

GUÍA PARA FORMAR UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Jordi Matas Dalmases



Biblioteca Universitaria

GUÍA PARA FORMAR UN **GOBIERNO DE COALICIÓN**

© Edicions de la Universitat de Barcelona

Adolf Florensa, s/n

08028 Barcelona

Tel.: 934 035 430

www.edicions.ub.edu

comercial.edicions@ub.edu



ISBN: 978-84-9168-763-4

Este documento está sujeto a la licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada de Creative Commons, cuyo texto está disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



GUÍA PARA FORMAR UN **GOBIERNO DE COALICIÓN**

Jordi Matas Dalmases

índice



Introducción.....	8
Definición de gobierno de coalición	11



fase 1

Factores que condicionan la formación de los gobiernos de coalición	15
--	----

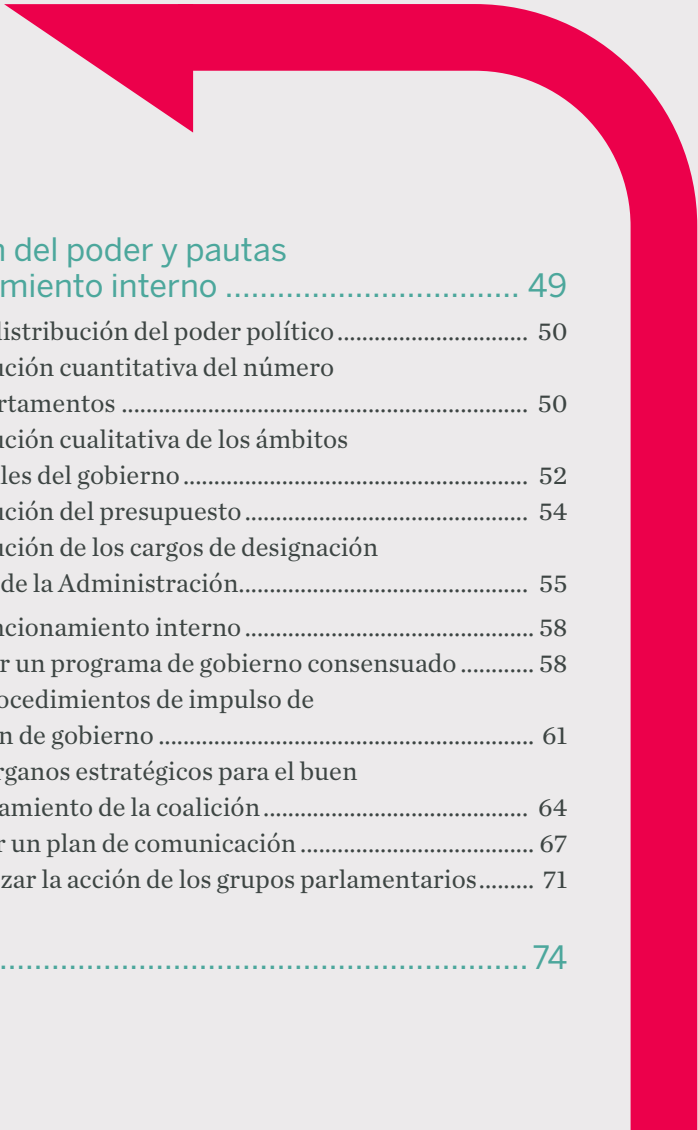
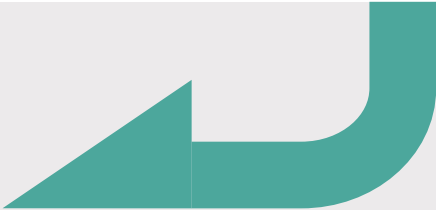
1. Marco jurídico e institucional	17
2. Sistema electoral y sistema de partidos.....	22
3. Partidos políticos e ideología	26
4. Historia, cultura política, factores externos y relaciones personales	32



fase 2

Objetivos de la negociación	39
-----------------------------------	----

1. Objetivos a corto y medio plazo	40
2. Tipos de gobiernos de coalición	43



fase 3

Distribución del poder y pautas de funcionamiento interno 49

1. Criterios de distribución del poder político 50
 - 1.1. Distribución cuantitativa del número de departamentos 50
 - 1.2. Distribución cualitativa de los ámbitos sectoriales del gobierno 52
 - 1.3. Distribución del presupuesto 54
 - 1.4. Distribución de los cargos de designación política de la Administración 55
2. Pautas de funcionamiento interno 58
 - 2.1. Elaborar un programa de gobierno consensuado 58
 - 2.2. Fijar procedimientos de impulso de la acción de gobierno 61
 - 2.3. Crear órganos estratégicos para el buen funcionamiento de la coalición 64
 - 2.4. Ordenar un plan de comunicación 67
 - 2.5. Formalizar la acción de los grupos parlamentarios 71



Bibliografía 74

Introducción*

Gobernar democráticamente, tanto el ámbito municipal como el estatal, implica que aquellos que alcanzan legítimamente el poder político tengan un comportamiento, generen unas actitudes y transmitan unos valores profundamente democráticos. Los gobiernos de coalición tienden a fortalecer estos comportamientos, estas actitudes y estos valores, por lo que es la forma de gobierno que mejor permite aflorar la esencia más genuina de la democracia.

Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas significa apostar por el pluralismo político, y con ello ampliar la base social del gobierno, ser más sensible a las demandas sociales, aumentar la comunicación entre gobernantes y gobernados, generar más interés social por la política y crear el poso de una cultura del diálogo, de la confianza, de la tolerancia y del pacto. Los gobiernos de coalición acercan más el poder ejecutivo al legislativo, dan más protagonismo al Parlamento y al pleno municipal, enriquecen el debate político, facilitan las alianzas partidistas, hacen más responsables y constructivas las relaciones entre partidos, y aumentan la corresponsabilidad, el control y la transparencia de la acción de gobierno.

Las circunstancias que participan del escenario negociador y que influyen en la formación de gobiernos de coalición ayudan también a fortalecer los fundamentos del sistema democrático: los factores jurídicos e institucionales y la necesidad de mayorías parlamentarias o consistoriales cualificadas para tomar decisiones importantes; las normativas electorales y la adopción de sistemas proporcionales que facilitan la presencia parlamentaria o consistorial de fuerzas políticas minoritarias; las relaciones interpartidistas y los

* Esta obra se ha realizado con el apoyo del proyecto I+D Ref. CSO2013-42262-P.

sistemas de partidos multipartidistas que activan el pluralismo parlamentario o consistorial; las dinámicas intrapartidistas y la existencia de una democracia interna y una descentralización organizativa para la formación de coaliciones en múltiples niveles de gobierno; los acontecimientos históricos y la repercusión de la experiencia en el progreso político; los factores motivadores y la búsqueda de objetivos que hagan compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la voluntad de influir en el gobierno de la *res publica*; y los aspectos culturales y la consolidación de una opinión pública favorable al respeto por la diversidad, la solidaridad, la integración, el consenso y el gobierno compartido. Gobernar en coalición permite, sin duda, hacer más pedagogía política democrática y fortalecer el progreso social.

Conocer y respetar todos los factores que condicionan la negociación política, fijar objetivos de gobierno con otros partidos, distribuir equitativamente el poder político, establecer pautas de funcionamiento interno del gobierno o comunicar una acción de gobierno consensuada entre los miembros de la coalición requieren un gran dominio del arte de la política. Gobernar en coalición exige más esfuerzo, más dedicación y más pericia política por parte de los gobernantes. En la presente *Guía para formar un gobierno de coalición* se explicarán las **tres fases** que aconsejamos seguir para la negociación de este tipo de gobierno. La primera fase consiste en **estudiar y ponderar los factores que intervienen en el escenario en el que se realiza la negociación**: marco jurídico e institucional; sistema electoral y sistema de partidos; partidos e ideología; historia, cultura política y factores externos, y relaciones personales. En la segunda fase hay que **identificar los principales objetivos de la**

Gobernar en coalición exige más esfuerzo, más dedicación y más pericia política por parte de los gobernantes, pero permite hacer más pedagogía política democrática y fortalecer el progreso social

negociación que se plantean las formaciones políticas a corto y medio plazo para, posteriormente, determinar aquellos gobiernos de coalición que mejor permiten conseguirlos. Finalmente, la tercera fase requiere especificar los **criterios para optimizar la distribución de parcelas de poder** político entre los partidos de gobierno y las **pautas de funcionamiento interno** fundamentales para el buen desarrollo del gobierno compartido.

CUADRO-RESUMEN

VALORES DEMOCRÁTICOS DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

- ① Apuestan por el pluralismo político.
- ② Amplían la base social del gobierno.
- ③ Son más sensibles a las demandas sociales.
- ④ Aumentan la comunicación entre gobernantes y gobernados.
- ⑤ Generan más interés social por la política.
- ⑥ Crean una cultura política del diálogo, de la confianza, de la tolerancia y del pacto.
- ⑦ Acercan más el poder ejecutivo al legislativo.
- ⑧ Dan más protagonismo al Parlamento y al pleno municipal.
- ⑨ Enriquecen el debate político.
- ⑩ Facilitan las alianzas partidistas.
- ⑪ Hacen más responsables y constructivas las relaciones entre partidos.
- ⑫ Aumentan la corresponsabilidad, el control y la transparencia de la acción de gobierno.

CUADRO-RESUMEN

FASES DE LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN

- ① Identificar y ponderar los factores que intervienen en el escenario de negociación.
- ② Determinar los principales objetivos (a corto y medio plazo) de la negociación.
- ③ Establecer criterios para la distribución de parcelas de poder político y fijar pautas de funcionamiento interno.

La *Guía* pretende dar un conjunto sistematizado de indicaciones prácticas para las distintas fases de negociación de gobiernos de coalición. Su aplicación estará condicionada por los elementos constitutivos de los sistemas políticos y, más concretamente, de los sistemas parlamentarios. También hay que tener presente el ámbito territorial en el que se efectúa la negociación, puesto que la realidad política difiere notablemente en función de si se trata de un gobierno estatal, regional o municipal, y de la dimensión del Estado, de la región o del municipio.

Definición de gobierno de coalición

Un **gobierno de coalición** es aquel en el que participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual hay ministros o concejales que pertenecen a diferentes partidos políticos, con independencia de si estos partidos se han enfrentado en las elecciones.

No se puede hablar de gobierno de coalición cuando hay una sola formación política (un gobierno monocolor o de un solo partido) que gobierna con el apoyo parlamentario (o consistorial) explícito y estable de uno o más grupos políticos con representación parlamentaria (o consistorial), a través de lo que se ha denominado **pacto de legislatura**, a pesar de que en estos pactos también hay una negociación sobre las políticas que impulsará el gobierno. Tampoco son gobiernos de coalición aquellos pactos esporádicos (explícitos o implícitos) entre el partido que gobierna y otras formaciones políticas con representación parlamentaria o consistorial. Estos **pactos *ad hoc*** sobre cuestiones específicas proliferan en los gobiernos monocolores minoritarios que no consiguen acuerdos estables o de legislatura con ninguna formación política.

Los partidos políticos que comparten gobierno son corresponsables de toda la acción gubernamental, pero cuando el apoyo es externo no hay corresponsabilidad del partido (o partidos) que está fuera del gobierno. La distribución y el ejercicio efectivo de la dirección de departamentos por parte de varias formaciones políticas y la corresponsabilidad en todas las políticas gubernamentales son dos aspectos consustanciales de los gobiernos compartidos. Por consiguiente, hay que distinguir claramente entre gobiernos de coalición, gobiernos monocolores con un pacto de legislatura y gobiernos monocolores con pactos coyunturales.

CUADRO-RESUMEN

DEFINICIÓN DE GOBIERNO DE COALICIÓN, PACTO DE LEGISLATURA Y PACTOS *AD HOC*

Gobierno de coalición

Gobierno donde participan distintas formaciones políticas, es decir, en el que hay ministros o concejales que pertenecen a diferentes partidos políticos (corresponsabilidad).

Pacto de legislatura

Gobierno que tiene el apoyo parlamentario o consistorial externo, explícito y estable de un (o más de uno) grupo político con representación parlamentaria o consistorial.

Pactos *ad hoc*

Gobierno que establece pactos esporádicos externos (explícitos o implícitos) con varias formaciones políticas con representación parlamentaria o consistorial.

fase 1 

**FACTORES QUE
CONDICIONAN LA**
FORMACIÓN DE
LOS GOBIERNOS
DE COALICIÓN

La formación y el funcionamiento de un gobierno de coalición están muy condicionados por los elementos que configuran el contexto jurídico y político en el que se desarrolla la negociación. El marco jurídico e institucional; la normativa electoral y sus efectos en los resultados de las elecciones; el sistema de partidos; las relaciones entre partidos; las dinámicas internas de la organización partidista; los objetivos que persiguen las formaciones políticas; los acontecimientos históricos; la cultura política y la opinión pública; los factores externos, y las relaciones personales son variables que marcan el rumbo de la negociación de una coalición de gobierno.

CUADRO-RESUMEN

FACTORES QUE CONDICIONAN LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

- | | |
|--|--|
| ① Marco jurídico e institucional | ⑥ Motivaciones y objetivos de los partidos |
| ② Sistema electoral y resultados electorales | ⑦ Acontecimientos históricos |
| ③ Sistema de partidos | ⑧ Cultura política y opinión pública |
| ④ Relaciones entre partidos | ⑨ Factores externos |
| ⑤ Dinámicas internas de los partidos | ⑩ Relaciones personales |

1. Marco jurídico e institucional

La dimensión institucional es clave para comprender el punto de partida de la negociación: la voluntad de formar parte de un gobierno de coalición y poseer el apoyo parlamentario o consistorial necesario para impulsar la acción de gobierno.

La dimensión institucional es diferente en cada país y depende de cuál sea el ámbito político de gobierno (estatal, regional o local). Se trata de ver cómo influyen *las reglas del juego* de los **sistemas parlamentarios** en la relación entre los partidos y en la toma de decisiones:

el proceso de investidura, las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, las formas de control al gobierno, el funcionamiento del Parlamento, las funciones de los grupos parlamentarios, la práctica de los partidos en las votaciones parlamentarias o consistoriales (por ejemplo, si hay o no disciplina de voto), las mayorías que se requieren para desarrollar cómodamente la acción de gobierno, la viabilidad de los gobiernos minoritarios, las relaciones formales entre gobierno y oposición o la estructura del gobierno y la Administración, entre otros factores.

La dimensión institucional se refiere a las reglas del juego de los sistemas parlamentarios

En la **votación de investidura** no solo importa conseguir la aritmética parlamentaria o consistorial necesaria para superarla, también importa saber si los partidos que votan afirmativamente seguirán apoyando al gobierno durante la legislatura. La investidura puede superarse con una mayoría simple y ello no significa necesariamente el inicio

de una acción de gobierno inestable y, viceversa, superarla con mayoría absoluta no es un indicador de estabilidad gubernamental. Por ello, las fuerzas políticas negociadoras deben poner mayor atención en las mayorías necesarias para garantizar una relación de confianza entre el poder legislativo y el ejecutivo que permita una acción de gobierno estable y evite la censura del legislativo. Hay que conocer las mayorías que se requieren para impulsar las iniciativas gubernamentales, aprobar los presupuestos, hacer leyes ordinarias o leyes orgánicas, reformar la Constitución, ganar una moción de censura, una cuestión de confianza, etc. Si estas mayorías progubernamentales se pactan al inicio de la legislatura, se visualizan en la votación de investidura.

Cuando en unas elecciones ningún partido consigue la mayoría absoluta de los escaños, hay dos opciones: gobernar formando una coalición mayoritaria o gobernar en minoría. Aunque también hay partidos que, a pesar de obtener la mayoría absoluta de los escaños, gobiernan en coalición (una coalición sobredimensionada) y también existen gobiernos de coalición minoritarios. De acuerdo con el funcionamiento de los sistemas parlamentarios, cuando se forma un gobierno de coalición pueden darse dos posibles escenarios: el gobierno de coalición cuenta con el partido con más escaños, o bien existe una mayoría alternativa y se forma un gobierno de coalición que excluya a esta formación política. Si bien suele optarse por el primer supuesto, el segundo, más frecuente en países con fuerte cultura de coalición, también responde a dinámicas legítimas y compatibles con la esencia del parlamentarismo, es decir, con la negociación en sede parlamentaria o consistorial de mayorías gubernamentales.

Aunque en prácticamente todos los sistemas parlamentarios la **mayoría absoluta** es un claro objetivo de negociación, hay que tener en cuenta que, desde un punto de vista formal, no es preciso que esta mayoría absoluta la formen los partidos que están en el gobierno (puede obtenerse a través de los llamados pactos de legislatura o mediante pactos *ad hoc* para votaciones concretas). Tampoco se requiere que

esta mayoría sea progubernamental, ya que gestionando abstenciones y evitando una mayoría en contra (simple para la actividad legislativa ordinaria y absoluta para evitar la censura), los gobiernos pueden desarrollar una acción de gobierno sólida y estable. No obstante, gobernar por medio de una negociación permanente con fuerzas políticas ajenas al gobierno y que no tienen responsabilidades gubernamentales es más difícil y genera mayor inestabilidad. Por ello, siempre que sea posible, los partidos tratarán de alcanzar un acuerdo para formar un gobierno de coalición con mayoría absoluta antes que enfrentarse a una situación de minoría gubernamental.

Los partidos tratarán de alcanzar un acuerdo para formar un gobierno de coalición con mayoría absoluta antes que enfrentarse a una situación de minoría gubernamental

Otra realidad distinta es la de los **gobiernos de coalición sobredimensionados** (*oversized*), es decir, aquellos que no solo suman la mayoría absoluta de los escaños sino que, aunque perdieran alguno o algunos de los socios de la coalición, podría mantener esta mayoría cualificada. Una supuesta racionalidad de los partidos que pretenda maximizar la utilidad de la coalición es incompatible con la presencia en el gobierno de partidos que no sean necesarios para garantizar una cómoda acción gubernamental (mayoría absoluta), que compliquen la negociación sobre la acción de gobierno y que ocupen parcelas de poder. Sin embargo, pueden darse circunstancias en las que el objetivo de la negociación de un gobierno de coalición sea potenciar iniciativas políticas que necesiten sumar mayorías más amplias o un gran consenso político, y que se quieran concentrar dichas mayorías en el gobierno. La existencia de una cultura política favorable al pacto, de una coyuntura de crisis o de graves conflictos sociales que requieran un gran consenso político o una reforma constitucional para resolverlos pueden ocasionar la formación de gobiernos de coalición sobredimensionados. Estos factores, en ocasiones, han comportado la creación de las llamadas grandes coaliciones.

El contexto político puede generar gobiernos de coalición sobredimensionados o grandes coaliciones

Las grandes coaliciones (o coaliciones de unión nacional) son aquellos gobiernos que suman la mayoría absoluta y en los que están presentes casi todas las formaciones políticas con representación parlamentaria (o consistorial) o los principales partidos del arco parlamentario, o ambos supuestos. Las grandes coaliciones

requieren poner de acuerdo a partidos ideológicamente heterogéneos (incluso tradicionalmente opuestos) sobre un programa de gobierno. Por ello son experiencias poco frecuentes en coyunturas políticas estables y suelen formarse en períodos de fuerte crisis política, institucional, económica o social, es decir, en períodos en los que se precisa la participación directa y explícita de todos los partidos (o de los más importantes en número de escaños) para restablecer situaciones muy graves. A pesar de la heterogeneidad ideológica

de los socios de gobierno, las grandes coaliciones son estables porque su finalidad es superar grandes dificultades y la oposición es inexistente o muy débil. Sin embargo, cuando se consiguen los objetivos y se supera el período de crisis, afloran las diferencias ideológicas y la inestabilidad.

Otro aspecto relacionado con el marco jurídico e institucional es la **oposición**. Hay que tener presente que cuando se decide formar un determinado gobierno de coalición también se determina configurar una oposición. Ello significa reflexionar sobre la influencia de la oposición en el gobierno, sobre todo si este es de coalición, puesto que todo gobierno, con independencia de su composición política y de la aritmética parlamentaria (o consistorial) que lo apoya, está condicionado por el tipo de oposición que posee. En general, los gobiernos desean que la oposición sea minoritaria, pluripartita, ideológicamente fragmentada, no institucionalizada, sin liderazgo explícito, pasiva y responsable.

CUADRO-RESUMEN

TIPOS DE GOBIERNOS DE COALICIÓN

Gobierno de coalición minoritario

Gobierno formado por dos o más partidos que no suman la mayoría absoluta

Gobierno de coalición con mayoría absoluta

Gobierno formado por dos o más partidos que suman la mayoría absoluta y donde todos los partidos son necesarios para sumarla

Gobierno de coalición sobredimensionado

Gobierno formado por dos o más partidos que suman la mayoría absoluta y que sigue manteniendo esta mayoría si pierde alguno o algunos de los partidos de la coalición

Grandes coaliciones o coaliciones de unión nacional

Gobierno formado por dos o más partidos que suman la mayoría absoluta y en el que están presentes casi todos los partidos y/o los principales partidos del arco parlamentario o consistorial

CARACTERÍSTICAS DE LA OPOSICIÓN PARA FACILITAR LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL



CUADRO-RESUMEN

OPCIONES DE GOBIERNO SEGÚN LA ARITMÉTICA
PARLAMENTARIA O CONSISTORIAL DEL PARTIDO
GANADOR

	Mayoría absoluta	No mayoría absoluta
1	Gobierno de un solo partido con mayoría absoluta	Gobierno de un solo partido minoritario
2	Gobierno de coalición sobredimensionado	Gobierno de un solo partido con pacto de legislatura (de mayoría absoluta o minoritario)
3		Gobierno de un solo partido con pactos <i>ad hoc</i> (de mayoría absoluta o minoritario)
4		Gobierno de coalición minoritario
5		Gobierno de coalición con mayoría absoluta
6		Gobierno de coalición sobredimensionado

2. Sistema electoral y sistema de partidos

Otro aspecto clave del escenario negociador es valorar la normativa que regula las elecciones, examinar los resultados electorales y analizar el sistema de partidos en el que se desarrolla dicha negociación.

El **marco normativo electoral** condiciona la transformación de los votos en representación política y, por lo tanto, la estrategia

negociadora de los partidos para formar parte de un gobierno de coalición. Conocer las consecuencias del sistema electoral en la configuración del sistema de partidos e interpretar la aritmética parlamentaria o consistorial permite reflexionar sobre la oportunidad de formar parte de un gobierno de coalición.

Los sistemas electorales que favorecen un mayor pluralismo parlamentario o consistorial incentivan las estrategias negociadoras de los partidos y facilitan una dinámica de coalición. Una **fórmula electoral** proporcional (que convierta proporcionalmente votos en escaños), junto con una **circunscripción electoral** única o con circunscripciones de magnitud elevada (es decir, en las que se elijan numerosos representantes) y una **barrera legal o electoral** baja (o sin barrera), genera un elevado pluralismo parlamentario o consistorial, dificulta la obtención de grandes mayorías y, por consiguiente, favorece la presencia de gobiernos de coalición. En cambio, una fórmula electoral mayoritaria (que potencie la representación institucional de la mayoría electoral) con circunscripciones uninominales (en las que se elige un solo representante) facilita la obtención de grandes mayorías parlamentarias o consistoriales y dificulta la creación de gobiernos de coalición.

Los sistemas electorales tienen consecuencias en los **sistemas de partidos**, es decir, en las relaciones institucionales que mantienen los partidos en sede parlamentaria o consistorial, y estos condicionan la negociación para la formación de un gobierno de coalición. Los gobiernos de coalición proliferan en los sistemas multipartidistas, donde hay distintas formaciones políticas con representación parlamentaria o consistorial sin que ninguna de ellas tenga la mayoría absoluta de los escaños, y escasean en los sistemas bipartidistas y en los que existe un partido predominante, y no solo por la aritmética de la representación sino también por las

El sistema electoral condiciona el sistema de partidos y la formación de coaliciones

prácticas parlamentarias (o consistoriales) y las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo que genera el multipartidismo. Los sistemas de partidos más competitivos facilitan la formación de gobiernos de coalición.

En un mismo país hay distintos sistemas o subsistemas de partidos y las **dinámicas multinivel** tienen claras consecuencias en la configuración de una determinada coalición gubernamental. La descentralización política y administrativa de los Estados crea diferentes arenas gubernamentales y en todas ellas pueden darse sistemas de partidos peculiares y, en consecuencia, distintos tipos de gobiernos y, en caso de ser gobiernos compartidos, múltiples pactos de coalición. En algunos países, los gobiernos de coalición se forman solo en el ámbito local o regional y no en el estatal (en los ámbitos territoriales más reducidos es donde proliferan más los gobiernos de coalición). Menos frecuentes son los países que poseen gobiernos de coalición en el ámbito estatal y que, en cambio, no los tienen en el regional o en el local. Los gobiernos de coalición estatales influyen claramente en la creación de gobiernos de coalición en ámbitos territoriales más reducidos.

Estas influencias entre gobiernos de coalición de distintos niveles gubernamentales están relacionadas con el tipo de **organización interna de cada partido**. En los partidos en los que existe una fuerte centralización organizativa, hay menos libertad por parte de los órganos regionales o locales para confeccionar determinadas coaliciones (sobre todo si ponen en peligro la estrategia del partido en el ámbito estatal), mientras que en los partidos que tienen una organización descentralizada (o los asamblearios) hay más libertad para formar coaliciones regionales o locales. Sin embargo, la lógica de actuación local de los partidos (donde, por ejemplo, las relaciones personales son muy importantes) no es la misma que la que opera en el marco estatal, y es muy difícil conjugarlas todas en una sola dirección e imponer en los ámbitos inferiores la lógica que el partido adopta en el estatal.

En todo caso, las experiencias de gobiernos, ya sean positivas o negativas, que se producen en un determinado ámbito territorial son referente para los otros ámbitos.

CUADRO-RESUMEN

ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL Y FORMACIÓN DE GOBIERNOS DE COALICIÓN

	Facilita la formación de gobiernos de coalición	Dificulta la formación de gobiernos de coalición
Fórmula electoral	Proporcional	Mayoritaria
Circunscripción electoral	Única	Uninominal
Magnitud de la circunscripción	Elevada	Baja
Barrera legal o electoral	Baja o sin barrera	Elevada (o sin barrera por ser mayoritario)

SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBIERNOS DE COALICIÓN

Sistema multipartidista	Varios partidos con representación parlamentaria o consistorial y ninguno tiene la mayoría absoluta
Sistema bipartidista	Dos grandes partidos con representación parlamentaria o consistorial y uno tiene la mayoría absoluta
Sistema de partido predominante	Un gran partido con representación parlamentaria o consistorial que tiene la mayoría absoluta y otros con poca representación

3. Partidos políticos e ideología



Los partidos políticos son los principales actores de la formación del gobierno y, por lo tanto, elementos fundamentales del escenario negociador. Las teorías de juegos consideran que los partidos políticos basan la negociación en maximizar el poder, es decir, en conseguir el máximo número de cargos en el gobierno, pero también es cierto que todos desean impulsar desde el gobierno unas políticas lo más semejantes posible a sus preferencias ideológicas o a sus programas electorales y, por ello, tratan de formar aquellas coaliciones que minimicen la distancia ideológica entre sus miembros.

Los partidos políticos basan la negociación en maximizar el poder para conseguir el máximo número de cargos en el gobierno y en minimizar la distancia ideológica entre sus miembros para impulsar una acción de gobierno lo más semejante a su ideología

La **ubicación ideológica** de los partidos influye en la negociación de los gobiernos de coalición. Negociar la participación en un gobierno requiere pactar una determinada acción de gobierno que tenga por objetivo alcanzar un modelo de sociedad, y ello precisa de un debate ideológico entre formaciones políticas y de un trabajo colectivo para hallar puntos de encuentro. Es evidente que en este debate se toman en consideración todos los ejes ideológicos que posicionan a los partidos ante la sociedad y la coyuntura política del momento. La aparición de nuevos conflictos sociales y el necesario posicionamiento de los partidos ante las posibles soluciones aportan nuevos elementos a las relaciones entre las formaciones políticas y, en consecuencia, una mayor proximidad o un mayor distanciamiento entre ellas. Por ello, lo que es

aritméticamente posible no es necesariamente factible desde el punto de vista político y lo que es políticamente deseable no siempre es aritméticamente posible.

Las conexiones entre partidos y su ubicación dentro de los ejes ideológicos, como el eje izquierda-derecha, el eje de identificación nacional o el eje religioso, generan una serie de relaciones de competencia electoral y de incompatibilidad ideológica que provocan que, más allá de cuestiones puramente aritméticas, los partidos políticos con representación parlamentaria o consistorial ejerzan unos determinados roles en la negociación de un gobierno de coalición. Estos roles partitocráticos condicionados por la ubicación ideológica provocan la presencia de partidos absolutamente aislados del proceso negociador, partidos que nunca quieren compartir gobierno, partidos ideológicamente muy bien situados para formar coaliciones, partidos antisistema o partidos pivote imprescindibles en el proceso negociador.

Los **partidos pivote** o **partidos bisagra** tienen la clave de prácticamente todas las posibles coaliciones gubernamentales, están situados en el centro de la negociación, casi siempre son miembros de una coalición gubernamental y raras veces se encuentran en la oposición. Su constante presencia en el gobierno garantiza una cierta continuidad de las políticas gubernamentales y una mayor estabilidad. Los partidos pivote, que pueden ser, desde el punto de vista de la aritmética parlamentaria o consistorial, partidos grandes o partidos pequeños, acostumbran a situarse en una posición céntrica en el principal eje ideológico y evitan la polarización o radicalización de su discurso político. Poseen un protagonismo destacado en la negociación de políticas de los gobiernos de coalición y una gran capacidad negociadora para el control de cargos y del poder político, y las recompensas que obtienen en estas negociaciones son superiores a las que les correspondería atendiendo a la fuerza parla-



Lo que es
aritméticamente
posible no es
necesariamente
factible desde el
punto de vista
político, y lo que es
políticamente
deseable no
siempre es
aritméticamente
posible

mentaria o consistorial que aportan a la coalición de gobierno. Tienen una actitud muy pragmática en la negociación, dejan en un segundo plano los aspectos programáticos e ideológicos y, en cambio, centran su estrategia en conseguir parcelas de poder político.

La antítesis de los partidos pivote son los **partidos que siempre rechazan compartir gobierno** con cualquier otra formación política. Autoexcluirse sistemáticamente como posible actor de la negociación reduce, como es lógico, el escenario negociador y los partidos que tienen este comportamiento suelen ser partidos grandes que prefieren gobernar en solitario (aunque sea en minoría) y que temen que la práctica coalicional provoque consecuencias electorales negativas. También hay otro tipo de partidos que nunca participan en gobiernos de coalición, pero que, a diferencia de los anteriores, no lo hacen por voluntad propia sino porque las demás formaciones políticas siempre buscan posibles coaliciones que los excluyan y ello los convierte en *actores invisibles*. Finalmente, cabe mencionar a los **partidos antisistema**, esto es, aquellos que tienen una ideología que se opone y cuestiona la legitimidad del sistema político. Estos partidos, debido a su extremismo ideológico, acostumbran a estar fuera de cualquier gobierno de coalición y también limitan el escenario negociador.

Dentro de este apartado sobre el protagonismo de los partidos en el proceso de negociación, hay que destacar la importancia de las **relaciones intrapartidistas**: la estructura de los partidos; el proceso de toma de decisiones en el seno de la organización; los niveles de centralización y descentralización; el grado de control de las élites del partido sobre los órganos inferiores, las corrientes internas y la militancia y, en definitiva, hasta qué punto los órganos centrales de los partidos controlan el comportamiento de pactos subnacionales.

Dentro de cada partido hay diferentes niveles jerárquicos que tienen objetivos distintos e incluso contradictorios en el momen-

to de negociar un gobierno de coalición. Los líderes, los que aspiran a formar parte de un gobierno, los parlamentarios o concejales, los miembros de la dirección del partido, los que trabajan en el mismo, los afiliados o los simpatizantes tienen distintas prioridades que pueden dificultar el consenso interno y entorpecer la consolidación de posibles coaliciones. Así, unos pueden considerar importante la entrada del partido en el gobierno y conseguir la dirección de uno o más departamentos ministeriales o concejalías; otros, en cambio, estimar prioritarias las posibles consecuencias electorales negativas de un pacto con otro partido; y otros, lamentar la renuncia de algunas políticas presentadas en el programa electoral. Por lo tanto, los criterios internos de los partidos sobre la conveniencia de participar en un gobierno de coalición no siempre son homogéneos.

En las relaciones intrapartidistas puede ocurrir que aquellas coaliciones que se consideran positivas desde la perspectiva de las élites del partido sean rechazadas por la base, aunque lo más usual es que las bases (militantes y electorales) acepten los acuerdos de coalición planteados por los dirigentes. Más difícil es el rechazo por parte de las élites de posibles coaliciones aceptadas y aprobadas por las bases. Las decisiones sobre coaliciones son básicamente de las élites (un cambio de liderazgo comporta un nuevo comportamiento coalicional), desde el inicio de las negociaciones hasta la distribución de carteras ministeriales o concejalías, pero la falta de sintonía entre los líderes y las bases provoca un alejamiento del partido de estas últimas.

En cuanto a la **organización interna**, a mayor centralización, más fuertes y unitarios son los partidos como actores coalicionales, e incluso tienden más a hacer prevalecer criterios ideológicos en la formación de coaliciones. Los partidos centralizados poseen una reducida élite decisora que limita la influencia de **corrientes internas** en la negociación para la formación de gobiernos de

CUADRO-RESUMEN

TIPOS DE PARTIDOS Y GOBIERNOS DE COALICIÓN

Partidos pivote o bisagra	Tienen la clave de casi todas las posibles coaliciones de gobierno, están situados en el centro de la negociación, tienen una actitud negociadora muy pragmática y casi siempre son miembros de una coalición gubernamental.
Partidos que se aíslan	Rechazan compartir gobierno con cualquier otro partido, prefieren gobernar en solitario (aunque sea en minoría), consideran que la práctica coalicional causa efectos electorales negativos y limitan el escenario negociador.
Partidos que son aislados	Son <i>actores invisibles</i> que no participan en gobiernos de coalición porque los demás partidos siempre buscan formar coaliciones que los excluyan y limitar el escenario negociador.
Partidos antisistema	Tienen una ideología que se opone y cuestiona la legitimidad del sistema político, rechazan formar parte de cualquier gobierno de coalición y limitan el escenario negociador.

coalición. Si la negociación se realiza en pocos días, las corrientes internas tienen menos tiempo para organizarse y posicionarse ante la militancia o la opinión pública, pero si el proceso se alarga no solo hay un posicionamiento claro sino que además las corrientes internas pueden conseguir el apoyo de grupos de interés próximos al partido.

Para analizar el proceso de toma de decisiones intrapartidista es necesario conocer su estructura interna (visión estática) y su

CUADRO-RESUMEN

DINÁMICA INTRAPARTIDISTA Y GOBIERNOS DE COALICIÓN

Niveles jerárquicos internos

Los líderes, los parlamentarios o concejales, los miembros de la dirección del partido, los que trabajan en el mismo, los afiliados o los simpatizantes pueden tener objetivos coalicionales contradictorios.

Relaciones entre élites y bases

Aquellas coaliciones que desean las élites del partido pueden ser rechazadas por las bases (lo más usual es que se acepten); en cambio, es muy difícil el rechazo por parte de las élites de posibles coaliciones aprobadas por las bases.

Organización interna

A mayor centralización organizativa, más unitarios son los partidos como actores coalicionales, menos libertad tienen los órganos regionales o locales para pactar determinadas coaliciones y mayor peso de los criterios ideológicos hay en la formación de coaliciones.

Corrientes internas

Si se negocia en pocos días, las corrientes no tienen tiempo para organizarse y posicionarse ante la militancia o la opinión pública, y si la negociación se alarga, se posicionan y pueden obtener el apoyo de grupos de interés próximos al partido.

funcionamiento (visión dinámica). Hay partidos en los que la decisión que cuenta para formar un gobierno de coalición es la de los líderes. Otros requieren que la decisión de los líderes sea ratificada por una conferencia especial de delegados o que los acuerdos de coalición sean ratificados por los congresos de los partidos antes de formalizarse.

4. Historia, cultura política, factores externos y relaciones personales

El **factor tiempo** condiciona la formación de gobiernos de coalición porque los actores de la negociación la conciben como un proceso continuo en el que, más allá de los resultados electorales, se van forjando aproximaciones o distanciamientos entre partidos e ideologías o proyectos políticos. El peso de la historia política de un país influye decisivamente en la configuración del sistema político y del sistema de partidos, en las relaciones entre formaciones políticas y en su comportamiento coalicional. La variable tiempo pasado (tiempo histórico) también nos permite saber si han existido experiencias previas de gobiernos de coalición y si han tenido éxito o han fracasado, cuáles han sido las relaciones entre los partidos o entre las élites políticas a lo largo del tiempo, cuál ha sido la evolución de las instituciones y de las prácticas parlamentarias o consistoriales, cuáles han sido tradicionalmente las relaciones entre mayoría gubernamental y oposición, etc.

La **cultura política** y la opinión pública de un país o de una sociedad también condicionan la negociación para formar gobiernos de coalición. Son muchos los factores que ayudan a configurar una determinada cultura política y son también distintas las vías que los partidos utilizan para crear, consolidar o modificar la opinión pública. Si bien es cierto que la opinión pública es dinámica y cambiante, ya que posee una naturaleza básicamente coyuntural que responde y se amolda a los acontecimientos políticos, no es menos cierto que es un aspecto clave del proceso para la formación de un gobierno de coalición. Las encuestas preelectorales o poselectorales, en las que se formulan preguntas a la sociedad o al electorado sobre distintas alternativas de coalición, sirven para dar más argumentos a las estrategias de los actores coalicionales.

La cultura política, que también es cambiante, pero mucho menos que la opinión pública, hace referencia a las orientaciones psicológicas hacia los objetos políticos y, en nuestro caso, hacia los gobiernos de coalición. En la formación de una cultura política son determinantes los agentes que protagonizan los procesos de socialización política, ya que transmiten normas y valores sociales que ayudan a interiorizar una determinada realidad política y que influyen en el rechazo o la aceptación social de los gobiernos de coalición. Por consiguiente, el poso de la cultura política incide sobre los criterios utilizados por los partidos acerca de la necesidad y la oportunidad de la formación de un gobierno de coalición.

La cultura del pacto, la negociación, el diálogo, el consenso, el pragmatismo, la solidaridad, la confianza, la tolerancia, la aceptación de la diversidad y la integración facilitan la creación de gobiernos de coalición, mientras que la cultura de la división, la polarización, el maniqueísmo, el recelo, el individualismo, la estrechez de miras, el matiz en la negociación, la contradicción, la superioridad y la arrogancia política dificultan la formación de coaliciones.

Las sociedades con una escasa cultura política del pacto consideran las coaliciones de gobierno como un *chantaje* entre partidos políticos y no como una voluntad de colaboración en tareas de gobierno. En estas sociedades se interpreta la negociación de un gobierno de coalición como una debilidad política y partidista, como un engaño al votante y una renuncia injustificable a unos valores políticos, ya que implica cierta flexibilidad en la defensa de determinadas políticas. Y si en el gobierno de coalición no se encuentra el partido que ha ob-

La cultura del pacto, la negociación, el diálogo, el consenso, el pragmatismo, la solidaridad, la confianza, la tolerancia, la aceptación de la diversidad y la integración facilitan la creación de gobiernos de coalición

tenido más votos y más escaños en las elecciones, el rechazo social, en este tipo de sociedades, se acentúa. Si estas actitudes están muy arraigadas, ejercen una presión sobre los partidos y dificultan la creación de gobiernos de coalición, e incluso, en algunos casos, provocan la creación de gobiernos monocolors minoritarios débiles. Solo en periodos de fuerte crisis institucional o de precariedad económica, estas actitudes ceden para favorecer el acuerdo entre partidos y la formación de gobiernos de coalición.

La cultura de la división, la polarización, el maniqueísmo, el recelo, el individualismo, la estrechez de miras, el matiz en la negociación, la contradicción, la superioridad y la arrogancia política dificultan la formación de coaliciones

Hay **factores externos** que están fuera del ámbito en el que actúa el gobierno, pero que condicionan las relaciones entre los actores coalicionales y la formación de los gobiernos de coalición. En la configuración de gobiernos de coalición de nivel inferior al estatal (regional y municipal) es frecuente la influencia de factores que se producen más allá de su ámbito territorial en la estrategia de pacto de los partidos políticos. Acontecimientos que se originan en el sistema político estatal influyen en los subsistemas regionales y locales, y aquellos eventos que acontecen en una determinada región o en un municipio, como si se tratara de un efecto mimético, influyen en otro u otros municipios, o generan un efecto contrario tras el fracaso de determinadas experiencias en regiones o municipios cercanos.

Existen otros factores exógenos que, si bien forman parte de la dinámica de los sistemas políticos, no se identifican como actores estrictamente políticos. Nos referimos, por ejemplo, a los medios de comunicación y a los grupos de presión económicos. Los medios de comunicación suelen crear una determinada opinión pública más favorable a una de las posibles alternativas de gobierno. Por su parte, las organizaciones empresariales y los sindicatos pueden ejercer un papel decisivo en el sentido de perseguir

la mejor opción para la defensa de sus intereses corporativos. Una actitud favorable o contraria de determinadas élites sociales y económicas estimula o frena, respectivamente, la formación de determinados gobiernos de coalición.

El **factor personal** también forma parte del escenario negociador y su influencia aumenta a medida que disminuye el marco gubernamental: en el ámbito local es mayor que en el estatal. Si bien nos situamos en un ámbito difícil de analizar, hay que tener en cuenta que la influencia personal condiciona la negociación y el funcionamiento de los gobiernos de coalición.

En la fase negociadora, no solo hay que conocer las características y los objetivos de las formaciones políticas que intervienen, sino que también hay que prever quiénes serán las personas que actuarán de portavoces y sus habilidades para encaminar los pactos y para formalizar la coalición de gobierno. Una mala elección de los negociadores dificulta o malogra la negociación, mientras que una buena selección la facilita y agiliza. Una excesiva influencia personal en la formalización de un gobierno de coalición comporta unos acuerdos más efímeros y, por lo tanto, mayor inestabilidad; mientras que en aquellos niveles de gobierno en los que hay un mayor peso de la ideología, del programa y del partido en la negociación, los acuerdos son más duraderos.

El aspecto personal también influye en la configuración de los gobiernos y en la decisión de quiénes formarán parte del ejecutivo. El gobierno, como órgano colegiado, actúa y responde solidariamente y las personas que lo conforman condicionan extraordinariamente su funcionamiento. Compartir tareas de gobierno con determinadas personas favorece la estabilidad o inestabilidad de la coalición, puesto que las diferencias personales, junto con las ideológicas, permiten medir el grado de tensión entre partidos que pertenecen a una misma coalición.

CUADRO-RESUMEN

FACTORES HISTÓRICOS, CULTURALES, EXTERNOS Y PERSONALES

La historia

La historia política influye en la configuración del sistema político y del sistema de partidos, en las relaciones entre formaciones políticas y en su comportamiento coalicional.

La cultura política

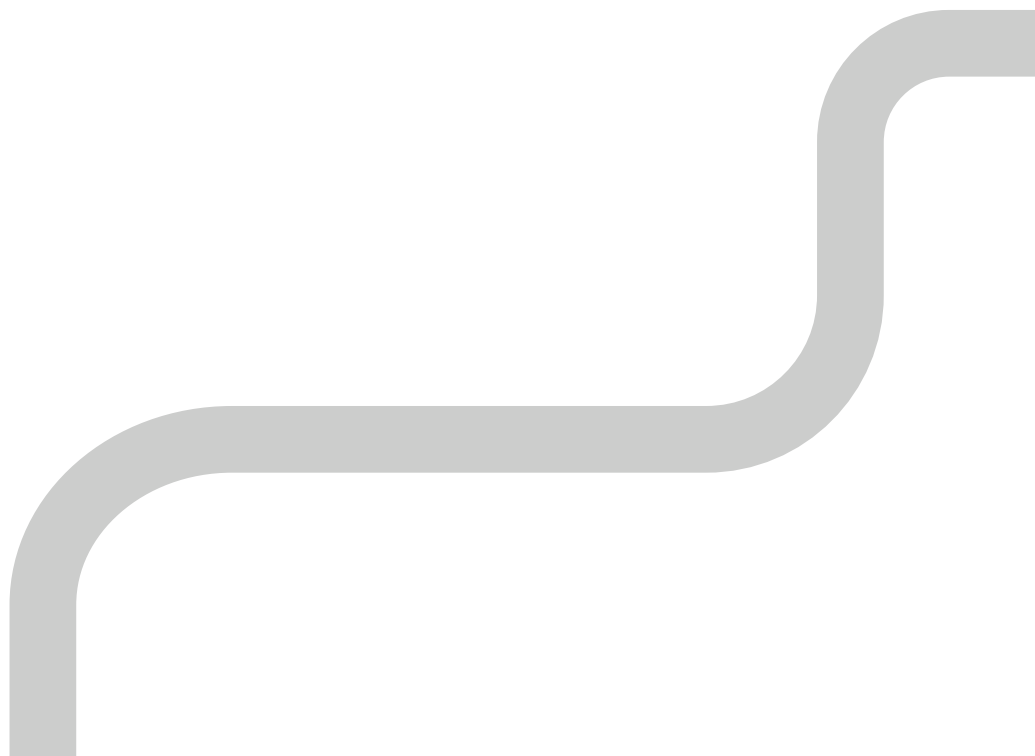
Los agentes de socialización política transmiten valores que influyen en el rechazo o la aceptación social de los gobiernos de coalición. Una escasa cultura política de coalición entiende los gobiernos compartidos como un *chantaje* entre partidos, un engaño al votante y una debilidad política y partidista.

La influencia externa

La dinámica política estatal determina la formación de gobiernos regionales y locales, y los medios de comunicación (creadores de opinión pública) o los grupos de presión económicos (defensores de intereses corporativos) pueden condicionar la formación de determinados gobiernos de coalición.

Las relaciones personales

En la negociación hay que prever quiénes serán las personas que actuarán de portavoces y sus habilidades. En la configuración del gobierno hay que saber elegir quiénes formarán parte del ejecutivo. La influencia personal es mayor a medida que disminuye el ámbito gubernamental.



fase **2** 

OBJETIVOS DE
LA NEGOCIACIÓN

En la segunda fase de la negociación para la formación de un gobierno de coalición hay que identificar los principales objetivos de los partidos políticos y las mejores fórmulas para conseguirlos.

1. Objetivos a corto y medio plazo

Para identificar los objetivos de la negociación hay que entrar en una dimensión difícil de analizar: la motivacional. Son muchos los factores que motivan la formación de coaliciones y casi todos ellos están interrelacionados. Sin embargo, podemos destacar cuatro grandes objetivos: dos a corto plazo y dos a medio plazo. Los dos primeros son el impulso de determinadas políticas gubernamentales (objetivo programático e ideológico) y la consecución del máximo de parcelas de poder (controlar el poder para influir políticamente). A medio plazo hay dos objetivos más: la estabilidad gubernamental (una acción de gobierno cómoda, activa y duradera) y la aceptación social del gobierno y el éxito en futuras contiendas electorales.

De entrada, los partidos que negocian un gobierno de coalición desean **implementar determinadas políticas públicas** (minimizar la distancia entre su ideología y el programa de gobierno) y **maximizar el control de parcelas de poder** (dirección de departamentos ministeriales o de concejalías y cargos políticos internos que se desprenden de dicha dirección). Ambos objetivos no están equilibrados, sino que, según las circunstancias y el contexto, pesa más uno de ellos. En aquellos sistemas de partidos o contextos políticos en los que hay pequeñas diferencias ideológicas entre las fuerzas políticas, el poder pasa a ser la principal motivación de los partidos. Los partidos que están situados en los extremos del prin-

El principal eje ideológico priman el aspecto programático y los partidos bisagra o pivote dejan en un segundo plano los objetivos ideológicos y valoran más el control de parcelas de poder. Estos dos objetivos varían según el ámbito territorial (local, regional, estatal): en un ámbito territorial reducido, como el local, es menos relevante la motivación del poder que la de conseguir aplicar determinadas políticas (en función de la importancia del municipio), mientras que en un ámbito amplio, como el estatal, la motivación del poder tiene un peso más elevado, puesto que los beneficios que obtienen los partidos son superiores. Ambos aspectos, poder e ideología, siempre están interrelacionados: los partidos desean entrar en el gobierno y controlar parcelas de poder para poder influir en la implantación de determinadas políticas.

Los objetivos a medio plazo son la estabilidad gubernamental y el éxito electoral. Para valorar la **estabilidad gubernamental** se utiliza el factor temporal: un gobierno que dura mucho tiempo es considerado más estable que uno que dura poco, aunque ello nos obliga a realizar una valoración retrospectiva de la estabilidad. A partir de aquí, como veremos, se han identificado algunos factores que condicionan la duración de un gobierno. Sin embargo, el factor tiempo solo indica su duración, no nos permite saber si en ese período ha habido estabilidad o inestabilidad: nos informa sobre la cantidad de gobierno, pero no sobre su calidad. Un análisis más preciso acerca de la estabilidad gubernamental debería valorar los acontecimientos que se producen entre el momento de creación del gobierno y el de su extinción: la comodidad en el impulso de la acción de gobierno, el contenido de la acción de gobierno, la aceptación social del gobierno, las razones que provocan el final del gobierno, etc. Todos ellos forman parte del objetivo de estabilidad y se resumen en una acción de gobierno cómoda, activa y duradera.

Otro objetivo a medio plazo es **la aceptación social del gobierno y el éxito electoral en futuras contiendas**. Significa valorar

si los partidos coaligados obtendrán, individualmente o en conjunto, mejores o peores resultados electorales y a qué partidos beneficia más la formación de un gobierno de coalición. La previsión de éxito o de fracaso electoral, que también está condicionada por las políticas que se apliquen, requiere conocer a través de encuestas el grado de aceptación o rechazo por parte del electorado. Los efectos electorales varían en función del rol que ejercen los partidos dentro de la coalición, ya que no es lo mismo ser el partido que lidera la coalición, que tener un peso menor en el seno del gobierno o que ser un partido bisagra clave para la formación de la coalición gubernamental. La previsión demoscópica de pérdida de apoyo social es una de las principales causas de ruptura de un gobierno de coalición.

La decisión de no formar parte de un gobierno de coalición también ocasiona efectos electorales negativos en el caso de que los electores consideren que, con esa decisión, el partido en cuestión provoca una situación de inestabilidad política o la entrada de otros partidos que dan un viraje negativo a la dirección ideológica de la coalición.

Tras lo dicho anteriormente, podemos afirmar que los grandes objetivos de la negociación son el impulso de determinadas políticas, la consecución de parcelas de poder y la estabilidad gubernamental, que provocan aceptación social y éxito en futuras contiendas electorales. Es evidente que puede haber otros objetivos más singulares: evitar un gobierno monocolor de partidos grandes que sistemáticamente rechazan cualquier tipo de coalición, evitar la presencia de un determinado partido político en el gobierno, resolver grandes crisis económicas o políticas (generando *grandes coaliciones*), realizar reformas constitucionales, compartir gobierno con determinadas personas, etc.

CUADRO-RESUMEN

OBJETIVOS DE LOS PARTIDOS QUE NEGOCIAN GOBIERNOS DE COALICIÓN

Objetivos a corto plazo

Poder: maximizar el control de parcelas de poder (ministerios, concejalías u otros cargos políticos)

Ideología: minimizar la distancia ideológica entre el ideario del partido y la acción de gobierno

Objetivos a medio plazo

Estabilidad: una acción de gobierno cómoda, activa y duradera

Aceptación social y éxito electoral: valorar la respuesta social y futuros efectos electorales

2. Tipos de gobiernos de coalición

Clasificar los gobiernos de coalición es útil para que el negociador consiga con mayor facilidad los objetivos mencionados. Se trata de discernir, entre las distintas alternativas, cuáles son las que mejor los garantizan. Los parámetros que utilizaremos para distinguir los gobiernos de coalición son los siguientes: el número de formaciones políticas, su importancia y su ideología.

El **criterio numérico de los partidos** que forman parte de un gobierno de coalición nos informa del grado de fragmentación o de pluralismo del mismo. Cuanto mayor es el número de partidos que forman parte de una coalición, más dificultades se generan para llegar a un acuerdo, mantener la cohesión del gobierno y conseguir los objetivos que se persiguen. Para maximizar estos objetivos hay que minimizar el número de formaciones políticas coaligadas.

En los gobiernos de coalición bipartitos, la negociación interna de la acción gubernamental y de la distribución de parcelas de poder es más sencilla y, en consecuencia, tienden a ser los más estables. Por su parte, los gobiernos multipartitos, formados por más de dos partidos, suelen ser ideológicamente más heterogéneos y tener más dificultades para definir la acción de gobierno y para distribuir el poder, y tienden a generar un crecimiento artificial del número de departamentos y de cargos de confianza política. Los gobiernos de coalición multipartitos (excepto si se trata de *grandes coaliciones*) son más inestables y su inestabilidad aumenta con el incremento de partidos en el gobierno.

El rol que ejercen los partidos dentro del gobierno es esencial para conocer la dinámica interna de la coalición (impulso de políticas y distribución del poder político) y, por lo tanto, un factor importante para formalizar un gobierno de coalición. Si tenemos en cuenta la importancia de las formaciones políticas coaligadas, valorada a través de su fuerza parlamentaria o consistorial (número de diputados o de concejales), puede haber un partido que domine la coalición, o bien un liderazgo compartido. Así, hay gobiernos de coalición internamente desequilibrados (con un partido líder) o equilibrados con un protagonismo compartido. Los gobiernos de coalición con un partido predominante, según el número de diputados o de concejales, facilitan la negociación sobre la acción de gobierno y la distribución de parcelas de poder. Los gobiernos de coalición en los que hay un partido que ejerce el rol de partido predominante tienden a ser más estables, y cuanto más marcadas sean las diferencias entre el partido predominante y el resto, mayor será la estabilidad. Por su parte, los gobiernos de coalición equilibrados, en los que la diferencia entre el número de diputados o de concejales de los principales partidos de la coalición es pequeña (o de equilibrio perfecto si es el mismo), generan mayor inestabilidad. La causa de esta inestabilidad está en la dificultad de negociar la acción gubernamental y la distribución del poder cuando el liderazgo es compartido.

La **ideología de las formaciones políticas** de un gobierno de coalición es uno de los principales elementos aglutinadores, puesto que facilita que partidos gubernamentales emprendan una acción de gobierno para conseguir un modelo social similar. La presencia de distintos ejes de conflicto social en un sistema político requiere conocer la intensidad de cada uno de ellos (condicionada por la coyuntura política) para poder medir su influencia en la negociación de gobiernos de coalición. Los *issues* que intensifican los ejes de conflicto son los que más influyen en la negociación de gobiernos de coalición y los que acaban distanciando a los partidos gubernamentales de los que están en la oposición. Según el grado de homogeneidad o heterogeneidad ideológica de los partidos de un gobierno de coalición, habrá mayor o menor confianza política entre ellos y, en consecuencia, mayor o menor dificultad para negociar el programa de gobierno. En las coaliciones ideológicamente más polarizadas, la negociación sobre el programa de gobierno es más detallada y, por lo tanto, más difícil y conflictiva. La heterogeneidad ideológica también complica la negociación sobre la distribución de aquellas parcelas de poder que permiten implementar el programa de gobierno. En consecuencia, los gobiernos de coalición ideológicamente heterogéneos suelen ser más inestables, y si la distancia ideológica crece, también lo hará la inestabilidad.

En conclusión, a medida que disminuye el número de partidos que forman un gobierno de coalición, se reduce la distancia ideológica de los socios de gobierno y se observa la presencia de un partido predominante (en número de escaños), se consiguen con mayor facilidad los objetivos de la negociación y la estabilidad gubernamental.

CUADRO-RESUMEN

TIPOS DE GOBIERNOS DE COALICIÓN Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Número de partidos	Bipartito	Más estabilidad
	Multipartito	Menos estabilidad
Distancia ideológica	Homogeneidad	Más estabilidad
	Heterogeneidad	Menos estabilidad
Liderazgo intracoalicional	Un partido líder	Más estabilidad
	Liderazgo compartido	Menos estabilidad

fase **3** 

**DISTRIBUCIÓN
DEL PODER
Y PAUTAS** DE
FUNCIONAMIENTO
INTERNO

Como se ha indicado, lo primero que hay que hacer para negociar un gobierno de coalición es analizar todos aquellos factores que condicionan el escenario para la formación de gobiernos de coalición, y lo segundo, identificar los objetivos de los partidos que participan en la negociación y la mejor fórmula de coalición para conseguirlos. En esta tercera fase hay que saber cuáles son los criterios que pueden utilizarse para distribuir las parcelas de poder político y cuáles son las pautas de funcionamiento interno del gobierno que se recomienda formalizar para ayudar a garantizar un buen desarrollo de la coalición y tratar de evitar, resolver o amortiguar posibles crisis internas.

1. Criterios de distribución del poder político

En cuanto a los criterios de distribución del poder político, hay que distinguir entre los aspectos cuantitativos del poder, más visibles, y los cualitativos, más etéreos y más difíciles de identificar y de negociar. Ambos aspectos aparecen cuando se asignan carteras ministeriales, departamentos o concejalías (cuántas y cuáles), y cuando se distribuyen presupuestos y cargos de designación política de la Administración.

1.1. Distribución cuantitativa del número de departamentos

La distribución de carteras ministeriales, de concejalías o de la dirección de los departamentos administrativos es uno de los principales factores motivadores para la creación de un gobierno de coalición y una de las formas más visibles de distribución de parcelas

de poder entre los partidos que lo conforman. En esta negociación hay dos discusiones principales: cuántos departamentos dirigirá y qué departamentos se asignarán a cada formación política de la coalición. Para dilucidar el primer aspecto, más cuantitativo y explícito, hay que utilizar criterios políticamente irrefutables y comprensibles, en términos de equidad política, para la opinión pública, mientras que para concretar el segundo aspecto entran más variables en juego.

En la **distribución cuantitativa del poder** hay que seguir criterios objetivos, variables numéricas y, más concretamente, el número de escaños que posee cada formación política. El **criterio de referencia** es el de distribuir los departamentos en proporción a los escaños que aporta cada partido a la coalición. Al margen de ser equitativo y socialmente bien aceptado, este criterio ofrece dos características aparentemente contradictorias: la estabilidad (no se modifica si no cambia la aritmética parlamentaria o consistorial de los partidos miembros) y la flexibilidad (tras unas elecciones o con la salida de un miembro de la coalición es fácil adaptarse a la nueva correlación de fuerzas de los partidos coaligados). En la distribución de carteras no hay que utilizar, salvo en caso de equilibrio perfecto entre el número de escaños, el número de votos que han conseguido los partidos en las elecciones, puesto que la dinámica del sistema parlamentario y de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo se basa en la confección de mayorías de escaños y no de votos.

El rol que ejercen los partidos dentro del gobierno influye en la dinámica interna de la coalición y, más concretamente, en la distribución del poder político. Hay formaciones políticas que consi-
guen tener una presencia gubernamental claramente superior a su fuerza parlamentaria (o consistorial), y otras, una inferior. Así, los partidos pivote o bisagra dirigen más ministerios o concejalías de los que les corresponde, puesto que su centralidad y su capacidad para sumar distintas mayorías parlamentarias (o consistoriales)

de gobierno los posiciona en una situación privilegiada para negociar parcelas de poder y ello comporta su sobrerrepresentación. También es frecuente ver partidos pequeños que consiguen una cuota de poder ministerial superior a la parlamentaria o consistorial, ya sea por la voluntad de premiar su colaboración en un gobierno que no dominarán, por estar ubicados en el centro ideológico de la coalición o porque su entrada en el gobierno (y la consecución de un único ministerio, concejalía o departamento) implica obtener una cuota de poder gubernamental superior al porcentaje de diputados o concejales que aporta a la coalición. En cuanto a la infrarrepresentación, los argumentos son los contrarios a los anteriores, puesto que la sobrerrepresentación de determinados partidos comporta la infrarrepresentación de otros.

Finalmente, cabe señalar que para facilitar la negociación y la distribución de departamentos, los gobiernos de coalición pueden generar una inflación departamental (más frecuente a medida que se incrementa el número de partidos coaligados) que hay que evitar.

1.2. Distribución cualitativa de los ámbitos sectoriales del gobierno

Los criterios de referencia para la **distribución de los ámbitos sectoriales del gobierno** (ministerios o concejalías) serán, en primer lugar, el de la importancia (en número de escaños) de los partidos coaligados y, en segundo lugar, el de aquellas variables que puedan hacer compatible el criterio anterior con la lista de preferencias de los partidos gubernamentales.

Una primera distribución puede realizarse atendiendo al número de diputados o concejales que aporta cada partido; de esta forma, las formaciones políticas que dominan la coalición son las primeras en poder elegir y las que suelen controlar las carteras o las concejalías objetivamente más relevantes (los partidos pivote, por

su protagonismo negociador, son una excepción y están compensados con departamentos muy relevantes). Pero más allá de este criterio que prioriza las formaciones políticas dominantes de la coalición, hay que tener en cuenta que las listas de preferencias de ministerios o concejalías de los miembros de una coalición no coinciden y que estas prelación pueden armonizarse con las prioridades del partido dominante.

Hay dos tipos de **criterios de valoración de los departamentos**: objetivos y subjetivos. La **valoración objetiva** utiliza las siguientes pautas: la trascendencia política y la repercusión social de las políticas que desarrollan los departamentos (por ejemplo, departamentos de Economía –políticas económicas– o de Asuntos Exteriores –políticas internacionales–); el presupuesto de los departamentos (considerar que los que gestionan más recursos son más importantes, aunque el volumen presupuestario, como veremos, no es un indicador infalible de relevancia política); el número de cargos de confianza de los departamentos (valorar la posibilidad de nombrar personas de confianza para que ocupen cargos e impulsen políticas sectoriales), o el número de funcionarios de los departamentos (primar el sentimiento de pertenencia departamental de los empleados públicos y las relaciones entre los políticos y los funcionarios).

La **valoración subjetiva** desigual de los departamentos que hacen los partidos comporta un orden de preferencias distinto que facilita el acuerdo:

- La ideología. Dirigir los departamentos que mejor permiten transformar las propuestas ideológicas de los partidos en políticas concretas e impulsar políticas que afectan directamente a sectores sociales próximos a los partidos.
- La coyuntura y la agenda políticas. La coyuntura convierte en muy relevantes a departamentos que objetivamente no lo son y

su dirección se interpretará como símbolo de fortaleza política; además, la previsión de la agenda política de la legislatura permite prever las políticas sectoriales más conflictivas y las más exitosas.

- Los candidatos y las candidatas que tienen para dirigir los departamentos. Contar con las mejores personas para dirigir determinados departamentos y la presencia de perfiles carismáticos permite aumentar el protagonismo político de ámbitos de gobierno y situar en un primer plano mediático a departamentos que tienen poco interés social.
- El arraigo territorial de los partidos. La mayor o menor presencia de los partidos coaligados en determinadas zonas territoriales de influencia del gobierno provoca la preferencia partidista de los departamentos en los que tengan mayor arraigo electoral.
- La estrategia política de la oposición. Prever cuál será la estrategia de la oposición y qué políticas sectoriales estarán permanentemente en el punto de mira.
- Los medios de comunicación. Tener en cuenta la futura relación con los medios de comunicación y el tratamiento mediático de determinadas políticas sectoriales.

1.3. Distribución del presupuesto

El criterio para la **distribución del presupuesto destinado a los departamentos** puede ser también el del porcentaje de escaños que cada formación política aporta al total de la coalición, es decir, realizar una equivalencia proporcional entre el número de diputados o de concejales que cada partido aporta a la coalición y el dinero público que gestionará, aunque en este caso los **matices** son importantes. En primer lugar, no es fácil establecer una equivalencia proporcio-

nal entre el volumen de partidas presupuestarias y el porcentaje de escaños que cada partido aporta al gobierno. En segundo lugar, la distribución del presupuesto entre departamentos no debería responder a criterios de cuotas de poder entre partidos, sino a la ejecución del programa gubernamental y a la previsión de unas necesidades sociales. En tercer lugar, cuando planteamos el presupuesto como un factor de negociación entre partidos coaligados, hay que tener en cuenta que el volumen de gestión de dinero público no es un indicador infalible de relevancia política, ya que hay departamentos muy importantes que tienen funciones sustancialmente horizontales de la misma Administración y con pocas partidas presupuestarias, y otros departamentos con grandes partidas presupuestarias finalistas, con una destinación explícita y sin margen de ser utilizadas para desarrollar nuevas políticas sectoriales. En cuarto lugar, la negociación del presupuesto (la ley de presupuestos) es anual y, por lo tanto, es un ámbito de distribución del poder político que se negocia año tras año. Finalmente, si se aplica una distribución del presupuesto proporcional al porcentaje de diputados o de concejales de cada formación política, su dificultad suele acentuar las diferencias entre partidos: los partidos grandes gestionan un porcentaje más elevado de lo que les correspondería si se siguiera una estricta proporcionalidad.

1.4. Distribución de los cargos de designación política de la Administración

Otra negociación de la distribución del poder son los cargos de confianza de los departamentos de aquellas administraciones que poseen cargos de designación política. Un primer objetivo es evitar un incremento excesivo del número de cargos discrecionales, puesto que los gobiernos de coalición tienden a provocar un crecimiento artificial de la estructura administrativa, lo cual perjudica el funcionamiento de la Administración y ocasiona prácticas irregulares, así como duras críticas de la oposición y rechazo social.

En la distribución del poder político-administrativo hay que tener en cuenta la estructura política intradepartamental (vicepresidentes, viceministros, secretarios de Estado, jefes de gabinete, secretarios generales, directores generales, etc.) y otro tipo de cargos de confianza que los partidos de gobierno cubren discrecionalmente (asesores, cargos en empresas estatales, en entidades autónomas, en institutos relacionados con los departamentos, etc.). Todos ellos forman parte del llamado *sottogoverno*.

Los **criterios para distribuir el *sottogoverno*** pueden ser más o menos plurales o conflictivos. Hay dos criterios: el vertical y el horizontal. En el **criterio vertical** la distribución de los ministerios o concejalías entre los partidos coaligados implica el control de los cargos de confianza política de sus departamentos. Si bien es un criterio poco plural, puesto que los departamentos son monocolors, tiene la ventaja de evitar muchos conflictos en la negociación inicial de la distribución de parcelas de poder y de favorecer un impulso de políticas sectoriales más coherente con las pautas que marcan los máximos responsables políticos de los departamentos gubernamentales.

En el **criterio horizontal**, todas las formaciones políticas nombran cargos de confianza en todos los departamentos. La pluralidad de este modelo es absoluta, existe un mayor control interno y todos los partidos políticos contribuyen a través de sus cargos de confianza a la planificación de todas las políticas sectoriales del gobierno. Es un modelo de alto riesgo, que no solo genera una dura y tensa negociación en el reparto inicial, en un breve período de tiempo, de estos cargos, sino que además complica extraordinariamente la ejecución cotidiana de políticas gubernamentales. En la distribución de los cargos políticos puede utilizarse el criterio del porcentaje de escaños que cada partido aporta a la coalición, pero se trata de una aritmética difícil de aplicar en estos niveles administrativos y todavía es más complicada la asignación de qué car-

gos ocupa cada partido. Este modelo, que siempre comporta una negativa inflación de cargos políticos departamentales, dificulta el desarrollo de la acción de gobierno, puesto que la presencia de cargos políticos pertenecientes a distintos partidos genera una inoperante relación de desconfianza política intradepartamental.

CUADRO-RESUMEN

DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

Distribución cuantitativa del poder	Departamentos	Distribuir en proporción a los escaños que aporta cada partido a la coalición. Criterio equitativo y flexible (adaptable a cambios en la correlación de fuerzas de los partidos coaligados).
	Presupuesto	Las partidas presupuestarias no responden a cuotas de poder y su volumen no es un indicador de relevancia política. Evitar distribuir en proporción a los escaños que aporta cada partido a la coalición.
	Cargos de confianza política	La dirección de un departamento implica el control de sus cargos de confianza política. Evitar distribuir el <i>sottogoverno</i> en proporción a los escaños que aporta cada partido a la coalición.
Distribución cualitativa del poder	Departamentos	Priorizar los partidos que lideran la coalición en la elección de departamentos. Las preferencias de los partidos no coinciden y hay que armonizarlas con las prioridades del partido dominante.

Un **modelo mixto** es el que parte de una distribución vertical, pero con excepciones. Así, en algunas políticas clave pueden ser nombrados cargos que sean de la confianza política de un partido distinto al que dirige el departamento competente. La dificultad de este modelo reside en identificar las excepciones y en la desconfianza que generan las personas que pertenecen a partidos distintos al del jefe del departamento.

2. Pautas de funcionamiento interno

La estabilidad, la supervivencia, el éxito y el buen funcionamiento de un gobierno de coalición dependen no solo de reconocer y valorar los elementos que condicionan el escenario negociador, de explorar los objetivos de los partidos y la mejor fórmula de gobierno para conseguirlos, o de aplicar criterios justos para la distribución de las parcelas de poder entre los partidos coaligados, sino también de factores intrínsecos a los mismos gobiernos y del establecimiento y respeto de unos protocolos de funcionamiento interno.

Las pautas de funcionamiento interno que deben pactarse entre los partidos coaligados en el momento de la formación de un gobierno de coalición son principalmente la redacción de un programa de gobierno, el establecimiento de procedimientos ordinarios y extraordinarios de impulso de la acción de gobierno, la creación de órganos colegiados estratégicos para garantizar el buen funcionamiento de la coalición y para gestionar las crisis internas, la elaboración de un plan de comunicación y la formalización de unas normas de coordinación entre el gobierno y los grupos parlamentarios de los partidos gubernamentales.

2.1. Elaborar un programa de gobierno consensuado

La formación de un gobierno de coalición entre partidos que se han enfrentado en las elecciones y que han presentado ante los electores

distintos programas electorales implica la necesidad de pactar al inicio de la legislatura los **principales ejes de la acción de gobierno**. Esta negociación comporta, en un breve período de tiempo, combinar programas divergentes, limar diferencias y renunciar a algunos puntos del programa electoral. Se trata de una primera negociación que pone a prueba la capacidad de los partidos coaligados para acordar aspectos esenciales de la futura alianza gubernamental.

Elaborar un programa de gobierno consensuado no significa sumar los programas electorales de los partidos que formarán el gobierno. Hay que transigir, dejar de lado los aspectos más conflictivos que distancian a los futuros socios de gobierno y evitar trasladar las lógicas tensiones y contradicciones entre programas electorales a los objetivos de legislatura. En el poco tiempo que hay para cerrar pactos y consensuar un programa de gobierno no siempre es posible negociar todas las disensiones entre formaciones políticas, pero ello no indica el fracaso de la negociación, sino que forma parte de la lógica evolución de un acuerdo de gobierno. En algunos países donde proliferan los gobiernos de coalición, los partidos explicitan a los electores cuáles serán sus futuros aliados gubernamentales y entablan negociaciones programáticas incluso antes de las elecciones.

La dificultad para redactar un programa de gobierno consensuado disminuye cuando los gobiernos de coalición proceden de coaliciones electorales que han compartido un mismo programa electoral, ya que existe un debate previo sobre las propuestas electorales compartidas. Ello no significa que entre estas formaciones políticas no se produzca negociación alguna sobre la acción de gobierno, puesto que pueden tener criterios distintos para la priorización de políticas. Por otro lado, los programas electorales son muy genéricos y nunca incluyen todas las políticas que configuran la acción de gobierno de una legislatura, de manera que, cuando se gobierna, los partidos siempre dan soluciones a cuestiones imprevistas o reformulan algunas propuestas electorales.

Si los partidos coaligados cuentan con alguna experiencia reciente de gobierno, la redacción de un programa de gobierno consensuado es más simple. La eventual colaboración pretérita facilita no solo la confección de una lista de prioridades gubernamentales sino también el procedimiento para llegar a un acuerdo rápido y sólido. En definitiva, replicar modelos experimentados de éxito simplifica la negociación sobre el programa de gobierno.

El **documento final del acuerdo** explicará las principales acciones de gobierno que se prevén durante la legislatura, sin que sea necesario llegar a detallar todos los objetivos, sobre todo si se trata de temáticas conflictivas. Los partidos saben que la realidad política es compleja y que siempre evoluciona, y que precisar una acción de gobierno sin estudiar a fondo esa realidad y sin saber las características contextuales que habrá en el momento de elaborar una determinada política pública es imprudente.

Es recomendable que el acuerdo del programa de gobierno vaya acompañado de un **calendario de ejecución** que no sea muy detallado, sino una planificación temporal amplia que divida la legislatura en grandes períodos. La principal ventaja de un plan de gobierno calendarizado es la posibilidad de valorar su grado de cumplimiento dentro del gobierno y ante la opinión pública.

El acuerdo de gobierno será presentado ante la opinión pública para demostrar que los partidos que compartirán gobierno han sido capaces de negociar en poco tiempo las prioridades que marcarán la legislatura y para transmitir un sentimiento de confianza.

CUADRO-RESUMEN

CARACTERÍSTICAS DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO CONSENSUADO

- ① Evitar sumar los programas electorales de los partidos que formarán el gobierno.
- ② Transigir y dejar de lado los aspectos más conflictivos que distancian a los futuros socios de gobierno.
- ③ Evitar trasladar las tensiones y contradicciones entre programas electorales a los objetivos de legislatura.
- ④ Replicar modelos experimentados de éxito que simplifican la negociación sobre el programa de gobierno.
- ⑤ Explicar las principales acciones que se prevé desarrollar durante la legislatura sin detallar todos los objetivos.
- ⑥ Acompañar el acuerdo del programa de gobierno con un calendario de aplicación que no sea muy detallado.
- ⑦ Presentar el acuerdo de gobierno ante la opinión pública.

2.2. Fijar procedimientos de impulso de la acción de gobierno

Gobernar en coalición implica una responsabilidad colegiada de toda la acción del ejecutivo por parte de todos los partidos que lo integran y ello demanda un trabajo en equipo basado en la confianza, una mayor armonización de los departamentos administrativos y establecer protocolos para acordar y ejecutar todo tipo de políticas. Gobernar en coalición requiere fijar unos procedimientos reglados y respetados sobre la elaboración de todas las políticas gubernamentales, aunque para algunas de ellas son más necesarios: las que identifican ideológicamente a los partidos coaligados y condicionan su coherencia programática; las que coyunturalmente ge-

neran un gran debate social y mediático; o las políticas económicas, que poseen una importancia destacable en cualquier contexto político y que tienen repercusiones en múltiples ámbitos sectoriales.

Hay dos tipos de procedimientos que se establecen para impulsar la acción de gobierno: el ordinario, para las políticas cotidianas, y el extraordinario, para las que generan conflictos sociales o disputas entre los partidos gubernamentales.

Formalizar un **procedimiento ordinario** significa admitir que, a pesar de distribuir la dirección de los departamentos entre los partidos que gobiernan, los procesos de elaboración de políticas serán compartidos por todas las fuerzas políticas que se responsabilizan solidariamente de toda la acción de gobierno, sin que ninguna de ellas se sienta excluida. El procedimiento ordinario considera necesario que todos los partidos conozcan el proceso de toma de decisiones de todas las políticas gubernamentales, desde el origen hasta su implementación. Los departamentos ponen a disposición de los socios de gobierno la **información** necesaria para poder conocer las políticas que aplicarán (con sus detalles de ejecución), las que demorarán (con los argumentos del retraso) y las que evitarán (con su justificación).

Para que los departamentos suministren esta información hay que establecer mecanismos orgánicos y de funcionamiento interno que sean eficaces. Hay que prever la existencia de órganos específicos del *sottogoverno* de los departamentos que se encarguen de la provisión de información o de órganos transversales y plurales (con miembros de todos los partidos coaligados) que tengan específicamente asignada esta función, y el soporte logístico de medios telemáticos conectados en red, interactivos, que centralicen la información sobre el contenido de los proyectos y la fase de elaboración en la que se encuentran.

En los gobiernos de coalición también es necesario crear un procedimiento específico para el impulso de políticas conflictivas (en el seno del gobierno o en la sociedad). La presencia de desacuerdos entre los partidos sobre algunas políticas o sobre cómo resolver determinados conflictos sociales es frecuente. El objetivo del **procedimiento extraordinario** es evitar crisis internas, ya que en los gobiernos compartidos suelen ser más graves que en los de un solo partido, puesto que el equilibrio de fuerzas que guía la dinámica coalicional es más vulnerable, provoca irreversibles desconfianzas y son más difíciles de resolver con una simple remodelación gubernamental.

Mientras que el procedimiento ordinario se basa en el intercambio de información, el procedimiento extraordinario para políticas conflictivas requiere la **coparticipación** de los partidos gubernamentales en su planificación y aplicación. Para ello hay que contar con órganos transversales de los departamentos que tengan la función de organizar la coparticipación y con un soporte telemático conectado en red que facilite la actividad colegiada de los partidos.

En definitiva, cuando la acción de gobierno impulsa políticas ordinarias, el proceso de elaboración de las mismas se desarrolla normalmente dentro del departamento (o departamentos) sectorialmente responsable, el cual ofrece la información necesaria a todos los partidos gubernamentales para evitar incongruencias y garantizar la cohesión interna. En cambio, si las políticas que se deciden son socialmente conflictivas o conllevan puntos de vista contradictorios entre los partidos de gobierno, hay que ir más allá del intercambio de información y formalizar un sistema de coparticipación de todos los miembros de la coalición.

CUADRO-RESUMEN

PROCEDIMIENTOS DE IMPULSO DE LA ACCIÓN DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Procedimiento ordinario (políticas cotidianas)

Todos los partidos coaligados conocen el proceso de toma de decisiones de todas las políticas gubernamentales, desde el origen hasta su implementación.

Procedimiento extraordinario (políticas conflictivas)

Se formaliza un sistema de coparticipación de todos los miembros de la coalición para crear consensos y evitar crisis internas.

2.3. Crear órganos estratégicos para el buen funcionamiento de la coalición

Para mejorar el funcionamiento de los gobiernos de coalición, evitar crisis y conseguir que las coaliciones sean más estables, se recomienda crear órganos estratégicos encargados de gestionar tres ámbitos fundamentales: la comunicación, la coordinación entre departamentos y el seguimiento de la coalición.

La proyección pública de la acción de un gobierno de coalición es un elemento prioritario. Uno de los órganos más estratégicos y trascendentes de todo gobierno es el **gabinete de comunicación**. Los gabinetes de comunicación poseerán las siguientes características: 1) depender orgánicamente de la jefatura del gobierno o de la alcaldía, de manera que estén situados en un departamento transversal y relevante; 2) ser plurales, es decir, estar formados por personas vinculadas a todos los partidos gubernamentales, y 3) estar conectados y coordinados con los gabinetes de comunicación de todos los departamentos.

La vinculación del gabinete de comunicación al departamento de la presidencia o a la alcaldía lo sitúa en el núcleo de la actividad gubernamental y le da una superioridad orgánica necesaria para desarrollar sus funciones. La presencia de todos los partidos coaligados en el gabinete de comunicación, aunque no sea de forma paritaria, facilita el consenso para el diseño de la comunicación gubernamental. Finalmente, la coordinación de los gabinetes de comunicación de los departamentos requiere la participación y el acuerdo de todas las formaciones políticas implicadas en el gobierno.

La principal función de los gabinetes de comunicación es preparar la comunicación oficial del gobierno y coordinar la comunicación de los departamentos. La pluralidad ideológica de los gobiernos de coalición requiere un esfuerzo para lograr una coherencia comunicativa, y la presencia de distintos partidos políticos en la dirección de los departamentos conlleva una cierta discordancia en la transmisión de las políticas sectoriales. Los gabinetes de comunicación son los encargados de centralizar las pautas comunicativas y de garantizar la aplicación de criterios homogéneos en la explicación de la obra de gobierno a los medios de comunicación y a la opinión pública.

Optar por un modelo vertical de distribución de los cargos de confianza política de los departamentos debe ser compatible con la creación de **órganos de coordinación interdepartamental** que permitan potenciar el pluralismo, la transparencia y el control internos.

La actividad de los gobiernos de coalición demanda una mayor coordinación entre departamentos. La mayoría de las iniciativas gubernamentales tienen efectos en varios departamentos y de todas ellas son responsables los partidos de gobierno. Los procedimientos ordinarios y extraordinarios antes mencionados requieren el intercambio de información y la coparticipación en el impulso de políticas. Ello se garantiza con la existencia de órganos transversales encargados de la coordinación entre departamentos, caracterizados

por estar vinculados al departamento de la presidencia o a la alcaldía, y por ser plurales y participados por todos los partidos del gobierno. La primera característica significa estar vinculados a una unidad transversal y muy relevante, de manera que su ubicación estructural denota la importancia del órgano. La segunda es fundamental para crear un clima de confianza intracoalicional y para facilitar la colaboración de todos los departamentos.

Otro órgano esencial para el buen funcionamiento de los gobiernos de coalición, de naturaleza eminentemente política, es el que tiene como funciones el **seguimiento** y la **evaluación de la coalición**, la resolución de los grandes conflictos internos y la transmisión a la sociedad de una imagen de cohesión entre los partidos coaligados, así como de fortaleza gubernamental.

