

# Consideraciones sobre la estabilidad y el funcionamiento de una coalición mínima mayoritaria: el caso del Ayuntamiento de Granada (1999-2001)

## *Considerations concerning the stability and running of a minimal winning coalition: 1999-2001 Granada City Council Case Study*

Santiago DELGADO FERNÁNDEZ Y Elena ROSADO RODRÍGUEZ

Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Granada  
[sdelgado@ugr.es](mailto:sdelgado@ugr.es) – [erosado@ugr.es](mailto:erosado@ugr.es)

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

### RESUMEN

*La longevidad de una coalición de gobierno se confunde frecuentemente con su estabilidad. El análisis del tiempo que los actores permanecen coaligados sustituye al juicio que es preciso hacer sobre los efectos políticos a los que dicha coalición da lugar. Frente a la consideración exclusiva de la cantidad de gobierno, es también preciso y útil tener en cuenta la calidad a la hora de examinar su solidez.*

*Teniendo en cuenta esta habitual confusión, en el presente trabajo consideraremos dos momentos diferentes: por un lado, en la formación y en la agenda de gobierno de los tres partidos coaligados en el gobierno del Ayuntamiento de Granada tras las elecciones de marzo de 1999; por otro lado, en los efectos inmediatos y el grado de cumplimiento de la agenda en los dos primeros años de gobierno municipal.*

*La comparación entre los proyectos y las materializaciones concretas, en un periodo tan corto, nos permitirá avanzar conclusiones provisionales en torno al verdadero pilar sobre el que se funda la estabilidad de la coalición: la calidad del gobierno. Al tiempo, y a partir de los datos obtenidos, avanzaremos una evaluación sobre el acierto o el fracaso de la coalición mínima mayoritaria pactada entre los tres partidos políticos presentes en el gobierno municipal del Ayuntamiento de Granada: PSOE, IU y PA.*

**PALABRAS CLAVES**  
Coalición de gobierno, estabilidad política, gobierno local

### ABSTRACT

*The longevity of a coalition in government is frequently confused with its stability as a coalition. The analysis on time of the longevity of the coalition usually replace the judgment about the effects of this coalition over the political system. Beyond the consideration about the time in power, seems useful to examine his stability and political effects over the system. In other words to keep in mind the «quality of the coalition government».*

*Keeping in mind this common confusion, in this paper we will consider two different facts. On the one hand, coalition arraignment and the political agenda of the three parties in the city hall of Granada af-*

**KEY WORDS**  
Coalition in government, political stability, local government

*ter the elections on March 1999. This parties are PSOE (Socialist Party), IU (United Left) and the PA (Andalusian nationalism). By the order, this article will examine the immediate political effects of coalition and the degree of fulfilment of the political agenda in the first two years in government.*

*The comparison among political projects and his possibility to turn into real policies in a so short period, will allow us to advance some hypothesis about the real basement where the stability of the every coalition in government is rooted: the quality of the government. Considering data from 1999 and 2000 this paper will advance some conclusions about the successor the failure of this minimal winning coalition mainly from the perspective of the fulfilment of his pre electionary programs.*

**SUMARIO** 1. Introducción. 2. La coalición de gobierno en el Ayuntamiento de Granada tras las elecciones locales de 1999: formación y naturaleza teórica. 3. Análisis de los programas políticos de los partidos coaligados. 4. Estructura formal, naturaleza y contenido del acuerdo programático. 5. De los programas políticos al acuerdo programático: análisis comparativo. 6. El entorno ejecutivo: reparto de poder y coordinación en el seno de la coalición. 7. La política de comunicación del gobierno municipal. 8. Balance de un gobierno municipal de coalición. 9. Conclusiones. 10. Bibliografía.

## 1. Introducción

En este artículo se sostiene que las coaliciones de gobierno municipales<sup>1</sup> son soluciones idóneas de gobernabilidad. Para justificar esta afirmación, nos valemos de una peculiar y particular concepción de la estabilidad<sup>2</sup> de las mismas, que se deriva del análisis de alguna de las siguientes variables: la congruencia de los contenidos de los programas propios de cada partido miembro de la coalición con respecto a la propuesta común; la idoneidad de la distribución de competencias en el seno del gobierno municipal resultante entre los distintos partidos coaligados; la capacidad de eliminar o conseguir una baja intensidad de los conflictos internos en el seno de la coalición; la existencia de órganos que facilitan la coordinación y el acuerdo entre los grupos políticos que la constituyen; la formulación de una política de comunicación adecuada para dar publicidad de las actuaciones comunes y, por

último, el logro de un alto nivel de cumplimiento de los elementos centrales de cada uno de los programas y del programa común pactado.

Siguiendo este esquema y gracias al análisis de lo acontecido en el caso particular del Ayuntamiento de Granada tras las elecciones de junio de 1999, concluiremos aportando una relación de argumentos que justifican el empleo de las coaliciones como soluciones de gobernabilidad en el ámbito municipal, sin dejar de reconocer, igualmente, las posibles inconveniencias de este tipo de solución política.

## 2. La coalición de gobierno en el Ayuntamiento de Granada tras las elecciones locales de 1999: formación y naturaleza teórica

Los resultados electorales en la ciudad de Granada habilitaron, potencialmente, varias

---

<sup>1</sup> Dos formas de definir el concepto de coalición de gobierno son las efectuadas por los profesores Matas y Robles. «Un gobierno de coalición puede definirse como un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual hay ministros o consejeros [o concejales] que pertenecen a distintos partidos políticos» (Matas, 2000: 11). «El gobierno de coalición... ha de ser entendido como un tipo específico de gobierno, con sus propias reglas y convenciones, que fluyen del principio fundamental de la coalición: el del poder compartido» (Robles, 1999: 280).

<sup>2</sup> El sentido que nosotros damos al concepto de estabilidad es diferente al que tradicionalmente referían autores como Dodd o De Swaan, quienes la consideraron exclusivamente en su significación temporal.

soluciones de gobierno. El partido vencedor en número de votos —el PP— experimentó una considerable pérdida de sufragios con respecto a los anteriores comicios, en gran medida debido al voto de castigo que hubo de soportar por la presencia de Gabriel Díaz Berbel —un líder muy polémico— al frente de su candidatura<sup>3</sup>. Por su parte, el PSOE consiguió reducir significativamente la diferencia con respecto a los populares, quedando, pese a todo, a una distancia aún sustancial tanto en votos como en número de concejales<sup>4</sup>. Izquierda Unida perdió la mitad de su electorado y quedó reducida su representación a dos concejales, exactamente la mitad de los obtenidos en las anteriores elecciones locales.

La verdadera novedad, y el elemento más relevante de las elecciones de junio de 1999 fue la reaparición del PA en el escenario político municipal de Granada. Los andalucistas volvían al consistorio granadino tras largos años de ausencia, y lo hacían con un solo concejal. A pesar de lo exiguo de su representación, pasaron a ser ellos, precisamente, los que atesoraron una mayor capacidad de negociación inmediata.

Según testimonio de varios de los implicados en las negociaciones tendentes a la formación de gobierno municipal<sup>5</sup>, éstas se condujeron a partir de posiciones flexibles de partida en cuanto a los contenidos, pero orientadas y mucho más rígidas en cuanto a las posibilidades de la composición definitiva de una coalición. Las filias y las fobias entre partidos determinaron, desde sus inicios, las orientaciones posibles de la negociación, sin olvidar, igualmente, la relación e influencia mutua que existió entre la negociación de la coalición y la política intrapartidista<sup>6</sup>.

El PP fue el primero en evidenciar su deseo de negociar con el PA, verdadero, aunque ocasional árbitro de la situación. Habían existi-

do en la práctica política andaluza distintos casos de colaboración, pacto de gobierno y coalición entre estas dos formaciones<sup>7</sup>. En las manifestaciones vertidas a la prensa en estos primeros días posteriores a las elecciones, se adivinaba una gran confianza y seguridad por parte del PP en esta posibilidad de pacto; no es de extrañar si tenemos en cuenta la experiencia previa en otras ciudades. Este argumento se acompañó, además, por otro que el PP no dejaba de recordar, fundamentalmente para tranquilizar a su propia militancia, pero también como elemento de presión hacia el PA: el PP había sido la fuerza más votada y un acuerdo con ellos no suponía sino «el apoyo y respeto a la voluntad de la mayoría del electorado granadino».

La «débil fortaleza» de los populares, y la imperiosa necesidad de contar con el PA como único partido maleable en la coyuntura planteada tras las elecciones, tuvieron como inmediata consecuencia la generosidad inicial de sus planteamientos negociadores. El PA vio cubierta la mayor parte de sus demandas, e incluso, por momentos, la oferta llegó a sobrepasar a las exigencias de los propios andalucistas. Además de las áreas de cultura y deportes que desde un principio se ofertaron por el grupo mayoritario, éste último también ofreció el control de algunas empresas municipales. El silencio del representante andalucista contribuyó, de la misma manera, a alimentar las esperanzas de que, pese al revés electoral, aún existían posibilidades reales de conservar el gobierno de la ciudad.

Por su parte, el PSOE e IU-CA-LV iniciaron muy pronto las negociaciones, siempre condicionadas por la eventual y posterior negociación que habría de establecerse con los andalucistas como única forma de lograr la formación de un gobierno municipal distinto

<sup>3</sup> La celebración de las elecciones europeas el mismo día, nos demuestra este hecho al haber obtenido la lista europea del PP casi 4000 votos más que su candidatura en las municipales, cantidad que hubiera sido suficiente para revalidar la mayoría absoluta en el ayuntamiento de Granada.

<sup>4</sup> Con tan sólo dos concejales el PSOE podía igualar al PP.

<sup>5</sup> Para conocer con detalle los entresijos de la negociación hemos contado con el testimonio de uno de los implicados en la misma.

<sup>6</sup> Esta mutua relación fue formulada en: (Laver, 1990: 489-506), citado en (Robles, 2000: 41).

<sup>7</sup> Quizás la más significativa fue la coalición suscrita por estos partidos en la ciudad de Sevilla tras las elecciones de 1995 que dio la alcaldía a los andalucistas, tercera fuerza política en importancia.

al de los populares. La coyuntura política nacional, con un PSOE en proceso de renovación interno marcado por la discordia, y una IU rota internamente y fracasada en su política de *sorpaso*<sup>8</sup>, facilitó el entendimiento entre ambos partidos de la izquierda del arco político. El rechazo de cualquier tipo de actitud traducible como «mercadeo político», orientó a los líderes de IU en la dirección de asumir las responsabilidades de gobierno que implicaba un acuerdo de coalición, conscientes, no obstante, del coste político que siempre supone el ejercicio del gobierno.

Ante la generosidad negociadora del PP, y a pesar de ella, dos elementos obligaron al PA a mirar al lado de las formaciones de la izquierda. De una parte, la necesidad de restituir su crédito ante los granadinos, evitando cualquier tipo de eventual pacto de intercambio con el PP que se pudiera entender como canje entre ciudades andaluzas —como por ejemplo Sevilla— y la propia ciudad de Granada; y por otra, el hecho de que el Partido Andalucista formaba parte desde hacía varios años del Gobierno Andaluz, en el que venía ostentando puestos de responsabilidad<sup>9</sup>. Además, y considerando a los implicados como individuos y no como miembros de un colectivo más amplio donde el peso de las respectivas direcciones provinciales y regionales es fundamental en las decisiones de este tipo, hay que tener en cuenta dos elementos de carácter más localista y personal como fueron, por una parte el castigo infringido por el propio electorado de derecha al PP con el consiguiente cuestionamiento de su líder y, por otra, el rechazo del edil andalucista a las formas del potencial candidato del PP a la alcaldía.

Así las cosas, el PA empezó a compatibilizar las conversaciones con el PP y con el PSOE, excluyendo de los encuentros con estos últimos a IU, dada la falta de simpatía hacia su líder. Esta última se encontró en la peor posición negociadora posible. No podía conceder su apoyo al PP, ni con su voto ni con su abstención. Esta actitud no hubiese sido entendida por su electorado. Su presencia en una futura coali-

ción con el PSOE era necesaria, pero no definitiva. Por lo tanto, y aunque expresando su disconformidad en varias cuestiones a través, fundamentalmente, de los medios de comunicación, en una actitud más dirigida a su electorado que a sus futuros socios de gobierno, IU tuvo que conformarse con lo que el PSOE le ofreció, que a la vista de la configuración definitiva del ayuntamiento, se asemejó, casi totalmente, a sus demandas iniciales.

Dos fueron los principales obstáculos a salvar en las negociaciones entre PSOE y PA, uno de ellos existía de partida, mientras el otro se presentó durante las negociaciones. El primero —la negativa inicial del PSOE a renunciar a las áreas de urbanismo y cultura— fue un obstáculo que chocó con el deseo del PA de obtener esta última concejalía, además de las de turismo y deporte. Sin duda, la oferta del PP al PA en este sentido presionó al PSOE, quien finalmente no tuvo más remedio que ceder a los deseos andalucistas. El segundo obstáculo fue mucho más grave, en la medida en que el conflicto era ajeno al propio ayuntamiento de Granada y, en él, tenían que intervenir las direcciones de ambas fuerzas. El problema estaba relacionado con los pactos que los concejales electos del PSOE en Almuñécar (importante municipio costero de Granada donde el PA cuenta con una significativa representación) estaban negociando con el PP, con el objetivo de evitar el acceso a la alcaldía del candidato andalucista, quien por otra parte encabezaba la lista más votada en el municipio. A pesar de que desde la ejecutiva regional del PSOE se había prohibido expresamente a los candidatos socialistas cualquier tipo de pacto con el PP, en varios municipios se desobedeció esta prohibición dejando a la dirección socialista como única salida la apertura de un expediente de expulsión para los electos «rebeldes». La ejecutiva del PA ejerció una gran presión sobre la del PSOE llegando incluso a amenazar con supe- ditar el acuerdo en Granada a una solución al conflicto en este y otros municipios que fueran favorables a sus intereses. Sólo una intervención de los líderes socialistas regionales

<sup>8</sup> Con este término los dirigentes de IU-CA bautizaron su pretensión de superar en votos al PSOE y convertirse en el principal partido de la izquierda política en Andalucía.

<sup>9</sup> La Consejería de la Presidencia y la Consejería de Turismo y Deportes.

apelando a la sensatez y a la imposibilidad de quitar el acta de concejal a los protagonistas del problema de acuerdo con las sentencias del Tribunal Constitucional, logró finalmente resolver la situación permitiendo la firma del Pacto de Gobierno en la capital granadina.

Pues bien, puede afirmarse que los factores o elementos que jugaron un papel más importante en el desarrollo de las negociaciones en Granada fueron: la capacidad de negociación de los líderes locales y, sobre todo, del actual alcalde socialista; las relaciones entre ellos; los antecedentes políticos del partido regionalista, e incluso la intervención de los líderes regionales socialistas. En gran medida, el mérito del definitivo acuerdo fue de los socialistas, pero también del deseo de las fuerzas minoritarias de permitir un gobierno progresista para la ciudad coaligando a diferentes fuerzas cuya visión de los problemas y de su resolución era muy semejante, como podremos ver en el análisis de los programas y su comparación con el texto en el que se apoyó el acuerdo.

Teóricamente, la coalición alcanzada entre los tres partidos en liza pertenece a la categoría de las denominadas *coaliciones mínimas mayoritarias*. Siguiendo el modelo de Riker<sup>10</sup>, esta coalición evidencia la necesidad de contar con todos y cada uno de los miembros originarios para seguir garantizando su continuidad; la renuncia de cualquiera de los socios siempre provocaría la irremediable ruptura de la coalición. Las características de este modelo de coalición implican un alto riesgo, ya que la amenaza de una potencial ruptura es un elemento de permanente generación de tensiones que conllevan inestabilidad y, consecuentemente ingobernabilidad.

### 3. Análisis de los programas políticos de los partidos coaligados

A los efectos de este estudio, entendemos por programa electoral «la oferta de soluciones que, respecto a unos problemas específicos... ofrece el partido en una campaña elec-

toral» (Delgado, 2001). Así, todo programa electoral se compone de una serie de cuestiones que bajo el término anglosajón *issue*, se caracterizan por un carácter coyuntural y conflictivo.

En el caso que nos ocupa, la coincidencia en la mayor parte de los issues que destacaban los programas electorales fue evidente y lógica, no sólo porque las dimensiones y posibilidades en las que se mueve la política municipal son siempre más reducidas (en número) que las que podrían contemplarse en el ámbito nacional; sino también en la medida en que reflejan problemas que están en la mente de cualquier ciudadano: el desarrollo económico, el desempleo, el urbanismo o el medio ambiente. Desde esta perspectiva, las diferencias se localizaban en la mayor o menor relevancia que se le daba a determinadas propuestas o medidas, así como en los métodos e instrumentos a utilizar para lograr, en última instancia, los mismos objetivos; no obstante, se puede afirmar que en numerosas ocasiones hasta las soluciones eran coincidentes. Todo esto, sin duda, incidió favorablemente en la negociación que posibilitó la consecución del acuerdo de gobierno. (Tabla 1.)

### 4. Estructura formal, naturaleza y contenido del acuerdo programático

Bajo el título de *Acuerdo programático de gobierno municipal PSOE-IULVCA-PA*, los tres partidos coaligados publicitaron un documento con los términos exactos de su compromiso para el periodo 1999-2003<sup>11</sup>. El texto suscrito contenía un acuerdo de vocación global, incluyendo un programa conjunto que se detallaba en el documento firmado, y que tan sólo posteriormente se habría de concretar en un reparto de áreas y de competencias, en este caso no precisado en documento alguno.

Frente a la extensión que suele caracterizar a los programas políticos que los partidos ofrecen a la ciudadanía en los procesos electorales,

<sup>10</sup> Riker, W.H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.

<sup>11</sup> El 30 de junio de 1999 se formalizaba por escrito el vínculo programático entre los tres partidos miembros de la coalición.

Tabla 1. Caracteres generales de los programas de los partidos coaligados

---

**PSOE**

- Introducción crítica de las políticas desarrolladas por el PP.
- Desarrollo extenso de la materia económica (especialmente las políticas de empleo) y la política urbanística.
- Tratamiento genérico y excesivamente ambiguo de las restantes políticas.
- Planificación difusa de los apartados de juventud, cultura, educación, protección y seguridad ciudadana, participación, deportes, etc.
- Programación y planificación parcial por barrios.

**IU**

- Equilibrio estructural y de contenidos (extensiones similares de los apartados y similares fórmulas de desarrollo).
- Ausencia de un apartado de evaluación crítica de la política municipal del PP. (Estado de la situación).
- Inclusión de un cuadro de valores que habrán de regir la actuación municipal.
- Única mención a las ONG y a su desarrollo.
- Concreción, claridad de sus propuestas.
- Cierta tono demagógico.
- Atribución errónea de competencias. (Excesiva amplitud de las propuestas).
- Ausencia de un plan estratégico.
- Ausencia de un proyecto económico original y estructurado.

**PA**

- Breve presentación del candidato del partido (Único partido que emplea esta fórmula)
  - Programa muy extenso. (El más amplio de todos los concurrentes).
  - Enumeración amplia de medidas a implementar.
  - Tono populista y, en ocasiones, demagógico.
  - Atribución errónea de competencias (igual que el anterior).
  - Especial hincapié en el sector turístico como motor económico.
- 

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Programas electorales de PSOE, IU y PA.

este acuerdo programático tenía una extensión muy reducida. En él se prescindía, casi por completo, de la contextualización de cada una de las propuestas. La causa parece residir en el hecho de que en el acuerdo de Granada se pretendió ir más allá del establecimiento de objetivos, desarrollándose la mayoría de ellos en una serie de medidas concretas, a modo de instrumentos para permitir la consecución de tales fines. Especialmente significativo es el parecido cuando no, identidad existente entre la literalidad del programa común y del programa del partido mayoritario en el seno de la coalición, el PSOE. Según fuentes de la propia coalición, esta similitud no fue casual. El texto definitivo del programa común fue elaborado por uno de los concejales del PSOE, quien modificó determinados párrafos para incorporar algunas de las propuestas programáticas del resto de los partidos. Un primer juicio so-

bre dicha circunstancia podría conducir a pensar que hubo una cierta minusvaloración o *ninguneo* por parte del partido mayoritario hacia los minoritarios, cuando en verdad, este hecho se debió a causas formales de celeridad y orden expositivo.

Atendiendo a su estructura, el documento está dividido en dieciséis apartados. La mayor parte de ellos están a su vez compuestos por diversos epígrafes que simplifican y concretan el contenido de las declaraciones y propuestas. A grandes rasgos, podemos observar la existencia de cinco bloques temáticos: a. Bloque de políticas de desarrollo y potenciación económica de la ciudad de Granada; b. Bloque de protección, presencia y participación ciudadana; c. Bloque de políticas sociales; d. Bloque de políticas y actuaciones en materia cultural; e. Bloque referido a las políticas integración generacional y de igualdad de género. (Tabla 2.)

Tabla 2. Acuerdo programático de gobierno municipal PSOE-IULV-CA-PA

Políticas de desarrollo y potenciación económica de la ciudad de Granada	<b>Desarrollo económico y social: el empleo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Granada y el Área Metropolitana. Granada y Provincia</li> <li>2 Consejo Económico y Social Local-Plan Estratégico Granada 2006</li> <li>3 Agencia Local de Desarrollo Económico y Empleo</li> <li>4 El 10% del Presupuesto para Empleo</li> <li>5 Jornada de 35 horas y lucha contra el empleo en precario</li> <li>6 Desarrollo de las Empresas Públicas Municipales</li> <li>7 Comercio y Feria de Muestras</li> <li>8 Turismo (Bono turístico)</li> </ol>
	<b>Sierra Nevada y la Olimpiada Blanca del 2010</b>	
	<b>El Campus de Ciencias de la Salud</b>	
	<b>Obras públicas, urbanismo y vivienda</b>	<p>Recuperación del PGOU</p> <p>Gerencia Municipal de Urbanismo</p> <p>Facilitar el acceso a la vivienda</p> <p>Remodelación de Estación RENFE y soterramiento vías</p> <p>Recuperación de suelo de M. de Defensa y Justicia</p> <p>Promoción de suelo para actividades productivas</p> <p>Recuperación y rehabilitación integral: Oficina de rehabilitación</p> <p>Desarrollo sostenible: vega y cuenca de los ríos</p>
Un sistema tributario más justo y solidario		
Políticas de desarrollo y potenciación económica de la ciudad de Granada	1 Oficina del Defensor del Contribuyente	4 Imposición más justa, más progresiva, más solidaria, más redistributiva
	2 Modificación tramos agua y bonificación consumo a colectivos desfavorecidos	5 Mantener tope máximo de carga fiscal durante los cuatro años en el nivel del IPC
	3 Reivindicación aumento transferencias	6 Participar activamente en la FEMP y FAMP
Protección, presencia y participación ciudadana	<b>Protección y seguridad ciudadana</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Diseño de plantilla de Policía Local</li> <li>2 Especialización de los miembros de la Policía Local</li> <li>3 Implantación de la Policía de Barrio</li> <li>4 Aumento de la vigilancia nocturna y la vigilancia en general</li> </ol>
	<b>Participación ciudadana</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Pasar progresivamente de las Juntas Municipales a los Ayuntamientos de Barrio</li> <li>2 Asunción de la Carta Ciudadana</li> <li>3 Consejo Local de Participación Ciudadana</li> <li>4 Participación en la elaboración y ejecución del Presupuesto</li> <li>5 Consulta Pública y nuevos cauces de información: actualización telemática</li> <li>6 Preguntas ciudadanas al Pleno Corporativo y apertura de las Comisiones Informativas y de Gobierno a los medios de comunicación</li> <li>7 Supresión del Patronato de Comunicación</li> </ol>

Tabla 2. Acuerdo programático de gobierno municipal PSOE-IULV-CA-PA (continuación)

Políticas Sociales	<b>El bienestar y los derechos sociales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Derechos sociales de carácter universal</li> <li>2 Red de infraestructuras sociales</li> <li>3 Plan municipal de prestaciones y servicios</li> <li>4 Plan municipal de lucha contra la exclusión social</li> <li>5 Granada solidaria y cooperante: 0,7 en la legislatura</li> <li>6 Plan Municipal de Drogodependencias</li> <li>7 Plan Municipal integración minusvalías. Eliminación de barreras</li> </ol>
	<b>Educación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Conservación, mantenimiento y limpieza colegios públicos</li> </ol>
Políticas y actuaciones en materia cultural	<b>Cultura</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Plan General para el Desarrollo de la Cultura</li> <li>2 Empresa Municipal de Gestión de Recursos Culturales</li> <li>3 Potenciación y mantenimientos de eventos musicales</li> <li>4 Actuaciones relativas a la potenciación y difusión del flamenco</li> <li>5 Olimpiada cultura, paralela a los Juegos Olímpicos del 2010</li> <li>6 Programas construcción de un gran espacio escénico</li> <li>7 Museo de la Ciudad, Archivo Histórico, Sede-Museo de Cofradías</li> <li>8 Descentralización inmediata de los presupuestos y programas de Cultura Descentralizada y Fiestas de Barrio</li> <li>9 Completar red de bibliotecas municipales</li> <li>10 Creación Comisión para actualizar la fiesta del 2 de enero</li> </ol>
	<b>Deportes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Completar las instalaciones deportivas en los Barrios</li> <li>2 Recuperar el control de la gestión pública de las Inst. Deportivas</li> <li>3 Cogestión deportiva con AA.VV, Cooperativas laborales, etc.</li> <li>4 Potenciación del Patronato de Deportes Municipal</li> <li>5 Realización de eventos deportivos</li> </ol>
Políticas integración generacional y de igualdad de género	<b>Juventud</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Desarrollo del II Plan Joven</li> <li>2 Formación y empleo</li> <li>3 Acceso a la vivienda</li> <li>4 Plan alternativo de ocio joven: transporte nocturno</li> <li>5 Impulsar Consejo Municipal de la Juventud</li> </ol>
	<b>Igualdad entre mujeres y hombres</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Potenciación del Plan Municipal de Igualdad</li> <li>2 Adopción de políticas activas de empleo</li> <li>3 Ayuda y asesoramiento en situaciones de abuso, acoso o violencia doméstica</li> <li>4 Plan específico para el acceso a la vivienda</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

