS-BECK (1988): *Economics and elections: the major European Democracies*, University of Michigan Press.
- LIJPHART (1994): «Democracies: forms, performance, and constitutional engineering», *European Journal of Political Research*, 25.
- MONTERO (1994): «Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización», en Del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid.
- NARUD (1995): «Government institutions and mass-elite linkages: a comparison between The Netherlands and Norway», Paper presentado en el ECPR, Bordeaux.
- POLSBY y WILDAWSKY (1980): *Presidential elections*, Charles Scribner's Sons.
- POPKIN (1991): *The reasoning voter*, University of Chicago Press.
- POWELL (1981): «Party systems as systems of representation and accountability», Paper presentado en la APSA, Nueva York.
- POWELL y WHITTEN (1993): «A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context», *American Journal of Political Science*, 37.
- RANNEY (1981): «Candidate selection», en Butlet *et al.* (eds.), *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute.
- REMMER (1991): «The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s», *American Political Science Review*, 85 (3).

- ROSE y MACKIE (1983): «Incumbency in government: asset or liability?», en Daalder y Mair (eds.), *Western European party systems: continuity and change*, Sage.
- STROM (1990a): «A behavioral theory of competitive political parties», *American Journal of Political Science*, 34.
- (1990b): *Minority government and majority rule*, Cambridge University Press.
- TORCAL y CHIBBER (1996): «Élites, cleavages y sistema de partidos en una democracia consolidada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69.
- WILKIN y otros (1997): «From Argentina to Zambia: a world-wide test of economic voting», *Electoral Studies*, 16 (3).

ABSTRACT

The article discusses the idea of whether incumbency effect exists or, on the contrary, parties in government are normally punished. The universe of analysis are the Spanish regional and local governments, from the return of democracy until today. The article reaches three main conclusions. First, government is not a liability, nor an asset to parties. However, it offers an opportunity to publicize your abilities, so that the idea that it is governments who win or lose elections is confirmed. Second, the first electoral period was exceptional and, in this case, incumbency effect had a clear effect, favouring the parties in government, in a context where all had to be done and where the relationship between parties and citizens had to be built. Third, the larger electoral changes occur in coalition governments, and they work mostly in the same direction: in favour of the larger partner and against the smaller. The article includes a final section where the hypothesis are discussed using the recent results of the 1999 local and regional elections.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN