

# 40 años de Gobiernos autonómicos en España: competición política, feudos electorales y calidad de gobierno

Amuitz Garmendia Madariaga

## I. Introducción

Las próximas elecciones autonómicas de mayo de 2019 marcarán un periodo ininterrumpido de casi 40 años de comicios regionales en España. En este periodo, la formación de sucesivos Gobiernos autonómicos ha contribuido a la puesta en marcha, desarrollo y consolidación del modelo territorial esbozado en la Constitución de 1978. España es hoy un ejemplo comparado de cuasifederación<sup>1</sup> (Bednar, 2008), con notables niveles de autogobierno regional<sup>2</sup>.

La competición electoral subestatal y la alternancia en el poder en los Gobiernos regionales es no solo criterio de calidad democrática de una federación, sino elemento necesario para el correcto funcionamiento de esta. En democracia, tan importante como el entramado institucional detrás de la organización territorial del Estado es la estructura de incentivos de los partidos políticos encargados de diseñarlo y reformarlo desde los distintos niveles gubernamentales (Riker, 1964; Filippov *et al.*, 2004). Especialmente en España, donde tanto la “desconstitucionalización de la estructura del Estado” (Cruz Villalón, 1981) como el principio dispositivo han dotado a los Gobiernos autonómicos de una considerable presencia a la hora de negociar la financiación de las autonomías

o los niveles del gasto de estas a través del traspaso de funciones y servicios. Los Gobiernos autonómicos gestionaron el grueso de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales en el año 2018 en España.

Este capítulo se propone analizar sistemáticamente la formación y fin de los Gobiernos autonómicos en España, así como las razones que explican la mayor o menor supervivencia de los partidos de Gobierno, cuestión esta que cobra un especial interés en 2018 como consecuencia de la salida del Partido Socialista de la Junta de Andalucía tras 36 años en el poder. La existencia de feudos electorales regionales es un fenómeno inherente a la constitución de sistemas políticamente descentralizados, que ha sido especialmente común en el caso español, donde incluso se ha llegado a generalizar el uso de la palabra “barón” para referirse a líderes regionales perennes y, por ende, influyentes tanto en el seno de sus organizaciones políticas como en las sucesivas negociaciones multinivel<sup>3</sup>.

La existencia de feudos electorales puede llegar a distorsionar la promesa del federalismo democrático, es decir, la idea de que la correcta representación de la heterogeneidad de gustos y preferencias en un Estado compuesto vendrá de la mano de un sistema electoralmente

1 Bednar (2008) define como federales a aquellos sistemas que especifican en el texto constitucional las divisiones geopolíticas, la elección independiente y separada de los Gobiernos multinivel y las competencias de estos. Aquellos sistemas que poseen estas características, pero al menos una de las mismas no está constitucionalmente reconocida, son considerados cuasifederaciones.

2 Sirva como índice de referencia el Regional Authority Index (Hooghe *et al.*, 2016) que sitúa en el 2015 a España entre los tres países (junto con Alemania y Bélgica) con más poder regional de los 81 analizados.

3 Este capítulo propone evaluar los patrones de rendición de cuentas a nivel subestatal desde un prisma ligeramente distinto al ofrecido por lo que en la literatura se conoce como la teoría del voto económico.

competitivo a todos los niveles. La supervivencia de determinados partidos a nivel regional estructura los patrones de construcción de coaliciones multinivel, lo cual inevitablemente afecta a las posibilidades de reformar las federaciones y, como consecuencia, al rendimiento económico y político de las mismas. En este sentido, sabemos, por ejemplo, que en sistemas altamente competitivos en los que la alternancia en el poder entre partidos a nivel subestatal es frecuente, las posibilidades de construir redes clientelares se ven considerablemente menguadas.

El capítulo se ordena como sigue. En primer lugar, se hace un breve balance de la historia de los Gobiernos autonómicos en España. A continuación, se revisa la formación de estos Gobiernos prestando atención a su tipología y su evolución. Se planteará también de qué manera han terminado sus mandatos, con el objetivo, todo ello, de motivar un análisis final en el que se explicará la pertinencia de entender la variación en la supervivencia de los partidos políticos en los Gobiernos autonómicos como consecuencia de las distintas características políticas de estas regiones, en comparación con otras federaciones y como criterio de calidad del funcionamiento del Estado de las autonomías. En este sentido, la última de las secciones propone explorar la relación existente entre la alternancia en el poder de los partidos de Gobierno autonómicos y la evaluación ciudadana de su rendimiento, tratando de informar de manera tentativa el debate sobre los retos a los que estos Gobiernos se enfrentan.

## **2. Los Gobiernos autonómicos hasta la actualidad**

Junto con la breve experiencia catalana durante la Segunda República, que bajo la autonomía garantizada por el Estatuto de septiembre de 1932 permitió la celebración de elecciones democráticas y la reinstauración de una Generalitat elegida popularmente, el periodo de elecciones regionales y Gobiernos autonómicos iniciado a principios de los años ochenta que se estudia en este capítulo supone la primera experiencia duradera de Gobierno descentralizado en la historia de España.

A pesar del complejo procedimiento dual previsto en la Constitución de 1978 para la adquisición de la autonomía, tras la aprobación del último grupo de Estatutos de las llamadas comunidades de la vía lenta en febrero de 1983, la práctica de los Gobiernos autonómicos –al menos desde un punto de vista procedimental– ha estado marcada por la normalidad democrática. Tanto es así que las 13 comunidades autónomas que celebraron sus primeras elecciones de manera conjunta en mayo de 1983 han continuado haciéndolo hasta la actualidad. Este hecho, que en un principio era un requerimiento estatutario aún para aquellas CC. AA. que a partir de 1996 reconocieron a sus presidentes la facultad de disolución anticipada del parlamento, no ha sido alterado ni siquiera por las reformas estatutarias del 2006, que reconocen que, tras la celebración de elecciones anticipadas, la nueva legislatura no queda limitada por el mandato natural de la legislatura original.

La tabla 1 recoge esta regularidad: la mayoría de estas CC. AA.<sup>4</sup> están aún en su novena legislatura. De hecho, aún después de la repetición de elecciones en Madrid en el año 2003 o la anticipación de las elecciones en Asturias en el año 2012, estas comunidades han continuado cumpliendo esta costumbre. Esto no es óbice para que exista una considerable variación en el número de presidentes<sup>5</sup> que se han sucedido en el cargo en las mismas, cuestión esta que se desarrolla posteriormente en este capítulo. La experiencia de las CC. AA. de la vía rápida ha sido quizás más convulsa. La excepción almeriense en el referéndum

andaluz de acceso a la autonomía de 1980, la aprobación de la primera moción de censura a un Gobierno autonómico en Galicia en 1987, la ilegalización de las marcas estimadas continuadoras de la actividad de Batasuna en las elecciones de 2009 en el País Vasco o la vorágine electoral y participativa que se inicia en Cataluña a partir del otoño de 2012 son buena prueba de ello. Sin embargo, y a pesar de que este último grupo de regiones inició su andadura autonómica con antelación, el número de presidentes de estas ha sido relativamente bajo. Como veremos con posterioridad, esto tiene mucho que ver con la peculiar

**TABLA 1:** Características descriptivas básicas de los Gobiernos autonómicos

Comunidad autónoma	Año de constitución del primer Gobierno autonómico	Número de legislaturas	Número total de presidentes
Andalucía	1982	XI	6
Aragón	1983	IX	9
Asturias	1983	X	7
Baleares	1983	IX	8
Canarias	1983	IX	9
Cantabria	1983	IX	9
Castilla y León	1983	IX	6
Castilla-La Mancha	1983	IX	4
Cataluña	1980	XII	6
Extremadura	1983	IX	4
Galicia	1982	X	5
La Rioja	1983	IX	5
Madrid	1983	X	6
Murcia	1983	IX	8
Navarra	1983	IX	7
País Vasco	1980	XI	5
Valencia	1983	IX	4

4 Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia.

5 Aquellos presidentes que hayan ostentado el cargo de manera discontinua son contabilizados tantas veces como sea el caso. Por ejemplo, María Antonia Martínez, quien en 1984 ocupó el cargo de presidenta interina de la Región de Murcia tras la dimisión forzada de Andrés Hernández Ros, convirtiéndose en la primera presidenta de una comunidad autónoma en España, repitió posteriormente en el cargo en el periodo 1993-1995.

existencia en estas comunidades autónomas de formaciones estatales y regionales que han gozado de periodos de supervivencia excepcionalmente largos.

### 3. Tipos de Gobiernos autonómicos

A diferencia de la práctica a nivel estatal, donde solo han existido Gobiernos de mayoría absoluta o Gobiernos en minoría con el apoyo parlamentario de partidos regionales, la experiencia a nivel autonómico ha sido bastante más dinámica y diversa (Field, 2016, p. 261), existiendo una larga tradición de Gobiernos de coalición (Falcó y Vergé, 2013). Existen múltiples maneras de aproximar

la contabilización del número de Gobiernos, aunque los cambios interelectorales complejizan considerablemente esta tarea. En este caso, y siguiendo la práctica habitual en el estudio comparado de los Gobiernos, se tomará como base aquellos formados inmediatamente después de unas elecciones. Además, al igual que en el capítulo 2 de este informe, a este número se le sumarán aquellos Gobiernos investidos en periodo interelectoral como consecuencia de un cambio en los miembros que conformaban la coalición existente o un cambio de presidente como consecuencia de la dimisión del que ostentaba el cargo o el éxito de una moción de censura<sup>6</sup>. Estas circunstancias dan lugar a 196 Gobiernos, que en la tabla 2

**TABLA 2:** Tipos de Gobierno por comunidad autónoma entre 1980 y 2018

Comunidad autónoma	Gobiernos de mayoría absoluta	Gobiernos minoritarios	Gobiernos de coalición	Total
Andalucía	7 (53,8%)	2 (15,4%)	4 (30,8%)	13 (100%)
Aragón	0 (0%)	3 (27,3%)	8 (72,7%)	11 (100%)
Asturias	2 (15,3%)	8 (61,5)	3 (23,1%)	13 (100%)
Baleares	4 (40%)	1 (10%)	5 (50%)	10 (100%)
Canarias	0 (0%)	3 (23,1%)	10 (76,9%)	13 (100%)
Cantabria	2 (16,7%)	3 (25%)	7 (58,3%)	12 (100%)
Castilla y León	7 (58,3%)	4 (33,3%)	1 (8,4%)	12 (100%)
Castilla-La Mancha	9 (81,8%)	1 (9,1%)	1 (9,1%)	11 (100%)
Cataluña	3 (23,1%)	6 (46,1%)	4 (30,8%)	13 (100%)
Extremadura	7 (77,8%)	2 (22,2%)	0 (0%)	9 (100%)
Galicia	7 (63,6%)	2 (18,2%)	2 (18,2%)	11 (100%)
La Rioja	6 (54,5%)	2 (18,2%)	3 (27,3%)	11 (100%)
Madrid	7 (63,3%)	4 (36,4%)	0 (0%)	11 (100%)
Murcia	11 (84,6%)	2 (15,4%)	0 (0%)	13 (100%)
Navarra	1 (9,1%)	4 (36,4%)	6 (54,5%)	11 (100%)
País Vasco	0 (0%)	5 (39,5%)	8 (61,5)	13 (100%)
Valencia	5 (55,6%)	2 (22,2%)	2 (22,2%)	9 (100%)
<b>Total</b>	<b>78 (39,8%)</b>	<b>54 (27,6%)</b>	<b>64 (32,6%)</b>	<b>196 (100%)</b>

<sup>6</sup> No se contabilizan los Gobiernos interinos.

son desagregados por comunidad autónoma y tipo de Gobierno.

Son las comunidades autónomas con partidos regionalistas y nacionalistas las que han experimentado un mayor número de Gobiernos de coalición, con la excepción de Cataluña, donde, más allá de la experiencia del *tripartit* y los recientes Gobiernos de Carles Puigdemont y Joaquim Torra, la falta de mayorías absolutas ha dado lugar principalmente a Gobiernos minoritarios de Convergència i Unió investidos parlamentariamente por el Partido Popular o Esquerra Republicana de Catalunya. A pesar del apoyo parlamentario del PP a CiU en 1999 y de los consiguientes Gobiernos tripartitos, en términos generales, la congruencia vertical<sup>7</sup> de las coaliciones en España es considerada baja en comparación con Alemania y casi siempre mediada por factores como la necesidad de cooperación intergubernamental en cuestiones específicas –en ausencia de otros mecanismos– o la cercanía de posiciones entre partidos estatales y regionales en la dimensión centro-periferia (Stefuriuc, 2009). Sirva como ejemplo Canarias, en donde Coalición Canaria lleva seis legislaturas seguidas liderando Gobiernos de coalición integrados tanto por el PP como por el PSOE.

La tabla 3 desglosa estos números por partidos políticos, asignando la categoría coalición a aquellas organizacio-

nes a las que pertenecían los presidentes de los Gobiernos autonómicos<sup>8</sup>. La mayoría de las coaliciones lideradas por el PP y el PSOE han estado integradas por partidos regionales (Reniu, 2014). En este sentido, conviene resaltar que las coaliciones entre partidos de ámbito estatal han sido claramente excepcionales y, en la mayoría de las ocasiones, han integrado organizaciones ideológicamente próximas<sup>9</sup>. La única excepción a esta regularidad sería el Gobierno de gran coalición entre PSOE, PP, PRC y CDS que se constituyó en Cantabria como consecuencia de la moción de censura al entonces presidente de la comunidad por Alianza Popular, Juan Hormaechea. Conviene también mencionar que tanto en el PP como en el PSOE ha tendido a predominar la estrategia según la cual estos partidos se presentan en solitario y, posteriormente, se quedan en la oposición o bien forman Gobierno en solitario, con mayoría absoluta o en minoría, pero sin apoyos estables con otros partidos (Rodríguez Teruel *et al.*, 2010). Dicho esto, el número de mayorías absolutas ha sido significativamente mayor en el PP durante todo el periodo, lo que inevitablemente motiva dos regularidades, observables en la Tabla 3. La primera es que el PSOE ha tenido una mayor necesidad de coaligarse a nivel regional. La segunda es que la inestabilidad de los Gobiernos del PSOE ha sido mayor,

7 En sistemas multinivel, la congruencia vertical es una característica de la formación y composición de un Gobierno subestatal en relación con la formación y composición del Gobierno estatal.

8 Se han dejado fuera los dos Gobiernos de coalición liderados por CDS en Canarias entre 1987 y 1991.

9 Entre 1989 y 1991, tras la dimisión de José María Aznar, Jesús Posada presidió el Gobierno de Castilla y León como consecuencia de un acuerdo de Gobierno entre PP y CDS. A su vez, el Partido Socialista ha conformado Gobierno con Izquierda Unida en dos ocasiones en Asturias (2003-2007 y 2008-2011) y otras dos en las Islas Baleares (1999-2003 y 2007-2011).

**TABLA 3:** Tipos de Gobierno por partido político entre 1980 y 2018

Partido	Mayoría absoluta	En minoría	Coalición	Total
PSOE	34 (41,9%)	22 (27,2%)	25 (30,9%)	81 (100%)
PP	40 (59,7%)	17 (25,4%)	10 (14,9%)	67 (100%)
Partidos regionales	4 (8,7%)	15 (32,6%)	27 (58,7%)	46 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>78 (40,2%)</b>	<b>54 (27,8%)</b>	<b>62 (32%)</b>	<b>194 (100%)</b>

dando lugar a la creación de casi un 50% más de Gobiernos interelectorales que el PP (15 frente a 9), lo que conlleva que el número total de Gobiernos liderados por esta organización sea relativamente mayor. Sorprende también que, a pesar de que, como veremos posteriormente, los partidos regionales suelen disfrutar de periodos de Gobierno relativamente largos, solo han gozado de Gobiernos de mayoría absoluta monocolor en cuatro ocasiones.

En cuanto a la evolución de los tipos de Gobierno en el periodo analizado, hay dos conclusiones principales que sacar del gráfico 1. En primer lugar, tal y como concluyen Falcó y Vergé (2013)<sup>10</sup>, la opción por estrategias cooperativas en forma de Gobiernos de coalición por parte de partidos de ámbito estatal parece correlacionar positivamente con la existencia de Gobiernos minoritarios a nivel estatal. En segundo lugar, la transformación que sufrió el sistema de par-

tidos en España en el año 2015, pasando de un “bipartidismo imperfecto” a un “multipartidismo irregular”, ha alterado la distribución de fuerzas también a nivel autonómico (Simón, 2016). La época de las mayorías absolutas regionales ha dado paso a un periodo más fragmentado y suponemos que inestable en el que, sin embargo, tanto los partidos de ámbito estatal tradicionales como los nuevos (Ciudadanos y Podemos) han evitado la parálisis a través de acuerdos de investidura (Rodón y Hierro, 2016)<sup>11</sup>. Esta circunstancia se ha visto recientemente alterada por la entrada de Podemos en el Gobierno en minoría del PSOE en Castilla-La Mancha en 2017 y por el pacto de Gobierno entre PP y Ciudadanos en Andalucía en 2019. El incremento más destacable del número de partidos políticos en España desde el año 1983 ha transformado la competición política multinivel y, por ende, la conformación de los Gobiernos autonómicos.

