COMUNICACIÓN

JOAN RIDAO (ED.)

COMUNICACIÓN POLÍTICA

Y GOBIERNO DE COALICIÓN



EDITORIAL UOC

Comunicación política y gobierno de coalición

Joan Ridao (Ed.)

EDITORIAL UOC

Director de la colección Manuales (Comunicación): Lluís Pastor

Diseño de la colección: Editorial UOC

Diseño de la cubierta: Natàlia Serrano

Primera edición en lengua castellana: febrero 2016
Primera edición digital: marzo 2016

© Joan Ridao (ed.), Josep M. Reniu, Jordi Matas, Toni Aira, Pau Canaleta, Aleix Cuberas, Marc Rius, Sandra Oriol, Jesús Palomar, Albert Sàez, Xabier Barandiaran, Xavier Peytibi, Edgar Rovira, Enric Marín, del texto

© Editorial UOC (Oberta UOC Publishing, SL), de esta edición, 2016
Rambla del Poblenou 156, 08018 Barcelona
http://www.editorialuoc.com

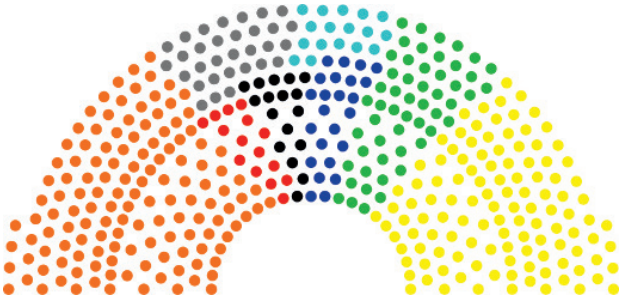
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL
Maquetación: Fotocomposición Gama, S.L.

ISBN: 978-84-9116-167-7

La UOC queda facultada expresamente por el/la autor/a para digitalizar y publicar la Obra en un repositorio en línea que será accesible al público bajo licencias Creative Commons, incluyendo la licencia ReconocimientoNoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND), v.4.0 Internacional (jurisdicción internacional), que permitirá copiar, distribuir y transmitir públicamente la Obra siempre citando la autoría y la fuente, sin hacer un uso comercial y sin hacer obra derivada. Si la Obra es transformada, la obra generada estará sometida a una licencia Creative Commons similar o compatible con la licencia mencionada.

Este libro es parte de los trabajos vinculados al proyecto de investigación (ref. CSO2013-42262-P) «¿Merece la pena pactar? Determinantes, rendimientos y estrategias multinivel de los acuerdos de coalición autonómicos en perspectiva comparada», liderado por el Dr. Josep M. Reniu (UB).

Observatorio de los Gobiernos de Coalición (OGC)



Capítulo VIII

La praxis de la comunicación política en los gobiernos de coalición

Joan Ridao, Xabier Barandiaran, Xavier Peytibi y Edgar Rovira

1. Cataluña[1]

1.1. Caracterización general de los gobiernos de coalición (1980-2015)

Si hubiera que establecer una taxonomía de los gobiernos de coalición en Cataluña desde el advenimiento de la autonomía, podría decirse que los ha habido de dos tipos, atendiendo al número de partidos integrantes: bipartitos (ocho) y tripartitos (tres). Los primeros, fruto de la coalición electoral CiU, integrada por Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC), luego federación de partidos (2011). Entre los primeros, figuran los gobiernos Pujol I (1980-1984), Pujol III (1987-1991), Pujol IV (1991-1995), Pujol V (1995-1999), Pujol VI (1999-2003), Mas I (2010-2012) y Mas II (2012-2015). Entre los segundos, el gobierno Pujol II (CDC, UDC y Esquerra Republicana de Catalunya –ERC–)

1 El autor quiere agradecer la colaboración y las destacadas aportaciones para la realización de este capítulo a Toni Aira, Toni Bolaño, Jesús Conte, Jordi Cuminal, Carles Duarte, Esther Domingo, Jordi Fortuny, David Madí, Enric Marín, Pere Martí, Aurora Masip, Jordi Matas, Jordi Menéndez, Jordi Mercader, Carles Mundó, Joaquim Nadal, Felip Puig, Ramon Pedrós, Santiago Ramentol, Gemma Ribas, Albert Sáez, Miquel Sellarès, Joaquim Triadú y Joan Manuel Tresserras.

(1984-1987)[2] y los gobiernos de Maragall y Montilla (PSC-CpC –Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi–), ERC e ICV-EUiA (Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa) (2003-2006 y 2006-2010, respectivamente).

Por otro lado, la mejor doctrina ha coincidido en que los gobiernos bipartitos catalanes han evidenciado un funcionamiento más estable que los tripartitos (excepción hecha del período 1984-1987, debido al rol testimonial de ERC en el gobierno Pujol II, donde CiU gozaba de la mayoría absoluta), lo cual confirma, una vez más, las teorías que, en el marco del estudio coalicional, sostienen la influencia que sobre la estabilidad de los gobiernos multipartitos tiene el consenso *a limine* entre futuros socios acerca sobre todo del programa de gobierno y de la distribución del poder. En ese sentido, parece indudable que la inveterada tradición de acuerdos entre CDC y UDC, que han renovado sucesivamente sus acuerdos electorales desde 1979, pese a las vicisitudes por las ha pasado su relación, ha favorecido la estabilidad de los gobiernos compartidos, en contraste con los gobiernos catalanistas y de izquierdas de Maragall (2003) y Montilla (2010), pese a la experiencia previa de pactos progresistas en la arena local y a la posición centrada –y el rol amortiguador– ejercido por el PSC como fuerza mayoritaria (Matas y Ridao, 2014, pág. 222).[3]

2 Los republicanos, después de un intenso debate interno, accedieron a incorporarse al Gobierno a cambio de una vaga promesa de reforma del Estatuto de autonomía, como ya había sucedido en 1980. Joan Hortalà i Arau fue nombrado consejero de Industria y Energía.

3 Como se observa en la gran mayoría de los gobiernos de coalición europeos (Colliard, 1981, pág. 135), en Cataluña han proliferado los gobiernos de coalición bipartitos, que, como advierten las *policy seeking theories* y las *office seeking theories* (Riker, 1962; Riker y Ordeshook, 1973; Gamson, 1961; Axelrod, 1970; Leiserson, 1976), son los que tienen más ventajas para el funcionamiento de la coalición y los que generan mayor estabilidad y los más frecuentes en Europa (Matas y Ridao, 2014, pág. 211).

En cuanto al equilibrio de fuerzas interno, cabe señalar que todos los gobiernos de coalición han presentado una clara descompensación, partiendo del número de diputados de cada uno de los partidos integrantes. En efecto, en todos ellos una única fuerza política, ya sea CDC o PSC (PSC-CpC en 2003), aportó un porcentaje más elevado de escaños, lo que condicionó la repartición de las distintas parcelas de poder. En concreto, por lo que a los gobiernos de CiU se refiere, el predominio de CDC fue siempre muy notable, debido a que sus acuerdos entre 1980 y 2001 se enmarcaron en el protocolo fundacional de la coalición electoral CDC-UDC, que reservaba el 75 % de la representación a la primera y el 25 % a la segunda; y, a partir de marzo de 2001, una vez federados ambos partidos, mediante el protocolo de bases de la Federación CiU, donde el reparto otorgó el 60 % de los cargos a CDC, el 20 % a UDC y el 20 % a la propia federación (Matas, 1995).[4] Por su parte, los gobiernos tripartitos

4 «Convergència i Unió (CiU) es una alianza entre partidos constituida el 19 de septiembre de 1978 a partir de un acuerdo entre Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), un partido nacionalista catalán fundado en 1974 bajo el liderazgo de Jordi Pujol y de Unió Democràtica de Catalunya (UDC), un partido demócrata-cristiano y nacionalista catalán fundado en 1931. Pero CiU no es la primera colaboración entre estas dos formaciones […]. De hecho, la propia UDC participa en 1974 en la fundación de CDC. La confluencia del núcleo humano liderado por Pujol y de la formación demócrata-cristiana, aunque nunca fue el objetivo ni se manifestó ni explícita ni implícitamente, supuso la confluencia de las dos principales formas organizativas que había generado el catalanismo de raíz cristiana después de la guerra civil» (Barrio, 2007, pág. 65). El primer documento que formalizó esa cuota fue el fundacional de la coalición electoral CiU (septiembre de 1978) y solo se refiere a ella para el nombramiento de los miembros de los comités locales de coordinación (base primera) y para la distribución de candidatos en las listas electorales (base quinta). El origen de esta cuota, que se aplicó durante más de veinte años, se remonta a los resultados que CDC y UDC obtuvieron por separado en las elecciones legislativas de 1977 y, por lo tanto, sin que hubiera previsión de aplicarla en otros ámbitos, como el gubernamental, distintos a los fijados en las bases del documento fundacional. No obstante, la cuota del 75 % - 25 %, como se verá, se aplicó de manera casi inalterable para la

(Maragall y Montilla) también presentaron desequilibrios, sin significativas variaciones entre uno y otro. Así, la cabeza de la coalición la ocupó el PSC, con más de la mitad de los escaños (el 57 % de los escaños en la etapa de gobierno Maragall y el 53 % en la de Montilla), mientras que ERC mantuvo una presencia estable (30 % y 31 %, respectivamente) e ICV-EUiA pasó del 12 % en el primer gobierno al 17 % en el segundo (Matas, 1995; Matas y Ridao, 2014, pág. 211).

Por lo que a la fuerza parlamentaria del gobierno se refiere, solo los gobiernos Maragall y Montilla sumaron la mayoría absoluta de los diputados. Por el contrario, los gobiernos Pujol I, Pujol VI, Mas I y Mas II necesitaron de apoyos externos, en forma de periódicos acuerdos parlamentarios, ya fuera con la extinta UCD (Unión de Centro Democrático-Centristes de Catalunya) (1980-1984); ERC (1980-1984; 2012-2015) o Partit Popular de Catalunya (PPC) (1999-2003; 2010-2012).

Desde la perspectiva ideológica, puede afirmarse que los gobiernos de coalición integrados por CiU presentaron un considerable nivel de homogeneidad (ante las periódicas desavenencias a las que ya nos hemos referido), a diferencia de los gobiernos tripartitos de Maragall y Montilla, cuyos integrantes, pese a ubicarse en la izquierda ideológica, mantenían visiones distintas en el eje identitario, y especialmente en el tramo final del gobierno de Maragall y durante todo el gobierno de Montilla, debido a la negociación nada pacífica del Estatuto de autonomía con el Gobierno central presidido por el socialista José Luis Rodríguez Zapatero, que experimentó notables cambios sobre el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña, y a su posterior desarrollo,

distribución del número de consejerías entre CDC y UDC, y su interpretación ha sido motivo de fricciones entre ambas formaciones políticas (Matas, 1994).

teniendo en cuenta la impugnación *in extenso* de que fue objeto por el Partido Popular (PP).

En íntima conexión con esta cuestión,[5] debe señalarse que todos los gobiernos de CiU estuvieron formados por partidos de ámbito no estatal (CDC y UDC), también el fugaz tripartito con ERC (1984-1987). No así los tripartitos de Maragall y Montilla, de naturaleza mixta, puesto que el PSC, no obstante gozar de personalidad jurídica propia, mantenía un vínculo cuasifederal con el PSOE, hasta el punto de concurrir electoralmente bajo la denominación PSC-PSOE e integrarse en sus órganos de dirección. Por su parte, ICV mantuvo diferentes acuerdos electorales y poselectorales con Izquierda Unida (IU), especialmente en las elecciones generales y europeas, y, en el caso de Cataluña, concurrió en coalición con EUiA, partido federado con IU a nivel estatal.

Finalmente, en términos de longevidad, aunque, como es lógico, ese parámetro constituya un indicador meramente cuantitativo,[6] cabe reseñar que los gobiernos de CiU presididos por Jordi Pujol (1980-2003) tendieron a agotar el mandato, pese a algunos avances electorales de carácter «técnico» (en realidad, debidos al cálculo electoral consistente en evitar la coincidencia con otros procesos electorales). Por el contrario, el gobierno de Mas I (2010-2012) se disolvió a media legislatura, pero no a causa de ninguna crisis entre los coaligados, sino a la búsqueda de una

5 Está demostrado empíricamente que los partidos que tienen un ámbito organizativo inferior al estatal suelen eludir las eventuales presiones de estructuras partidistas superiores a la hora de formar determinadas coaliciones de gobierno, mientras que los partidos de ámbito estatal pueden estar sujetos a una disciplina orgánica en la formación de gobiernos subestatales (Mellor y Pijnenburg, 1989).

6 Véanse Blondel (1968 y 1980), De Swaan (1973), Taylor y Laver (1973), Laver (1974), Dodd (1976), Warwick (1979), Cioffi-Revilla (1984), Strom (1985), Browne y Gleiber (1986, pág. 299) y Deschouwer (1994).

mayoría parlamentaria después del éxito de convocatoria de la Diada de 2012 y el fracaso de las negociaciones sobre el Pacto Fiscal con el Gobierno central del PP. La crisis entre socios, por el contrario, sí aconteció durante el gobierno de Maragall, debido a las desavenencias surgidas con ERC a raíz de la aprobación del nuevo Estatuto de autonomía (2006) (Ridao, 2006, pág. 337). Esta crisis se saldó con la salida de ERC del Ejecutivo y la continuidad de este hasta su fin por parte de PSC-CpC y ICV-EUiA. A su vez, el gobierno de Mas II (2012-2015) cesó un año antes de finalizar la legislatura debido al compromiso de trasmutar las elecciones autonómicas en una suerte de «plebiscito» sobre la independencia de Cataluña, ante la ausencia de acuerdo con el Gobierno español para la convocatoria legal y acordada de una consulta popular sobre el futuro político de esa comunidad. Por el contrario, el gobierno tripartito encabezado por José Montilla agotó su mandato.

En cuanto a la distribución del poder político entre los partidos aliados, tenemos que en los gobiernos de CiU del período 1980-2003 (a excepción del trienio 1984-1987),[7] formados por CDC y UDC y presididos por Jordi Pujol, esta se realizó a partir de la ya expresada cuota del 75 % (CDC)-UDC (25 %) (Matas, 1995).[8] Durante esta dilatada etapa, la constante fue que UDC

7 Fue la etapa en la que ERC formó parte del gobierno, desde las elecciones de abril de 1984 hasta febrero de 1987, en que esta formación dirigió la Consejería de Industria y Energía (el 9 % de las carteras con el 6,5 % de los diputados). Dicha sobrerrepresentación, más evidente si se tiene en cuenta que CDC y UDC tenían la mayoría absoluta de los diputados, eso sí, se vio compensada por el hecho de que la consejería en cuestión era de las menos importantes y manejaba un presupuesto inferior al 1 %.

8 Efectivamente, a pesar de utilizar un criterio numérico diáfano y supuestamente aplicable en muchos ámbitos de distribución de parcelas de poder entre ambos partidos, su aplicación ocasionó numerosos conflictos. La visión de CDC era que la aplicación fiel de la cuota significaba sobrevalorar el peso real del

dirigiera tres consejerías y CDC el resto, a excepción del período que va de finales de 2001 a finales de 2003, en que Unió dirigió cuatro. Así, durante la mayor parte del tiempo, UDC estuvo infrarrepresentada en la distribución de consejerías (Matas, 2000, pág. 111). Ese desequilibrio fue más patente si cabe si se tiene en cuenta la calidad de las consejerías asignadas: los departamentos más importantes (Presidencia, Economía y Finanzas, Sanidad o Política Territorial y Obras Públicas) siempre fueron dirigidos por CDC. Y si se analiza la distribución del presupuesto, puede concluirse igualmente una clara postergación del partido democristiano.[9]

Durante los gobiernos de Mas I y Mas II, la distribución continuó ajustándose a la clásica proporción 75 % - 25 %, al margen de los acuerdos federativos de 2001. En cuanto al primero de ellos (Mas I), hay que tener presente que algunos de los consejeros no estaban siquiera afiliados a CDC, UDC o la Federación CiU, si bien su presencia en el Ejecutivo se debió a la propuesta de uno de los dos partidos.[10] Llevado el análisis a

partido democratacristiano, mientras que Unió consideraba que su aplicación era muy restrictiva (solo en algunos ámbitos) y que a menudo obtenía un porcentaje del poder por debajo del 25 % (como, por ejemplo, en la gestión presupuestaria, en la distribución de altos cargos de la Administración, en las diputaciones, en los consejos comarcales, en el número de concejales, etc.).

9 Durante la primera legislatura (1980-1984) Unió gestionó menos del 3 % del presupuesto destinado a las consejerías, desde 1984 hasta 1996 pasó a gestionar casi un 5 % y a partir de 1996, cuando UDC asumió la Consejería de Enseñanza, llegó a administrar entre el 28 % y el 30 % del presupuesto. Pero tres años más tarde, cuando después de las elecciones de 1999 Unió dejó la Consejería de Enseñanza y pasó a liderar la de Gobernación, el porcentaje de presupuesto gestionado por UDC descendió al 8 %, que es lo que aproximadamente gestionó entre 1999 y 2003.

10 Así, los titulares de Salud (Boi Ruiz), Cultura (Ferran Mascarell) y Empresa y Empleo (Francesc Xavier Mena) fueron designados a instancias de CDC, mientras que la consejera de Justicia (Pilar Fernández Bozal) lo fue a propuesta de UDC. Por tanto, los nuevos porcentajes fijados en el protocolo de bases de

la esfera cualitativa, puede decirse que durante el gobierno de Mas I, UDC asumió importantes carteras como Gobernación y Relaciones Institucionales; Justicia; y Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. En el gobierno de Mas II, los democristianos pasaron a dirigir las mismas carteras, permutando el Departamento de Justicia por el de Interior. Además, ocuparon la vicepresidencia del gobierno (Joana Ortega), un hecho de por sí relevante habida cuenta del haz de funciones aparejadas a dicha responsabilidad, además de la visibilidad conferida al cargo en cuanto que número dos *de lege* del Ejecutivo (Matas y Ridao, 2014, pág. 220). Por lo demás, tanto en el gobierno de Mas I como en el de Mas II, la distribución de la influencia partidista tuvo un carácter transversal: altos cargos de los dos partidos se ubicaron en distintos departamentos, para evitar extremar la compartimentación propia de la etapa pujolista. La consecuencia es que UDC logró penetrar en ámbitos sectoriales que difícilmente hubiera controlado en caso de aplicarse un parámetro de reparto vertical *stricto sensu* (Matas y Ridao, 2014, pág. 223).

En el caso de los gobiernos de Maragall y Montilla, el reparto de carteras se realizó recurriendo, con leves oscilaciones, al canon de estricta proporcionalidad presente en los gobiernos de coalición poselectorales europeos. Así, el PSC, que siempre aportó algo más de la mitad de los diputados (hasta el 57 % en el gobierno de Maragall y el 53 % en el gobierno de Montilla), estuvo infrarrepresentado en la distribución de consejerías (significativamente en el gobierno de Maragall: entre un 4 % y un 6 % menos). Mientras que ERC estuvo sobrerrepresentada (más

la Federación no fueron utilizados para distribuir las parcelas de poder en esta nueva etapa (Matas y Ridao, 2014, pág. 224).

de un 6 % en el primer tripartito, y casi un 6 % en el segundo), e ICV-EUiA se mantuvo en la proporción con una desviación máxima de un 2,8 %.

No obstante, si acudimos a criterios cualitativos, debemos consignar que el PSC se adjudicó la presidencia de la Generalitat en todas las ocasiones y además asumió consejerías de relevancia en ambos gobiernos (Economía y Finanzas, Salud, Política Territorial y Obras Públicas). ERC, como segundo partido y clave para decantar mayorías parlamentarias, se hizo cargo de la *Conselleria en Cap* (Maragall) y de la vicepresidencia (Montilla). Por su parte, ICV-EUiA llegó a asumir el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación durante el gobierno de Montilla (Ridao, 2006, pág. 239; Matas y Ridao, 2014, págs. 220 y 238).

2. Los gobiernos de CiU

2.1. Aspectos comunicativos del período 1980-2003 (Jordi Pujol)

Uno de los objetivos primordiales de Jordi Pujol al iniciar su singladura como presidente de la Generalitat (1980) fue la creación de un sistema comunicativo catalán, compuesto por medios esencialmente autóctonos, arraigados al territorio y que emitieran preferentemente en lengua catalana.[11] El propósito

11 Es lo que se ha denominado «espacio catalán de comunicación», que para algunos autores (Moragas, 1988; Corbella, 1995) comprende estrictamente el territorio del Principado de Cataluña y para otros (Gifreu y Corominas, 1991; Cardús, 1998) abarca los diferentes territorios peninsulares de lengua catalana.

era disponer de un complejo lo más ampliamente dimensionado posible para competir con éxito con la oferta de medios públicos y privados procedentes de fuera de Cataluña y de expresión mayoritariamente castellana.[12] Se trataba de un terreno sobre el que todo estaba por hacer al acceder al poder, y de aguas no poco procelosas, puesto que en el sistema comunicacional vigente hasta entonces convivían los medios supervivientes de la etapa franquista, que competían con empresas emergentes pero todavía muy jóvenes, lo cual conformaba un paisaje heterogéneo de iniciativas públicas y privadas tanto en el ámbito general como en el local.

Por otra parte, es indiscutible que Jordi Pujol fue durante años «el líder carismático idóneo para llevar a cabo una política decididamente proteccionista de la cultura y la lengua catalanas», para lo que mantuvo una muy estrecha relación con distintos actores mediáticos catalanes. Este hecho le llevó, en ocasiones, a ejercer el control o incluso cierta injerencia ideológica en algunos medios afines, lo que dio como resultado «unos medios dóciles y acríticos frente al Gobierno de la Generalitat» (Jones, 2007, págs. 499-524). Con todo, para Pujol y sus gabinetes la comunicación de masas constituyó ante todo una herramienta fundamental en el proceso de «[re]construcción nacional» que se deseaba llevar a cabo desde la Generalitat, por lo que el interés del *president* Pujol

Existe una prolija bibliografía al respecto, que ha dado forma a lo que se ha denominado académicamente «Escuela Catalana de Comunicación» (Checa, 2002). Otros autores significativos, cuya producción se ha centrado en algunos medios específicos como la prensa son Salvador Cardús, Josep Maria Figueres, Josep Lluís Gómez Mompart, Amparo Moreno, Joan Manuel Tresserras o Enric Marín, la radio (Josep M. Martí y Rosa Franquet), la televisión (Josep M. Baget i Herms, Lluís de Carreras, Bernat López o Imma Tubella) y el cine (Miquel Porter Moix y Esteve Riambau).

12 Véase J. M. Tresserras y E. Marín (2003, págs. 66-85).

trascendía los retos lingüísticos o culturales: aun siendo importante la normalización lingüística (como se refleja en el impulso de una política audiovisual propia, al margen de los operadores privados, y en el diseño de medidas de apoyo a la prensa en catalán basadas en la subvención directa a los editores privados), lo fundamental fueron los objetivos políticos (los medios no solo como instrumento para defender el autogobierno y perpetuar a CiU en el poder sino también para «normalizar» desde el punto de vista nacional a Cataluña, tras cuarenta años de franquismo), sociales (fomentar la cohesión social y el bienestar) y económicos (la industria audiovisual como factor de crecimiento) (Guimerà, 2014).

De ahí que uno de los elementos fundacionales del autogobierno estrenado (Pujol I y II) fue la puesta en marcha de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) (1983), integrada, entre otros medios, por TV3 (Televisió de Catalunya) y Catalunya Ràdio, los cuales, en poco menos de dos décadas, llegaron a desbancar o a disputar, según el momento, el liderazgo en las audiencias a los grandes grupos de comunicación audiovisuales de ámbito estatal. La progresiva ampliación de horizontes de la CCRTV, con la ampliación de canales y frecuencias disponibles, además de los esfuerzos materiales para no quedar postergados de la posibilidad de emitir grandes eventos de masas (sobre todo deportivos) explica, a la larga, las estrecheces económicas sobrevenidas especialmente en los momentos de crisis económica y agudas tensiones de tesorería de la Administración de la Generalitat.

Por su parte, las actuaciones en el ámbito privado se centraron en la creación de la Fundació Catalana de la Comunicació (1981), con el objetivo de unificar los criterios económicos e ideológicos de dos sociedades entonces bajo control de Banca Catalana y del

entorno de CDC (Fomento de la Prensa y Premsa Catalana), y por una nueva empresa creada a partir de las concesiones discrecionales de licencias de radio en 1982: la Cadena 13. Otros proyectos empresariales privados promovidos o subvencionados desde el Gobierno fueron el diario *El Observador* (1990-1993), para contrarrestar la influencia entonces *prosocialista* del diario *La Vanguardia*, y más adelante, nuevas cadenas de radio (Ona Catalana, Radiocat XXI, Ràdio Flaix, Radio Tele Taxi, Onda Rambla) o empresas audiovisuales como Mediapro (Jones, 2007, págs. 509-510).

Precisamente, la política de ayudas oficiales entre 1980-2001 dio lugar a la creación, o al sostén, de diversos medios privados, señaladamente el diario *Avui* y, en determinados períodos, *La Vanguardia*, pese a que este último medio, perteneciente al Grupo Godó, estaba editado en castellano. En realidad, se trata de un caso nada paradójico: las ayudas de los gobiernos de Jordi Pujol a *La Vanguardia*, pese a que este medio se mostró crítico con ellas en muchos momentos, se debió a la deliberada voluntad de CiU de que en Cataluña hubiera empresas mediáticas afines al Ejecutivo, además de mantener la capitalidad y fortaleza de estas frente a las radicadas en Madrid.[13] En ese sentido, cabe destacar que el Grupo Godó resultó particularmente beneficiado en la última etapa de gobernación de Jordi Pujol, coincidiendo con el despliegue de la televisión digital terrestre (TDT) y el impulso de políticas específicas para los medios de proximidad, terreno bas-

13 Estas mismas razones fueron decisivas para coadyuvar a la extensión del Grupo Godó hacia el sector audiovisual, primero RAC 1 y más tarde 8TV, mediante acuerdos y fórmulas de adjudicación de licencias muy propicios en la etapa de gobierno de Artur Mas. También explicarían el apoyo puntual a Antena 3, propiedad de Antonio Asensio, editor también del Grupo Zeta, en la denominada «guerra [por los derechos televisivos] del futbol».

tante desatendido en los primeros años con respecto a la radio y la televisión, al estar abocados la mayoría de los esfuerzos a la consolidación de los medios públicos nacionales.[14]

En último término, diremos que durante sus veintitrés años de gobierno, fue notable la desconfianza de los gobiernos de Pujol hacia los medios de comunicación públicos municipales más importantes (televisión y radios), en su mayoría bajo el control de la izquierda. Pero también la animadversión hacia determinados medios, tanto públicos como privados (de ámbito español o catalán), por el hecho de estar bajo la influencia sobre todo del PSOE (RTVE entre 1982 y 1996 o PRISA) o el PSC (el *Diari de Barcelona* en su etapa en catalán –1987-1994–, el semanario *El Món*, BTV, COM Ràdio, Zeta y *La Vanguardia* en el período felipista –1982-1996–). Pujol no ocultó su mala relación para con los medios editados en Madrid, a los que reprochaba el hecho de aliarse con el gobierno de turno (PSOE o PP) en las polémicas y los conflictos de competencias entre el Estado y la Generalitat.

En el período de gobernación de Jordi Pujol, las diferencias entre CDC y UDC sobre la política comunicativa de los medios públicos dependientes de la Generalitat, y con relación a la política que había que seguir con los medios privados no presenta episodios de confrontación destacados, a diferencia de las etapas

14 El Grupo Godó estuvo a punto de hacerse, en un proceso de renovación de licencias de FM, con el control de dos emisoras de la COPE en Barcelona y Manresa en 1999. La decisión del Gobierno de la Generalitat, sin precedentes en la política radiofónica española, fue frenada por el Tribunal Supremo, pese a que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la había avalado inicialmente. Más tarde, el Gobierno central (PP) modificó la legislación audiovisual para consagrar la automaticidad en la renovación de las concesiones. Por otro lado, Emissions Digitals de Catalunya, cuyo accionista de referencia era el mismo Grupo Godó, obtuvo el 1 de agosto de 2003 la primera licencia de televisión digital terrestre de ámbito catalán. Esta licencia le permitió explotar hasta cuatro programas que integraban el múltiplex que fue sacado a concurso.

Mas I y Mas II, donde, como se dirá, las diferencias sobre el proceso soberanista y la *hoja de ruta sobre la independencia* preconizada por Mas y sus aliados de ERC llevó a UDC a marcar un perfil propio y diferenciado, con la complicidad de algunos medios significados como *La Vanguardia* o *El País*. No obstante, como en todas las épocas, CDC ostentó la hegemonía absoluta en este terreno, como uno de los signos más destacados de su prevalencia en el seno de la coalición.[15]

En el plano organigramático, pueden distinguirse distintas etapas durante la gobernación de Jordi Pujol, si bien, durante la mayor parte de este período, entre 1980 y 2000, pese a las variaciones experimentadas en la estructura comunicativa, puede hablarse de un esquema monista, donde la hegemonía del presidente y de su entorno polarizaban toda la actividad comunicativa del Gobierno, de acuerdo con la preeminencia del cargo derivada

15 No se olvide que «[a]unque [1978] el partido demócrata-cristiano seguía siendo de las pocas formaciones que podían apelar a su pedigrí histórico y de que conservaba intactos sus lazos internacionales [...] había sufrido una seria derrota electoral [*172.000 a las elecciones legislativas de 1977*], su despliegue organizativo se había estancado, se encontraba inmersa en una profunda crisis interna y su situación financiera era muy precaria hasta el punto de suponer una grave amenaza para la continuidad del partido. En estas circunstancias el intercambio era profundamente desigual» (Barrio, 2004, pág. 217) (La cursiva es nuestra). Por otra parte, «[l]os diversos recursos escogidos para determinar el grado de desigualdad ponen de manifiesto, sin lugar a dudas, la superioridad de CDC respecto UDC prácticamente en todos los ámbitos. En cuanto al tamaño, su dimensión electoral y parlamentaria es ampliamente superior a la de Unió, su implantación electoral es más grande y está más uniformemente distribuida, tiene un número mucho más elevado de militantes y ha conseguido un despliegue organizativo más grande y más homogéneo. Con relación a su utilidad socio-política, Convergencia impulsa y controla un grupo parlamentario en el Congreso, participa directamente en la redacción de la Constitución, es miembro del gobierno provisional de la Generalitat y tiene un papel muy destacado en el proceso de elaboración del Estatuto de autonomía, mientras que Unió, con tan solo un diputado, ya no tiene la fuerza política y la proyección que tenía antes de las elecciones. Y por lo que respecta a la estructura las diferencias también son mayores» (Barrio, 2007, pág. 137).

de su singular posición estatutaria (véanse el artículo 36 y resto del capítulo II EAC 1979) pero también de las previsiones de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat (título II, artículos 48-64), que le proporcionaron todavía más, si cabe, un «protagonismo político y personal claro en el funcionamiento cotidiano de la acción política del Gobierno y de la Administración» (Matas, 2014, pág. 20).

En una primera etapa, coincidiendo con el gobierno de Pujol I,[16] el Gabinete de Medios de Comunicación dependió orgánica y funcionalmente de la Consejería Adjunta a la Presidencia (8/05/1980-17/05/1984),[17] de la que fue titular el histórico dirigente de UDC, Miquel Coll i Alentorn.[18] Las relaciones con los medios de comunicación en el ámbito empresarial estaban

16 El gobierno de Pujol I se mantuvo en su inicial configuración hasta agosto de 1982 cuando Macià Alavedra, portavoz de CiU en el Parlament, sustituyó a Vidal i Gayolà al frente de la Consejería de Gobernación y Agustí Bassols relevó a De Gispert en Justicia.

17 Creada con motivo de la creación del primer gobierno de Pujol I (técnicamente una reestructuración del Gobierno de la Generalitat Provisional de Josep Tarradellas, que pasó de ocho a trece carteras), después de las primeras elecciones autonómicas (Decreto 1/1980, de 8 de mayo). Dicha consejería, surgió en primera instancia para resituar a Coll i Alentorn, número dos en la lista de CiU y candidato a la presidencia del Parlament que finalmente ocupó Heribert Barrera (ERC) a consecuencia del pacto de investidura. Sin embargo, también sirvió para visibilizar un cierto nivel de bicefalia CDC-UDC en el seno del Ejecutivo. Fue suprimida tras las segundas elecciones autonómicas, mediante el Decreto 159/1984, de 19 de junio. Hay que hacer constar igualmente que hasta la aprobación de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalitat (artículo 9.1) no se tasó el número y la denominación de los distintos departamentos. Ulteriormente, una nueva reforma acaecida en el artículo 23.2 de la Ley 13/2008, de 22 de octubre de 2008 (DOGC núm. 5256, de 12 de noviembre de 2008) eliminó esa facultad a cambio de la obligación del presidente de informar al Parlamento.

18 Con todo, hay que tener en cuenta que: «CDC es un partido cohesionado internamente y con un líder indiscutible mientras que Unió es una formación dividida y sin una cabeza visible» (BARRIO, 2004: 137).

residenciadas, sin embargo, en la Consejería de Cultura y Medios de Comunicación, de la que era titular Max Cahner (primero independiente y más tarde militante de CDC).[19] Dicha estructura, no obstante, tenía un carácter puramente formal puesto que, en realidad, durante un dilatado período, que alcanza hasta el año 1996, en que fue creado el Departamento de la Presidencia,[20] el citado gabinete se hallaba directamente bajo el poder de dirección del presidente, con quien sus distintos responsables despachaban frecuentemente, dependiendo directamente de la Secretaría General de la Presidencia (en manos de los *hombres fuertes* del Gobierno: primero Lluís Prenafeta y luego Joaquim Pujol i Figa, primo carnal del presidente y responsable del diseño de un esquema de relaciones más estructurado con los grupos de comunicación), responsable de la política comunicativa del Gobierno y de la relación, a todo nivel, con los medios de comunicación.[21]

Esto fue así hasta que Joaquim Triadú se incorporó, procedente de la Secretaría General del Departamento de Cultura (nombrado en 1990), como secretario general de Comunicación y Estudios del Departamento de la Presidencia (1994). Al poco tiempo, coincidiendo con el nombramiento de este como secretario general de Presidencia (1996), en sustitución de Joaquim

19 El Departamento de Cultura y Medios de Comunicación fue creado mediante el Decreto 1/1980, de 8 de mayo (Max Cahner), y reformado para eliminar toda referencia a los medios de comunicación, con lo que se visibilizaba un cambio de adscripción orgánica, mediante el Decreto 217/1982, de 21 de julio. En el gobierno de Pujol II, el titular de dicho departamento fue Joan Rigol (UDC), que no llegó a recuperar ninguna atribución sobre ese ámbito residenciada en la Secretaría de la Presidencia.

20 Decreto 3/1996, de 11 de enero.

21 El secretario de la Presidencia General podía asistir a las reuniones del Consejo Ejecutivo (Decreto 108/1982, de 12 de mayo; Decreto 200/1986, de 4 de julio) y a las del Consejo Técnico (artículo 2.2 del Decreto 200/1986).

Pujol, con Xavier Trias de titular del departamento, el Gabinete continuó dependiendo de él, ahora bajo la cobertura de la secretaría de la que era titular. En este contexto, fue el propio Triadú el que promovió la creación de una Dirección General de Difusión, encomendada a un antiguo colaborador suyo en el Departamento de Cultura, Carles Duarte, que quedó encargada exclusivamente de los aspectos relacionados con la imagen corporativa e institucional y de la publicidad institucional del *Govern,* pero de la que dependía formalmente el Gabinete de Comunicación.[22]

En este período, el Gabinete no solo actuaba en estrecho contacto con el presidente sino que también era el vehículo de coordinación entre los distintos departamentos o consejerías, en el ámbito comunicativo. El propio Jordi Pujol asumía la condición de portavoz del Ejecutivo después de las reuniones del Consejo de Gobierno. Su estructura en este período seminal de la administración autonómica catalana era, además, bastante modesta (dos o tres profesionales a lo sumo), bajo la supervisión de una Jefatura de Prensa caracterizada por su perfil híbrido: técnico, pero con indudables vinculaciones con CDC.[23] Esta constante se

22 En este contexto, Joaquim Triadú impulsó por consenso la aprobación de la Ley 2/2000, del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC); el nombramiento, en marzo de 2000, de Miquel Puig como director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV); la instauración de un contrato-programa anual con la CCRTV; y la ejecución del proceso de transición de la red hertziana analógica de televisión a la televisión digital terrestre (financiada mediante la externalización de la gestión de la red de antenas de la Generalitat a la empresa Tradia Telecom participada por ACESA Telecom, actualmente Abertis Telecom, y el Centre de Telecomunicacions de la Generalitat, 1999); y finalmente, la creación de la Agència Catalana de Notícies (1999), inicialmente en colaboración con el grupo Planeta y luego adscrita a la CCRTV. Algunas de estas decisiones, singularmente las que afectaban a la CCRTV, no fueron bien vistas por el equipo de Artur Mas y fueron enmendadas por David Madí.

23 En esta etapa, el primer jefe de prensa fue Emili Álvarez Moliner (1980-1982), procedente del diario *Avui* y jefe prensa de CDC hasta 1980. Le sucedió

vio modificada de forma progresiva y, a partir del gobierno de Pujol III, coincidiendo con la incorporación de Ramon Pedrós al frente del Gabinete de Medios de Comunicación (1988), la estructura del Gabinete ya contaba con una veintena de personas, entre documentalistas, responsables de archivo y de secretaría, incluidos seis periodistas, además del propio Pedrós.

En una segunda etapa, iniciada en 1996, con la creación de la Consejería de Presidencia (de la que fueron titulares, sucesivamente, Xavier Trias –CDC– y Joaquim Triadú –CDC–, que le sustituyó en febrero de 2000, cuando Trias decidió encabezar la candidatura de CiU en las elecciones generales),[24] los distintos responsables de dicho departamento asumieron, en mayor o menor medida, la responsabilidad que antes había ostentado la Secretaría General de Presidencia. No obstante, como en la anterior etapa, el jefe de Prensa y el Gabinete estaban a la entera disposición del presidente, con quien despachaban regularmente, y dependían nada más que formalmente de la Dirección General de Difusión, que tenía encomendados tradicionalmente, como se ha dicho, el diseño y la ejecución de las campañas institucionales. Por otra parte, a diferencia de la etapa embrionaria, los consejeros de Presidencia asumieron ordinariamente la función de portavoces del Ejecutivo. Esta etapa supuso una mayor profesionalización y provisión de medios materiales y recursos humanos

Josep Faulí, también vinculado al diario *Avui*, del que fue su director. Luego vinieron Eva Algarra (1986-1988), procedente de la emisora pública Catalunya Ràdio y Ramón Pedrós (1988-1998), el más longevo de todos, un profesional sin vinculación con ningún partido, iniciado en el diario *ABC* y TVE, y excorresponsal y exdirector de la agencia EFE en Cataluña, procedente del comisariado del Milenario de Cataluña (1988), a propuesta de Lluís Prenafeta y del comisario de dicho acontecimiento, Francesc Sanuy.

24 Xavier Trias (11/01/1996 a 3/02/2000) y Joaquim Triadú (3/02/2000 a 17/01/2001).

a las tareas comunicativas (incluido el uso de nuevas tecnologías, informatización, ruedas de prensa por internet con posibilidad de chats simultáneos, etc.).[25]

Una tercera etapa sirvió para inaugurar un esquema dualista más nítido, que se mantendría hasta 2013. Su inicio se sitúa en febrero de 2000, con el nombramiento de Artur Mas, a la sazón consejero de Economía y Finanzas, como portavoz del Gobierno (febrero 2000-2001). Dicho nombramiento, en clave sucesoria de Jordi Pujol, pretendía otorgar a ese consejero mayor visibilidad y notoriedad, en detrimento del líder de UDC, y también aspirante a la sucesión, Josep Antoni Duran Lleida.[26]

Para dar cobertura orgánica a la nueva responsabilidad asumida por Artur Mas, se creó la Oficina del Portavoz en el seno de la Consejería de Economía y Finanzas (ante la negativa del entorno de Pujol y, significativamente, del consejero de Presidencia, Joaquim Triadú, a la pretensión de Mas de que quedara residenciada en el Departamento de Presidencia), dependiente de una Secretaría de Comunicación de nueva creación, cuyo titular era David Madí, estrecho colaborador de Mas. A su vez, el responsable técnico de la Oficina del Portavoz (Joan Francesc Canovas) ejercía un rol análogo al del jefe de Prensa en el Gabinete de

25 En una primera etapa, este esquema dualista tuvo a Ramon Pedrós como jefe de Prensa (1996-1998), quien fue sustituido tras su dimisión para reincorporarse al periodismo activo por Jesús Conte (1998-2003).

26 La pugna sucesoria entre Artur Mas (CDC) y Josep Antoni Duran Lleida (UDC) vivió distintos episodios de confrontación. Aunque inicialmente Mas reivindicó para sí la presidencia de la parte catalana de la Comisión Mixta Estado-Generalitat, acabó haciéndose con la portavocía del Gobierno. Hasta ese momento, Artur Mas ostentaba la Consejería de Economía y Finanzas y Duran Lleida la de Gobernación, situada esta última en el segundo lugar del Gobierno protocolariamente. El mandato de Duran al frente de Gobernación se extendió desde el 29 de noviembre de 1999 hasta el 5 de febrero de 2001, en que presentó su dimisión.

Medios de Comunicación adscrito a Presidencia (que vio elevado su rango al de Secretaría de Medios de Comunicación para obtener así su homologación). La Oficina del Portavoz se encargaba de las tareas propias del portavoz y de la coordinación con la Consejería de Presidencia y con el resto del Gobierno.

El Gabinete de Comunicación y la Oficina del Portavoz debieron distribuir los medios materiales y personales (periodistas, documentalistas, etc.). Los inicios de esta nueva singladura, caracterizada, como se ha dicho, por la singular cohabitación entre el entramado comunicativo de Presidencia y la figura del portavoz, no fueron fáciles. Y eso es así, debido no solo a su encaje orgánico en departamentos distintos, sino también a las fricciones surgidas por el celo lógico competencial existente. En este sentido, aunque en una primera fase Artur Mas no restó protagonismo a Jordi Pujol, esta tendencia acabó remitiendo a partir de 2001, en el ecuador ya de la postrera legislatura de Pujol, una vez que el propio Mas fue entronizado como su sucesor, coincidiendo con el intento de visualizar una cierta bicefalia ejecutiva entre ambos, inspirada en la cohabitación francesa entre Lionel Jospin y Jacques Chirac.

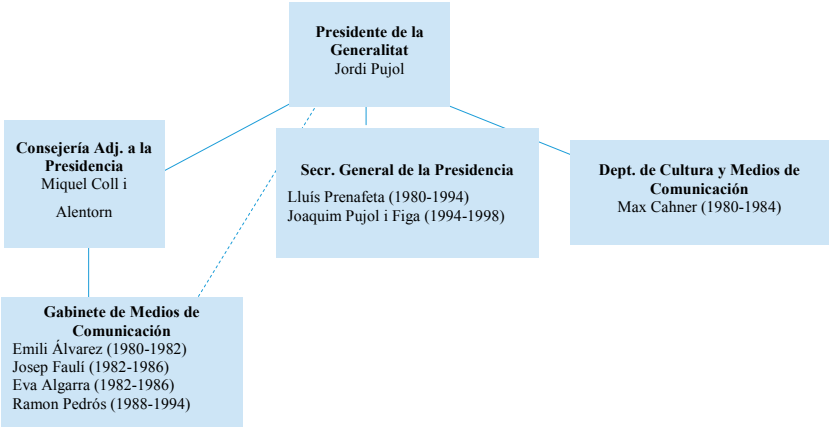
En una cuarta etapa (2001-2003), y última, una vez Artur Mas fue nombrado *conseller en cap* y titular del Departamento de la Presidencia (mediante una remodelación que apartó a su anterior titular, Joaquim Triadú, en 2001), la Secretaría de Comunicación fue trasladada del Departamento de Economía al de Presidencia, y las funciones de portavoz fueron asumidas por otro consejero, Felip Puig (2001-2003), titular del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Con todo, el nuevo portavoz asumió estrictamente las funciones de dicho cargo, puesto que el diseño de la política comunicativa, la coordinación con los departamentos del Gobierno y la relación con los medios fueron responsa-

bilidad de David Madí, como secretario de Comunicación, y de Marc Puig como director general de la Oficina de Comunicación. Lo relevante de esta etapa fue la centralización tanto del diseño estratégico como del aparato comunicativo, concibiéndose la comunicación gubernamental globalmente y adaptándola a los modelos imperantes en el marco comparado. A partir de ahí, se agruparon, bajo el cobijo de la Secretaría de Comunicación (David Madí), todas las estructuras de la administración comunicativa de la Generalitat (hasta cinco direcciones generales) que disponían de atribuciones en el ámbito comunicativo interno y externo: señaladamente, Atención Ciudadana, encargada de la atención telefónica a los ciudadanos; Difusión, responsable de la publicidad institucional; Medios Audiovisuales, titular de la gestión del espacio radioeléctrico. En este período, el jefe de Prensa y el primitivo Gabinete de Medios de Comunicación adscrito a Presidencia continuaron sus funciones, con el encargo de gestionar exclusivamente la parcela mediática del presidente Jordi Pujol.

En suma, puede concluirse que durante la etapa de presidencia de Jordi Pujol, la hegemonía comunicativa en el seno del Ejecutivo fue siempre de CDC. El signo de las relaciones entre CDC y UDC, en el plano comunicativo, no varió ni con la pugna por la sucesión de Pujol en que se enzarzaron Artur Mas y Josep Antoni Duran Lleida, pese a la ascendencia de este último en algunos medios como los del Grupo Godó. Tras su salida del Gobierno, y su sustitución por una consejera afín como Núria de Gispert, esta misma tónica se mantuvo y el líder de UDC disfrutó de su propio aparato comunicativo orgánico (UDC). El único cambio perceptible fue su pérdida de peso específico en algunos medios de comunicación. Además, las relaciones entre las consejerías dirigidas tradicionalmente por UDC (Justicia, Gobernación, Trabajo o Turismo) y el aparato comunicativo

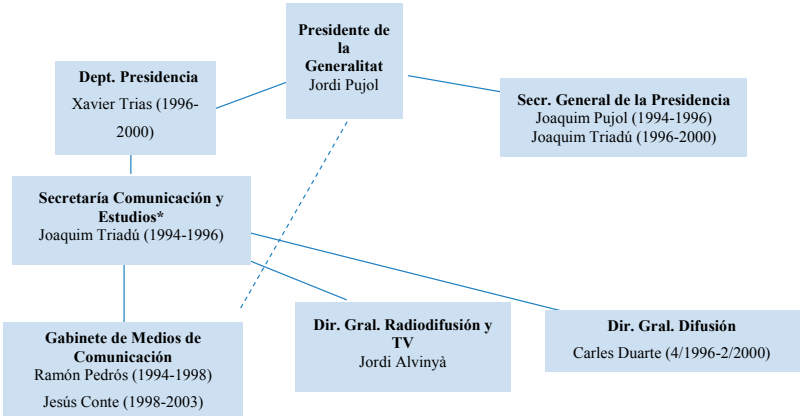
central fue notablemente fluido en todas las etapas, a tal grado que la gestión comunicativa de los casos de corrupción denominados, *Treball i Turisme*, se llevaron desde el Departamento de Presidencia. En realidad, las tensiones en este ámbito vinieron de la mano de la irrupción de Artur Mas como sucesor de Jordi Pujol, entre 2001 y 2003. En este contexto de confrontaron intrapartidista confluyeron el entorno de Jordi Pujol, en compañía de una cohorte de dirigentes de su confianza y de larga militancia en CDC, con el círculo de colaboradores de Artur Mas, formado por un núcleo de jóvenes dirigentes que auspiciaban la renovación y forjaron el liderazgo orgánico y como candidato a la presidencia de la Generalitat de Artur Mas.

Figura 1. Estructura comunicativa de los gobiernos de Pujol I-II-III-IV (1.ª etapa –1980-1994–)



Fuente: elaboración propia

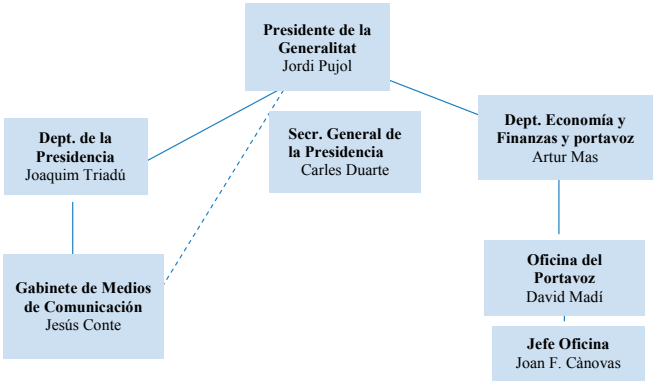
Figura 2. Estructura comunicativa de los gobiernos de Pujol IV-V (2.ª etapa –1994-febrero de 2000–)



* La Secretaría desapareció con el nombramiento de Triadú como secretario general de la Presidencia.

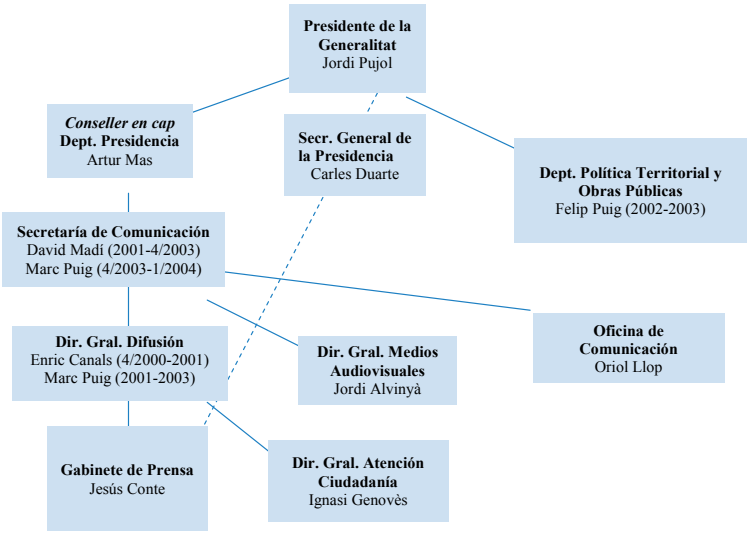
Fuente: elaboración propia

Figura 3. Estructura comunicativa de los gobiernos de Pujol V (3.ª etapa –febrero de 2000-2001–)



Fuente: elaboración propia

Figura 4. Estructura comunicativa de los gobiernos de Pujol V-VI (4.ª etapa –2001-2003–)



Fuente: elaboración propia

2.2. Los gobiernos Mas I y Mas II

Las elecciones de noviembre de 2010 se realizaron bajo el signo de la alternancia del tripartito de izquierdas (Montilla), devastado por las desavenencias internas, la crisis económica, el desenlace del proceso estatutario y las campañas de descrédito de algunos medios de comunicación. Poco antes, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto (STC 31/2010, de 28 de junio), juzgada como adversa por la mayoría de las fuerzas políticas, dio lugar no solo a una multitudinaria manifestación de repulsa, sino al inicio de una nueva etapa política marcada no únicamente por el relevo del tripartito y la victoria de CiU, sino

también por el anclaje de la gobernación en el eje identitario. No obstante, al igual que sus inmediatos antecesores, el gobierno formado por Artur Mas (Mas I) se vio obligado a afrontar prioritariamente la aguda crisis económica existente y a adoptar dolorosas medidas de recorte del gasto para reducir el déficit de la Generalitat y ajustarse a los requerimientos de estabilidad presupuestaria. Sin duda, esta circunstancia puso a prueba el liderazgo del *president* y también su capacidad comunicativa.

En ese sentido, cabe decir que, fortalecido durante el tránsito de dos mandatos por la oposición (pese a ganar las elecciones de 2003 y 2006), Artur Mas evidenció notables dotes comunicativas, que lo posicionaron «como un gobernante cercano, capaz de enviar mensajes precisos y efectistas», ante el protagonismo adquirido simultáneamente por otros actores como el portavoz del Gobierno, Francesc Homs (Ridao y Oriol, 2014, págs. 39-40). Esta circunstancia fue aprovechada por el aparato comunicativo gubernamental, además de concentrar sus máximos esfuerzos en identificar a los gobiernos progresistas anteriores como responsables de la crisis y de enmascarar sus negativos efectos amplificando convenientemente la reivindicación de un nuevo modelo de financiación autonómica, antesala de lo que después sería el proceso soberanista, como eje de la agenda.

Durante este período, la relación del Gobierno con los grandes grupos de comunicación privados no fue tan intensa ni privilegiada como durante la etapa de gobierno de Jordi Pujol, ni incluso como la que CiU mantuvo en la oposición (2003-2010). Y ello debido, principalmente, a dos razones: primera, a que las ayudas oficiales a los medios de comunicación disminuyeron ostensiblemente con la reducción de los créditos presupuestarios *ad hoc*; y, segunda, debido a que la agenda política, marcada sobre todo por el proceso soberanista, generó tensiones y diferencias

con la línea editorial de algunos medios relevantes (Ridao y Oriol, 2014, pág. 36). Con todo, las relaciones de los gobiernos de Mas I (y también de Mas II), pese a sus altibajos, fueron bastante fluidas con el Grupo Godó. Además, el Govern ejerció un férreo control sobre los medios públicos de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) (antes CCRTV).

En el ámbito organizativo, cabe señalar que durante el gobierno de Mas I se robustecieron las competencias comunicativas del Departamento de Presidencia, comandado por el propio *president*, al que se encomendó la información y difusión de la actividad de este, del Govern, así como la coordinación y dirección de los sistemas de información y gestión corporativa de toda la Generalitat. Una vez más, es apreciable la ausencia de responsabilidades de UDC en este terreno. Además, al departamento de Presidencia le fueron asignadas las relaciones con los medios de comunicación, la organización de la prestación de los servicios audiovisuales de la Generalitat y de ámbito local, y la regulación y control de los servicios de comunicación. La Secretaría de Comunicación (y la Dirección General de Comunicación[27] y la de Medios Audiovisuales, anteriormente residenciadas en el Departamento de Cultura) fue trasladada a Presidencia.[28] Y, significativamente, aunque la Secretaría General de la Presidencia asumió la portavocía del

27 La Dirección General de Comunicación, dependiente de la Secretaría del mismo nombre, asumió la función de elaborar la estrategia comunicativa del Gobierno y la coordinación de las oficinas de prensa de los departamentos de la Administración de la Generalitat. Y la Dirección General de Medios Audiovisuales, las de estudiar y proponer las políticas de fomento en el ámbito de los medios y la gestión del espectro radioeléctrico.

28 Véase el Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña (DOGC núm. 5785, de 29 de diciembre) y el Decreto 1/2011, de 4 de enero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia (DOGC núm. 5790 de 5 enero).

Gobierno (el ya mencionado Francesc Homs), provista de una oficina de la que dependían los distintos responsables de Relaciones Institucionales, Relaciones Externas y Protocolo, y Prensa, el Gabinete de Prensa y Comunicación dependía directamente de la Oficina del Presidente, con funciones de dirección de la política de comunicación del presidente en sus relaciones con las empresas y entidades del sector de prensa y comunicación.[29]

Por su parte, el gobierno de Mas II inició su andadura bajo el signo del desgaste experimentado tras el adelanto electoral propiciado por el fracaso en la negociación del Pacto fiscal con el gobierno del Partido Popular (PP) y por la multitudinaria manifestación del 11 de septiembre de 2012,[30] vehículo del descontento de los sectores nacionalistas y soberanistas ante la respuesta negativa de Mariano Rajoy. Pero también por las palpables consecuencias derivadas de la situación económica. A partir de ahí, el signo de la legislatura iniciada en 2012, con CiU gobernando en minoría con el apoyo externo de ERC, fue el intento de convocar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña al amparo del *derecho a decidir*. Esta circunstancia alteró en algunos momentos, más que la estabilidad del Ejecutivo, las

29 El Decreto 325/2011, de 26 de abril, de reestructuración del Departamento de la Presidencia (DOGC núm. 570, de 5 de enero) no varió sustancialmente esta estructura.

30 En un giro inesperado, Artur Mas adquirió públicamente el compromiso de convocar una consulta sobre el futuro político de Cataluña después de la de la manifestación de la Diada de 2011 y avanzó los comicios catalanes al 25 de noviembre de 2012. Ya durante el último Debate de Política General de la legislatura (septiembre de 2012) oficializó el anuncio: «[...] La consulta debe producirse en cualquier caso. Si se puede hacer por la vía del referéndum porque el gobierno [español] lo autoriza, mejor. Si no, debe hacerse igualmente». Subsiguiente a ese debate, el Parlament aprobó la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre, por la que se afirmaba «la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiera determinar libre y democráticamente su futuro colectivo», y se instaba al Govern a «hacer una consulta prioritariamente dentro de la próxima legislatura».

relaciones entre CDC y UDC, debido a sus diferencias de criterio sobre la cuestión. Comunicativamente hablando, Artur Mas modificó su discurso, para centrarlo en el eje identitario y evitar referirse con crudeza a las dificultades económicas generales, y a las tensiones de tesorería de la Generalitat y los aumentos impositivos en particular. Para ello, se reforzó todavía más si cabe el liderazgo y protagonismo político de Artur Mas, forjando un aura épica en torno a su persona en el contexto del proceso soberanista (de «capitán del barco»), que delegó otras tareas de menor proyección pública a su entorno más próximo (Ridao y Oriol, 2014, pág. 40).

Al mismo tiempo, puede decirse que la organización del gobierno de Mas II se erigió sobre bases mucho más políticas que técnicas, especialmente el núcleo en torno al propio presidente, operando un trasvase del núcleo dirigente de CDC más afín a Mas y a Homs al interior del Gobierno, con objeto de asumir todo el peso ejecutivo y comunicativo, prescindiendo en la práctica de la figura de los independientes incorporada en el gobierno de Mas I. Dicha estructura evidenció como nunca la hegemonía de CDC en el seno del Ejecutivo.[31] Así, diremos que mediante el Decreto 118/2013, de 26 de febrero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia,[32] el titular de dicha cartera, Francesc Homs (secretario general de

31 Según Toni Aira, «Joan Vidal Ciurana es el jefe de la Oficina del Presidente (jefe de gabinete), es decir, gestiona la agenda del presidente. Josep Martí Blanch es el secretario de comunicación del Gobierno, y por tanto, el interlocutor con los medios de comunicación. Jordi Cuminal, por su parte, es el máximo responsable de coordinar la acción comunicativa de todos los departamentos (y consejeros). Por su parte, Víctor Cullell, director general de Análisis y Prospectiva, y Roc Fernàndez, responsable de la web del presidente y gestor del perfil del Gobierno en Twitter [...]» (Aira, 2014).

32 Decreto 118/2013, de 26 de febrero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia (DOGC núm. 6325, de 28 de febrero de 2013).

la Presidencia durante el gobierno de Mas I y hombre fuerte del Govern), reunió bajo su departamento diferentes unidades directivas como la Secretaría de Comunicación del Gobierno («Secretaría de Comunicación» durante el gobierno de Mas I),[33] de la que dependía la CCMA y las relaciones con el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (la autoridad reguladora del sector). La Oficina de Prensa, a diferencia del gobierno de Mas I, pasó a depender del Gabinete del citado consejero, bajo las directrices de la Secretaría de Comunicación del Gobierno. La Oficina de Prensa era la encargada de dar apoyo y asistencia al consejero de la Presidencia (análisis y difusión interna del contenido informativo, elaboración y transmisión de notas de prensa, preparación de entrevistas, reportajes y ruedas de prensa).

Por su parte, la Oficina del Portavoz dependía de la Dirección General de Comunicación del Gobierno, vinculada a la Secretaría de Comunicación del Gobierno, con funciones de apoyo a dicho portavoz, y de coordinación de las relaciones con los medios de comunicación. En este esquema, la Dirección General de Medios de Comunicación tuvo entre sus funciones las de estudiar, planificar y proponer la política de fomento en el ámbito de los medios de comunicación; gestionar el espectro radioeléctrico en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual; elaborar planes

33 A la Secretaría de Comunicación, al igual que durante la etapa del gobierno de Mas I, le correspondió la elaboración de la estrategia comunicativa del Gobierno y la divulgación e imagen externa de la acción de gobierno, pero amplió el haz de sus funciones con la supervisión y coordinación de los servicios de información y comunicación corporativa; la definición de las políticas del gobierno abierto y los canales de transparencia del Gobierno y de comunicación e interacción con la ciudadanía; la aprobación de la publicidad institucional; el impulso de la actividad de fomento o subvencional en el ámbito de los medios de comunicación; además de la coordinación de las actuaciones de comunicación del Gabinete de Prensa (antes Gabinete de Prensa y Comunicación), del Gabinete del Presidente y de la Oficina del Portavoz del Gobierno.

de actuación estratégicos destinados a impulsar y desarrollar el sector de la comunicación audiovisual de Cataluña; planificar y ejecutar las propuestas en materia de comunicación audiovisual con respecto a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, ejercer las facultades de inspección y sanción en materia de medios de comunicación audiovisual, incluidas las emisiones no amparadas por ningún título habilitante. A pesar de la evidente concentración de poderes en el titular del Departamento de la Presidencia, hay que subrayar que el Gabinete del Presidente (antes Oficina del Presidente), bajo las directrices de la mencionada Secretaría de Comunicación del Gobierno, retuvo las funciones de dirección, apoyo y coordinación de la política comunicativa del presidente y de asesoramiento en sus relaciones con las empresas y entidades del sector de prensa y comunicación,[34] como reminiscencia del esquema dualista heredado de los gobiernos de Pujol, de Maragall y de Montilla.

A diferencia de los gobiernos de Maragall y de Montilla, que serán analizados más adelante, ni en la etapa Mas I ni en la Mas II no puede hablarse de una extrema competencia en términos comunicativos entre los departamentos y consejeros. En primer lugar, por razones asociadas a la homogeneidad ideológica del

34 De la Secretaría de Comunicación del Gobierno dependían las direcciones generales de Atención Ciudadana y Difusión, Comunicación del Gobierno y Medios de Comunicación. A la esta última le correspondían las funciones de coordinación de la política de comunicación del Gobierno; la garantía de la cobertura informativa; la coordinación de las oficinas y gabinetes de prensa del presidente y de los departamentos; el seguimiento de las políticas informativas del Gobierno, incluida la divulgación en el exterior; además de la evaluación de la eficacia de la política informativa y del análisis informativo de la coyuntura política, económica y social en los medios nacionales e internacionales. Véase el Decreto 166/2012, de 27 de diciembre, por el que se nombran la vicepresidenta del Gobierno, los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña y el secretario del Gobierno (DOGC núm. 6281, de 27 de diciembre de 2012).

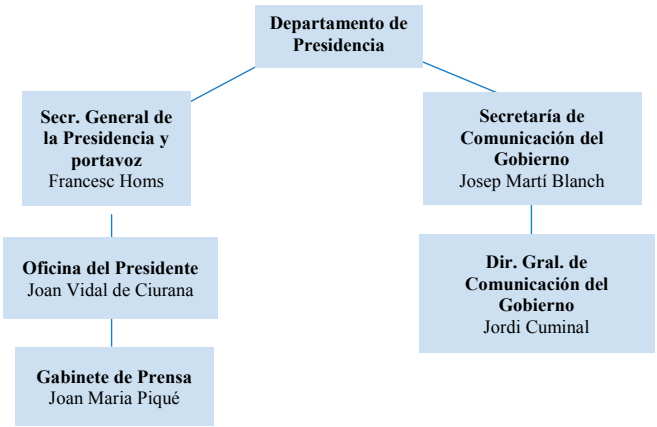
Ejecutivo (pese a algunas diferencias periódicas entre exponentes de CDC y UDC, en el plano orgánico, no gubernamental, sobre el proceso soberanista); pero también porque la agenda política, como se ha dicho repetidamente, estuvo mediatizada por la crisis económica y el proceso soberanista, lo cual impidió la exhibición de grandes realizaciones y dio lugar a la ejecución de una estrategia conservadora y realista en el terreno de la comunicación de la obra de gobierno. Pero, sobre todo, fue debido a la autoridad y al fuerte liderazgo ejercido por Artur Mas, presentando rasgos propios de las etapas de Jordi Pujol en la prefectura del Gobierno. Por otra parte, no es desdeñable que, por ese mismo motivo, los consejeros observaron disciplinadamente la regla tácita de pronunciarse sobre su ámbito departamental estricto y de no contradecir o enmendar públicamente a sus compañeros de gabinete (Ridao y Oriol, 2014, pág. 35).

En términos de coordinación interna, cabe destacar algunas diferencias apreciables entre los gobiernos de Mas I y de Mas II: durante el primero, la coordinación entre el Gobierno y CDC fue fluida, debido a la estrecha relación entre el portavoz Francesc Homs y el que fue secretario general de CDC, Oriol Pujol. Durante el segundo, el debilitamiento político de este último, imputado por la Justicia, y la situación de interinidad de CDC dificultaron dicha relación. La elección de un coordinador de CDC, Josep Rull, que sustituyó en sus funciones a Oriol Pujol, no supuso una mejora al respecto, e incluso agudizó las diferencias con UDC. Precisamente, por lo que a las relaciones con los democristianos se refiere, estas fueron particularmente tensas en todos los períodos, pese a la significativa presencia en ambos poderes ejecutivos de Joana Ortega (vicepresidenta), del secretario general de UDC, Josep M. Pelegrí (titular de Agricultura), y del secretario general de CiU, Ramon Espadaler (titular primero

de Medio Ambiente y luego de Interior), en sustitución de Josep Antoni Duran Lleida, histórico dirigente de UDC.

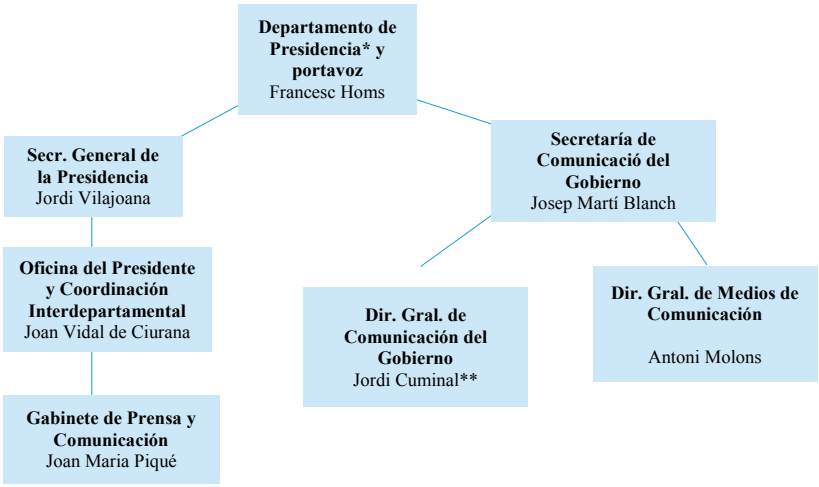
En la esfera interna más técnica, se ensayaron con éxito diferentes procedimientos de coordinación comunicativa entre el Ejecutivo y los partidos. Ya sea a través de un órgano informal y no reglado que se reunía periódicamente (normalmente cada martes), integrado por todos los *dircom* de los departamentos y la estructura comunicativa central del Gobierno. O bien, mediante un sistema informático que permitía detectar las eventuales incompatibilidades (coincidencia de convocatorias, actos de relieve comunicativo, etc.). Por último, se utilizaron mecanismos todavía menos formales, tales como aplicaciones de mensajería instantánea, que permitían la conexión de todos los miembros del equipo. Por lo demás, los jefes de gabinete asumieron funciones cercanas a las tareas de comunicación, propiciando, en muchos casos, una auténtica simbiosis entre el rol de los directores de comunicación y el de los jefes de gabinete (Ridao y Oriol, 2014, pág. 36).

Figura 5. Estructura comunicativa del gobierno de Mas I (2010-2012)



Fuente: Ridao y Oriol (2014, pág. 30)

Figura 6. Estructura comunicativa del gobierno de Mas II (2012-2015)



* Decreto 115/2015, de 22 de junio, de cambio de deno minación de un departamento y modificación del Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña (DOGC núm. 6897A, de 22 de junio de 2015).

** Decreto 126/2015, de 30 de junio, de cese del señor Jordi Cuminal i Roquet como director general de Comunicación del Gobierno. (DOGC núm. 6904, de 30 de junio de 2015). Con la Resolución PRE/1462/2015, de 30 de junio, se establece la suplencia del director general de Comunicación del Gobierno. Dichas funciones son asumidas por el señor Josep Martí i Blanch, secretario de Comunicación del Gobierno.

Fuente: Ridao y Oriol (2014, pág. 37)

3. Los gobiernos tripartitos

3.1. Aspectos comunicativos del período 2003-2010 (Maragall y Montilla)

El gobierno encabezado por Pasqual Maragall estuvo condicionado desde su inicio por una agenda política muy compleja, marcada por el proceso de reforma del Estatuto de autonomía de 1979. Esto dio lugar a significativas diferencias entre los socios a

tal grado que, como se ha dicho en otro momento, provocaron la fractura del Ejecutivo pese al alto grado de homogeneidad ideológica y estratégica plasmada en el Pacto del Tinell (acuerdo de Gobierno)[35] y en la ejecución de políticas públicas en el ámbito social. Pero, además, el Gobierno tuvo que afrontar otras crisis como la reunión del *conseller en cap*, Josep Lluís Carod-Rovira (ERC), con la cúpula de ETA, que se saldó con su salida del Ejecutivo, lo que debilitó considerablemente a ERC para el resto del mandato. El gobierno de Maragall, además, tuvo que hacer frente a la escasa receptividad (e incluso hostilidad) evidenciada por algunos grupos de comunicación privados (significativamente el Grupo Godó).

Con todo, siendo indudables los problemas de cohesión interna, y el singular escrutinio de algunos medios de comunicación, buena parte de los problemas de gestión y comunicativos del gobierno de Maragall se explican por un factor estructural: la falta de previsión de mecanismos de relación interna entre socios, un factor que hubiera, al menos, amortiguado los recelos entre socios, y la extrema competencia entre socios (Ridao y Oriol, 2014, pág. 18). Estos factores fueron los determinantes en el persistente desbarajuste, en forma de sucesivos cambios en la estructura comunicativa para posicionar de forma homogénea el Govern, al margen de la acción política de los distintos departamentos y partidos coaligados.[36] Por ejemplo, el hecho de contar

35 Este acuerdo no constituía, sin embargo, un protocolo detallado de las relaciones internas, incluidos los aspectos comunicativos, sino más bien de un programa de gobierno centrado en el impulso del autogobierno y de las políticas públicas, lo que ponía de relieve, por cierto, el importante grado de homogeneidad ideológica de los socios tanto en el eje social como en el nacional. El anexo al Pacto del Tinell –no público– preveía exclusivamente los criterios de distribución intracoalicional del poder político, sin hacer referencia a la política comunicativa del gobierno.

36 Así, pueden distinguirse hasta tres etapas distintas, correspondientes en gran parte a los mandatos de los tres secretarios de Comunicación: Miquel Sellarès (ERC) (2004), Enric Marín (ERC) (2004-2006) y Ramon Font (PSC) (2006).

con la figura de un portavoz-consejero (en primera instancia oficioso) como Joaquim Nadal (PSC-CpC) no contribuyó a evitar la excesiva polifonía ni tampoco la preeminencia comunicativa del *president* o de la principal fuerza política aliada (PSC-CpC). Pese a todo, buena parte de estas dificultades descritas se vieron mitigadas por el liderazgo externo y buena imagen pública de Pasqual Maragall.[37] A la larga, sin embargo, las sucesivas crisis que lastraban a su gobierno y las tensas relaciones con el PSOE acabaron también erosionando su credibilidad y proporcionando un correlativo mayor protagonismo por otras voces de la coalición.

La estructura comunicativa del gobierno de Maragall se resintió de toda esta complejidad expuesta. Así, podemos distinguir claramente dos etapas: en la primera, el Departamento del Conseller en Cap (ERC) dispuso de plenas atribuciones en este ámbito, a través de la Secretaría de Comunicación (y de todos los entes dependientes de ella: Dirección General de Difusión Corporativa, Dirección General de Medios y Servicios de Difusión Audiovisual, Gabinete de Comunicación Estratégica y Oficina de Comunicación del Gobierno).[38] Ello fue así debido

También hubo tres direcciones generales de Difusión Corporativa, todas ellas bajo la hégira del PSC: Jordi Mercader (2004), Joan Montraveta (2005) y Jordi Menéndez (2006).

37 Uno de los puntos fuertes de este gobierno descansaba indudablemente en la figura del presidente. En efecto, Maragall había acumulado prestigio en su paso por la alcaldía de Barcelona y como organizador de los Juegos Olímpicos de 1992. En las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1999 había obtenido incluso más votos que la coalición CiU liderada por Jordi Pujol, al frente de una candidatura de signo catalanista y progresista transversal, formalmente en torno a las siglas PSC.

38 Decreto 68/2004, de 20 de enero, de estructuración y reestructuración de diversos departamentos de la Administración de la Generalitat (DOGC núm. 4054, de 22 de enero de 2004). Decreto 73/2005, de 25 de abril, por el que se nombra al señor Josep Bargalló Valls consejero primero del Gobierno de la Generalitat (DOGC núm. 4371, de 26 de abril de 2005).

a la exigencia planteada por los republicanos durante la negociación del pacto de gobierno. En contraprestación, el PSC-CpC asumió la Dirección General de Difusión (encargada de la publicidad y las ayudas institucionales al sector).

Este reparto entre PSC-CpC y ERC presentaba claras analogías con el esquema de la etapa de Jordi Pujol (CiU), en el que el aparato comunicativo del Gobierno convivía con el del presidente, siendo fuente de potenciales desconfianzas políticas. En una segunda etapa, la Secretaría de Comunicación pasó a depender del Departamento de Presidencia (PSC-CpC), desapoderando al *conseller en cap* (ERC), en el momento de mayor debilidad de los republicanos. La no formalización de los mecanismos de funcionamiento interno hizo que la primera de las etapas estuviera marcada por las profundas desavenencias políticas y profesionales entre Miquel Sellarès (ERC) (secretario de Comunicación) y Jordi Mercader (PSC-CpC) (director de Difusión, dependiente formalmente del anterior y próximo a Maragall). Tras la sustitución de Sellarès, a raíz de la publicación de un polémico informe interno sobre los medios, Enric Marín (ERC) asumió sus mismas funciones y en buena medida se disiparon las tensiones del período anterior.[39] En esta nueva etapa se implementaron reuniones

39 En la etapa de Marín, con objeto de enderezar la situación se creó un nuevo órgano: el Gabinete de Comunicación Estratégica, dirigido por Jordi Fortuny (ERC), y se mantuvo la dualidad entre la Dirección General de Medios Audiovisuales (ahora de Medios y Servicios de Difusión Audiovisuales) (Santiago Ramentol) (ERC) y la Dirección de Difusión Corporativa (Jordi Mercader) (PSC-CpC). Esta estructura estuvo vigente hasta el 20 de julio de 2004 (Decreto 331/2004, de 20 de julio, de reestructuración de la Secretaría de Comunicación del Departamento de la Presidencia). Al Gabinete de Comunicación Estratégica le correspondían teóricamente las funciones de planificación de las acciones comunicativas del Gobierno y el apoyo a los departamentos en el diseño de campañas y otras acciones informativas y publicitarias. En realidad, pasó a actuar como gabinete del secretario de Comunicación para

semanales de los máximos representantes en la esfera comunicativa de cada uno de los tres socios de gobierno (Joaquim Nadal –PSC-CpC–, Francesc Baltasar –ICV-EUiA–, Enric Marín –ERC– y Jordi Mercader –PSC-CpC–), siguiendo el esquema de los encuentros al más alto nivel político entre Pasqual Maragall, Josep Lluís Carod-Rovira (o su sustituto Josep Bargalló), Joan Saura y Joaquim Nadal (portavoz). En ocasiones, las reuniones se mantenían de forma conjunta.