## 5. De los programas políticos al acuerdo programático: análisis comparativo

La idea de un dominio absoluto del programa del PSOE en el texto común es equívoca. En primer lugar y como hemos podido observar al estudiar el contenido de los programas electorales, lo cierto es que no pueden apreciarse grandes diferencias entre las propuestas que se contienen en cada uno de los programas. La literalidad con la que se han redactado varios de los puntos del acuerdo respecto del programa socialista, no es en modo alguno indicativo de la exclusividad de las medidas propuestas por parte de éstos. Esta literalidad se puede apreciar en mayor medida por ejemplo en los apartados referentes a la juventud, al tráfico, a la protección y seguridad ciudadanas o al bienestar y los derechos sociales. En los tres primeros casos las medidas consensuadas son defendidas, aunque con una redacción diferente, por IU y el PA, e incluso se han introducido algunas medidas que proponen una u otra fuerza pero que no se encuentra recogida en el texto socialista; en el último caso la generalidad ya mencionada con la que el PSOE trata este tema remitiéndolo constantemente a la elaboración de «planes de actuación», no es en modo alguno obstáculo para que con posterioridad tengan cabida gran parte de las medidas concretas defendidas por IU y el PA.

En segundo lugar, en otros temas como el desarrollo económico o el urbanismo, cuyas áreas de gestión veremos que recaen en el partido mayoritario, se observa un equilibrio significativo entre las propuestas de unos y otros partidos, aunque se haya respetado en general la redacción del programa socialista. Así, por ejemplo, el apartado dedicado al desarrollo económico y el empleo contiene un total de 34 medidas de

las que 19 están recogidas en el programa del PSOE, 14 en el del PA y 18 en el de IU. Menos equilibrado pero igualmente representativo de esta situación es el apartado dedicado al urbanismo, el cual de las 22 medidas que contiene, 18 son propuestas literales del PSOE, 12 y 13 pueden observarse con una redacción similar en los programas del PA y de IU respectivamente.

En tercer lugar, encontramos temas que no se recogen en el programa socialista y si en el de los otros dos partidos como es el de la educación, que el primero ni siquiera menciona en su programa. Destaca por último el caso del apartado destinado a cultura donde de las 13 medidas que contiene, 10 se encuentran en el programa de IU, 6 en el del PSOE y 7 en el del PA. De igual forma, y en numerosos apartados, se han recogido medidas propuestas en los programas de IU y/o PA, pero que no se observan en el programa del PSOE.

En cuarto y último lugar, con la intención de obtener una idea más aproximada del peso específico de las propuestas de los diferentes partidos que forman parte de la coalición, en la redacción definitiva del texto, hemos cuantificado el contenido del acuerdo para a continuación hallar el porcentaje (o la proporción) que sobre el total de las propuestas aprobadas, corresponde a cada una de las fuerzas políticas. (Tabla 3.)

## 6. El entorno ejecutivo: reparto de poder y coordinación en el seno de la coalición

El acierto en el diseño y reparto de las áreas es decisivo en la suerte de los pactos, como también lo es la coordinación que se alcance en su seno. Los partidos se esfuerzan en publici-

Tabla 3. Peso absoluto y porcentual de participación de los partidos en función de las propuestas contenidas en el programa común

PARTIDOS	Total en n <sup>o</sup> absolutos	Total en porcentaje
PSOE	77	69´3
IU	72	64´8
PA	61	54´9
<b>Número total de propuestas del programa común</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4

	Peso porcentual de cada partido por número de concejales dentro de la coalición	Peso porcentual teniendo en cuenta el volumen presupuestario a su cargo	
	Durante los dos primeros años (sin variación posterior)	1999	2000 y 2001
PSOE	79%	76%	79%
IU	14%	18%	16%
PA	7%	6%	5%

Fuente: Elaboración propia.

tar, sobre cualquier otra cosa, la agenda que pretenden desarrollar. Olvidan o postergan en la presentación del reparto la lucha por el poder interno que se desarrolla paralelamente. El juicio que a los ciudadanos les merece la coalición, suele reparar más en la distribución del poder y en la coordinación que se consiga que en el contenido programático de gobierno pactado entre los distintos grupos.

En el consistorio granadino, los partidos firmantes negociaron al mismo tiempo los contenidos del programa y el reparto de áreas de gestión. La configuración de la agenda conjunta tuvo como base el reparto previo de áreas de influencia y gestión, por más que en el acuerdo escrito no se hiciera mención de las áreas asignadas<sup>12</sup>.

¿Cuáles fueron los criterios que siguieron los partidos para mostrar preferencia y demandar unas u otras áreas de gobierno?. Para contestar, planteamos la existencia de dos criterios de elección: la relevancia política de cada área y/o, en su caso, el volumen de presupuesto que correspondería a las mismas. De entre todas las competencias que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local establece, unas tienen un alto perfil político y otras son de mera gestión administrativa; aunque también las hay de naturaleza mixta: Presidencia y Coordinación institucional, o Economía y Hacienda. La capacidad de gasto también puede llegar a influir en la potencial elección de

concejalias. En la negociación, los partidos pueden atender al nivel de gastos de sus atribuciones potenciales.

Observando la distribución definitiva de áreas, intuimos la mayor influencia del primero de los criterios mencionados. (Tabla 4.) Si comparamos el número de concejales que cada partido aportó a la coalición, con el porcentaje de presupuesto<sup>13</sup> que le correspondió gestionar en función de las áreas elegidas, comprobamos que se conservó una cierta proporcionalidad. Ninguno obtuvo un beneficio presupuestario por contribuir a la coalición, por encima del peso que le hubiese correspondido ciñéndonos a la proporcionalidad de su representación. Contra las previsiones habituales, los partidos minoritarios pasaron a gestionar un presupuesto porcentualmente inferior al que les hubiese pertenecido por su peso dentro del gobierno, circunstancia que se ha mantenido en los presupuestos sucesivos.

En los dos primeros presupuestos elaborados por el gobierno de coalición, no se produjo variación porcentual con respecto al elaborado por el gobierno del PP. Por tanto, en la distribución del gasto por áreas no influyó significativamente la formación del gobierno de coalición. Además, a pesar de la idea según la cual las coaliciones dan lugar a un incremento de los gastos a favor de los partidos bisagra, comprobamos igualmente, en nuestro caso, que los datos no nos permiten aceptar dicha

<sup>12</sup> Frente a la ausencia total de cualquier tipo de referencia a las áreas asignadas a cada partido, característica del texto suscrito en Granada, en el caso de Córdoba, si hay un reparto de áreas y cargos en la redacción del texto programático.