<sup>10</sup> El concepto de “estrategia cooperativa” usado por Falcó y Vergé (2013) es más amplio, incluyendo no solo aquellos Gobiernos de coalición liderados por partidos de ámbito estatal, sino aquellos en los que estos mismos acceden al Gobierno como meros socios a pesar de no ser la fuerza parlamentaria mayoritaria. Los autores también incluyen el apoyo de investidura por parte de estos partidos a Gobiernos en los que no participan.

<sup>11</sup> PSOE-Ciudadanos en Andalucía en 2015, PSOE-Podemos en Aragón en 2015, PSOE-Podemos en Islas Baleares, PSOE-Podemos en Castilla-La Mancha en 2015, PSOE-Podemos en Extremadura en 2015, PP-Ciudadanos en Madrid en 2015, PP-Ciudadanos en Murcia en 2015, PSOE-Podemos en la Comunidad Valenciana.

**GRÁFICO 1:** Evolución de los tipos de Gobierno autonómicos entre 1980 y 2018



#### 4. La terminación de los Gobiernos autonómicos

Tal y como se puede observar en la tabla 4, más del 80% de los Gobiernos autonómicos han terminado con la celebración de elecciones, muy por encima de la media europea para Gobiernos nacionales apuntada en el capítulo 1. En cuanto a las dimisiones, la gran mayoría de ellas han estado precipitadas por escándalos de corrupción; las ocasiones restantes han estado motivadas princi-

palmente por decisiones idiosincráticas relacionadas principalmente con la carrera política de los presidentes. En Castilla y León, por ejemplo, tanto José María Aznar en 1989 como Juan José Lucas en el 2001, dejaron sus cargos de presidentes de la comunidad para integrarse en los proyectos de Gobierno u oposición del Partido Popular a nivel nacional<sup>12</sup>.

En relación con el uso de mecanismos de responsabilidad política, en el periodo analizado, cinco Gobiernos ter-

<sup>12</sup> La carrera de los presidentes del Gobierno estatales del PP ha estado más ligada a los Gobiernos autonómicos que la de los presidentes del PSOE. El paso de Aznar por la presidencia de la Junta castellanoleonesa, y la vicepresidencia de la Junta de Galicia de Mariano Rajoy contrastan con las carreras de Felipe González, José Luis Rodríguez Zapatero y Pedro Sánchez, principalmente centradas en las Cortes Generales y el nivel municipal, en el caso del último. Evidentemente, una perspectiva más completa de esta cuestión merecería un análisis en profundidad de los flujos bidireccionales verticales entre gabinetes lo cual, a pesar de resultar de gran interés, se escapa del objetivo específico del presente capítulo.



**TABLA 4:** La terminación de los Gobiernos autonómicos en el periodo 1980-2018

Comunidad autónoma	Elecciones	Dimisión del presidente	Mecanismos de responsabilidad política	Total
Andalucía	10 (76,9%)	3 (23,1%)	0 (0%)	13 (100%)
Aragón	9 (81,8%)	1 (9,1%)	1 (9,1%)	11 (100%)
Asturias*	11 (90,9%)	1 (9,1%)	0 (0%)	13 (100%)
Baleares	9 (90%)	1 (10%)	0 (0%)	10 (100%)
Canarias*	9 (81,8%)	0 (0%)	2 (18,2%)	13 (100%)
Cantabria*	10 (90,9%)	0 (0%)	1 (9,1%)	12 (100%)
Castilla y León	9 (75%)	3 (25%)	0 (0%)	12 (100%)
Castilla-La Mancha*	9 (90,9%)	1 (9,1%)	0 (0%)	11 (100%)
Cataluña	12 (92,3%)	1 (7,7%)	0 (0%)	13 (100%)
Extremadura	9 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	9 (100%)
Galicia	10 (63,6%)	0 (18,2%)	1 (18,2%)	11 (100%)
La Rioja*	9 (90%)	0 (0%)	1 (10%)	11 (100%)
Madrid	9 (81,8%)	2 (18,2%)	0 (0%)	11 (100%)
Murcia	9 (69,2%)	4 (30,8%)	0 (0%)	13 (100%)
Navarra*	9 (81,8%)	1 (9,1%)	0 (0%)	11 (100%)
País Vasco*	11 (84,6%)	1 (7,7%)	0 (0%)	13 (100%)
Valencia	9 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	9 (100%)
<b>Total</b>	<b>163 (83,1%)</b>	<b>19 (9,7%)</b>	<b>6 (3,1%)</b>	<b>196 (100%)</b>

minaron como consecuencia de mociones de censura. Canarias, además, ha sido la única comunidad autónoma que ha experimentado a su vez la sustitución de uno de sus presidentes como consecuencia de la pérdida de la cuestión de confianza presentada por Fernando Fernández en 1988. Los asteriscos indican los casos en los que los supuestos propuestos no son exhaustivos. En Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, La Rioja, Navarra y País Vasco ha habido cambios entre elecciones en los partidos integrantes del Gobierno sin que esto haya supuesto un cambio de presidente autonómico. En 1991, por ejemplo, Eusko Alkartasuna fue expulsada del Gobierno de coalición liderado por José Antonio Ardanza del que for-

maba parte junto al Partido Nacionalista Vasco y a Euskadiko Ezkerra, siendo sustituida por el Partido Socialista de Euskadi (PSE).