En el período que va entre septiembre y diciembre de 2004, el propio Departamento de la Presidencia fue segregado en dos esferas: la del titular del Departamento de la Presidencia (ERC), que incluía la Secretaría de Comunicación del Gobierno, y la del propio Maragall, que incluía la Oficina del Presidente, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, como órgano de asistencia política y técnica al presidente, que integraba, entre otros, la Dirección de Comunicación (Àngela Vinent),[40] que fue planteado como un intento de clarificación de funciones entre Govern y *president*. Esa Dirección de Comunicación englobaba el Gabinete de Prensa de la Presidencia.

Los antecedentes de las crisis acontecidas durante el mandato de Maragall y el conocimiento mutuo de los socios no evitaron la reproducción de algunas crisis durante el gobierno de Montilla, pese a evidenciarse, a todas luces, un mayor orden en su ejecutoria. El presidente José Montilla se propuso como objetivo primordial la mejora de la coordinación y de la gestión

las cuestiones relacionadas con la regulación del sector (subvenciones, etc.), lo que evidenció el progresivo apoderamiento del área comunicativa por parte de los socialistas.

40 Decreto 385/2004, de 21 de septiembre, por el que se regula la estructura y las funciones de la Oficina de la Presidencia de la Generalitat (DOGC núm. 4225, de 23 de septiembre).

del Ejecutivo. No obstante, pese a la previsión de exhaustivos protocolos internos y la intensificación de los mecanismos de relación intracoalicional, se mantuvo la determinación de los partidos de preservar públicamente su propio perfil, por razones de cálculo electoralista, y debido a la gestión de la etapa posestatutaria y a las crecientes diferencias con el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) a cuenta del desenlace del Estatut pero también de la negociación del nuevo modelo de financiación autonómico. Así, puede decirse que fue la agenda de cada una de las formaciones políticas la que marcó la agenda del Gobierno y no al revés. Además, «[e]l liderazgo discreto, e incluso silente de Montilla, dificultó sin embargo la labor del Gobierno, además de irritar a menudo a la oposición en medio de diferentes crisis como el incendio de Horta de Sant Joan, las nevadas o la prolongada sequía que afectó al Principado. La prematura dimisión de su jefe de comunicación, Toni Bolaño, influyó decisivamente» (Ridao y Oriol, 2014, pág. 23). Prueba de ello es que, tras las elecciones autonómicas de 28 de noviembre de 2010, el propio presidente en funciones asumió públicamente que una de las causas de la derrota electoral habían sido sus «problemas de liderazgo» y «cierta incapacidad de comunicar bien».[41]

En términos de estructura comunicativa, la desconfianza política acumulada entre socios en la etapa del gobierno de Maragall se tradujo durante el gobierno de Montilla en una separación efectiva de la comunicación de la acción de gobierno (que continuó en la esfera de Presidencia) (PSC) y las políticas relacionadas

41 «El peor error, seguramente, es que en determinados momentos debería haber tomado algunas decisiones para reforzar la cohesión y el liderazgo del Gobierno y mejorar la comunicación que hemos tenido sin un consejero portavoz».

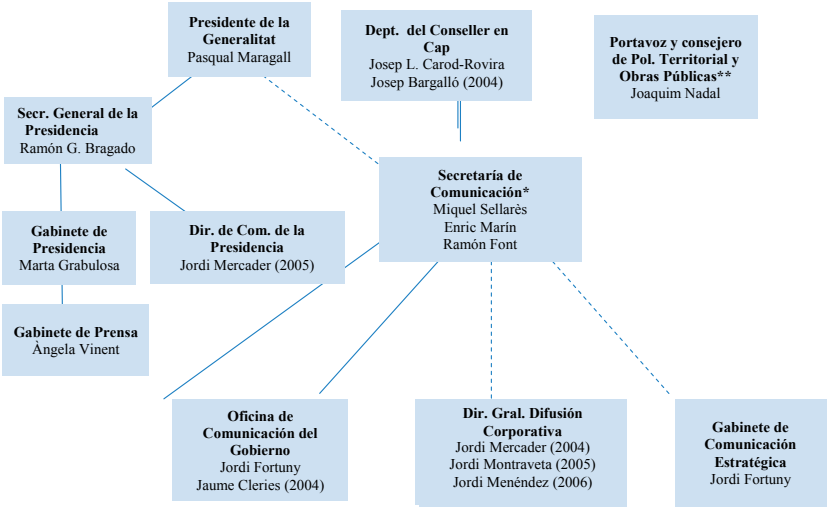
con los medios de comunicación (que pasaron al Departamento de Cultura y Medios de Comunicación a través de la Secretaría de Medios de Comunicación) (ERC), delimitando una estructura más homologable a la praxis de otros gobiernos europeos. En esta etapa, el Departamento de Presidencia (PSC) asumió un extraordinario poder político. Ello es debido a que, durante la negociación del pacto, a diferencia de lo sucedido en 2003, ERC no tuvo éxito ejerciendo su fuerza de pivote de la coalición. Con todo, el contacto entre la Oficina de Comunicación de la Presidencia, las consejerías y los partidos para tratar los temas «más calientes» de la agenda fue lo suficientemente fluido. En una última etapa, la coordinación pasó a ser responsabilidad de la Dirección General de Comunicación, a petición de los mismos partidos integrantes del Gobierno.[42]

A través del Departamento de Cultura ERC retuvo, sin embargo, algunas atribuciones conectadas con las relaciones con los medios de comunicación: la configuración del espacio radioeléctrico, las concesiones de subvenciones y las relaciones con la CCMA y el CAC. Además, logró que se extinguiese la figura del portavoz-consejero, para evitar que este cargo recayera en las manos exclusivas del PSC y conseguir que fueran los diferentes consejeros los que asumieran rotatoriamente esa función, dependiendo de la agenda. Pese a ello, los recelos que generó

42 Durante todo el mandato de Toni Bolaño existió una comisión de coordinación formada por los jefes de prensa de tres de los departamentos emblemáticos del Gobierno, encabezados cada uno por una de las fuerzas políticas integradas: Presidencia (PSC) (Toni Bolaño), Vicepresidencia (ERC) (Laura Pinyol y Pedro Martín), Interior (ICV) (Ana Oliva), y otra formada por todos los directores de comunicación. En particular, para evitar fricciones con ERC, Toni Bolaño mantenía una estrecha colaboración con Jordi Trilla, director de comunicación de Joan Puigcercós, consejero de Gobernación y «hombre fuerte» de ERC.

este nuevo método fueron mitigados más adelante con la incorporación de un portavoz de perfil profesional (Aurora Massip).[43] Este esquema no pudo evitar, sin embargo, los tradicionales recelos entre consejerías a la hora de designar las cuestiones que había que incorporar en la agenda o el celo de los consejeros por comparecer públicamente tras las reuniones del Gobierno, lo que llevó a los aparatos comunicativos de ciertos departamentos a informar oficiosamente al margen de los conductos ordinarios (Ridao y Oriol, 2014, pág. 24).

Figura 7. Estructura comunicativa del gobierno de Maragall (2003-2006)



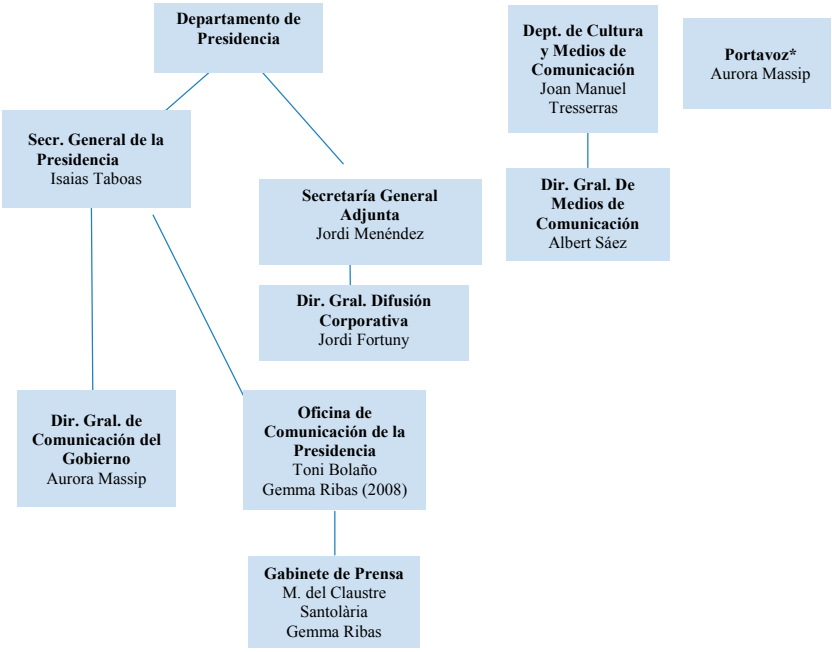
* A partir del Decreto 331/2004, de 20 de julio, de reestructuración de la Secretaría de Comunicación (DOGC núm. 4180, de 22 de julio de 2004), la Secretaría de Comunicación y, por tanto, todos los entes que dependen de ella pasaron a depender del Departamento de Presidencia.

** Joaquim Nadal fue nombrado portavoz (Decreto 298/2003, de 20 de diciembre) y confirmado en 2006. Véase el Comunicado de la Presidencia de Pasqual Maragall de 13 de mayo de 2006.

Fuente: Ridao y Oriol (2014, pág. 22)

43 Decreto 477/2006, de 5 de diciembre, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia.

Figura 8. Estructura comunicativa del gobierno de Montilla (2006-2010)



* Aunque oficialmente no fue nombrada portavoz sino directora de Comunicación del Gobierno.

** Se trataba de una vinculación más bien funcional. Sin embargo, el Gabinete de Prensa no dependía orgánicamente de la Oficina de Comunicación de la Presidencia ni de la Dirección General de Comunicación del Gobierno.

Fuente: Ridao y Oriol (2014, pág. 25)

4. Reino Unido 2010-2015

In most Western democracies,
elections do not decide who will govern.
Who will govern is instead decided by coalition
negotiations among political parties.

Gregory Luebbert

En 1852, tras la caída del gobierno de lord Derby, el partido de los Whigs[44] y el de los Peelites[45] formaron una coalición bajo el líder *peelite* lord Aberdeen. Ese gobierno de coalición duró menos de tres años, ya que en 1855, con el contexto de la guerra de Crimea y una dura crítica social, el gobierno cayó. Pero aquel había sido el primer gobierno de coalición británico, de los únicos seis que ha tenido en su historia (1852-1855, 1915-1916, 1916-1922, 1931-1940, 1940-1945 y finalmente 2010-2015).

El gobierno de coalición del Partido Conservador y del Partido Liberal Demócrata se oficializó cinco días después de las elecciones del 6 de mayo de 2010, en el Rose Garden del número diez de Downing Street, y con una gran afluencia de medios de comunicación de todo el mundo y la expectación de la ciudadanía británica. Era el primer gobierno de coalición, en tiempos de paz, desde hacía ochenta años. En ese momento, poca gente pensaba que el gobierno aguantaría demasiados meses, pero lo hizo hasta el final. Pero ¿cómo se llegó a esa improbable coali-

44 El término *Whig* corresponde al antiguo nombre (hasta 1868) del Partido Liberal británico. En 1988 el partido se fusionó con el Partido Social Demócrata para originar el Partido Liberal Demócrata.

45 Los Peelites fueron una facción disidente del Partido Conservador británico, que existió entre 1846 y 1859. Eran llamados «Peelites» debido a que fueron inicialmente liderados por sir Robert Peel, que fue primer ministro británico y líder del Partido Conservador hasta 1846.

ción? ¿Cómo se mantuvo y cómo se comunicó? ¿Qué resultados tuvo para ambos partidos?

4.1. Las elecciones

La gran mayoría de las encuestas para las elecciones del 6 de mayo mostraban un empate técnico entre laboristas y conservadores. Se hablaba de *hung parliament*,[46] como una novedad que hacía muchos años no se había producido. Los candidatos eran el entonces primer ministro laborista Gordon Brown, el candidato conservador David Cameron y el candidato liberal demócrata Nick Clegg.

Las encuestas no mentían, como se sabría a posteriori, aunque no paraban de variar a lo largo de la campaña, debido al voto volátil de los británicos. Los líderes eran vistos como el factor decisivo[47] para conseguir votos y ser el centro de la elección; en un contexto (Worcester, 2011) donde primaba la crisis económica, el recuerdo de la guerra de Irak, la publicidad negativa por un escándalo sexual del viceprimer ministro laborista John Prescott y la insatisfacción sobre la inmigración. De hecho, y aunque a menudo se atribuye la derrota laborista al escaso liderazgo de Gordon Brown, los

46 Se denomina *hung parliament* (o Parlamento colgado) a la situación política producida, dentro de un sistema de gobierno parlamentario, cuando ningún partido político (o bloque de partidos aliados) posee una mayoría absoluta de escaños en el Parlamento. En el Reino Unido, desde las elecciones de 1929, solo dos resultados han dado lugar a parlamentos colgados. El primero fueron las elecciones en febrero de 1974, cuyo Parlamento resultante solo duró hasta octubre. El segundo fueron las elecciones de mayo de 2010.

47 Worcester, Mortimore, Baines y Gill, en su estudio de 2011, observaron que, por primera vez en unas elecciones británicas, el tema más importante para los votantes no era tanto el programa o el partido, sino que el líder se había convertido en lo primordial a la hora de decidir el voto. De ahí la importante personalización de la campaña.

laboristas habían estado perdiendo votos desde el gobierno de Tony Blair, dimitido en junio de 2007. Gordon Brown tenía en 2010 la misma valoración que Blair en 2007, un 35 % favorable, y las encuestas mostraban el más bajo apoyo a los laboristas en los últimos setenta años. Por lo que respecta a los conservadores, su líder, David Cameron, había intentado darle un aire de cambio a su partido desde 2005, después de la derrota –y dimisión– de Michael Howard en las elecciones perdidas contra Blair. En esos cinco años, la imagen del partido había cambiado, profesionalizándolo y dotándole un giro hacia el centro y hacia las clases urbanas (Rovira, 2010), y mucho más moderado y liberal que sus predecesores (que más tarde, según Worcester, ayudó claramente a desarrollar la coalición con los liberales demócratas).

Dos semanas antes de las elecciones, el 49 % de quienes tenían la intención de ir a votar indicaba que aún podría cambiar de opinión con respecto a quién hacerlo. Por eso los debates electorales pudieron hacer cambiar a mucha gente su decisión final. Por primera vez en la historia británica se realizaron debates electorales televisados, seguidos en sus pantallas por un increíble 60 % de la población, y comentados y difundidos, también por primera vez, en redes sociales.[48] Esos debates hicieron que los británicos descubrieran a un joven líder, Nick Clegg, del Partido Liberal Demócrata, que ganó los tres por amplia mayoría, según las encuestas, mientras que Brown fue siempre el perdedor. Las encuestas mostraron que la valoración a favor de Clegg había aumentado un 53 %, mientras que la de Cameron

48 Es interesante el análisis de Clarke (2010), donde indica que los debates también hicieron aumentar la participación electoral de los votantes desilusionados en el proceso político: la participación aumentó un 4 % y los medios sociales como Twitter crearon un tipo diferente de conversación nacional. La cobertura electoral de los medios de comunicación británicos había cambiado para siempre.

en más tres, por un menos veinticuatro puntos de Brown. Y la gran explicación no es solo que Clegg lo hizo bien, sino también la poca expectativa que había sobre él: el 44 % de los británicos creía que Cameron lo haría mejor en los debates, frente al 20 % que pensaba que sería Brown y solo el 13 % que se inclinaba por Clegg (Peytibi, 2010). Es decir, sorprendió tanto que su nivel de valoración subió como la espuma, así como el de su visibilidad en la prensa durante el resto de la campaña.

Así, los debates, especialmente el primero, propiciaron que Clegg entrara en escena, sobre todo en cuanto a atención mediática se refiere,[49] hecho que a la vez generó que sus rivales políticos modificaran sus mensajes de campaña e incluso, en el caso de Cameron, lo convirtieran en el rival que batir (Rovira, 2010).

Finalmente, el 6 de mayo tuvieron lugar las elecciones. Perdió la mala comunicación de Brown, que no supo posicionarse como líder, y que llevaba tras de sí la sombra de la crisis económica y escándalos de corrupción en su partido (aparte de unas desafortunadas declaraciones de micrófono abierto (el *bigotgate*)[50] durante la campaña. Triunfó el elemento de cambio como eje central de la campaña y de las propias elecciones. El cambio entendido desde dos visiones diferentes. Por una parte, el cambio para sacar al país de la crisis económica a partir de un liderazgo fuerte y que

49 Antes de los debates, el 35 % de los británicos decía desconocer cómo eran y qué proponían Nick Clegg y su partido (Peytibi, 2010).

50 Gordon Brown hacía campaña en un enclave laborista de segundo orden, hablando con los vecinos. Uno de ellos fue Gillian Duffy, una viuda de la localidad norteña de Rochdale y que le preguntó por su pensión de viudedad. El candidato laborista habló durante unos minutos con ella y la cosa no fue del todo mal. Luego se metió en el Jaguar con el micrófono encendido y entonces ocurrió lo peor. Brown explotó frente a uno de sus asesores: «Esto es un desastre. Nunca deberíais haberme puesto delante de esa mujer. ¿De quién ha sido la idea? Es sencillamente ridículo. Es una especie de fanática. Me ha dicho que solía votar al laborismo». Inmediatamente salió en todos los medios de comunicación.

ofrecía posicionar al Reino Unido de nuevo como un referente en el mundo, alejado de Bruselas (Partido Conservador). Por otra parte, el cambio que buscaba ir a la raíz del sistema político británico, y que proponía un cambio en el sistema electoral y medidas de transparencia para tratar de erradicar los casos de corrupción (Partido Liberal Demócrata).

Al saberse los resultados se confirmó que ninguna de las partes alcanzó los trescientos veintiséis escaños necesarios para la mayoría absoluta (de seiscientos cincuenta). El Partido Conservador, liderado por David Cameron, ganó el mayor número de votos y escaños, con trescientos seis, pero le faltaban veinte. Al Partido Laborista le faltaban sesenta y ocho. En tercer lugar, estaba el Partido Liberal Demócrata, con cincuenta y ocho escaños, que debía decidir a quién apoyar.

4.2. Cómo crear la coalición

Los Lib-Dem debían escoger, aunque en diversas encuestas estaba claro a quién querían sus votantes. El 40 % prefería una coalición con los laboristas, por solo un 20 % que prefería a los conservadores. Gordon Brown incluso dimitió para favorecer esa posible *entente* (que además hubiera necesitado a más partidos), pero no fue posible y las reuniones fueron con los conservadores. La coalición sería con ellos.

Y lo cierto es que tenía sentido. Mientras que en los años 1990 y 2000 los Lib-Dem eran vistos incluso como más progresistas que los laboristas[51] (especialmente en temas de impuestos

51 Como líder del Partido Liberal Demócrata, durante la década de los noventa, Paddy Ashdown había incluso negociado un plan para crear una coalición

a clases altas y niveles propuestos para el gasto en bienestar social) (Norris, 2010), a partir de 2007, con la elección de Nick Clegg como líder del partido, se había cambiado la ideología del partido hacia más liberalismo y menos socialdemocracia en su ideología, con la consecuente marginación de estos líderes más de izquierda (Ashdown, Kennedy, Cable o Campbell) dentro del partido, que eran mucho más cercanos a los laboristas. El error de los laboristas, según Adonis (2013), es que durante las iniciales negociaciones se acercaron solo a estos, pero no a los líderes reales, más liberales y de centro, especialmente a Nick Clegg, por lo que jamás estuvieron cerca de un acuerdo, también porque los laboristas no se mostraban a favor de cambios en el modo de llevar la economía (Lawrence, 2013), el tema clave de 2010, y querían mantener las políticas impulsadas durante su anterior gobierno. Las matemáticas electorales,[52] además, ayudaron a que los Lib-Dem se acercaran a los conservadores, a pesar de que en ciertos temas, en particular sobre Europa e inmigración (Norris, 2010; Heppell, 2012), los demócratas liberales y los conservadores permanecían a kilómetros de distancia ideológica entre ellos.

Por lo que respecta a los conservadores, aunque entre 1997 y 2005, con tres derrotas electorales, estaban desorganizados, mal financiados y fuera de sintonía con la opinión pública (Dorey,

Liberal-Laborista para asegurarse de que los progresistas dominarían la política británica en el siglo XXI (Adonis, 2013).

52 Es la denominada *teoría de las coaliciones mínimas ganadoras*, en virtud de la cual los actores políticos que carezcan de una mayoría suficiente para gobernar tenderán a formar gobierno con aquellos partidos que resulten necesarios y suficientes (Riker, 1962, pág. 77). En el caso del Reino Unido, este principio pudo ser interpretado desde la perspectiva numérica –el número necesario y suficiente para sumar al menos el 51 % de los escaños en el Parlamento, que garantizase un gobierno estable y fuerte– y también desde la perspectiva ideológica, pues al ser el Lib-Dem de entonces más cercano ideológicamente, no había tanto peligro de desavenencia ideológica profunda dentro del gobierno.

2011), el liderazgo de Cameron, mucho más pragmático, fue capaz de darles ese cambio que necesitaban, con un liderazgo fuerte y cambios ideológicos, más moderados, que los acercaron a la ciudadanía y al centro político.

Otra opción para los conservadores era no hacer coalición y mantenerse como gobierno en minoría, pero se enfrentaban entonces a la posibilidad de un gobierno laborista (si pactaba con los Lib-Dem y con otros partidos menores) y a la historia, recordando las elecciones de 1974, donde también hubo un *hung parliament*. En esas elecciones, los conservadores alcanzaron los doscientos noventa y siete escaños, por trescientos uno de los laboristas, y el entonces primer ministro conservador, Heath, no dimitió inmediatamente, suponiendo que el Partido Unionista norirlandés podría ser persuadido para apoyar un gobierno conservador. No fue así, y solo seis meses después hubo unas nuevas elecciones, donde fueron derrotados por el laborista Harold Wilson. Hasta entonces, fue Wilson quien ejerció como primer ministro en un gobierno en minoría, por primera vez desde 1929.

Enfrentarse a la posibilidad de un gobierno de coalición no era sencillo, especialmente en un país donde jamás los pactos y las negociaciones han tenido sentido debido a su sistema electoral y a su historia de partidos mayoritarios. Pero no podían permitirse la posibilidad de un gobierno en minoría, necesitaban asegurar el gobierno con una coalición. Para lograrlo debían encarar algo que es normal en muchos países, pero que despertaba resquemor en el Reino Unido: negociar.

El clima de crisis económica, además, hacía que pensar en la posibilidad de tener un gobierno débil no fuera demasiado optimista, ya que a menudo las coaliciones son acusadas de ser incapaces de tomar decisiones difíciles y de poner en práctica las políticas radicales necesarias para poner en marcha la recupera-

ción en tiempos de crisis (Boucek, 2010). Sin embargo, como analizó Lijphart[53] (1987), las coaliciones son tan buenas como los gobiernos monocolores en estimular el crecimiento económico, el control de la inflación y el desempleo y la limitación de los déficits presupuestarios, aunque las coaliciones tienden a gastar más que los gobiernos de un solo partido. Sin embargo, las coaliciones superan a los sistemas mayoritarios en las medidas de igualdad política, la representación de las mujeres, el número de votantes y una mayor proximidad entre las preferencias de los votantes y las políticas gubernamentales.

No obstante, la experiencia en la mayoría de los países –donde más de dos terceras partes de los gobiernos europeos desde 1945 han estado protagonizados por más de un partido (especialmente Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Holanda e Italia) (Matas y Ridao, 2013)– indica que es más que posible. No solo eso, sino que en 2010 la mayoría de los gobiernos de todo el continente son las coaliciones de centro-derecha. Es algo más que común. Diez países (entre ellos tres de los cuatro grandes países de la Unión Europea) tenían una coalición al estilo de la que Cameron-Clegg proponían, entre el partido dominante en el centro-derecha (ya sea conservador o democristiano) y uno o más partidos liberales (Hix, 2010). Pero frente a esta constatación de la normalidad de los procesos de negociación, transacción y establecimiento de acuerdos entre los actores políticos, lo cierto es que en la mayoría de los estados la percepción generada por estos «productos» políticos sigue siendo negativa (Reniu, 2012). La razón es la percepción de que con una coalición se pierde gobernabilidad y se gana en inestabilidad. Los gobiernos harán

53 El politólogo holandés Arend Lijphart examinó el desempeño de treinta y seis democracias modernas en las últimas décadas y llegó a esta conclusión.

menos cosas, pues habrá que poner de acuerdo a caprichosos compañeros de variopintos gustos (Lapuente, 2015). Lo cual parece una maldición cuando los problemas sociales se amontonan. Tan solo el proceso de negociación también acarrea, en la ciudadanía, una fuerte desconfianza, por la pérdida de identidad de los partidos y por la «flexibilidad» de los programas electorales, que no se cumplirán en ninguno de los partidos que formen parte de esa coalición (Robles, 2004).