<sup>13</sup> Dadas las fechas en las que se realizó el estudio, tan sólo pudieron emplearse los datos relativos a los presupuestos de los años 2000 y 2001; este segundo referido, exclusivamente, a las previsiones de gastos.

Tabla 5

Incremento 1999-2000		4.284.863.241 PTAS.
Incremento porcentual		21,092 %
Incremento 2000-2001		3.892.745.247 PTAS.
Incremento porcentual		15,824 %
Incrementos del PSOE	1999-2000	24,79 %
	2000-2001	15,78 %
Incrementos de IU-LV-CA	1999-2000	8,04 %
	2000-2001	17,36 %
Incrementos del PA	1999-2000	13,03 %

Fuente: Elaboración propia.

afirmación y (Tabla 5). Sobre un crecimiento porcentual del 21 y del 15%, respectivamente, para los ejercicios 2000 y 2001, los datos de las anteriores tablas revelan a su vez un incremento porcentual de los créditos asignados a las áreas correspondientes al PSOE, tanto en el primer presupuesto de la coalición como en el segundo; siendo mayor el aumento en el primero de los presupuestos: un 24% con respecto a los créditos asignados a las mismas áreas por el gobierno del PP. Por su parte, tanto IU-LV-CA como el PA experimentaron un crecimiento porcentual de los créditos asignados a sus áreas competenciales por debajo del incremento global, pero permanecieron en una línea constante. Así, podemos concluir que la distribución de los presupuestos no parece haber sido el criterio empleado en la elección de las áreas.

Descartado el criterio presupuestario, la relevancia política de cada área pasa a ser el elemento que determinó la elección. Por su importancia política existen dos niveles: por un lado, la Alcaldía y, por otro, el entorno ejecutivo propiamente dicho. La Alcaldía o Presidencia del Ayuntamiento desempeña el papel más representativo de la política municipal. Todas las actuaciones municipales toman cuerpo en la figura del Alcalde, quien centra la atención de los ciudadanos y de los medios de comunicación. Por ello, el primer elemento a determinar en el reparto es quién detendrá la Alcaldía. Normalmente —como ocurrió en Granada— al partido mayoritario le corresponde la Alcaldía asumiendo así el papel de regulador de los conflictos internos, de coordinador y de máximo responsable de las políticas municipales. Si en el caso de Granada el

mayor peso lo ostentó el PSOE, los dos partidos restantes solicitaron, en justa correspondencia, la tenencia de relevantes parcelas de poder dentro del organigrama para compensar y justificar su participación. De esta manera, IU mostró desde un principio preferencia por tres áreas, bienestar social, medio ambiente y empleo dado que estas simbolizaban bien los principales reclamos electorales de un partido de izquierda que quiere justificar su presencia en la coalición a partir de la posibilidad de poner en práctica sus políticas más identitarias. El PA, por su parte, mostró preferencia por las áreas de turismo y deporte en función de dos razones: la experiencia de gestión en ambas áreas adquiridas por el edil andalucista quien antes había ejercido como Delegado de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, y los elevados réditos de la presencia en un sector vital en una ciudad turística y de servicios como Granada. Para no perder la centralidad de la atención política, los socialistas, en el organigrama definitivo, mantuvieron cerca del 80% de las áreas, y además se quedaron con dos de las más relevantes: Hacienda y Urbanismo.

Por otro lado, tal y como afirma el profesor Robles, «del funcionamiento de la coalición de gobierno [del nivel de coordinación política que en su seno se alcance] [dependerá] también, junto con otras variables, la gobernabilidad durante una legislatura» (ROBLES, 2000: 34). En la práctica, con esta afirmación se hace hincapié en la importancia que tiene la coordinación política en el seno de la coalición para un buen funcionamiento de la misma. En este sentido, a fin de seguir el cumpli-

miento de los contenidos previstos por todos los partidos se creó una Comisión tripartita y paritaria, según lo previsto en el punto dieciséis del acuerdo programático firmado entre los tres partidos miembros de la coalición. Según se determinó, esta comisión la forman el Primer Teniente de Alcalde y los Portavoces de cada uno de los grupos políticos implicados.

Desde un principio la comisión fijó un calendario sistemático de reuniones según el cual, todos los jueves tiene lugar un encuentro en el que se tratan de establecer los puntos principales de actuación e implementación de políticas. En puridad, las tareas de coordinación le corresponden legalmente al Alcalde pero, en la práctica, era precisa la existencia de un órgano de las características indicadas, capaz de ofrecer a la opinión pública un sentido colectivo de la acción política municipal. El órgano de coordinación es además el encargado de atemperar las diferencias y los desencuentros que, necesariamente, surgen a diario en la relación entre los partidos miembros del gobierno.

## 7. La política de comunicación del gobierno municipal

Normalmente, no basta con implementar el mayor número de las propuestas incluidas en la agenda, sino que, al mismo tiempo, es preciso que cada una de las actuaciones tengan una amplia difusión entre el electorado, lo que repercutirá en la obtención de beneficios políticos-electorales. Pues bien, si cabe, los cauces de comunicación interna y externa que emplea un gobierno de coalición son aún más relevantes. Una de las más acertadas definiciones de coalición política que se han ensayado hasta el momento, se refiere al compromiso que los grupos integrantes de toda coalición contraen con relación al establecimiento de una comunicación racional respecto al objetivo y los medios para alcanzarlo (Kelly, 1968: 62-68). La homogeneidad de los discursos, común en los gobiernos monocolors, se torna hartamente complicada cuando nos hallamos ante un gobierno en el que conviven varias opciones políticas diferentes. A la necesidad normal a cualquier tipo de gobierno, se le une en este caso, la derivada de su naturaleza heterogénea.

Conscientes de la relevancia de la materia y de la especial dificultad en marcos plurales de composición, la regulación fue abordada por los miembros de la coalición granadina desde su nacimiento. Tanto en el primer organigrama municipal como en el surgido tras la remodelación de junio de 2000 se contempla la figura de un munícipe delegado de «comunicación», más en concreto, de «comunicación externa y relaciones con los medios de comunicación», y de un Gabinete de Prensa y Comunicación bajo su dirección. Sin dejar de ser conscientes del papel central del Alcalde en la representación externa del ayuntamiento, la presencia de un responsable político encargado de planificar, ordenar y dirigir la política comunicativa del gobierno municipal viene a reforzar esta relevante parcela de la gobernación.