## 5. La supervivencia de los partidos de Gobierno en las comunidades autónomas

Teniendo en cuenta el contenido de las secciones anteriores, en esta se propone analizar y explicar la variación existente en la supervivencia de los partidos políticos que ostentan el poder en los Gobiernos autonómicos. Es decir, entender qué justifica que haya comunidades autónomas en las que los partidos que lideran el Gobierno lo hayan hecho de manera

mucho más duradera que en otras y sus consecuencias. La prueba más evidente de la pertinencia de tratar una cuestión como esta puede encontrarse en el gráfico 2, donde, como se demuestra, en España existen, por un lado, comunidades autónomas como la cántabra, en la que ningún partido ha gobernado más de dos legislaturas, y por otro, comunidades autónomas que han tenido o tienen partidos que han sobrevivido más allá de los 7000 días, lo que de media suele equivaler a cinco legislaturas (más de la mitad del periodo del que hablamos). Para esta tarea se utilizan los datos de Beramendi, Garmendia y León (2019). Tres tipos de eventos ponen fin a la supervivencia de un partido de Gobierno y, por tanto, dan lugar a transiciones del

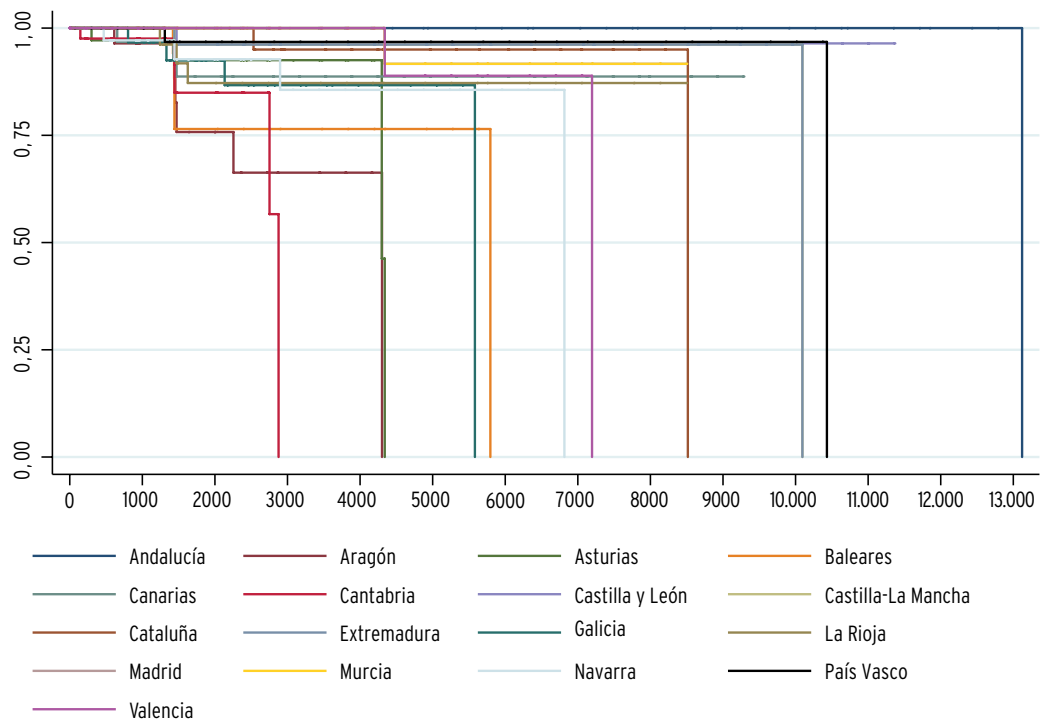
poder regional entre partidos de acuerdo con el citado trabajo:

- La pérdida de elecciones.
- La pérdida de una cuestión de confianza o el éxito de una moción de censura.
- La dimisión del presidente autonómico y la investidura del candidato de un partido alternativo.

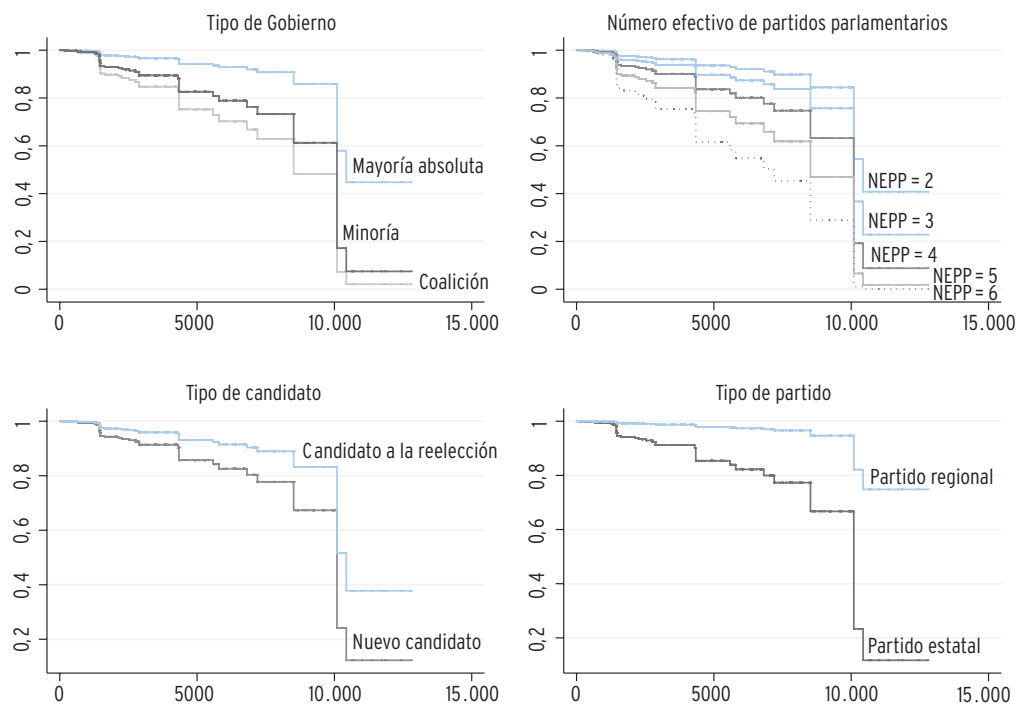
### 5.1. ¿Qué determina la configuración de feudos electorales?