Una coalición, además, tiene efectos negativos para las siguientes elecciones en ambos partidos. Los partidos de gobierno sufren pérdidas de voto tras cada período en el gobierno, y esas pérdidas son mayores, en los casos de gobiernos de coalición, en los partidos pequeños (Matas y Reniu, 2003; Mackie y Rose, 1983). Hacer una coalición entre conservadores y liberales demócratas representaba el peligro de sufrir grandes pérdidas en las siguientes elecciones. Como indica Strom (1995), solo analizando el coste-beneficio final se puede pensar entrar en una coalición de gobierno, sabiendo que muy probablemente los votos bajarán irremediablemente en la siguiente cita electoral.

De hecho, no es tan solo una probabilidad, sino casi una seguridad. Chris Gilson (2010), neozelandés experto en coaliciones y su papel para los partidos en las siguientes elecciones, explica cómo en su país hace quince años que tienen *hung parliaments* y, por tanto, tienen la necesidad de llegar a acuerdos y a coaliciones de gobierno. En las elecciones de 1996 hubo una primera coalición, un partido grande (Partido Nacional) junto a uno pequeño (New Zeland First), en las siguientes elecciones de 1999 el partido más pequeño casi desapareció, y fue otro pequeño el que se sumó a la coalición. En todas las elecciones posteriores (1999, 2002, 2005 y 2009) el partido pequeño perdió –y casi desaparece– en la siguiente cita electoral. Como experimentaron los partidos más pequeños en

Nueva Zelanda, entrar en un gobierno de coalición con el tiempo puede conducir a la destrucción electoral, ya que los votantes suelen castigar a los partidos más pequeños por los fallos del gobierno. No es el único caso: en Alemania, las coaliciones del CDU de Angela Merkel «se comen» siempre al partido pequeño, como hizo con el Partido Liberal Democrático en 2013 y, anteriormente, con el SPD, aunque habiendo «adoptado» algunas de sus propuestas[54] (Hernández, 2015). En el Reino Unido, ya en 2010, lo anunciaba Pippa Norris: «el nuevo gobierno de coalición política británica ha sacudido claramente muchos viejos patrones parlamentarios y gubernamentales, y puede hacerlo también entre los votantes. Una fuerte posibilidad es que la decisión de Cameron y Clegg hará que los votantes liberales demócratas se muevan gradualmente más hacia los conservadores en sus simpatías electorales», exactamente lo mismo que en Alemania. El partido grande se come al pequeño (y a sus votantes). Ese es el mayor temor a la hora de hacer una coalición, significativamente más importante en el seno del partido pequeño, en este caso, los liberales demócratas.

El desgaste en el día a día también era otro de los temores. Gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la coalición. Un gobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares, debe exigir a los miembros del gobierno que sigan protocolos muy pautados para la comunicación de políticas, debe diseñar criterios

54 En el caso del CDU, adoptó el salario mínimo interprofesional, la cuota de mujeres en grandes empresas o la posibilidad de jubilarse a los 63 años, todo en los programas de sus pequeños socios de coalición electoral.

para gestionar posibles crisis de gobierno, debe crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno, debe clarificar las relaciones entre el gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyan, debe evitar una inflación de departamentos y de cargos de *sottogoverno* y debe compatibilizar el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición (Reniu y Albala, 2012; Matas y Ridao, 2013).

Pero no todo en una coalición es malo, y ambos partidos lo sabían. Por un lado, gobernar en coalición permite expresar mejor los principales valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas de ejercicio del *poder compartido*, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática (Reniu y Albala, 2012).

Por otro lado, el cambio tectónico de una política fundamentalmente bipartidista a otra multipartidista es en general una bendición. Sobre todo en tiempos de crisis, los gobiernos débiles producen resultados más robustos. Son más reformistas, menos corruptos[55] y más progresistas.[56] Además, como indican los estudios de

55 Los partidos en el gobierno que necesitan el apoyo de otros partidos son menos corruptos que los gobiernos con mayorías absolutas. Las coaliciones no son cambalaches, sino controles de unos sobre otros. Una auditoría en *streaming* del gobierno (Lapuente, 2015).

56 Cuando la política en un país es bipartidista, las derechas tienen más opciones de ganar las elecciones. Como indica Lapuente, «pensemos en un votante de centro, dispuesto a pagar una fracción importante de su renta en impuestos para sostener un Estado de bienestar para todos. Si, por los motivos que sean, el

Lindvall (2009), los gobiernos de coalición tienen una capacidad asombrosa para acometer reformas ambiciosas. En definitiva, y a pesar de sus riesgos, la fragmentación política es beneficiosa porque puede conducir a reformas más eficientes, a menor corrupción, y a un estado del bienestar más robusto (Lapuente, 2015).

Además, como sostienen Reniu y Bergman (2001), cuanto más se negocia entre las partes, y se consiguen resultados de la negociación, más estabilidad y duración[57] alcanzan los gobiernos. También se logra un mayor equilibrio, consenso y justicia en los beneficios de los partidos. Aumenta, por tanto, la legitimidad y se pone en entredicho la tesis de que las coaliciones de gobierno, sean mayoritarias o minoritarias, generan inestabilidad política. Más bien, y por el contrario, producen gobernabilidad, es decir, legitimidad, estabilidad y eficiencia (Robles, 2004). Es decir, a mayor consenso, mejores políticas y más afinidad con las necesidades reales de la ciudadanía, incluso aunque esta, en un principio, sea reacia a esas negociaciones.

Conservadores y liberales demócratas confiaron en la necesidad de una coalición, pese a los problemas, para gobernar. Las razo-

sistema sólo le ofrece dos posibilidades de que su voto sustantivamente cuente, un partido asociado a la clase trabajadora (laboristas en Reino Unido o PSOE aquí) y otro a los empresarios (tories o PP), ¿a quién votará?» (Lapuente, 2015). Así, los investigadores Torben Iversen y David Soskice (2006) han demostrado que los países con sistemas electorales mayoritarios están gobernados por la derecha tres cuartas partes del tiempo. Mientras que, en los países con sistemas proporcionales, la derecha solo gobierna una cuarta parte del tiempo.

57 Robles (2004) habla de las conclusiones obtenidas por Müller y Strom (2000, págs. 584-587), que señalan que los gobiernos pueden tener un alto grado de estabilidad cuando alcanzan o sobrepasan los ochocientos días de vida media, como ocurre en Austria, Irlanda, Luxemburgo y Holanda. Otros pueden alcanzar una estabilidad media si la duración media oscila entre quinientos y ochocientos días. Este es el ejemplo de Suecia, Noruega, Alemania, Dinamarca, Francia, Portugal y Bélgica. Finalmente, hay países con una baja estabilidad al no superar sus gobiernos la media de quinientos días, como Finlandia e Italia.

nes eran claras, en primer lugar, por la posición de poder. En las negociaciones, los partidos, como sostiene Strom (1995), buscan el nombramiento de sus seguidores para el desempeño de cargos públicos e influencia sobre las políticas públicas elaboradas del gobierno, lo que redunda en la obtención de cargos. Estos cargos son los «premios» que se logran por crear la coalición.

En 1962 Riker analiza las coaliciones sobre la base de esos «premios». Según su teoría, los actores –los partidos políticos– únicamente están motivados por la obtención del poder y de los beneficios intrínsecos a él asociados: recompensas tales como poder o prestigio. Es la corriente denominada *office-seeking*. En este sentido, si el cargo ministerial es el fin en sí mismo, entonces formar parte del gobierno es la única forma de ganar. Así el típico anhelo por el cargo es visto dentro de las teorías formales, desde Riker, como el deseo de controlar algún tipo de premio fijo, capturado por la coalición ganadora y dividido entre sus miembros: las carteras ministeriales (Reniu, 2001).

Pero no es la única motivación, sino que los políticos están también motivados, dentro del proceso de la negociación coalicional, por el deseo de influenciar los resultados de la acción de gobierno, esto es, las políticas públicas. Esta corriente, denominada *policy-driven*, toma en consideración como principal elemento analítico la ideología[58] (Reniu, 2001). Pero esto son solo las denominadas «teorías formales», muy rígidas y que no siempre explican el porqué de una coalición de gobierno, y menos en el Reino Unido.

58 Axelrod (1970) predice que las coaliciones que se formarán estarán ideológicamente «conectadas» en el sentido de que todos sus miembros serán adyacentes unos con otros en la dimensión izquierda-derecha. En este caso los partidos políticos intentarán minimizar la diversidad ideológica de sus miembros, esto es, evitar la presencia de «agujeros o vacíos» ideológicos en la coalición (Reniu, 2001).

Las teorías multidimensionales ofrecen, en cambio, un amplio conjunto de variables con las que poder explicar la diversidad de elementos que interactúan en el fenómeno coalicional, superando de esta forma la simple tarea de predicción de las coaliciones políticas que formar propia de las teorías formales (Reniu, 2001). Estas aproximaciones tienen diversos orígenes y permiten establecer puentes para entender el porqué de una coalición. Fueron teorizadas por Geoffrey Pridham y se basan en el estudio de siete dimensiones: histórica, institucional, motivacional, vertical/horizontal, interna de los partidos, sociopolítica, y la externa o ambiental (Pridham, 1986; Reniu, 2001).

En 2010, en el Reino Unido, la historia de ambos partidos parecía ir en contra de la formación de un gobierno de coalición,[59] pero, aunque la historia política de un país influye decisivamente en la configuración del sistema de partidos, las relaciones entre formaciones políticas y, en definitiva, en el comportamiento electoral de la ciudadanía (Ridao, 2007), el resto de las dimensiones que hay que analizar entre conservadores y liberales demócratas sí que permitía pensar en un acuerdo para ambos. Para muchos conservadores y liberales demócratas, la coalición no se construía sobre la atracción ideológica sino que era un matrimonio de conveniencia. La decisión de unirse estaba justificada como la única respuesta realista a la crisis financiera y económica, y la reducción del déficit presupuestario se consagró en el acuerdo de coalición como su razón de ser (Hayton, 2012).

59 Bogdanor (1983) identifica tres tipos principales de gobiernos de coalición: el gobierno de unidad nacional, el gobierno de coalición previo a la fusión entre los partidos integrantes y, finalmente, la coalición basada en el principio del poder compartido (citado por Reniu, 2001). Conservadores y liberales demócratas buscaban establecer, al menos en un principio, esta última tipología de coalición.

El 7 de mayo de 2010, el día siguiente de las elecciones, empezaron unas negociaciones que durarían cinco días. El 12 de mayo, Nick Clegg anunciaba la decisión de sumarse a la coalición con los conservadores, por abrumadora mayoría de votos de los dirigentes de su partido, aunque con bastante incredulidad por parte de muchos de sus votantes.[60]

4.3. La coalición

Vernon Bogdanor[61] (2011) citaba la famosa afirmación de Benjamin Disraeli de que «Inglaterra no ama a las coaliciones». Y es cierto. En su historia ha habido muy pocas, y menos en tiempos de paz. Por eso desde el principio ambos partidos establecieron unos puntos de unión que no podían ser traspasados, para mantener la cohesión interna en una coalición en la que, por un lado, ambos partidos deseaban conservar sus identidades como

60 Según encuestas de Ipsos-Mori publicadas unas semanas después de las elecciones, solo el 20 % de los votantes liberales demócratas dijo que volvería a votarlos. A finales de 2010, ese porcentaje era de solo el 11 %. Worcester (2011) descubrió que los tipos de personas que se habían alejado de los demócratas liberales eran sobre todo voto joven y trabajadores del sector público. Como líder, el índice de satisfacción de Clegg se redujo de un 68 % satisfecho justo antes de las elecciones a solo un 33 % a principios de 2011. Otro análisis, de Pippa Norris (2010), confirma que, en esas elecciones, los conservadores hubieran votado predominantemente a los partidos de extrema derecha como su segunda preferencia, y los votantes liberales demócratas predominantemente votarían a los laboristas como su segunda opción. Entre las personas que votaron liberal demócrata, solo una de cada ocho hubiera optado por el Partido Conservador como su segunda preferencia electoral (el mismo número que eligió a los Verdes como segunda opción). En cambio, casi la mitad de los votantes demócratas liberales eligió a los laboristas como su segunda preferencia. Entre los votantes laboristas más de cuatro de cada diez eligieron a los demócratas liberales como su segunda opción.

61 Recomendamos ver el interesante vídeo ponencia de Vernon Bogdanor (de sesenta minutos de duración): https://www.youtube.com/watch?v=Cpgw9B0nnoc.

actores políticos con el fin de tener éxito en las elecciones posteriores, pero, por el otro, también debían mantener la responsabilidad colectiva en el gobierno. Cada uno necesitaba demostrar a sus seguidores que se estaban logrando, al menos, algunos de sus propios objetivos clave en los programas electorales, mientras que al mismo tiempo cumplían el programa del gobierno en su conjunto (Hayton, 2012), y todo ello en circunstancias sociales complicadas debido a la crisis económica.

El 12 de mayo se publicó un acuerdo inicial, firmado el día anterior, fecha de nombramiento de David Cameron como primer ministro británico, que detallaba lo que se había acordado. El acuerdo final (también llamado «La Coalición: Nuestro programa de gobierno») se publicó el 20 de mayo, dos días después de que se formara el Parlamento.

Se trataba de un documento de siete páginas, en once secciones. En el prólogo, se declaraba: «Estas son las cuestiones que deben resolverse entre nosotros con el fin de que trabajemos juntos como un gobierno fuerte y estable». Las once secciones fueron: reducción del déficit (recortes), revisión de gastos (salud, escuelas y una sociedad más justa), medidas fiscales (aumento del IRPF), reforma bancaria (impuestos a los bancos), inmigración (cuota anual), reforma política (referéndum para cambiar el sistema electoral), pensiones y bienestar (financiación a niños pobres), educación (mayor libertad sobre el plan de estudios nacional), relación con la Unión Europea (descartar unirse al euro y mantener la autonomía), libertades civiles (abandonar la idea del documento nacional de identidad) y medio ambiente (establecer una red ferroviaria de alta velocidad e impedir una tercera pista en el aeropuerto de Heathrow). Además, se aprobaron más medidas de menor ámbito. También se detallaba que en algunas cuestiones en las que no estarían de acuerdo, los Lib-

Dem se abstendrían en la votación del Parlamento, pero nunca votarían que no.

Había dieciséis cargos en el futuro gabinete de Cameron, y los demócratas liberales tendrían cinco miembros en él, incluyendo a Nick Clegg como viceprimer ministro (que ejercería funciones de primer ministro ante los periodistas cuando Cameron no estuviera en el país). También el Ministerio del Tesoro (David Laws), el Ministerio sobre Escocia (Danny Alexander), el Ministerio de Energía y Medio Ambiente (Chris Huhne) y el Ministerio de Comercio (Vince Cable). Si un alto cargo liberal demócrata dimitiera o fuera destituido de su puesto, otro miembro del mismo partido ocuparía su lugar en el Consejo de Ministros. Además, cada ministerio tendría un vicepresidente del otro partido. También había un comité para supervisar el funcionamiento de la coalición. El objetivo primordial era compartir la responsabilidad colectiva en las posiciones del gobierno.

La existencia de esta coalición hace, pues, especial hincapié en la necesidad de involucrar a los ministros de ambos partidos en las decisiones importantes, para que el gobierno sea internamente coherente en sus decisiones y en su praxis comunicativa y presente una cara pública unida (Blick y Jone, 2010). La responsabilidad colectiva también asegura que ambas partes están obligadas a la toma de decisiones impopulares, en particular sobre los recortes en el gasto público. Compartir el poder significaría también compartir la culpa a la hora de comunicar.

4.4. En el gobierno

La teoría indica que suele haber tres fases en cualquier coalición (Hayton, 2012) y que podríamos decir que se cumplen,

excepto la última de ellas, en el gobierno británico de 2010-2015. En primer lugar, la denominada «asociación civilizada» o «luna de miel», durante el primer año, escenificada por el acuerdo entre Cameron y Clegg en el Jardín de las Rosas de Downing Street, prometiendo crear una nueva política y una coalición unida, con estrechas relaciones de trabajo en muchas áreas del gobierno, que trabajó de modo armónico y eficaz. La opinión pública británica, además, había sido en general favorable a la nueva coalición, al menos en el corto plazo, ayudada por la manera rápida y eficiente en que Cameron y Clegg acordaron su programa de gobierno. Los dos líderes se basaron en los aspectos más coherentes y menos divisivos del programa de ambos partidos y estuvieron de acuerdo en algunas compensaciones razonables en materia de educación, las libertades civiles, la reforma constitucional y la política fiscal, y por lo general asignaron carteras del gabinete basadas en el mérito en vez de en el partidismo (Boucek, 2010).

A partir del segundo año de la coalición se pasó a una segunda fase, de la «cohabitación inquieta». En esta fase los dirigentes de ambas partes empezaron a calcular qué servía mejor a sus intereses para el mantenimiento de la coalición, pero siendo también conscientes de ir demostrando que son diferentes partidos, diferenciándose lo suficiente para satisfacer a sus propios militantes y simpatizantes (Munce, 2012). Además, las encuestas iban realmente mal, especialmente para los liberales demócratas, pero también para todo el gobierno. En 2012, dos años después de la firma de la coalición, la valoración positiva del gobierno había bajado un 14 %, y los laboristas casi empataban en intención de voto con los conservadores. Peor iban las cosas para los Lib-Dem, con una intención de voto de solo el 9 % (en 2010 habían tenido el 23 % de los votos).

El no cumplimiento de la promesa electoral liberal demócrata de bajar las tasas universitarias había caído a plomo sobre Clegg y su partido. Además, que el ministro del Tesoro, «responsable» visible de los recortes, fuera de los Lib-Dem (en una inteligente estrategia de Cameron) hacía que se los culpara a ellos. Ya a principios de diciembre de 2010 (Gilson y Dunleavy, 2011), el 60 % de los encuestados consideraba que Nick Clegg lo estaba haciendo mal, por solo el 31 % que pensaba que lo estaba haciendo bien.

Como hemos indicado, a los liberales demócratas se los acusaba de haber incumplido una de las mayores propuestas de su programa,[62] la de no subir las tasas a los estudiantes. Sin embargo, después de las elecciones generales, cuando el equipo de Clegg comenzó a negociar con los conservadores los términos de una coalición, la promesa se deshizo rápidamente. Durante el verano de 2010, la opinión de que el partido había traicionado a los votantes al abandonar una de sus promesas centrales comenzó a afianzarse. Lejos de no bajar las tasas, estas se triplicaron en dos años.

Y, aunque no tan polémico, no fue el único incumplimiento ante sus votantes, ya que sucedió lo mismo con los recortes en sanidad. Este apoyo a los recortes, promulgados por los conservadores, le valió a Clegg una división y fuertes críticas de miem-

62 Los demócratas liberales se habían opuesto ya en 1997 a la controvertida decisión de Tony Blair de introducir más tasas en las matrículas universitarias. Rápidamente se convirtió en una de las propuestas insignia de los Lib-Dem, lo que los acercó a un público joven, el de los estudiantes. En noviembre de 2009, cuatrocientos candidatos liberales demócratas, incluido Clegg, firmaron un compromiso para votar en contra de cualquier aumento de las tasas en el siguiente Parlamento y para presionar al gobierno a introducir una alternativa más justa. Para empeorar las cosas, Clegg aceptó ser filmado firmando. Aun así, en 2010 el programa del partido lo suavizaba un poco, manteniendo el compromiso de abolir las tasas, pero comprometiéndose a eliminarlas a lo largo de los siguientes seis años.

bros de su propio partido. Tanto, que en 2011 paralizó el proyecto. Pero los liberales demócratas tenían demasiados frentes abiertos. Además de la continua desaceleración económica. Solo tres meses después de la formación de la coalición, la popularidad de los demócratas liberales había caído de veintitrés a trece puntos. Y no mejoraban con el tiempo. Las valoraciones personales de Clegg eran aún peor: en el verano de 2012, una encuesta de YouGov encontró que su nivel de aprobación se había hundido al menos cincuenta y nueve puntos (Wintour y Watt, 2015).

En septiembre de 2012, en un intento por poner el partido de nuevo en marcha, Clegg lanzó una campaña de comunicación. La primera iniciativa fue –la semana antes de la conferencia Lib-Dem en Brighton– pedir perdón por el tema de las tasas universitarias: «No hay manera fácil de decir esto. Hicimos una promesa, no nos hemos atenido ella, y por eso pido disculpas».[63] La segunda iniciativa fue crear un programa de radio, *Call Clegg,*[64] en el que respondía preguntas en directo de los oyentes cada jueves (Wintour y Watt, 2015). En 2014, las elecciones europeas iban a indicar si había funcionado su nueva estrategia comunicativa. El equipo de Clegg decidió diseñar una campaña proeuropeísta, y asistió a dos debates con Nigel Farage. En ambos, Clegg defraudó. El resultado final fue una catástrofe. El número de diputados de los liberales demócratas se desplomó de once a uno, y quedó como quinto partido del país respecto a votos obtenidos.

63 Rosalind Grender, la directora de Comunicaciones del partido, admitió que la disculpa no funcionó, pero que valía la pena intentarlo.

64 Wintour y Watt (2015) indican, en boca de uno de sus asesores, que estas citas con el público no solo eran realmente dolorosas, con múltiples críticas de votantes descontentos, sino que se perdía mucho tiempo de preparación: «cada una de ellas requiere prepararse como si fueran preguntas para el primer ministro, sobre temas que van desde los últimos acontecimientos en Siria al caso de un jugador de fútbol del Sheffield United acusado de violación».

La tercera y última fase de la coalición sería el divorcio. No eran solo los militantes y votantes liberales demócratas los que no se sentían cómodos en la coalición. De hecho, muchos militantes conservadores, especialmente los más tradicionales, pensaban que con este gobierno se estaban diluyendo los valores conservadores ortodoxos y que las políticas tradicionales tory sobre impuestos, así como la justicia penal deben ser menos laxas (Munce, 2012). La mayoría de los tradicionalistas aceptó a regañadientes que no había alternativa a la coalición con los liberales demócratas pero permanecían profundamente incómodos. Sin embargo, hubo algunos tradicionalistas que ni siquiera aceptaron esto y presionaron para que Cameron hubiera formado un gobierno en minoría y luego celebrado otra elección seis meses después (como ocurrió en 1974, para desgracia conservadora).

Pero esta tercera fase, de divorcio, no existió, pese a que autores como Wyburn-Powell[65] o Hayton vaticinaban una separación –que podía ser tranquila o con polémica– en enero de 2015, para preparar las elecciones de 2015. La razón es que en el seno de ambos partidos no todo eran críticas, ya que muchos miembros veían la coalición como un éxito. Su argumento prin-

65 Wyburn-Powell (2010) relacionaba la coalición 2010-2015 con la de 1945, cuando la coalición de unión nacional creada para afrontar la II Guerra Mundial se separó antes de las elecciones. Para este autor, si los demócratas liberales se separaban de los conservadores antes de que comenzara la campaña electoral (por ejemplo en enero de 2015), las partes tendrían tiempo para ofrecer sus propios manifiestos independientes, sin disputas dentro de la coalición. Ello podría ofrecer una ventaja a los conservadores y liberales demócratas en la campaña, y para los laboristas sería difícil atacar a una coalición que ya no existía. Los votantes también podrían ver más fácilmente que los demócratas liberales eran libres para formar una coalición con el Partido Laborista después de las siguientes elecciones, en caso de *hung parliament*. Wyburn-Powell incluso proponía un acto protocolario entre Cameron y Clegg para dar por finalizada la coalición, como el que selló su acuerdo en el Jardín de la Rosas de Downing Street, a fin de reflejar la cordialidad y el buen desempeño de la coalición durante toda la legislatura.

cipal es que, además de los beneficios instrumentales y prácticos de la asociación de coalición, también hay una convergencia ideológica significativa entre el conservadurismo de Cameron y el liberalismo de los demócratas liberales (Munce, 2012). Incluso un diputado conservador, asociado con los modernizadores conservadores alrededor de Cameron, Nick Boles, sugirió un pacto electoral formal entre el Partido Conservador y el Partido Liberal Demócrata en las próximas elecciones. Esta clase de pactos, también vaticinados (aunque no se cumplieron) por Boucek (2010), incluiría coordinar las estrategias electorales, lo que sugiere pactos electorales entre los dos en ciertos distritos electorales, donde el partido que quedaría tercero entre laboristas, conservadores y liberales demócratas se retira a favor del candidato de la coalición. En cualquier caso, todo eso era ciencia ficción, incluso justo después de las elecciones, ya que las encuestas vaticinaron rápidamente malos resultados y, al transcurrir la legislatura, de nuevo un *hung parliament* para 2015. Llegaron juntos hasta el final.

4.5. Sobre la praxis narrativa del gobierno

El gobierno tuvo éxito construyendo una narrativa centrada en la política fiscal y las causas de las dificultades económicas. Un argumento clave sobre el que se legitimó la formación de una coalición era lo inusual de la crisis económica, y el hecho de que la solución debía ir más allá de las fórmulas tradicionales. Con ello también surgió la retórica del «interés nacional», según la cual las políticas económicas de los laboristas habían resultado un fracaso absoluto, y generado un escenario propicio para la aplicación de las políticas de austeridad. En otras palabras, el

momento de crisis justificaba la creación de la coalición y con él la estrategia económica de esta hasta 2015. Como consecuencia se dibujó una ruptura muy evidente entre las estrategias económicas del Labour y el nuevo gobierno. El debate se centró en cuál era la dosis adecuada de austeridad, en lugar de hablar de otras estrategias alternativas en materia económica. Un marco que ya no se abandonó durante toda la legislatura.