La dinámica de los gobiernos compartidos requiere un seguimiento continuo que permita examinar su funcionamiento cotidiano y corregir o enmendar aquellos aspectos que generan disfunciones intragubernamentales. Reaccionar sin consenso a un conflicto social imprevisto, a unas declaraciones públicas inoportunas, a unas disputas entre departamentos o entre ministros o concejales, o a desacuerdos explícitos entre partidos gubernamentales puede conducir a una profunda crisis de gobierno. Para evitarlo se prevé la creación de un órgano político de seguimiento y evaluación de la coalición de gobierno, que sea capaz de valorar su evolución y convertirse en gabinete de crisis. Saber detectar, amortiguar, gestionar o resolver fuertes crisis de gobierno y tener órganos que permitan abordarlas con eficacia es fundamental para garantizar la estabilidad de los gobiernos de coalición.

El órgano de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la coalición debe ser supradepartamental (situado por encima de los ministros o concejales), plural (con la presencia de todos los partidos coaligados), paritario (formado por el mismo número de represen-

tantes de cada partido, sin distinciones basadas en su fuerza parlamentaria o consistorial), reducido (un máximo de dos o tres representantes por partido), políticamente muy influyente (integrado por los máximos responsables del gobierno y de los partidos gubernamentales), periódico (debe reunirse periódicamente y siempre que lo requieran los acontecimientos), ágil (capaz de reunirse con carácter de urgencia en un tiempo breve), ejecutivo (sus decisiones serán aplicadas estrictamente por el gobierno y por las cúpulas de los partidos) y público (la opinión pública debe conocer su existencia y sus funciones). La creación de un órgano político como el descrito es vital para mejorar el rendimiento del gobierno de coalición y para transmitir a la sociedad una sensación de cohesión, fortaleza y rigurosidad gubernamental.

2.4. Ordenar un plan de comunicación

Todos los gobiernos, incluidos los de coalición, disponen de un plan de comunicación de la acción de gobierno. La importancia que poseen los medios de comunicación y la necesidad de interrelacionar la acción del ejecutivo con las preocupaciones y las demandas ciudadanas sitúan la comunicación de la actividad gubernamental como una gran prioridad de los partidos de gobierno.

En el caso de los gobiernos de coalición, la **comunicación de la acción de gobierno** es incluso más necesaria y, con toda seguridad, más compleja. Es más necesaria porque los gobiernos de coalición tienen que demostrar ante la opinión pública que un ejecutivo ideológicamente plural es compatible con una acción de gobierno coherente. Y es más compleja porque requiere un acuerdo interno entre los socios de gobierno y trata de satisfacer a más sensibilidades políticas. Errar en la comunicación de la acción de gobierno no solo comporta, como en cualquier gobierno, consecuencias sociales negativas y una mala imagen gubernamental, sino que también puede afectar a las relaciones entre los socios de gobierno, producir

CUADRO-RESUMEN

CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS PARA GARANTIZAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Comunicación	La proyección pública de la acción de un gobierno de coalición es prioritaria. El gabinete de comunicación: 1) depende orgánicamente de la jefatura del gobierno o de la alcaldía; 2) está formado por personas vinculadas a todos los partidos gubernamentales; 3) está conectado y coordinado con los gabinetes de comunicación de todos los departamentos; 4) prepara la comunicación oficial del gobierno y coordina la comunicación de los departamentos.
Coordinación entre departamentos	La coordinación interdepartamental de un gobierno de coalición es prioritaria: potencia el pluralismo, la transparencia y el control internos. Los procedimientos ordinarios y extraordinarios de impulso de la acción de un gobierno de coalición requieren una coordinación entre departamentos. El órgano de coordinación entre departamentos debe estar formado por todos los partidos y vinculado al departamento de la presidencia o a la alcaldía.
Seguimiento de la coalición	El seguimiento y la evaluación del funcionamiento de un gobierno de coalición es prioritaria. La cohesión de la dinámica interna y la gestión de crisis de los gobiernos de coalición requiere un seguimiento continuo que examine el funcionamiento cotidiano y corrija disfunciones. El órgano de seguimiento de la coalición debe ser supradepartamental, plural, paritario, reducido, políticamente muy influyente, periódico, ágil, ejecutivo y público.

una crisis interna y debilitar las bases electorales. Una buena comunicación de la acción de gobierno contribuye a fortalecer la responsabilidad colegiada multipartita de los gobiernos de coalición y a producir estabilidad.

La complejidad de la comunicación de los gobiernos de coalición reside, sobre todo, en elegir quiénes serán los emisores, en identificar las necesidades de unos receptores heterogéneos próximos al gobierno y en ofrecer unos contenidos informativos que den una buena imagen social.

Los **emisores** dependen de la trascendencia social sobre lo que hay que informar. El **portavoz del gobierno** tiene la función de informar y comunicar a la sociedad la acción política del ejecutivo y hay varios perfiles: más técnico o más político, y formar parte del gobierno o ser independiente. La comunicación del portavoz de un gobierno de coalición encarna la síntesis de la acción de un ejecutivo con distintas sensibilidades ideológicas. Para comunicar en nombre y representación de una coalición de gobierno hay que dominar las técnicas comunicativas, conocer el ideario de los partidos gubernamentales, evitar declaraciones que susciten controversias internas y facilitar los datos necesarios para la labor informativa de los medios de comunicación y para que la sociedad conozca la acción de gobierno.

Desde el punto de vista de los **receptores**, lo que se espera de la comunicación de la actividad de todo tipo de gobiernos es que sea coherente y que se anuncien medidas que respondan a las demandas de la sociedad y resuelvan los problemas sociales. Y en el caso de los gobiernos de coalición puede añadirse otro aspecto que complica esta comunicación: la necesidad de satisfacer a sectores sociales heterogéneos que simpatizan con alguno o algunos partidos gubernamentales. Hay militantes, bases electorales o simples simpatizantes de algunos partidos coaligados que, desde posiciones ideológicas o afinidades políti-

cas y personales heterogéneas, desean que los mensajes del gobierno sean coherentes con sus ideas y no ofendan sus valores.

En cuanto al **contenido de la información**, los mensajes gubernamentales deben conseguir un equilibrio que permita, por un lado,

CUADRO-RESUMEN

LA COMUNICACIÓN DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Naturaleza	La comunicación en los gobiernos de coalición es más necesaria y más compleja que en los gobiernos unipartidistas.
Objetivos	Demostrar ante la opinión pública que un gobierno ideológicamente plural es compatible con una acción de gobierno coherente y eficaz.
Requisitos	Elegir bien los emisores, identificar las necesidades de los receptores y ofrecer contenidos que den una buena imagen social.
Emisores	Los emisores dependen de la trascendencia social sobre lo que hay que informar.
Portavoz	Debe dominar las técnicas comunicativas, conocer el ideario de los partidos del gobierno, evitar declaraciones que susciten controversias internas y facilitar los datos necesarios para la labor informativa de los medios de comunicación y para que la sociedad conozca la acción de gobierno.
Receptores	Hay que comunicar pensando en los sectores sociales que simpatizan con algunos partidos gubernamentales y en una sociedad muy heterogénea.
Contenido	La comunicación debe ser bien interpretada por las bases sociales del gobierno y demostrar a la sociedad la coherencia y la eficacia del ejecutivo.

que las bases sociales del gobierno los interpreten de manera favorable a sus intereses y, por otro lado, que la sociedad los entienda como una demostración de coherencia interna y de eficacia en la resolución de dificultades sociales. La comunicación de la actividad de un gobierno de coalición debe informar de las políticas acordadas por el ejecutivo, fidelizar afinidades, ganar nuevas confianzas, mostrar solvencia en el arte de gobernar y hacer pedagogía política.

2.5. Formalizar la acción de los grupos parlamentarios

En los sistemas parlamentarios, basados en una relación fiduciaria entre el legislativo y el ejecutivo, los partidos que forman parte de un gobierno de coalición deben pautar la actividad de sus grupos parlamentarios con el objetivo de contribuir al desarrollo, en sede parlamentaria, de la acción de gobierno. Hay que encontrar un equilibrio entre la autonomía de funcionamiento de cada grupo parlamentario y una acción mancomunada de los grupos parlamentarios con el fin de ayudar al gobierno y evitar que un excesivo protagonismo parlamentario comporte consecuencias negativas para el ejecutivo. Los grupos parlamentarios mantendrán sus posiciones ideológicas y respetarán escrupulosamente el programa de gobierno consensuado, de manera que la posibilidad de discrepancia no ponga en peligro la estabilidad de la coalición ni obstaculice la acción de gobierno.

Las **normas para la coordinación de la actividad institucional de los grupos parlamentarios** se refieren tanto a la actividad legislativa como a la función de control del ejecutivo. Es preciso asegurar una comunicación constante entre ejecutivo y grupos parlamentarios, un respeto a un pluralismo político que sume y no divida, unas vías de negociación interna para la resolución de conflictos, una coherencia programática y una cohesión entre grupos que permita dar garantías parlamentarias a la acción de gobierno.

Una figura clave para la redacción de estas normas de coordinación son los **portavoces de los grupos parlamentarios**, que son los encargados de hacer respetar estos protocolos de funcionamiento y que están en contacto entre ellos y con representantes del gobierno. En las reuniones de los portavoces se prepararán las actividades de los plenarios y de las comisiones parlamentarias sectoriales, y se realizará un seguimiento de la aplicación de las normas de coordinación.

Las iniciativas de control al ejecutivo que quieran presentar los grupos parlamentarios de los partidos gubernamentales (preguntas, interpelaciones, mociones, peticiones de comparecencia, etc.) también se comunicarán previamente al gobierno para buscar un acuerdo sobre su contenido. Los grupos parlamentarios harán frente común para frenar las iniciativas parlamentarias de la oposición.

Estas pautas de coordinación entre el gobierno y los grupos parlamentarios también deben preverse en el ámbito municipal. En este caso, los partidos de gobierno se coordinarán para planificar el desarrollo de los plenos municipales.

CUADRO-RESUMEN

GRUPOS PARLAMENTARIOS Y GOBIERNOS DE COALICIÓN

Objetivo

Los partidos miembros de un gobierno de coalición pautan la actividad de sus grupos parlamentarios con el objetivo de contribuir al impulso de la acción de gobierno.

Contenido

La coordinación de la actividad institucional de los grupos parlamentarios comprende la actividad legislativa y la función de control al ejecutivo.

Portavoces

Los portavoces de los grupos parlamentarios prepararán la actividad del plenario y de las comisiones parlamentarias, así como realizarán un seguimiento de la aplicación de las normas de coordinación.

Bibliografía

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

MATAS, J. (2015). *La formación de un gobierno de coalición*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MATAS, J. (2019). *Let's govern together!* Valencia: Tirant lo Blanch.

RENIU, J. M. (ed.) (2013). *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.

RENIU, J. M. (ed.) (2014). *Los gobiernos de coalición de las comunidades autónomas*. Barcelona: Atelier.

RIDAO, J. (ed.) (2016). *Comunicación política y gobierno de coalición*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Pactar una coalición gubernamental requiere conocer y valorar los elementos que condicionan el escenario negociador, explorar los propósitos de los partidos y la mejor fórmula para conseguirlos, aplicar criterios equitativos para la distribución de las parcelas de poder y establecer determinadas pautas de funcionamiento interno. Esta guía —dirigida tanto a partidos, representantes y asesores políticos como a actores sociales— ofrece los mecanismos para alcanzar con éxito tales objetivos, detallando las distintas fases de las negociaciones y exponiendo un conjunto sistematizado de indicaciones prácticas para su formalización. Gobernar en coalición exige un gran esfuerzo por parte de los agentes implicados, pero sin duda fortalece los valores democráticos del diálogo, la confianza, el acuerdo, la tolerancia, la solidaridad y el civismo.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Edicions