El gráfico 3 proporciona un análisis visual del efecto de cuatro factores de naturaleza política en la supervivencia de aquellos partidos que ostentan los Gobiernos autonómicos en España. En este sentido, parece evidente que el tipo de Gobierno autonómico afecta significativamente al

**GRÁFICO 2:** Probabilidad de supervivencia por días de los partidos políticos en los Gobiernos autonómicos entre 1980 y 2019



**GRÁFICO 3:** Determinantes de la probabilidad de supervivencia de los partidos de Gobierno autonómicos en el periodo 1986-2018



Gráficos de probabilidad de supervivencia de una regresión de Cox con variables políticas (Gobiernos de coalición, Gobiernos en minoría, candidato a la reelección, NEPP, partido regional, conexión multinivel), de poder regional (nivel de autogobierno, nivel de codecisión, ambas provenientes del Regional Authority Index) y socioeconómicas (paro, PIB per cápita, área en kilómetros cuadrados) con errores estándar clusterizados por región,

tiempo que estos partidos se resisten a la derrota. Así, pasar de un Gobierno de mayoría absoluta a uno de minoría monocolor reduce casi en un 15% la probabilidad de sobrevivir más de 5000 días y en un 25% el llegar hasta los 10.000. Esta probabilidad se reduce en un 10% adicional en el caso de que estos partidos lideren Gobiernos de coalición.

Además, como se ha explicado desde la literatura (Lago, 2002), en determinadas comunidades autónomas la fragmentación electoral es superior a la del Congreso de los Diputados, por la existencia de partidos nacionalistas y regionalistas y porque en promedio existe una mayor permisividad de sus sistemas electorales,

ya que el número de escaños en juego por circunscripción es mayor. Esto, sumado a la transformación reciente del sistema de partidos, supone que la supervivencia de los partidos de Gobierno autonómicos sea especialmente sensible al aumento del número efectivo de partidos parlamentarios (Ramos y Simón, 2015), con una caída paulatina en la probabilidad de continuar en el poder a medida que esta variable aumenta. La multiplicación de partidos con representación parlamentaria inevitablemente atomiza el número de escaños en manos de estos, incrementando los tiempos de negociación y, por ende, dificultando la construcción de mayorías y la conformación de Gobiernos.

En cuanto al tipo de candidato, parece evidente que aquellos partidos de Gobierno que presentan a presidentes en el cargo tienden a ganar elecciones con más frecuencia. Se trata esta de una regularidad empírica multinivel y de carácter comparado. Los candidatos que desean repetir en sus cargos suelen ser más conocidos por el electorado y conocen mejor las características de la competición, por lo que acceden a la reelección con la intención de explotar ese potencial. Esto deviene especialmente relevante si tenemos en cuenta que, a diferencia de otras federaciones y cuasifederaciones comparadas (en su mayoría presidencialistas), como Estados Unidos o Brasil, donde existe gran variación en el tipo y la duración de los mandatos de sus “gobernadores”, en España los mandatos del jefe del Ejecutivo autonómico han sido en su mayoría ilimitados<sup>13</sup>.

Por último, conviene mencionar que, en términos de supervivencia, los partidos regionales son mucho más efectivos que los estatales, siendo esta diferencia especialmente evidente a partir de los 10.000 días en el poder. A partir de este instante, existe una diferencia de casi un 60% de probabilidad entre ambos tipos de formaciones de continuar en el poder. Esta regularidad toma especial relevancia en España, donde el 25% de los Gobiernos analizados fueron liderados por partidos regionales, cuatro comunidades autónomas han sido gobernadas por par-

tidos regionales durante la mayoría de este periodo y hasta siete han estado alguna vez gobernadas por estas formaciones. La literatura aporta una explicación a este respecto: este tipo de partidos parecen ser relativamente inmunes frente a los patrones de rendición de cuentas clásicos basados en la actuación y rendimiento económico de los Gobiernos, ya que su dimensión de competición principal es la territorial (Alonso, 2005) y, por tanto, su apoyo electoral deriva de una lógica diferente.

## 5.2. ¿Cómo se sitúa España en perspectiva comparada?

A la hora de valorar la importancia relativa del análisis anterior, conviene quizás entender cómo de frecuente es la alternancia del poder subestatal en España en comparación con otras federaciones y cuasifederaciones. Para ello, en la tabla 5 se presenta el porcentaje de transiciones del poder regional que se dieron en 20 años en los seis sistemas de referencia propuestos (Beramendi, Garmendia y León, 2019). Se trata de capturar el ratio de eventos positivos (es decir, transiciones) ocurridos de entre el número total de posibilidades existentes para que el evento ocurriera durante el mencionado periodo.