En este sentido, es importante tener en cuenta hasta qué punto la recuperación económica se convirtió en una herramienta útil para construir esta narrativa. Todo indicio de recuperación en la economía fue «vendido» como una consecuencia de las políticas del actual gobierno, lo que a su vez ayudaba a validar toda la argumentación, y daba sentido a la idea de que la credibilidad de la coalición se sustentaba en resolver los problemas creados por los laboristas. Esta ha sido una estrategia y praxis comunicativa que el gobierno no abandonó durante todo el mandato.

A pesar de que la política económica ocupaba el espacio central del relato del gobierno, se abordaron también otros ámbitos que permitían complementar y profundizar en la idea de transformación y modernización del país que perseguían los socios de gobierno. Un ejemplo es la reforma de los servicios públicos (Painter, 2015). El propio Cameron admitió a principios de la legislatura que la situación económica representaba una oportunidad única para llevar a cabo una transformación a fondo de la función pública en el Reino Unido. En un discurso que acabaría por convertirse en la referencia respecto a este mensaje dentro de la coalición, Cameron utilizó expresiones como: «¿Si no es ahora, cuándo? No podemos dejar pasar este tema durante mucho más tiempo».

El discurso despertó la reacción de los laboristas así como del secretario general de UNISON, el segundo sindicato del Reino

Unido, especialmente contrariados por las críticas de Cameron al funcionamiento del Servicio Nacional de Salud (NHS). Esta fue la primera de muchas intervenciones que intentarían situar la voluntad de modernización del sector público británico, amparada en la situación económica y justificada como si fuera una medida más en la larga lista de políticas impulsadas por la coalición.

Los laboristas no encontraron nunca la forma de contrarrestar esta estrategia. En el debate público no había espacio ni oportunidad para que la oposición planteara alternativas económicas más allá de proponer pequeños ajustes en la forma de abordar la austeridad. Cualquier mensaje antiausteridad se entendería como un retorno a las viejas políticas del Labour, lo que para muchos podría afectar a una recuperación tangible pero frágil para volver otra vez al primer estadio de la crisis económica.

En resumen, la comunicación del gobierno se acercaba mucho a la comunicación del Partido Conservador. Los liberales demócratas eran el aliado que participaba en el gobierno para evitar que los recortes fueran demasiado drásticos y para suavizar[66] las medidas conservadoras, pero no lo consiguieron.

4.6. Cinco años después: resultados electorales de la coalición

La experiencia de los liberales en el gobierno liderado por David Cameron podría convertirse en una referencia para los

66 Es interesante remarcar uno de los lemas de los Lib-Dem en las elecciones de 2015, pensados para volver a tener de nuevo un papel clave en un *hung parliament*: «Pondremos cerebro a los laboristas, podremos corazón a los conservadores».

socios minoritarios de futuros gobiernos de coalición, como ya indicábamos en páginas anteriores basándonos en los análisis de Gilson (2010), Matas y Reniu (2003), Mackie y Rose (1983), Norris (2010) y Hernández (2015). Las consecuencias electorales para los Lib-Dem, una auténtica debacle que supuso pasar de cincuenta y siete a ocho escaños en las elecciones del pasado mes de mayo, pusieron de relieve las carencias y a su vez las amenazas que pueden suponer este tipo de gobiernos.

Las coaliciones plantean siempre un dilema entre la necesidad de mostrar unidad en el gobierno, de cooperación entre partidos, y el hecho de que cada uno de ellos pueda explicar claramente sus objetivos, sus logros y su propuesta política. En otras palabras, para asegurar el éxito de estos gobiernos es necesario mantener la cohesión del conjunto y a la vez ser capaz de destacar la identidad de cada miembro.

Para los liberales, los costes de formar gobierno junto a los conservadores fueron muy altos, mientras que los beneficios en términos de influencia en la toma de decisiones fueron más bien pequeños, cuando no imperceptibles. Su participación en las políticas impulsadas e implementadas por el gobierno se vio mermada, como veremos, a causa de la mala distribución de sus cargos políticos entre las distintas carteras ministeriales. A su vez, y debido al relato comunicacional promovido por el propio gobierno, los liberales fueron apareciendo ante la opinión pública como un partido completamente alineado con las políticas conservadoras, de forma que su propuesta política quedaba desdibujada a ojos de su electorado, con las consecuencias electorales que hemos mencionado.

Como decíamos, los problemas de los liberales empezaron ya durante la negociación y posterior asignación en las distintas áreas de gobierno. El partido liderado por Nick Clegg siguió

una estrategia que consistía en conseguir tener presencia en el máximo número de ministerios posibles (McEnhill, 2015, pág. 103). *A priori*, la estrategia había resultado todo un éxito. El partido consiguió ubicar a representantes de su partido en todos los ministerios menos en cuatro. Con un 16 % de los escaños consiguieron un 22 % de los cargos ministeriales. Sin embargo, el desequilibrio entre «cantidad» de puestos políticos y la «calidad» de estos no tardó en salir a la luz. La mayoría de los cargos conseguidos fueron cargos de segunda que debían ejercer un trabajo de control y supervisión en departamentos dominados por los conservadores. Además, de los cinco cargos de gabinete que recibieron solo dos fueron en posiciones de secretarios de Estado (ministerios importantes) y ninguno de especial relevancia.

Ahora parece evidente que centrar sus esfuerzos en uno o más ministerios relacionados con sus prioridades políticas, con el fin de hacerse con el control de estos, les habría favorecido. No hubieran tenido contacto con tantas áreas políticas, pero habrían sido capaces de ejercer una influencia real en aquellos ámbitos relacionados con su propuesta programática, lo que a su vez los habría ayudado a construir un relato capaz de identificar sus contribuciones políticas con mayor claridad.

Esto se observa perfectamente cuando analizamos las políticas de bienestar impulsadas por el gobierno. Dichas políticas debían ser claves para un partido que en 2010 se presentó con un programa que, según los propios liberales, tenía un perfil más social y justo, en contraposición al de su socio de gobierno. Aun así, los liberales dieron su apoyo a la mayoría de las reformas impulsadas por los conservadores, incluso aquellas en las que se ha hecho evidente que suponían un retroceso o incluso generaban situaciones problemáticas para determinados segmentos de población.

Tampoco su relato los ayudó a justificar estas medidas ni mejoró su capacidad para explicitar mejor su identidad dentro del gobierno. En lugar de hablar de un legado positivo, los liberales pretendieron transmitir la idea de que a través de su influencia y sus propuestas políticas habían conseguido convertir a la coalición en un gobierno menos desagradable. Lejos de conseguir su objetivo, esta estrategia lo que hacía era acercarlos aún más a la imagen de los conservadores, y por tanto les negaba la posibilidad de definirse por ellos mismos.

Por otro lado, la presencia del partido en un amplio espectro de los ministerios obligó a los liberales a permanecer unidos y sin fisuras, ya que no podían criticar públicamente decisiones de ministerios de los que formaban parte. De esta forma se redujeron las posibilidades de mostrar disenso en público con las políticas de la coalición, especialmente en la segunda mitad de la legislatura, y por lo tanto se hizo aún más difícil construir un perfil propio.

En este sentido, es necesario apuntar que la idea original de los liberales perseguía un doble objetivo. Por un lado, pretendían dar estabilidad a la coalición, de forma que en cualquier negociación para un futuro gobierno se los tuviera en cuenta como un socio fiable. Y por otro, querían posicionarse como un partido de gobierno creíble, capaz de gestionar y comprometerse en todas las áreas de gobierno (Dommett, 2013, pág. 220).

El resultado, como ya sabemos, fue algo diferente al que esperaban los liberales. Los Lib-Dem han reconocido un voto de castigo por contribuir a las medidas de austeridad, los recortes en partidas sociales y subidas como la de las tarifas universitarias (penalización que no ha padecido el primer ministro) (Hernández, 2015). Queriendo demostrar que el gobierno funcionaba, se puso demasiado énfasis en la unidad de este, lo

que provocó que el propio partido se identificara con los conservadores, también en los campos donde tendrían que haber destacado, como en políticas sociales o educación, lo cual acabó diluyendo toda su identidad dentro del gobierno, así como sus expectativas electorales. El mismo día de las elecciones de mayo de 2015, después de saberse los resultados, Nick Clegg anunciaba su irrevocable dimisión.

5. Euskadi

5.1. Caracterización general de los gobiernos en Euskadi (1980-2015)

Desde la Transición, en la Comunidad Autónoma Vasca, País Vasco o Euskadi los gobiernos de coalición son los que han predominado. Desde el *lehendakari* Carlos Garaikoetxea hasta Iñigo Urkullu ha habido en total diez legislaturas y seis de ellas han sido formadas por gobiernos de coalición. Pero antes de entrar en el detalle de esas legislaturas y esos modelos de gobierno, vamos a dar un breve repaso a todas las legislaturas para obtener una visión global de lo que han sido estos últimos treinta y cinco años en Euskadi.

El Estatuto de autonomía de Euskadi fue uno de los primeros en aprobarse en 1979 gracias a que este es un territorio histórico con los estatutos aprobados durante la Segunda República –al igual que en Galicia y Cataluña. Además de la pronta aprobación del Estatuto, en 1978 se recuperó el Consejo General Vasco, un

órgano preautonómico que habilitó la creación del Gobierno vasco una vez aprobado el Estatuto de autonomía (el 25 de octubre de 1979) y realizadas las elecciones autonómicas el 9 de marzo de 1980.

Carlos Garaikoetxea, del Partido Nacionalista Vasco y antes presidente del Segundo Consejo General Vasco, fue elegido como primer *lehendakari* de la democracia. Ejerció esta labor durante una legislatura y media, desde abril de 1980 hasta marzo de 1985. La primera legislatura comienza en abril de 1980 y llega hasta febrero de 1984, y Garaikoetxea pudo llegar a formar gobierno con una mayoría simple, con veintitrés votos de un total de sesenta parlamentarios.[67]

La primera legislatura fue un gobierno monocolor, un gobierno del PNV, al igual que la segunda, que comenzó tras las elecciones del 26 de febrero de 1984 y llegó hasta diciembre de 1987. Esta vez, y a diferencia de la primera legislatura, el PNV tuvo el apoyo del Partido Socialista de Euskadi con un pacto de legislatura que permitió gobernar a los nacionalistas. Sin embargo, durante esta legislatura hubo un *cambio* de *lehendakari*, fruto de un desacuerdo y futura escisión dentro del Partido Nacionalista Vasco, y es entonces cuando surge el partido Eusko Alkartasuna (EA) liderado por Carlos Garaikoetxea. Hay que mencionar brevemente en qué consistió esta crisis interna del PNV que acabó en escisión un año más tarde: hubo una discusión y desacuerdo en torno a la Ley de Territorios Históricos, en los que Garaikoetxea defendía un gobierno vasco que controlara las diputaciones forales de los tres Territorios Históricos que com-

67 La primera legislatura comienza en 1980 con sesenta parlamentarios en total, veinte por cada territorio histórico, pero esta cifra aumenta a setenta y cinco parlamentarios a partir de la segunda legislatura hasta hoy en día, con veinticinco parlamentarios por cada territorio.

ponen Euskadi (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa), mientras que otro sector del PNV, liderado por Xabier Arzallus, se posicionaba a favor de los Territorios Históricos. Por lo tanto, un año después de comenzar la segunda legislatura se celebró una votación anónima en el Parlamento de Vitoria-Gasteiz donde el *jeltzale*[68] José Antonio Ardanza resulta ganador y es nombrado *lehendakari*, con treinta y cuatro votos de un total de setenta y cinco parlamentarios, sustituyendo a Garaikoetxea.

Tras la segunda legislatura con ese cambio en el liderazgo del Gobierno vasco, el 30 de diciembre de 1986 se celebraron las elecciones autonómicas que permitirían comenzar con la tercera legislatura. El PNV logró diecisiete escaños en el Parlamento y el PSE diecinueve, y este fue el primer gobierno de coalición de Euskadi, el formado por el PNV y PSE. Se nombró *lehendakari* a José Antonio Ardanza (del PNV), vicepresidente a Ramón Jáuregui (del PSE) y presidente del Parlamento a Jesús Eguiguren (también del PSE).[69]

En las siguientes elecciones autonómicas del 28 de octubre de 1990 resultó vencedor el PNV con Ardanza a la cabeza y formó otro gobierno de coalición junto con Eusko Alkartasuna y Euskadiko Ezkerra (EE). Sin embargo, en septiembre de 1991 EA sale de la coalición y se incorpora el PSE, que siguieron gobernando junto al PNV, EE y PSE hasta el final de la legislatura.[70]

68 *Jeltzale* es un adjetivo que se utiliza para hacer referencia a lo que está relacionado con el PNV, y que, en efecto, proviene del nombre en euskera del Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alderdi Jeltzalea. Este término lo creó Sabino Arana Goiri, fundador del PNV, y hace referencia a las siglas JEL, que significan «Jaun Goikua ta Lege zarra», es decir, 'Dios y Ley Vieja'.

69 Más adelante se entrará en el detalle del reparto del poder en los gobierno en coalición.

70 Cabe señalar que en 1993 se fusionan los partidos PSE y EE creando así PSE-EE, que sigue existiendo como partido único hasta hoy.

La quinta legislatura también fue un gobierno de coalición, liderado otra vez por José Antonio Ardanza y el PNV, junto con PSE-EE y EA. Desde el comienzo de la legislatura, de 1995 hasta abril de 1998, gobernaron esos tres partidos en coalición, pero ese año sale PSE-EE del gobierno y siguen al mando el PNV y EA hasta enero de 1999. Es entonces cuando comienza la sexta legislatura, con otro gobierno de coalición del PNV y EA, liderado por Juan José Ibarretxe, del PNV, que sucede a Ardanza en la Lehendakaritza,[71] y que cuenta con los escaños de EA y Euskal Herritarrok[72] en el momento de la investidura. El final de la legislatura vino antes de lo normal por la inestabilidad producida durante el primer gobierno de Ibarretxe.

Las siguientes elecciones autonómicas se celebraron el 13 de mayo del 2001 y el Partido Nacionalista Vasco vuelve a formar gobierno de coalición junto con Eusko Alkartasuna, a quienes en septiembre del 2001 se les une Ezker Batua (EB). Llegan los tres partidos gobernando juntos hasta abril del 2005.

El 17 de abril de ese año es cuando se celebran las siguientes elecciones para dar comienzo a la octava legislatura, y forman gobierno los mismos partidos que terminaron la séptima legislatura, PNV, EA y EB liderados por tercera vez consecutiva por Ibarretxe.

Tras las siguientes elecciones autonómicas se puede decir que se da fin a una *era* de liderazgo del Partido Nacionalista Vasco, dando paso a un gobierno del Partido Socialista de Euskadi con Patxi López a la cabeza, que obtuvo el apoyo del Partido Popular

71 Término que se utiliza para denominar el Departamento del Presidente del Gobierno vasco, en euskera *lehendakari*.

72 El apoyo de la izquierda *abertzale* en el momento de la investidura, aunque luego no forme parte del gobierno, hay que entenderlo en el contexto del Pacto de Estella de 1998, firmado por todos los partidos de carácter nacionalista por un proceso de diálogo y negociación para lograr el cese de la actividad de ETA.

en el momento de la investidura, pero no llegaron a formar un gobierno de coalición.[73] Se puede decir que, a cambio, la presidencia del Parlamento la dejaron en manos de la popular Arantza Quiroga. Por lo tanto, el grupo parlamentario liderado por Patxi López formó un gobierno en minoría y monocolor para la novena legislatura del Gobierno vasco.

Llegamos a la décima legislatura, la que está vigente hoy en día, en la que el Partido Nacionalista Vasco resultó vencedor en las últimas elecciones autonómicas celebradas el 21 de octubre de 2012. Iñigo Urkullu obtuvo veintisiete escaños y formó un gobierno monocolor y en minoría, el que sigue en pie a día de hoy.

Hemos resumido muy brevemente cómo se han ido formando los gobiernos en Euskadi en estos últimos treinta y cinco años, y se ha visto que el modelo más común de formarlos ha sido en coalición. Han predominado los gobiernos liderados por el Partido Nacionalista Vasco, menos en la novena legislatura que lo hizo el PSE-EE; y la mayoría de los gobiernos, seis de diez, han sido gobiernos de coalición. En un país tan plural, donde hay diversas vertientes ideológicas con representación en el Parlamento, resulta complicado lograr mayorías absolutas y, de hecho, nunca se ha conseguido. Por lo tanto, y para mayor estabilidad durante las legislaturas, la opción que más se ha utilizado y ha ayudado en ello ha sido la de formar gobiernos de coalición.[74]

73 Además del apoyo del PP, el único escaño que obtuvo UPyD también apoyó la candidatura de Patxi López, sumando así un total de treinta y nueve escaños que permitieron gobernar al PSE-EE. Cabe señalar que el PNV obtuvo más parlamentarios que el PSE-EE, treinta frente a veinticinco, pero aunque EA y Aralar apoyaran al entonces candidato *jeltzale* Iñigo Urkullu, sumaron en total treinta y cinco escaños, que no superaron a los que juntaban el PSE-EE, PP y UPyD, que eran treinta y nueve.

74 Al final del capítulo se muestra la estructuración de los gobiernos en coalición con la ayuda de tablas.

A continuación nos vamos a adentrar en los gobiernos de José Antonio Ardanza (Elorrio, 1941) y Juan José Ibarretxe (Llodio, 1957), que son los dos *lehendakaris* que, durante tres legislaturas cada uno, formaron los gobiernos de coalición de los que hemos venido hablando. Además de explicar cómo se formaron los gobiernos y cuáles fueron las líneas generales que se siguieron, nos detendremos a analizar los aspectos comunicativos de cada legislatura en la que gobernaron en coalición.

5.2. Descripción de los gobiernos de coalición en Euskadi (1987-2009)

5.2.1. Los gobiernos de Ardanza (1987-1999)

Antes de comenzar con la descripción y el análisis de los aspectos comunicativos más relevantes de las tres legislaturas[75] en las que gobernó Ardanza, hay que recordar el hecho de que cambió el panorama político en el año 1985. Ya se ha comentado anteriormente que hubo un cambio de liderazgo en la segunda legislatura del Gobierno vasco desde la Transición, fruto de una crisis interna en el Partido Nacionalista Vasco, José Antonio Ardanza ocupó el lugar de Garaikoetxea en la presidencia del Parlamento vasco. La discusión y desacuerdo sobre la Ley de Territorios Históricos llevó a la convocatoria de una votación secreta en el Parlamento de Vitoria-Gasteiz en enero de 1985. Ardanza consiguió treinta y cuatro votos, dos más de los que consiguió Garaikoetxea en su investidura; se estima que entre dos

75 Gobernó durante cuatro legislaturas, pero tres de ellas fueron en coalición, que son las que nos interesa conocer en este trabajo.

y cuatro votos fueron del Partido Socialista de Euskadi, dado el Pacto de Legislatura que se firmó entre los dos partidos.

Esta tensión entre los dos bloques del PNV acabó en escisión del partido, y es cuando los miembros del sector crítico formaron un nuevo partido en 1986 con Garaikoetxea a la cabeza: Eusko Alkartasuna.[76] Tras esta escisión once parlamentarios fueron retirados de sus escaños y esto impidió a Ardanza seguir gobernando; por lo tanto, tuvo que diluir el Parlamento y convocar elecciones autonómicas para el 30 de noviembre de 1986.

5.2.2. Aspectos comunicativos de los gobiernos de Ardanza (1987-1999)

Como ya se ha mencionado, aunque José Antonio Ardanza gobernó también en la segunda mitad de la segunda legislatura del Gobierno vasco (desde marzo de 1985 hasta diciembre de 1987), en las siguientes líneas nos centraremos en analizar las siguientes tres legislaturas de Ardanza, en decir, la tercera, la cuarta y la quinta. Esas tres etapas fueron gobernadas en coalición y son las que vamos a analizar para conocer cómo se trabajó la comunicación en esos gobiernos.

La persona que gestionó y asesoró en los temas relacionados con la comunicación al *lehendakari* Ardanza fue Bingen Zupiria, actual director del diario *Deia*, y que venía entonces de ETB (Euskal Telebista). Era el director de la Oficina de Prensa, departamento dependiente de Lehendakaritza, que era la encargada de la coordinación de toda la comunicación del Gobierno vasco, tanto del *lehendakari* como de todas las consejerías. Además de eso, asumía las tareas de apoyo al portavoz del gobierno, y también apoyaba al

76 Que significa 'solidaridad vasca'.

equipo que llevaba la comunicación institucional y la publicidad. Al inicio del mandato de Ardanza no existían departamentos ni direcciones de comunicación y prensa en cada consejería, estos se crearon con la llegada de los socialistas al gobierno, en 1987. Es entonces cuando se creó la figura del director de Comunicación en cada departamento, y estos nuevos órganos convivieron con la Oficina de Prensa que dependía de Lehendakaritza.[77]

Mirando a la figura de Ardanza y su presencia como líder del Gobierno vasco en temas relacionados con la comunicación, cabe señalar que es una persona que «cree en la comunicación» (Bingen Zupiria, 2015),[78] tenía una actitud positiva frente a los medios de comunicación, con los que se prestaba a mantener contacto permanente, tanto concediendo entrevistas como atendiendo a los medios allí donde había requerimiento. Por ejemplo, Zupiria cuenta que «Ardanza hacía declaraciones todos los viernes en el Parlamento, respondiendo en la puerta a todos los periodistas». Veía la necesidad de estar presente en los medios de comunicación para que la ciudadanía viese cuál era la acción del gobierno y la actitud y compromiso del *lehendakari* para con los temas de actualidad. Se puede destacar, por tanto, la actitud del *lehendakari* y su manera de entender y dar importancia a la comunicación.

La comunicación de Ardanza se concretaba, por una parte, en la disposición a atender a los medios de comunicación y opinar sobre las cuestiones de actualidad que se daban semana a semana, lo que hizo que tuviera una presencia permanente en los medios. Añade Zupiria que «entonces no existían las sesiones de control del Parlamento y el *lehendakari* y los consejeros no se veían obligados a responder a las cuestiones de actualidad, pero gracias a la actitud

77 Esto se sigue haciendo así hasta hoy.

78 Entrevista personal realizada a Bingen Zupiria el 29 de junio de 2015.

del *lehendakari* se hacían esas valoraciones todas las semanas». Por otra parte, Ardanza prestó mucha atención a las solicitudes de entrevistas de los medios de comunicación, especialmente de radio y prensa. En la televisión, en ETB, por ejemplo, se desarrolló un programa llamado *Lehendakaria erantzunez*, 'El *lehendakari* respondiendo', que se mantuvo durante los catorce años que gobernó Ardanza, y que generaba una presencia puntual pero periódica donde distintos profesionales de los medios de comunicación hacían preguntas de actualidad al *lehendakari* y este respondía.

En opinión de Bingen Zupiria, los gobiernos en coalición marcaron mucho la comunicación que se dio en estos. Menciona que cuando Ardanza llega al gobierno en 1985, llega en una situación de crisis en la que se sentía inseguro, y como consecuencia, también se sentía inseguro en la comunicación. En esa primera etapa en la que el PNV gobernó en minoría, pero con un pacto de legislatura con el PSE que le dio cierta estabilidad (por ejemplo, en la aprobación de los presupuestos), el protagonismo en la comunicación lo tuvo el portavoz del Gobierno, Eugenio Ibarzabal, que era quien expresaba de cara a la opinión pública las opiniones del Gobierno y también los puntos de vista del *lehendakari*.

El primer gobierno en coalición que presidió Ardanza (desde febrero de 1987 hasta febrero de 1991) estuvo marcado por una batalla por el liderazgo del Gobierno vasco y en la que jugó un papel importante la comunicación. Recordemos que se formó un gobierno en coalición entre el PNV y PSE, y que los socialistas lograron dos parlamentarios más que los nacionalistas (diecinueve frente a diecisiete). El reparto de poderes y la composición del gobierno es, aparentemente, favorable al PSE pues quedó en sus manos, aproximadamente, el 80 % de los recursos del gobierno: la industria, la sanidad, la educación, la inversión en infraestructuras, transportes, vivienda, economía y planificación. El Partido

Nacionalista Vasco se queda con la parte menor de la gestión del gobierno, pero se hace con la presidencia: Ardanza es *lehendakari*. Pero es cierto que los dos partidos hacen una apuesta muy seria presentando a hombres fuertes para el liderazgo: por una parte, Ardanza –como ya se ha dicho–, y por otra, el PSE presenta a Ramón Jáuregui. Este segundo no tenía grandes funciones en el gobierno, era el vicepresidente o *vicelehendakari*, pero buscaba una presencia pública constante en la que se implicó mucho, con una actitud también positiva hacia la comunicación y con disposición, y por eso decimos que se plantea una batalla de liderazgo que está basada en la comunicación.

Como se ha mencionado anteriormente, con la entrada de los socialistas es cuando se da mayor protagonismo a la comunicación de cada departamento. El gobierno pasó de tener una estructura mínima de comunicación a que cada consejería tuviera un responsable de comunicación. La actividad comunicativa fue en aumento, sobre todo, en los departamentos de los socialistas. Bingen Zupiria indica que se marcaron dos agendas separadas: la socialista y la nacionalista, donde no siempre se llegaba al acuerdo y donde cada uno comunicaba por su lado la actividad sectorial y también las opiniones acerca de las cuestiones de actualidad.