No obstante, ha sido el funcionamiento diario de estos dos órganos lo que ha ido perfilando definitivamente las normas de funcionamiento interno. En concreto, en abril de 2000, desde la concejalía responsable y desde el gabinete de prensa y comunicación se propusieron, acordándose más tarde por todos los grupos, la sistematización de comparecencias públicas de los ediles, esencial esquema para configurar una adecuada política de comunicación y relación con los medios. Este diseño contiene toda una metodología de trabajo político de comunicación, con el prioritario objetivo de conseguir una imagen de homogeneidad y unidad de gobierno hacia el exterior. En él se establece la necesidad de fijar horarios de comparecencias para generar hábito en los propios concejales que las convocan y, sobre todo, provocar este mismo hábito en los profesionales receptores directos de estas informaciones. Para ello se establecen tres horarios diarios que van de lunes a viernes. Tan sólo en casos extraordinarios se considera la posibilidad de alterar el calendario previsto. Estos horarios, según se concreta en la propuesta de sistematización son los siguientes:

- Turno 1.º (11:00 h.): ordinario y habitual.
- Turno 2.º (11:30 h.): de refuerzo, cuando haya más de una comparecencia.
- Turno 3.º (12: h.): reservado preferentemente para el Alcalde.

Junto a los días y horas de las comparecencias, el documento de sistematización prevé también la solicitud anticipada de las comparecencias que pretendan llevar a cabo cada uno de las áreas municipales. Para ello habrán de enviar una solicitud de día y hora, según un modelo predeterminado<sup>14</sup>, y deberán hacerlo la semana anterior a la prevista para comparecer, a ser posible antes del viernes.

En la reunión semanal de los viernes del Equipo de Gobierno, todos los concejales miembros habrán de informar de las peticiones de comparecencias que han previsto realizar la semana siguiente y, al mismo tiempo, se procederá a una ordenación de las mismas. En cualquier caso, la ordenación deberá tener en cuenta tres tipos de criterios:

- 1.º No-acumulación de comparecencias, frente a días de vacío.
- 2.º Adecuada sucesión e inserción de los temas.
- 3.º El mejor encaje de las comparecencias extraordinarias y urgentes.

Frente a la demostración de rigor y orden que suponen cada una de las previsiones a las que nos hemos referido, en un cuarto punto de la propuesta de sistematización, se prevén situaciones extraordinarias y fórmulas distintas de contactar con los medios, para casos igualmente extraordinarios, o asuntos de actualidad que requieren la presencia de una opinión municipal. Así, en estos supuestos, se deja abierta la puerta a un procedimiento no reglado pero que, pese a todo, debe respetar el principio de publicidad previa en el seno del gobierno, y la puesta en conocimiento de los asuntos y las motivaciones por el Jefe del Gabinete y por el Corporativo responsable del mismo.

## 8. Balance de un gobierno municipal de coalición

Para afrontar un juicio equilibrado sobre los efectos de una coalición, son muchos los

elementos en los que podemos fijarnos: volumen normativo y de gestión política; capacidad de gestión presupuestaria; nivel de cumplimiento del programa; efectos políticos de sus actuaciones; recepción y grado de aceptación por parte de la ciudadanía, etc. Aunque brevemente, nos ocuparemos de algunos de ellos a continuación.

### 8.1. Volumen normativo y de gestión

A lo largo de los dos años transcurridos desde que se constituyera el gobierno de coalición en el Ayuntamiento de Granada, se han celebrado un total de 28 plenos en los que se han tratado, resolviéndose, más de 1.965 asuntos diferentes relativos tanto a gestión municipal ordinaria como a temas de vital interés político.

Junto a las reuniones de Pleno, se han celebrado también más de 101 comisiones de gobierno en las que se han aprobado, tras su discusión, unos 15.630 asuntos diversos. Ambas cifras arrojan un panorama de normalidad institucional, lejos de la imagen de parálisis y riesgos de ingobernabilidad tradicionalmente atribuibles a los gobiernos de coalición.

### 8.2. Gestión presupuestaria

La mayoría de gobierno garantizada por el apoyo de los tres partidos ha propiciado la aprobación sin rémoras de dos presupuestos que se han caracterizado por un incremento de los volúmenes de inversión: (Gráfico 1).

El gobierno de coalición ha mantenido en los mismos niveles anteriores el nivel de ejecución porcentual de los gastos. Así, para el presupuesto de 1999 podemos hablar de un 100% de ejecución y, a fecha de 1 de octubre de 2000, último ejercicio a liquidar aunque todavía no cerrado, el porcentaje de cumplimiento es de un 86,5%. Estos datos, si los po-

<sup>14</sup> En el modelo-impreso de solicitud de comparecencia se han de precisar, entre otros, los siguientes datos: Nombre del compareciente, cargo que ostenta, área o Concejalía a la que pertenece, espacio físico donde desea llevarla a cabo y, petición detallada relativa a fecha, hora, asunto, breve sinopsis del tema, etc. Junto a la información genérica, en la solicitud habrá de determinarse igualmente si se hará o no uso de documentación de apoyo; si se facilitará o no material complementario y, si se precisa algún tipo de trabajo complementario por parte del Gabinete de Prensa y Comunicación.

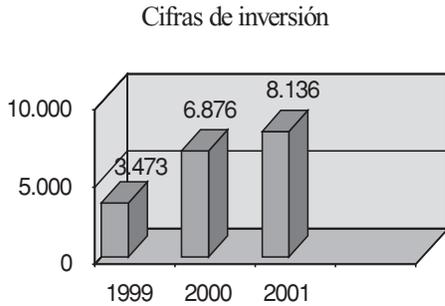


Gráfico 1

nemos en parangón con los referidos a los presupuestos aprobados y liquidados por el anterior equipo de gobierno (86%, 96% y 83,9% respectivamente para 1996, 1997 y 1998), arrojan un balance, todavía poco significativo, pero al menos dentro de la media anterior.

### 8.3. Balance de actuación del gobierno municipal 1999-2001

La doble capacidad de «hacer» y de «resolver», refleja los niveles de gobernabilidad de una institución política, en este caso de un ayuntamiento como el de Granada. El mayor o menor éxito de dicho gobierno se mide en función de los temas que se abordan en su seno, y del acierto en las respuestas que se dan a cada uno de ellos. Esta segunda tarea, en verdad, sólo puede medirse fielmente mediante el análisis de resultados electorales futuros, y los mayores o menores porcentajes que obtengan cada uno de los partidos implicados en el gobierno de coalición.