España se sitúa en un puesto intermedio en este grupo, lo cual en términos sustantivos significa que, de media, las comunidades autónomas experimentaron la alternancia entre partidos 1,5 ve-

<sup>13</sup> Castilla-La Mancha fue la primera comunidad autónoma en limitar los mandatos de sus presidentes en 2003. Tras esta vinieron Castilla y León, Extremadura y Murcia entre 2014 y 2016. Se trata quizás de una reacción al hecho de que son estas las regiones con algunos de los presidentes (Juan Carlos Rodríguez Ibarra, 24 años; José Bono, 20 años; Ramón Luis Valcárcel, 19 años; y Juan Vicente Herrera, 17 años y presidente en la actualidad) que más han durado en el cargo.

**TABLA 5:** Porcentaje de transiciones del poder regional entre 1990 y 2010 en federaciones y cuasifederaciones comparadas

Brasil	12,9
Estados Unidos	9,9
Canadá	8,3
España	6,8
Argentina	5,7
Alemania	4,2

ces entre 1990 y 2010. Con la excepción de Brasil, que tras el fin de la dictadura militar experimentó cierta inestabilidad en la experiencia de los partidos políticos de Gobierno, Estados Unidos y Canadá suelen presentarse como ejemplo paradigmático de sistemas federales competitivos en los que el alto nivel de autogobierno, la claridad de responsabilidades (en comparación con otras federaciones) y el modelo de competencia económica interestatal instaurado hace que, *ceteris paribus*, la alternancia política suela ser habitual (casi dos veces de media por Estado en estos 20 años).

En el otro extremo estarían las regiones de Alemania y Argentina, con en torno a una transición de media en este periodo, si bien el tipo de explicación a este fenómeno es diferente en ambos países. Mientras que Alemania suele presentarse como ejemplo de federación cooperativa en la que el sistema de relaciones intergubernamentales establecido reparte la responsabilidad efectivamente entre los distintos niveles, generando altos niveles de estabilidad política, las provincias argentinas han solido caracterizarse por la existencia de familias políticas

fuertes con gran control sobre las redes de poder locales. En cualquier caso, ambos modelos dan lugar a escenarios equivalentes de baja alternancia política a nivel subestatal.

### 5.3. ¿De qué manera afecta la existencia de feudos electorales al rendimiento de los Gobiernos autonómicos?

La variación en la supervivencia de los partidos de Gobierno en las comunidades autónomas puede tener diferentes consecuencias y manifestaciones. En este sentido, se entiende que una formación necesita un tiempo mínimo para implementar su proyecto político tras la alternancia en el poder y que, una vez cumplido, su supervivencia empieza a generar rendimientos decrecientes. Si asumimos que la alternancia en el poder en democracia responde a una suerte de procedimiento de rendición de cuentas por parte de los votantes, esto llevaría a entender el efecto de la supervivencia de estos partidos sobre el rendimiento gubernamental de las comunidades autónomas en forma de U invertida. Con el fin de explorar de manera tentativa esta hipótesis, a continuación, se presenta la relación existente entre esta variable y el Índice de Calidad de Gobierno Europeo a nivel regional que realiza el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo (Charrón y Lapuente, 2018).

El denominado European Quality of Government Index (EQI) se basa en percepciones y experiencias con la corrupción en el sector público, además de centrarse en lo que la ciudadanía cree sobre los distintos servicios del sector público, es decir, si son de buena calidad y están

desarrollados imparcialmente<sup>14</sup>. El gráfico 4 muestra una relación negativa fuerte entre el valor más reciente de este índice, el del 2017, y el número de días que los partidos de Gobierno ostentaban en cada una de las comunidades autónomas ese mismo año. El resultado de una sencilla correlación de Pearson nos indica que la relación entre ambas variables es de -0,51 y significativa al 95%. Es decir, aquellas regiones gobernadas por partidos que llevan o sobrepasan los 10.000 días (27 años) al mando tienen un rendimiento significativamente peor

que el resto. Sin embargo, parece que la variación en el desempeño es considerable entre aquellas comunidades autónomas en las que los partidos de Gobierno llevaban relativamente poco tiempo en 2017. Es decir, la dispersión de las observaciones tiene una forma “triangular”: no hay casos de Gobiernos duraderos de alto rendimiento, pero hay experiencias de Gobiernos cortos mejores y peores.

Esta cuestión merece especial atención si tenemos en cuenta que en el año 2017 había dos tipos de comunidades autónomas en esta posición. Aquellas

**GRÁFICO 4:** Índice de Calidad de Gobierno Europeo a nivel regional según el número de días de supervivencia de los partidos de Gobierno de cada comunidad autónoma en 2017



<sup>14</sup> Técnicamente, se trata de la diferencia entre el valor obtenido por un país de la agregación a modo de índice de algunos de los World Governance Indicators del Banco Mundial y el valor obtenido de la agregación por región de los distintos indicadores del EQI. Las regiones con un desempeño mejor que el valor nacional tendrán valores positivos, mientras que aquellas con un desempeño peor tendrán un valor negativo.

que tanto en el año 2011 como en el 2015 –en plena crisis económica– sufrieron transiciones de poder tras largos periodos gobernadas por un mismo partido político (Valencia) o que volvían a las manos de estos partidos tras alternancias breves (Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura y Galicia), o aquellas que gozan normalmente de una competitividad electoral mayor y, por tanto, en las que la supervivencia de los partidos políticos es, de media, claramente menor (Aragón, Asturias o Cantabria). Ambos grupos de regiones estaban gobernados por partidos que llevaban relativamente poco en 2017 y, sin embargo,

la valoración del rendimiento de estos es claramente opuesta. Pareciera que existe un efecto acumulado de rotación o falta de esta y que este aporta una explicación que va más allá de la duración misma en un momento concreto. La dicotomía recién expuesta parece ir en la línea de la hipótesis exploratoria propuesta, si bien, su confirmación o refutación inevitablemente requiere de un análisis futuro que sea capaz de separar los aspectos más coyunturales –como, por ejemplo, el impacto electoral a medio plazo del *shock* exógeno que supuso la crisis económica– de las verdaderas relaciones de interés que se plantean.