En ese primer gobierno en coalición se acordó que iba a existir un único portavoz de gobierno, que fue el nacionalista Joseba Arregi, pero, por esa tensión en cuanto al liderazgo que se ha comentado anteriormente, aquello derivó en crisis y los socialistas consiguieron que el gobierno tuviera dos portavoces: Arregi y el socialista José Ramón Recalde.[79] Se turnaban semana a semana y marcaron una línea que no podrían atravesar, que consistía en que no iban a hacer valoraciones políticas, sino que

79 Que era, a su vez, consejero de Educación, Universidades e Investigación.

se ceñirían a comunicar las decisiones tomadas en el Consejo de Gobierno, dada la magnitud de los desacuerdos que existían entre las dos agrupaciones. El papel del portavoz del gobierno, por tanto, se vio afectada ya que no podían dar opiniones políticas y los medios de comunicación era lo que esperaban. Sin embargo, el *lehendakari* Ardanza era un líder cercano a los medios de comunicación y esto posibilitaba que se hicieran públicas las valoraciones políticas del gobierno y que así siempre hubiese una opinión expresada por el *lehendakari*.

El peso mediático, por lo tanto, se repartía entre Ardanza y Ramón Jáuregui, y cada uno hacía las valoraciones que consideraba oportunas, mientras que el papel de los portavoces se vio reducido. La coordinación de la comunicación entre los dos «bloques» del gobierno no resultó fácil, ya que cada eje del gobierno planteaba sus estrategias y políticas de comunicación. «Sí existía coordinación interna dentro de cada departamento, pero no entre las dos partes, salvo para cuestiones muy básicas que tenían que ver con la publicidad, por ejemplo», afirma Zupiria. En las cuestiones que tenían que ver con el del día a día no había canales de comunicación y la información no fluía.

Al final del primer gobierno en coalición José Antonio Ardanza consolidó su liderazgo, porque ambos líderes, Ardanza y Ramón Jáuregui, esperaban que esa tensión se solventara en las elecciones autonómicas que se celebraron el 28 de octubre de 1990. Y así fue, el Partido Nacionalista Vasco obtuvo veintidós escaños en el Parlamento y formó gobierno junto a Euskadiko Ezkerra y Eusko Alkartasuna. Sin embargo, esta coalición no duró más de siete meses. En opinión de Ardanza, era un gobierno que podía haber tenido oportunidad. Este gobierno fue etiquetado como «nacionalista» y, según Ardanza, la única manera de que no proyectara esa imagen era adquiriendo un comportamiento muy serio y muy

claro con el ámbito y marco de actuación que ofrecía el Estatuto de autonomía. «Garaikoetxea en el momento de la firma de la coalición expresó que era un gobierno de "paciencia histórica", en el que los nacionalistas se comprometían a ceñir su actividad de gobierno a aquello que había sido acordado en el programa y no rebasarlo», dice Bingen Zupiria. Sin embargo, la coalición *abertzale* Herri Batasuna, que estaba fuera del Parlamento vasco y las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos en ese momento, pero estaba presente en los ayuntamientos, propone y lanza una iniciativa, coincidiendo con la caída del bloque soviético y la creación de nuevos estados, que consistió en la declaración de la independencia en municipios. Eusko Alkartasuna se sumó a esta iniciativa, y aunque no fuese algo que afectase directamente al gobierno, Ardanza entendió que esa actuación de EA, que había adquirido un compromiso con el PNV de actuar dentro del marco del Estatuto de autonomía, vulneraba dicho acuerdo. Esto se planteó como una batalla de opinión pública, lo cual no se llegó a discutir en el gobierno en el momento inicial, hasta que la crisis y la ruptura eran inevitables. El gobierno tiene conocimiento de que EA está aprobando con Herri Batasuna acciones de independencia en los ayuntamientos a través de los medios de comunicación, y es entonces cuando el gobierno comunica mediante su portavoz que deje de hacerlo. Esta tensión acaba en ruptura y esto obliga a que se tenga que formar un nuevo gobierno en coalición, al que se va a sumar el Partido Socialista de Euskadi al Partido Nacionalista Vasco y Euskadiko Ezkerra.[80]

No en las tres etapas donde gobernó Ardanza se dio una lucha por el liderazgo. A partir del primer gobierno en coalición no

80 Es en esta segunda etapa del segundo gobierno en coalición de Ardanza cuando PSE y EE se suman creando lo que conocemos hasta hoy como PSE-EE.

existió esa pelea pero sí se mantuvieron los mismos esquemas de comunicación, porque el objetivo era que la sociedad percibiera que era un gobierno en coalición y que había dos elementos diferentes, que cada uno tenía su punto de vista y personalidad diferenciada. Zupiria recuerda que «hubo momentos puntuales de incomodidad, así como de enfrentamiento interno, pero no transcendieron». Esto ocurría cuando alguien hablaba de los temas que no le correspondían, y por eso, en los gobiernos posteriores se llegó incluso a explicitar cuáles eran las materias de desacuerdo: así como los primeros programas acordados solo hablaban del programa en sí, más delante se detallaron los puntos en los que existían desacuerdos entre las partes que formaban el gobierno, y cada gobierno se sentía libre de pensar lo que quería porque no tenía por qué haber acuerdo.

En cuanto a los ejes que articulaban la comunicación del gobierno, los dos primeros gobiernos en coalición de Ardanza están muy condicionados por la situación que vive el país, de crisis económica y crisis sociopolítica por la existencia de ETA. «La comunicación que se da en estas dos etapas es, básicamente, de reacción», afirma Bingen Zupiria, y añade que «no existe un esquema concreto de comunicación, se prioriza el día a día y se le da importancia a salir del paso de las cuestiones de mayor actualidad y urgencia». Pero en 1995, en la tercera etapa de Ardanza, de forma explícita a la voluntad de crear unos ejes estratégicos que sustentaran la acción del gobierno, se crean también ejes estratégicos de la comunicación. Se pasa, por lo tanto, «de la reacción a la proposición». Se articuló un discurso basado en cuatro ejes: la recuperación industrial; la articulación de la economía con su vertiente social, solidaria y de igualdad; el desarrollo del autogobierno; y el diálogo y negociación para obtener la paz y la reconciliación.

Siguiendo con la última legislatura en la que gobernó Ardanza, esta etapa comenzó en enero de 1995, tras el PNV resultar vencedor en las elecciones autonómicas celebradas el 23 de octubre de 1994. Se formó otro gobierno en coalición con el PNV, EA y PSE-EE. En esta ocasión sí hubo una pelea por tener una presencia propia en la sociedad vasca, donde la comunicación jugó un papel fundamental. Desde el punto de vista de la gestión se hicieron muchas cosas, fue un gobierno con mucha actividad, pero existió una pugna entre los distintos grupos que componían el gobierno. La comunicación entre departamentos seguía sin estar coordinada y cada uno comunicaba lo que le correspondía, sin hacer valoraciones políticas.

Hacia el final de esa última legislatura de Ardanza, y sabiendo que las elecciones vendrían a finales del 1998,[81] hay un movimiento impulsado por Jaime Mayor Oreja del Partido Popular que culmina con una crisis en el Gobierno vasco en junio de 1998 que trae como consecuencia la salida del gobierno del PSE-EE, y con ello la sustitución de tres consejeros que aguantaron unos meses más hasta el final de la legislatura. Zupiria apunta que «el origen de esa crisis está en los momentos posteriores del asesinato de Miguel Ángel Blanco por parte de ETA. A raíz de ese asesinato Mayor Oreja establece una estrategia de comunicación que tiene como objetivo superar en las urnas al nacionalismo». Ese debate que empieza en 1997 llega hasta el año siguiente, y se plantea otra batalla de comunicación porque se quedaba en el aire qué era lo que estaba generando la ruptura. *A posteriori* se genera todo un discurso que quiere demostrar que aquella ruptura era

81 José Antonio Ardanza ya había manifestado su idea de no presentarse a la reelección.

consecuencia de los acuerdos de Lizarra[82] que se produjeron ese verano, pero la ruptura era anterior a esos acuerdos.

«En las legislaturas en las que gobernó José Antonio Ardanza no se puede descuidar la influencia que tuvo la violencia de ETA», dice Bingen Zupiria. Un hito en todo eso fue el Pacto de Ajuria Enea, un acuerdo entre distintos partidos políticos para hacer frente al fenómeno de la violencia, donde la izquierda *abertzale* se quedó fuera. Supuso un gran esfuerzo de entendimiento entre los partidos que llegaron a concretar una multitud de propuestas que tenían que ver con todos los aspectos que derivaban de la existencia de la violencia. Se habla tanto del desarrollo económico y social del país como de la atención a las víctimas, de la denuncia del terrorismo de estado, de la respuesta a la existencia de los presos de ETA y su futuro, de la aceptación de cauces de diálogo para superar la situación de violencia… Zupiria añade que «este acuerdo se convirtió desde el primer momento en herramienta de comunicación, porque aunque el acuerdo hablaba de cosas concretas, cada uno hizo su propia lectura». Por ejemplo, los socialistas y populares interpretaron y defendieron el acuerdo de Ajuria Enea como un pacto antiterrorista, mientras que el nacionalismo se esforzó por presentarlo como un pacto para la pacificación y la normalización del país. Por lo tanto, la comunicación jugó un papel importante en la explicación de esos acuerdos.

La última legislatura de Ardanza terminó en enero de 1999 con el PNV y EA al mando, tras las elecciones del 25 de octubre de 1998. En esta ocasión el Partido Nacionalista Vasco presenta

82 Más conocido como Pacto de Estella. Fue un acuerdo firmado por todos los partidos políticos vascos de carácter nacionalista, fuerzas sindicales y movimientos sociales. Pretendía buscar un proceso de paz basado en el proceso irlandés.

para ocupar el puesto de *lehendakari* a Juan José Ibarretxe, el primer candidato, y *lehendakari*, alavés y el más joven hasta la fecha. Fue vicepresidente y consejero de Hacienda y Administración Pública en la última etapa de Ardanza y demostró que era una persona capaz de asumir el liderazgo del Gobierno vasco.

5.2.3. Los gobiernos de Ibarretxe (1999-2009)

Ibarretxe comienza a gobernar en tiempos de crisis y de gran inestabilidad y, aunque gobernase durante tres legislaturas, se vio obligado a suspender la primera, que comenzó en enero de 1999 y se terminó en julio de 2001, por la imposibilidad de llegar a acuerdos. Tras convocar elecciones en mayo de 2001 Ibarretxe volvió a ganar y alargó su segunda legislatura hasta junio de 2005. En abril de ese año volvió a vencer en las urnas y lideró el Gobierno vasco por tercera vez consecutiva, hasta mayo del 2009, cuando resultaron vencedores los socialistas vascos con Patxi López a la cabeza.

Al igual que tres de las cuatro legislaturas de Ardanza, las tres de Ibarretxe también fueron en coalición; en las tres ocasiones concurrieron juntos el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna y en septiembre de 2001, a comienzos de la segunda etapa de Ibarretxe, se unió a esa coalición Ezker Batua. Ese tripartito llegó hasta el final de la tercera legislatura de Ibarretxe, hasta mayo de 2009.

En cuanto al reparto de poderes dentro de las legislaturas de Ibarretxe, la presidencia, vicepresidencia y la figura del portavoz quedaron a cargo del PNV, así como las consejerías de Hacienda y Administración Pública; Interior; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad; Cultura; Agricultura y Pesca; y Transportes y Obras Públicas. Las consejerías de Educación, Universidades

e Investigación; Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente; y Justicia, Empleo y Seguridad Social quedaron en manos de Eusko Alkartasuna, pero en septiembre de 2001, cuando entra Ezker Batua al gobierno en coalición, se crea una nueva consejería con las áreas de Vivienda y Asuntos Sociales, que en la anterior legislatura estaban a cargo de EA.

5.2.4. Aspectos comunicativos de los gobiernos de Ibarretxe

Los gobiernos liderados por Juan José Ibarretxe tuvieron la misma estructura interna, tanto por el lado de la gestión como por el lado de la comunicación. La persona encargada de la coordinación y asesoramiento en la comunicación fue Joseba García Bengoetxea.

García Bengoetxea (2015)[83] dice que no tiene por qué haber grandes diferencias entre la comunicación de un gobierno monocolor y la de un gobierno en coalición, afirma que todo depende de la estructura organizativa interna del gobierno, del reparto de funciones, que estos queden lo suficientemente claros y que los integrantes del gobierno lo respeten. Añade que en un gobierno en coalición lo que se pone a prueba son los modelos de articular y coordinar la comunicación, tanto interna como externamente.

La comunicación obedece mucho a cómo se estructura el gobierno, y el *lehendakari*, al pensar en la organización del gobierno, debería pensar, también, en el tema de la comunicación. Joseba García Bengoetxea afirma que «la conexión que existe entre la buena comunicación y el éxito de un gobierno es muy

83 Entrevista personal realizada a Joseba García Bengoetxea el 24 de junio de 2015.

grande, y no hay que tomar la comunicación como algo sobrevenido, sino que es necesario prestarle la suficiente atención».

Hemos comentado anteriormente que en la época de Ardanza era cuando se incorporaron los responsables de comunicación de cada departamento, y que había un órgano de coordinación dependiente de Lehendakaritza, una dirección de comunicación que tuvo distintos nombres a lo largo de los años. Con la llegada del nuevo *lehendakari* esa dirección se convirtió en secretaría, y se llamó Secretaría General de Comunicación, con Joseba García Bengoetxea como secretario. Por lo demás, se mantuvieron los directores de comunicación de cada consejería y esa secretaría seguía siendo dependiente de Lehendakaritza. Entre sus funciones estaban las de ofrecer apoyo al *lehendakari*, a la vicepresidenta y al portavoz; la labor de coordinación comunicativa dentro del gobierno; y la publicidad.

La estructura que configuró Ibarretxe, y que estuvo presente en las tres legislaturas, contaba con una vicepresidencia potente, con una función fundamental: coordinar la acción interna del gobierno, además del cargo representativo. La de *vicelehendakari* era la labor que le encomendó Ardanza a él en la última legislatura, y lo que hizo Ibarretxe fue reproducir ese modelo dando especial relevancia al papel de la vicepresidencia, que ocupó Idoia Zenarruzabeitia durante los diez años que duraron los gobiernos del tercer *lehendakari* de la democracia. Además de coordinar la acción interna del gobierno, Zenarruzabeitia era la encargada de llevar al Consejo de Gobierno los asuntos que se iban a tramitar. Además, era la responsable, al igual que lo fue Ibarretxe, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. En palabras de García Bengoetxea: «Al tener una responsabilidad transversal sobre la acción del gobierno, le permitía [a la *vicelehendakari*] tener la posibilidad de conocer la foto, más o menos fija, del gobierno y eso tiene gran valor para

organizar y coordinar adecuadamente las acciones de comunicación, transmitiendo en cada momento lo que se cree conveniente».

Pero la vicepresidenta, a pesar de tener una labor fundamental en la gestión y la acción del gobierno, no fue una figura pública, por eso necesitaba como complemento a un portavoz, que su labor fue, también, fundamental. En las dos primeras legislaturas de Ibarretxe el portavoz fue Josu Jon Imaz y en la tercera Miren Azkarate. Su cometido principal era fijar la posición política del gobierno sobre distintos aspectos de la actualidad, además de dar cuenta de los asuntos del Consejo de Gobierno, lo que le lleva a una comparecencia pública semanal obligatoria. Vemos que, a diferencia de los gobiernos de Ardanza, en esta ocasión el portavoz del gobierno tenía la posibilidad de realizar su cometido, es decir, además de comunicar los acuerdos, podía dar la opinión política del gobierno. Antes hemos dicho que ya que existían dos bloques diferenciados en los gobiernos de Ardanza el papel del portavoz se redujo mucho, limitándose a comunicar aquellos aspectos más formales relacionados con la gestión. Esa diferencia entre los gobiernos de Ardanza e Ibarretxe es destacable, aunque todos sus mandatos estuvieran compuestos por gobiernos en coalición, las tensiones existentes dentro de ellos fueron distintas, al igual que los niveles de acuerdo y desacuerdo.

Por lo tanto, la labor del *lehendakari*, en líneas generales, consistía en liderar el gobierno, el papel del portavoz era la de fijar la posición política, la de la vicepresidenta era coordinar la acción interna, y el resto del gobierno comunica su labor sectorial, acompañando, en ocasiones, al portavoz en sus comparecencias públicas.

Cada semana el portavoz del gobierno se presentaba delante de los medios de comunicación en una rueda de prensa para dar explicaciones acerca de los asuntos tratados en el Consejo de

Gobierno que se celebrara los martes. Esto conllevaba mucho trabajo interno, y para preparar esa comparecencia, los viernes al mediodía la *vicelehendakari* pasaba la lista de asuntos que se iban a tratar en el consejo del martes, y se decidía qué asuntos se comunicarían y cuáles no,[84] tanto en rueda de prensa como en dosieres escritos. El secretario general de Comunicación, adjunto a la presidencia, durante el fin de semana se ocupaba de hacer una simulación sobre qué asuntos se le iba a interrogar al portavoz en la rueda de prensa del martes. El lunes, en una reunión que se tenía con el *lehendakari*, se trasladaban los asuntos se le podrían preguntar al portavoz, para saber qué posición tomar. El lunes por la tarde hacían una puesta en común el portavoz y el *lehendakari*, y antes de acabar la jornada el portavoz tenía por escrito tanto los asuntos que tenía que comunicar como los temas sobre los que le podrían interrogar los periodistas. La vicepresidenta, en su cometido de la coordinación interna, hablaba con cada consejero para fijar qué asuntos se iban a aprobar en el Consejo de Gobierno, y con esa labor se preveía que casi todo lo que se llevaba al consejo se aprobaba. A su vez, además de con los consejeros, se hablaba con sus directores de comunicación para preparar y enviar comunicaciones y notas de prensa.

En las legislaturas de Ibarretxe, en comparación con las de Ardanza, la comunicación se descentralizó mucho, cada consejero era el responsable de comunicar y transmitir todo lo relacionado con su área, ya sea enviando las notas de prensa como apareciendo delante de los medios de comunicación. Por ejemplo, era muy común que si lo que se aprobaba en el Consejo de Gobierno de los martes tenía relación directa con un sector

84 Comunicar de forma verbal y directa en rueda de prensar, porque comunicar se comunica todo por medio del *Boletín Oficial del País Vasco*.

concreto, el consejero de este departamento compareciera junto con el portavoz del gobierno en la rueda de prensa.

En cuanto al avance de las tecnologías de la información y comunicación, en la última etapa de Ibarretxe se comenzaron a utilizar cortes de voz y audio para comunicar, sustituyendo, en algunos casos, a las notas de prensa. «Se empezaron a almacenar algunos archivos en un servidor de internet, pero era algo que no tenía nada que ver con lo que conocemos hoy en día», recuerda Joseba García Bengoetxea. Se empezaron a hacer, también, las retransmisiones en *streaming*; pero los inconvenientes y problemas técnicos eran muy grandes, ya que aún se estaba experimentando con estas tecnologías. Pero, por ejemplo, en la siguiente legislatura, en la que gobernó Patxi López, se le dio un gran impulso a esta iniciativa y se creó el portal Irekia,[85] un portal de difusión que huye de las notas de prensa y se fundamenta en los contenidos audiovisuales. Hoy en día sigue en funcionamiento, además de al ciudadano, sirve mucho para que los periodistas lo utilicen como herramienta de trabajo.

Centrándonos ahora en los problemas de comunicación que existieron en los gobierno de Ibarretxe, Joseba García Bengoetxea dice que no hubo grandes problemas de comunicación, y que los que surgieron no eran tanto por el programa del gobierno, sino que derivaban del día a día y el desarrollo de ese programa. En definitiva, García Bengoetxea afirma que «los problemas más graves provenían del ámbito político más que de la comunicación».

A nadie se le prohibía hablar de política más allá de su consejería o campo de trabajo, pero en ocasiones sí que hubo problemas porque Javier Madrazo, por ejemplo, además de ser el consejero de Vivienda y Asuntos Sociales desde septiembre de 2001 hasta mayo de 2009, era el líder de su partido, Ezker

85 Que significa 'abierto' en euskara.

Batua. Esto generaba tensiones porque cuando se exponía a los medios de comunicación como consejero del gobierno, se le preguntaba por asuntos de su partido y por cuestiones políticas generales. Por eso, tanto a Javier Madrazo como a los consejeros de EA[86] se les pedía que dejasen claro que en ese momento hablaban como responsables de su partido o como miembros de un partido concreto. García Bengoetxea añade que «es evidente que esto a veces resultaba difícil ya que los medios tampoco lo diferenciaban».

Además, y con relación a lo dicho, a veces se daban descoordinaciones en el posicionamiento político, pero se intentó mejorar este problema estableciendo un canal directo de comunicación entre cada consejero y el portavoz del gobierno. Fue fundamental, a su vez, que el *lehendakari* mantuviese una buena relación y una comunicación fluida con los líderes de los partidos que conformaban el gobierno.

Como ya hemos dicho, los problemas más sonados y relevantes se dieron hacia el exterior, la atención estaba muy centrada en asuntos como el nuevo estatus político, el Plan Ibarretxe, la consulta… Se puede decir que al estar la atención centrada en asuntos externos, no se miró tanto la labor y funcionamiento interno y la comunicación fluyó considerablemente bien, teniendo en cuenta que fueron gobiernos en coalición, un bipartito y dos tripartidos.

5.3. Conclusiones

Como conclusión general podemos destacar que la importancia de la comunicación ha ido aumentando durante los años en los que

86 Los consejeros de EA no tenían responsabilidades orgánicas dentro del partido.

ha habido gobiernos en coalición en Euskadi. Desde el segundo gobierno de Ardanza, tercera legislatura, hasta el tercer gobierno de Ibarretxe, octava legislatura, el papel de la comunicación ha ido en aumento. En los inicios de Ardanza la comunicación se percibía como algo totalmente instrumental, su estructuración se centralizaba en un departamento o una oficina de prensa que dependía de Lehendakaritza. Poco a poco, con la llegada de los socialistas al gobierno, se fueron incorporando las figuras de los directores de comunicación en cada consejería, conviviendo con ese departamento central de prensa, es decir, fue descentralizándose y expandiéndose lentamente. En palabras de Bingen Zupiria, además, al comienzo, la comunicación funcionaba como un instrumento o herramienta de reacción, atendiendo las cuestiones del día a día, hasta que en la última legislatura que lideró Ardanza la comunicación tomó una perspectiva más propositiva, centrando los objetivos de comunicación en cuatro ejes concretos, que coincidían con los cuatro ejes de la gestión y la acción del gobierno.

Con la llegada de Ibarretxe al gobierno, la estructuración formal de la comunicación se mantuvo, la Oficina de Prensa cambió de nombre, pasó a llamarse Secretaría General de Comunicación, y seguía siendo dependiente de Lehendakaritza. A su vez, las figuras de los directores de comunicación de cada consejería fueron tomando cada vez mayor presencia y relevancia. Es decir, la comunicación se fue descentralizando cada vez más, lo que requería de mayor organización interna y del mejoramiento de los canales de comunicación internos, entre otras cosas.

En las etapas de Ardanza el gobierno estaba dividido en bloques y la tensión entre ambas partes era latente, y así percibía al gobierno la ciudadanía. Tanto la gestión como la comunicación estaban divididas, y no se hizo un esfuerzo para crear una imagen más unificada y un funcionamiento único, por así decirlo. Se

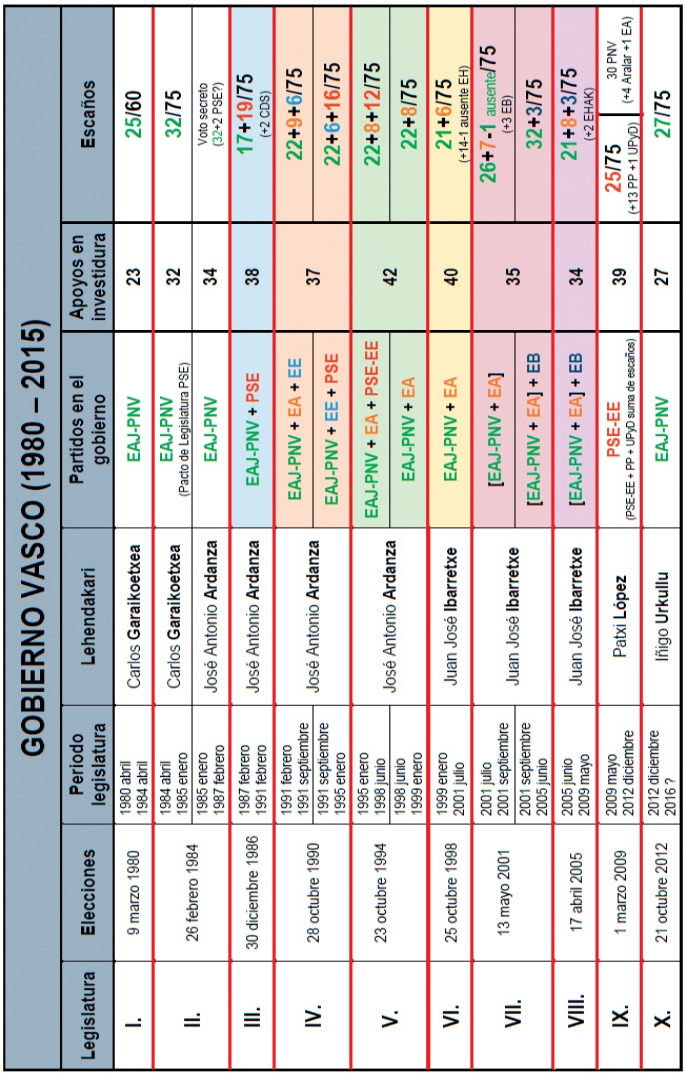
quería dejar claro que era un gobierno en coalición y que cada cual defendía lo que le parecía correcto, sin necesidad de llegar a acuerdos en todos los aspectos.