En cuanto a la primera de las cuestiones, para evaluar el volumen de las temáticas abordadas de la agenda, esto es, el número de asuntos tratados, hemos clasificado por temáticas los principales puntos de la agenda política pactada entre los tres partidos firmantes del acuerdo de gestión. Así, sobre un total de sesenta y cinco asuntos previstos para el total de la legislatura, hasta el momento se han abordado con distinto nivel de detalle y cumplimiento, un total de treinta y uno, lo que supone casi un cuarenta y ocho por ciento del total.

A su vez, de esas treinta y una cuestiones abordadas, veinte lo han sido en materias relativas a competencias gestionadas por el grupo mayoritario, el PSOE, frente a sólo siete atribuibles a áreas del PA y cuatro de IU-LV-CA..

## 9. Conclusiones

La madurez de la democracia española, a la que tantas veces se alude por parte de políticos, académicos y columnistas, expresa, pretendidamente, un sentimiento compartido de normalidad e identidad con respecto a las democracias de nuestro entorno. Como dijera Dahl, el reconocimiento de libertades, la elección democrática de instituciones representativas, el normal funcionamiento de un sistema de partidos, y otros tantos rasgos característicos, avalan dicho sentimiento (Dahl, 1999: 27). Es por ello, por lo que llama poderosamente la atención que un instrumento como el de la coalición política, tan empleado en otros países democráticos, aún siga despertando en España tanto recelo y desconfianza. Todavía se piensa por gran parte de los ciudadanos y por muchos políticos—sobre todo por aquellos que no han podido beneficiarse de su uso o han salido perjudicados— que las coaliciones desnaturalizan el normal funcionamiento del sistema electoral, cuando no, que desvirtúan el parecer de los electores en aras de intereses exclusivos de partido.

En este artículo, nos hemos detenido en el ámbito municipal, y más en concreto, en el estudio de un caso específico, el del gobierno de coalición del Ayuntamiento de Granada, para comprobar la veracidad de algunas de las acusaciones frecuentes que se han vertido sobre las coaliciones políticas, así como para reafirmar que su existencia y, fundamentalmente, su estabilidad es, sobre todo, sinónimo de buen gobierno. La mayor parte de los interrogantes que nos planteábamos al principio, relativos a los elementos identificadores de la estabilidad de una coalición entendida como calidad-gobernabilidad de la misma, han sido analizados en el artículo.

Creemos estar en disposición de afirmar que, al menos en nuestro caso, con todas las limitaciones que ello conlleva, muy pocas de las reticencias hacia el modelo coalicional estarían

justificadas a tenor de los datos reales y de la práctica común. Del análisis de lo acontecido en el gobierno municipal de Granada podemos concluir que la coalición es un medio, al menos tan «estable» como lo puede ser un gobierno mayoritario de un solo partido; al tiempo que puede comprobarse que la longevidad del mismo sólo es posible de acuerdo con los criterios de calidad de gobierno que identifican la particular concepción de la estabilidad que hemos venido defendiendo.

En conclusión, a favor de las coaliciones de gobierno municipal, en general, y de la suscrita en el Ayuntamiento de Granada, en particular, caben esgrimir y presentar algunos de los siguientes argumentos y reflexiones:

a) Cuando el tipo de coalición es mínima mayoritaria, y existe un partido con capacidad de «chantaje» por lo decisivo de sus votos, no es necesaria la existencia de una desproporción referente al volumen de créditos asignados a sus áreas de competencia.

b) Una coalición municipal no tiene que revertir en un incremento desproporcionado de los créditos presupuestarios.

c) Los partidos que forman la coalición están obligados a pactar una agenda de actuación común, que supone una síntesis en la que tienen cabida propuestas más plurales y representativas de la mayoría del electorado; las insatisfacciones parciales se ven compensadas con la participación en el gobierno y la posibilidad de adoptar y poner en marcha algunas de las políticas propias de cada formación.

d) La capacidad de elaboración y aprobación normativa de un gobierno de coalición no se ve resentida con respecto a un gobierno mayoritario de un solo partido. Tanto los asuntos de gestión diaria como las iniciativas políticas novedosas mantienen unos volúmenes similares.

e) La coalición política entre partidos diferentes obliga a todos ellos a mantener un diálogo constante, práctica deseable para el fortalecimiento del sistema democrático.

f) Debido a la necesidad de presentarse ante la ciudadanía como un gobierno estable, eficaz y eficiente, la fórmula coalicional obliga a los partidos a sistematizar el funcionamiento interno de la coalición. Surgen así formas de relación que contribuyen al nacimiento de una nueva práctica democrática, más compleja pero también más deseable.

g) La necesidad que tienen cada uno de los partidos coaligados de fortalecer sus propias parcelas en un intento por justificar su presencia y por proyectar una mejora de sus expectativas electorales, trae consigo el incremento de la iniciativa política.

Junto a las ventajas de la fórmula coalicional se han detectado, fundamentalmente, dos caracteres negativos:

a) Las soluciones consensuales a las que está obligado todo gobierno de coalición implican correr el riesgo de que, a veces, muchas decisiones precisas dejen de tomarse, y otras, que éstas se adopten desnaturalizadas o de forma incompleta.

b) En ocasiones, se sustituye la flexibilidad interna por una patente rigidez de los procedimientos, en tanto que la evitación del conflicto interno es una de las mayores preocupaciones; evidentemente, una mayor cohesión precisa de una menor fluidez en la gestión particular.

Si medimos la calidad de un gobierno, no sólo por su duración ni por la facilidad que tiene en aprobar políticas, sino también por el grado de consenso que genera y por el fortalecimiento de las prácticas democráticas, hemos de concluir que un gobierno de coalición es deseable tanto o más que un gobierno mayoritario de un solo partido. Por tanto, una coalición puede ser, además de una forma legal de conformar un gobierno, una fórmula adecuada, legítima y deseable de gobernabilidad política, en nuestro caso, municipal.

## 10. Bibliografía

AXELROD, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.

DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Barcelona, Taurus.

- DELGADO, S. (2001): «Programa electoral», en MOLINA, I y DELGADO, S.: *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- KELLEY, E.W. (1968): «Techniques of Studying Coalition Formation» en *Midwest Journal of Political Science* 12/1968.
- KOOIMAN, J. (ed.), (1994): *Modern Governance*, Londres, Sage.
- LAVER, M., SHEPSON, K.A.: «Government coalitions and Intraparty Politics» en *British Journal of Political Science*, 20/1990) b.
- MATAS, J. (2000): «Introducción», en MATAS, J. (Ed.): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, ICPS, 7-20.
- ROBLES EGEA, A. (2000): «El estudio de las coaliciones políticas», en MATAS, J. (Ed.): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, ICPS, 23.
- ROBLES, A. (1999): «Coaliciones políticas y sistema democrático», *Revista de Estudios Políticos*, 105, 279-294.