# Conclusiones

**1** España cumple 40 años de Gobierno descentralizado, periodo este en el que la formación de sucesivos Gobiernos autonómicos ha contribuido a la puesta en marcha, desarrollo y consolidación del modelo territorial esbozado en la Constitución de 1978.

**2** Un 33% de los Gobiernos han sido de coalición, hecho insólito en el Gobierno de España. Cerca de un 12% de los Gobiernos han terminado por motivos diferentes a la celebración de elecciones, es decir, por la dimisión del presidente o mediante mociones de censura, cifra que se aproxima a la práctica estatal.

**3** La multiplicación de Gobiernos subestatales en sistemas políticamente descentralizados posibilita la creación de feudos electorales. Se trata de regiones caracterizadas por la alta supervivencia de sus partidos de Gobierno y, en consecuencia, por la baja alternancia en el poder de estos. Las comunidades autónomas en España experimentan, en promedio, menos transiciones del poder regional que los Gobiernos del mismo nivel en otras federaciones, aunque con mucha variación entre ellas.

**4** Mientras en comunidades autónomas como Aragón, Asturias, Islas Baleares o Cantabria, en el periodo analizado, el promedio del mandato de los partidos de Gobierno equivale a una legislatura y media, en el otro extremo, 2018 terminó con la salida del Gobierno autonómico del PSOE en Andalucía, donde ha estado en el poder ininterrumpidamente desde el año 1982.

**5** Los resultados indican que los Gobiernos de mayoría absoluta dan lugar a menos transiciones de poder que los de minoría monocolor y los de coalición. Además, el hecho de que los candidatos sean presidentes en el cargo o que la fragmentación parlamentaria sea baja aumenta la probabilidad de supervivencia de estos partidos. Por último, los partidos regionales, tanto nacionalistas como regionalistas, tienden a resistir la derrota mejor que los estatales.

**6** ¿Son los feudos electorales la frustración del sueño federal? Los resultados de 2017 indican que, a mayor número de días de un partido de Gobierno regional en el poder, menor será la calidad del Gobierno de esa comunidad autónoma. Con todo, entre los Gobiernos de corta duración todo parece ser posible. Se diría que existen dos grupos de regiones aquí: aquellas que experimentan la alternancia constantemente y disfrutan de niveles relativamente altos de satisfacción ciudadana con el funcionamiento del Gobierno y aquellas que en el 2017 acababan de atravesar por una transición del poder regional motivada por, entre otras cuestiones, la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de sus instituciones.

**7** Por tanto, la rotación reiterada parece estar asociada con un mejor rendimiento de Gobierno, aunque a veces sea precisamente la falta de calidad en la gestión en regiones con rotación baja lo que motive e inicie un proceso de alternancia en el poder en el tercer grupo de casos identificado.



## Bibliografía

- Alonso S. (2005). *Enduring ethnicity: the political survival of incumbent ethnic parties in western democracies*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Bednar J. (2009). *The robust federation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Beramendi P., Garmendia A., y León S. (2019). “Fiscal Decentralization and Comparative Politics. Explaining Survival of Subnational Governments”, *Seminarios del Instituto de Políticas y Bienes Públicos*. Madrid, 14 de diciembre de 2018.
- Charron N., y Lapuente V. (2018). “Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns”. *QoG Working Paper Series*.
- Cruz Villalón P. (1981). “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 4:53-63.
- Falcó A., y Verge T. (2013). “Coalition Trading in Spain: Explaining State-Wide Parties’ Government Formation Strategies at the Regional Level”. *Regional & Federal Studies* 23(4):387-405.
- Field B. N. (2016). *Why Minority Governments Work: Multilevel Territorial Politics in Spain*. Nueva York: Palgrave MacMillan US.
- Filippov M., Ordeshook P. C., y Shvetsova O. (2004). *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press.
- Hooghe L., Marks G., Schakel A. H., Chapman-Osterkatz S., Niedzwiecki S., y Shair-Rosenfield S. (2016). *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lago Peñas I. (2002). “Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000”. *Revista Española de Ciencia Política* 7:131-160.
- Ramos M., y Simón P. (2015). “¿Qué pueden cambiar Podemos y Ciudadanos en el sistema de partidos?”. *Zoom Político*. Disponible en: [www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/libros/que-pueden-cambiarpodemos-y-ciudadanos-en-el-sistema-de-partidos](http://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/libros/que-pueden-cambiarpodemos-y-ciudadanos-en-el-sistema-de-partidos)
- Reniu J. M. (2014). *Los Gobiernos de coalición de las comunidades autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.
- Riker W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown.
- Rodon T., y Hierro M. J. (2016). “Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections”. *South European Society and Politics* 21(3):339-357.
- Rodríguez Teruel J., Barrio A., y Barberà Ò. (2010). “Las respuestas estratégicas de los partidos de ámbito estatal a los desafíos de la competición multinivel: la política de alianzas del PP y el PSOE en las comunidades autónomas de España (1980-2008)”. *Working Paper n.º 284*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Simón P. (2016). “The challenges of the new Spanish multipartism: government formation failure and the 2016 general election”. *South European Society and Politics* 21(4):493-517.
- Ștefuriuc I. (2009). “Government Formation in Multi-Level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence”. *Party Politics* 5(1):93-115.