Con la llegada de Ibarretxe sí se hizo un esfuerzo por mostrar a la ciudadanía un gobierno en coalición más unificado que el anterior, lidiando, en todo momento, con las tensiones internas que podían existir. Se establecieron canales de comunicación internos directos entre la vicepresidencia y cada consejería y la información fluía sin grandes problemas, tal y como indica Joseba García Bengoetxea.

En cuanto a las figuras y perfiles públicos de cada gobierno, en la época de Ardanza el peso mediático estuvo dividido, al principio, entre el *jeltzale* Ardanza y el socialista Ramón Jáuregui, y por otra parte, en los portavoces del gobierno: Joseba Arregi y José Ramón Recalde. En las siguientes etapas de Ardanza el liderazgo del gobierno recayó totalmente en su persona, a la vez que el peso mediático. Con el cambio de *lehendakari*, de Ardanza a Ibarretxe, el protagonismo en la comunicación pública lo tuvo el portavoz del gobierno, Josu Jon Imaz en las dos primeras legislaturas, y después Miren Azkarate. La novedad que se inserta con la llegada del nuevo Ejecutivo es que los consejeros comienzan a tener mayor presencia pública, compareciendo en las ruedas de prensa junto con el portavoz, y haciendo cada vez más apariciones públicas puntuales.

Los dos *lehendakaris* han demostrado tener una actitud positiva hacia la comunicación y los dos han sabido apreciar su importancia. Ardanza, por su parte, siempre creyó en la comunicación, él mismo siempre se mostró abierto a mantener un contacto directo con los medios de comunicación. Ibarretxe, por otra parte, le dio a la comunicación gran relevancia en la estructuración de sus gobiernos, otorgándole un papel protagonista en los quehaceres diarios y en las estrategias generales de sus gobiernos.

Tabla 1. Resumen de las diez legislaturas desde la Transición en Euskadi (1980-2015)[87]

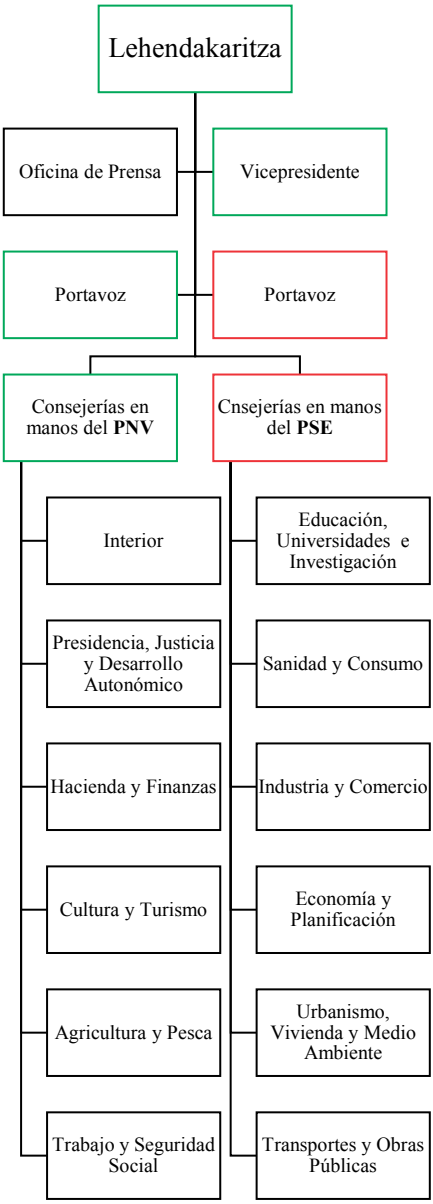


GOBIERNO VASCO (1980 – 2015)						
Legislatura	Elecciones	Período legislatura	Lehendakari	Partidos en el gobierno	Apoyos en investidura	Escaños
I.	9 marzo 1980	1980 abril 1984 abril	Carlos **Garaikoetxea**	EAJ-PNV	23	25/60
II.	26 febrero 1984	1984 abril 1985 enero	Carlos **Garaikoetxea**	EAJ-PNV (Pacto de Legislatura PSE)	32	32/75
		1985 enero 1987 febrero	José Antonio **Ardanza**	EAJ-PNV	34	Voto secreto (32+2 PSE?)
III.	30 diciembre 1986	1987 febrero 1991 febrero	José Antonio **Ardanza**	EAJ-PNV + PSE	38	17+19/75 (+2 CDS)
IV.	28 octubre 1990	1991 febrero 1991 septiembre	José Antonio **Ardanza**	EAJ-PNV + EA + EE	37	22+9+6/75
		1991 septiembre 1995 enero		EAJ-PNV + EE + PSE		22+6+16/75
V.	23 octubre 1994	1995 enero 1998 junio	José Antonio **Ardanza**	EAJ-PNV + EA + PSE-EE	42	22+8+12/75
		1998 junio 1999 enero		EAJ-PNV + EA		22+8/75
VI.	25 octubre 1998	1999 enero 2001 julio	Juan José **Ibarretxe**	EAJ-PNV + EA	40	21+6/75 (+14-1 ausente EH)
VII.	13 mayo 2001	2001 julio 2001 septiembre	Juan José **Ibarretxe**	[EAJ-PNV + EA]	35	26+7-1 ausente/75 (+3 EB)
		2001 septiembre 2005 junio		[EAJ-PNV + EA] + EB		32+3/75
VIII.	17 abril 2005	2005 junio 2009 mayo	Juan José **Ibarretxe**	[EAJ-PNV + EA] + EB	34	21+10+3/75 (+2 EHAK)
IX.	1 marzo 2009	2009 mayo 2012 diciembre	Patxi **López**	PSE-EE (PSE-EE + PP + UPyD suma de escaños)	39	25/75 | 30 PNV (+13 PP +1 UPyD) | (+4 Aralar +1 EA)
X.	21 octubre 2012	2012 diciembre 2016 ?	Iñigo **Urkullu**	EAJ-PNV	27	27/75

Fuente: elaboración propia

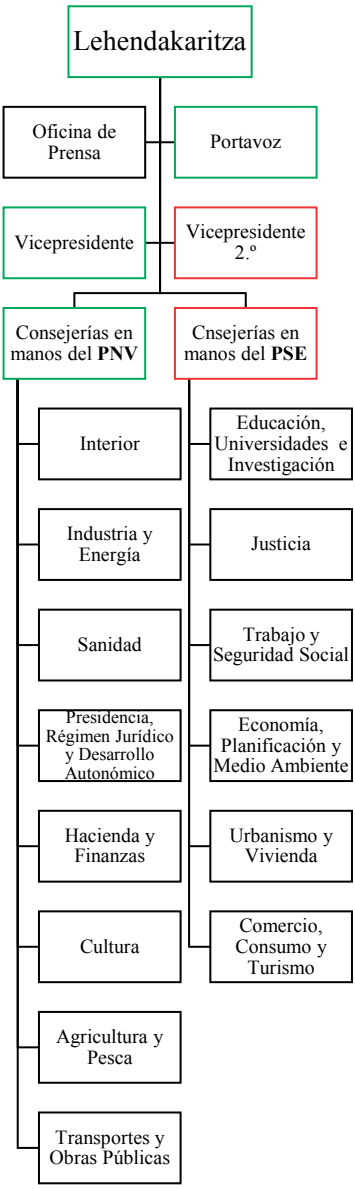
87 Los recuadros en colores representan los gobiernos en coalición. Aclaración de siglas: CDS (Centro Democrático y Social), EH (Euskal Herritarrok), EHAK-PCTV (Euskal Herriko Alderdi Komunista-Partido Comunista de las Tierras Vascas).

Figura 9. Esquema de la tercera legislatura (febrero de 1987-febrero de 1991). Segundo gobierno de Ardanza



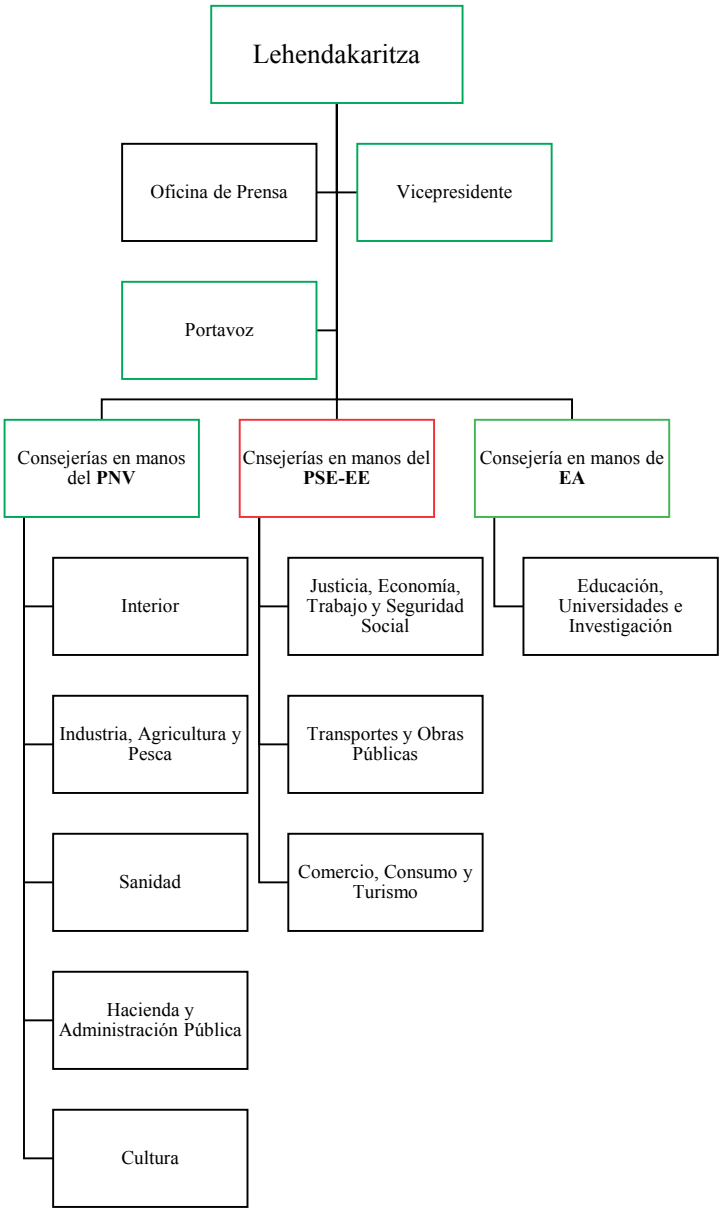
Fuente: elaboración propia

Figura 10. Esquema del segundo gobierno de la cuarta legislatura (septiembre de 1991-enero de 1995)



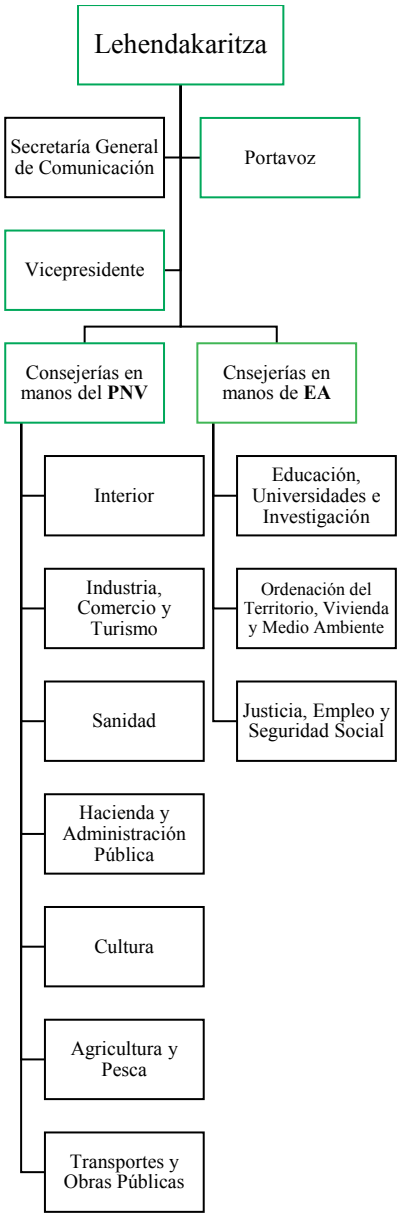
Fuente: Elaboración propia

Figura 11. Esquema del primer gobierno de la quinta legislatura (enero de 1995-junio de 1998)



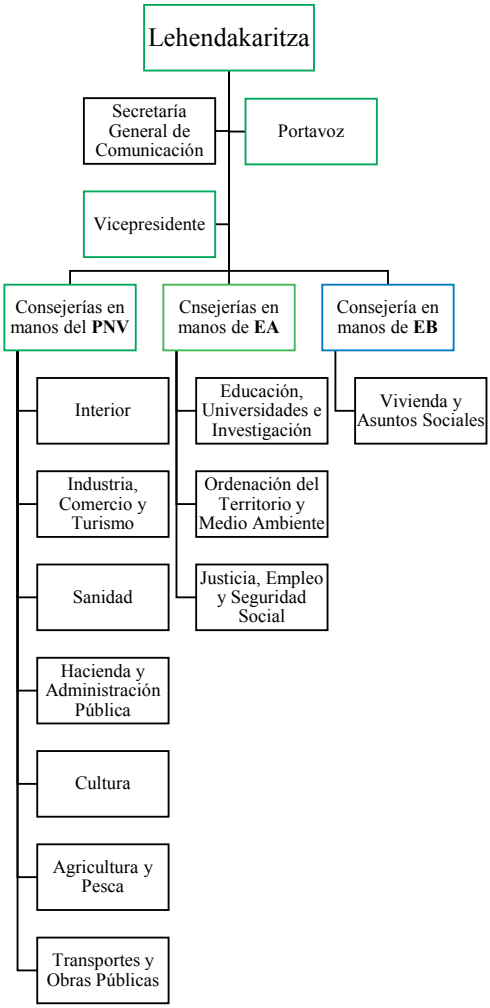
Fuente: Elaboración propia

Figura 12. Esquema de la sexta legislatura (enero de 1999-julio de 2001). Primer gobierno de Ibarretxe



Fuente: elaboración propia

Figura 13. Esquema de la segunda parte de la séptima legislatura[88] (septiembre de 2001-junio de 2005)[89]



Fuente: elaboración propia

88 No se detalla la primera parte de la segunda legislatura de Ibarretxe ya que no duró más de siete meses, que fue la formada por el PNV y EA.

89 No se detalla la organización interna de la octava legislatura ya que tiene muy pocas variaciones, el número de consejerías por partido se mantiene, lo único que cambia son algunas competencias de consejería a consejería.

Bibliografía

Bibliografía Cataluña

Axelrod, R. M. (1970). *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham.

Barrio, A. (2007). *Les aliances entre partits: el cas de CiU (1978-2004)*. Tesis doctoral. Departament de Ciència Política i Dret Públic (UAB).

Blondel, J. (1968). *The government of France*. Nueva York: Crowell Co.

Blondel, J. (1980). *World Leaders: Heads of Government in the Postwar Period*. Sage Publications.

Browne, E.; Gleiber, D. (1986). «Cabinet stability in the French Fourth Republic: the Ramadier coalition government of 1947». En: G. Pridham (ed.). *Coalitional behaviour in theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cardús, S.; Tolosa, L. (1998). *La premsa diària a les Illes Balears, el País Valencià i Catalunya*. Barcelona: FUS Grup de Fundacions.

Checa, M. (2002). *Estudio de las políticas nacionales de Comunicación en Cataluña: el caso de la Escola Catalana de Comunicació, 1980-2002*. Trabajo de doctorado. Bellaterra: UAB.

Cioffi-Revilla, C. (1984). «The political reliability of Italian governments: An exponential survival model». *The American Political Science Review* (núm. 78).

Colliard, J. C. (1981). *Los regímenes parlamentarios*. Barcelona: Blume.

Corbella, J. M. (1995). *La comunicació social a Catalunya*. Barcelona: CEDIC.

Corominas, M.; Moragas, M. (eds.) (2000 y 2003). *Informe de la Comunicació a Catalunya*. Bellaterra: UAB.

Deschouwer, K. (1994). «The Termination of Coalitions in Belgium». *Res Publica* (vol. 36, núm. 1).

De Swaan, A. (1973). *Coalition theories and cabinet formations*. Ámsterdam: Elsevier.

Dodd, L. (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton (NJ): University Press.

Gamson, W. A. (1961). «A Theory of Coalition Formation». *American Sociological*

Review (vol. 26, núm. 3).

Gifreu, J. (1983). *Sistema i polítiques de comunicació a Catalunya*. Barcelona: L'Avenç.

Gifreu, J.; Corominas, M. (1991). *Construir l'espai català de comunicació*. Barcelona: CEDIC.

Guimerà, J. À. (2014). *Les polítiques de mitjans de comunicació durant els governs de Jordi Pujol. Premsa, ràdio i televisió en el procés de reconstrucció nacional de Catalunya*. Barcelona: Proa.

Jones, D. E. (2007). «Pujol y la construcción de un espacio catalán de comunicación. Interacciones entre instituciones políticas y empresas mediáticas (1980-2003)». *Ámbitos* (núm. 16, págs. 499-524).

Laver, M. (1949). «Dynamic factors in government coalition formation». *European Journal of Political Research* (núm. 2). Massachusetts: MIT.

Leiserson, M. (1968). «Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games». *American Political Science Review* (núm. 57).

Matas, J. (1994). *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*. Tesis doctoral.

Matas, J. (1995). «Convergència Democràtica de Catalunya: un "partit de gent" i nacionalista en l'etapa de "fer govern"». *Papers* (núm. 45).

Matas Dalmases, J. (ed.) (2000). Coaliciones políticas y gobernabilidad. Barcelona: Diputació de Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Matas, J. (2012). *El perfil polític dels Governs de Jordi Pujol (1980-2013)*. Barcelona: Departament de Governació i Relacions Institucionals - Generalitat de Catalunya («e-Recerca», 1).

Matas, J.; Ridao, J. (2014). «Los gobiernos de coalición en Cataluña». En: J. M. Reniu. *Los gobiernos de coalición de las comunidades autónomas*. Barcelona: Atelier.

Matas Dalmases, J. (2014). Los Consejeros de los gobiernos de Jordi Pujol (1980-2003). Número 53. Tirant Lo Blanch.

Mellors, C.; Pijnenburg, B. (1989). *Political parties and coalitions in European local government*. Londres: Routledge.

Moragas, M. (1988). *Espais de comunicació: experiències i perspectives a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.

Reniu, J. M. (ed.) (2013). *Los gobiernos de coalición de las comunidades autónomas*. Barcelona: Atelier.

Ridao, J. (2006). Les coalicions polítiques a Catalunya (1986-2006). Barcelona: Atelier.

Riker W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Riker, W. H.; Ordeshook, P. C. (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.

Strom, K. (1985). «Party goals and government performance in parliamentary democracies». *American Political Science Review* (núm. 79).

Taylor, M.; Laver, M. (1973). «Government coalitions in western Europe». *European Journal of Political Research* (vol. 1, núm. 3).

Tresserras, J. M.; Marin, E. (2003). «Ras i curt!: els mitjans de comunicació com a engranatge del poder». En VV. AA. *Les mentides del PP*. Barcelona: Angle Editorial.

Warwick, P. (1979). «The durability of coalition governments in parliamentary democracies». *Comparative Political Studies* (núm. 11).

Bibliografía Reino Unido

Adonis, A.; Griffiths, S. (2013). «A missed opportunity?». *Renewal* (núm. 21, pág. 4).

Adonis, A. (2013). *Five Days in May*. Biteback.

Axelrod, R. (1970). *Conflict of interest*. Chicago: Markham.

Blick, A.; Jone, G. (2010). *Premiership: The Development, Nature and Power of the Office of the British Prime Minister*. Societas 10. Imprint Academic.

Bogdanor, V. (ed.) (1983). *Coalition government in Western Europe*. Londres: Heinemann.

Bogdanor, V. (2011). *The Coalition and the Constitution*. Hart Publishing.

Boucek, F. (2010). *Once you recognize that coalition government is a European norm, and is likely to endure in the UK, further changes in British party politics (such as electoral pacts) look quite feasible*. London School of Economics Blog.

Clarke, S. (2010). «No debate: TV was decisive». *Variety* (núm. 12).

Dommett, K. (2013). «A Miserable Little Compromise? Exploring Liberal Fortunes in the UK Coalition». *The Political Quarterly* (vol. 84, núm. 2, págs. 218-227).

Dorey, P.; Garnett, M.; Denham, A. (2011). *From Crisis to Coalition: The Conservative Party, 1997-2010*. Palgrave.

Gilson, C. (2010). *Hung Parliaments, Coalition Governments and Proportional Representation: What can the UK learn from the New Zealand experience under MMP?*. London School of Economics Blog.

Gilson, C.; Dunleavy, P. (2011). *The Oldham by-election compounds the misery for Nick Clegg, as the Liberal Democrats' national poll ratings put the party on the critical list*. London School of Economics Blog.

Hayton, R. (2012). *The Conservatives in Coalition Government: principles, policy and power*. London School of Economics Blog.

Heppell, T.; Seawright, D. (2012). *Cameron and the Conservatives: The Transition to Coalition Government*. Palgrave Macmillan.

Hernández, M. J. (2015). «El precio de gobernar en coalición». *Cambio 16* (núm. 2.218).

Hix, S. (2010). *Con-Lib Coalitions are now the norm in Europe*. London School of Economics Blog.

Iversen, T.; Soskice, D. (2006). «Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others». *American Political Science Review* (vol. 100, núm. 2).

Lapuente, V. (2015, 14 de mayo). «Elogio de la fragmentación política». *El País*.

Lawrence, J. (2013). «Blue Labour, One Nation Labour, and the lessons of history». *Renewal* (núm. 21, págs. 2-3).

Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

Lindvall, J. (2009). *The Reform Capacity of Coalition Governments*. APSA 2009 Toronto Meeting Paper.

Luebbert, G. M. (1986). *Comparative democracy: policy making and governing coalitions in Europe and Israel*. Nueva York: Columbia University Press.

Mackie, T.; Rose, R. (1983). «General Elections in Western Nations during 1983». *European Journal of Political Research* (vol. 12, núm. 3, págs. 335-342).

Matas, J.; Reniu, J. M. (2003). «La política de las coaliciones en Cataluña». *Revista Española de Ciencia Política* (núm. 9, págs. 83-112).

Matas, J.; Ridao, J. (2013). «Las pautas de funcionamiento de los gobiernos de coalición: los protocolos internos». En: J. M. Reniu. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanc («Ciencia Política», 49).

McEnhill, L. (2015). «Unity and Distinctiveness in UK Coalition Government: Lessons for Junior Partners». *The Political Quarterly* (vol. 86, núm. 1).

Müller, W. C.; Strom, K. (2000). *Coalitions Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Munce, P. (2012) *Conservatives in Coalition Government series: concluding remarks*. London School of Economics Blog.

Norris, P. (2010). *The electoral politics of the Liberal-Conservative Coalition Government*. London School of Economics Blog.

Painter, C. (2015). *The UK Coalition government: Constructing public service reform narratives*. Public Policy and Administration.

Peytibi, X. (2010). *Los debates electorales en el Reino Unido*. Blog de Xavier Peytibi.

Pridham, G. (ed.) (1986). *Coalitional behaviour in theory and practice: An inductive model for Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reniu, J. M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Tesis doctoral dirigida por Jordi Matas. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.

Reniu, J. M.; Albala, A. (2012). «Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur». *Revista de Estudios Políticos* (núm. 155). Madrid.

Reniu, J. M.; Bergman, T. (2001) «¿Quién pagará la cuenta? Costes y beneficios en la formación de gobierno en España, 1977-2000». *V Congreso AECPA*. La Laguna: Mimeo.

Ridao, J. (2007). «Les coalicions polítiques a Catalunya. El cas del govern catalanista i d'esquerres». *Working Papers* (núm. 257). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Riker, W. H. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Robles, A. (2004). «Negociaciones, payoffs y estabilidad de los gobiernos de coalición». *Revista de Esludios Políticos* (nueva época, núm. 126).

Rovira, E. (2010). «La campaña electoral británica». Resumen del Beers&Politics del 6 de mayo de 2010.

Strom, K. (1995). «The Presthus Debacle: intraparty politics and bargaining failure in Norway». *American Political Science Review* (núm. 88, págs. 112-127).

Wintour, P.; Watt, N. (2105, 24 de junio). «The Clegg catastrophe». *The Guardian*.

Wyburn-Powell, A. (2010). *How will the coalition end? Cameron and Clegg may look to the precedent set by the 1945 caretaker government.* London School of Economics Blog.

Worcester, R.; Mortimore, R.; Baines, P. y otros (2011). *Explaining Cameron's Coalition: How it came about – An analysis of the 2010 British General Election*. Biteback Publishing.