

Cómo negociar una coalición electoral

Josep María Reniu

Gobernar es, ante todo pactar. Aunque en el contexto estatal español la dinámica política desde la recuperación de la democracia se ha desarrollado sobre la base de un bipartidismo de facto inicialmente protagonizado entre UCD y PSOE o posteriormente entre PSOE y PP, lo cierto es que la conjunción de parlamentarismo y multipartidismo genera la necesidad de llegar a acuerdos para la conformación de mayorías de gobierno. Alguien podría extrañarse de la contundencia de esta afirmación, en especial aquellos que critican la formación de gobiernos de coalición por entender que estas soluciones nacen débiles. Se ha dicho que la ausencia de mayorías parlamentarias sólidas, equiparando mayoría absoluta a fortaleza, equivale a adentrarse en un terreno de inestabilidad política y de chantaje permanente. Nada más lejos de la realidad. Permítasenos aproximarnos a esta realidad a partir de la respuesta a cinco preguntas que condensan las claves para la formación de un gobierno de coalición.

1 ¿Por qué? Una respuesta rápida –e inútil– sería intentar limitar toda motivación a una cuestión de simple aritmética parlamentaria. Es decir, la formación de un gobierno de coalición sólo estaría condicionada por no haber logrado la mayoría absoluta de los escaños en juego. Gran error.

La construcción de acuerdos políticos –se manifiesten o no en la forma de un gobierno de coalición– permiten hacer evidentes con más fuerza los valores democráticos y contribuyen al desarrollo de una actuación política más claramente vinculada a dichos valores. Es decir, por un lado, la necesidad de crear mayorías

parlamentarias sólidas sitúa al parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, que por lo tanto genera el necesario coprotagonismo de las fuerzas políticas minoritarias. Por el otro, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve y obliga a una definición de objetivos políticos por parte de los partidos que haga compatible la expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en la acción de gobierno.

Efectivamente, gobernar en coalición y compartir las responsabilidades de gobierno con otras fuerzas políticas significa ampliar la base social del ejecutivo y hacer una apuesta decidida por el pluralismo político. Implica además que aquellas sociedades gobernadas por coaliciones tienden a obtener más explicaciones sobre la acción de gobierno, perciben una sensibilidad del gobierno más elevada hacia sus reivindicaciones, se interesan más por la política y disfrutan de una mejor salud democrática. Gobernar en coalición permite, desde nuestro punto de vista, hacer más y mejor pedagogía democrática.

Una vez fijada la posición de fondo sobre la lógica de los gobiernos de coalición, es pertinente preguntarse acerca de un “qué” doble: por un lado qué vaya a formarse y por el otro qué se pretenda llevar a cabo.

2 ¿Qué? Pudiera pensarse que sólo habríamos de considerar la formación de un gobierno de coalición *stricto sensu*, es decir: un gobierno con miembros pertenecientes a dos o más partidos, en contraposición a los gobiernos unipartidistas. Si aceptáramos esta simplificación dejaríamos fuera un rico y variado universo de casos en los que los actores optan conscientemente por otras fórmulas de cooperación política, siendo la más significativa llegar a un acuerdo parlamentario dirigido a garantizar la formación de un gobierno

unipartidista. Pues bien, éste es el contenido de lo que hemos dado en llamar las *dinámicas coalicionales* (Reniu, 2002 y 2013). Es decir, los partidos pueden con toda racionalidad optar por un “qué” diferente: garantizar la formación y supervivencia de un gobierno sin por ello entrar a formar parte del mismo. El cuadro muestra, precisamente, las diferentes tipologías de soluciones a esas dinámicas coalicionales, destacando precisamente que el 88% de los gobiernos autonómicos actuales en España (15, y casi dos terceras partes de todos los formados desde 1980, 149) responden a dicha caracterización. La clave explicativa reside en lo que Kaare Strom denominó *el diferencial de influencia política* (Strom, 1990): en aquellas situaciones minoritarias en las que por diferentes motivos los partidos evalúan que obtendrán mayor utilidad para la consecución de sus objetivos manteniéndose fuera de un eventual gobierno de coalición antes que formando parte del mismo, preferirán mantenerse fuera del mismo.

Tipología de los gobiernos autonómicos españoles, 1980-2015.

234 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria	Coalición sobre-dimensionada
Actuales	3 (15,8%)	11 (57,9%)	2 (10,5%)	3 (15,8%)	0 (0,0%)
Histórico	85 (36,3%)	53 (22,6%)	56 (23,9%)	37 (15,8%)	3 (1,3%)
			15 (88,2%) – 149 (63,6%)		

Fuente: Observatorio de los Gobiernos de Coalición: http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm. [Consulta 26/10/2015].

Esto implica no sólo discutir qué objetivos persigue cada partido (cargos, políticas públicas, votos o cohesión interna) y que además no tiene por qué ser coincidente entre los potenciales socios (Müller y Strom, 1999; Reniu y Bergman, 2003). Dichos objetivos se persiguen de forma simultánea y cada partido prioriza su obtención de forma diferente, fijando unos como objetivos primarios o esenciales y el resto como instrumentales, para ser empleados en las negociaciones. Y en el caso de contextos multinivel debe añadirse la diferente ponderación de objetivos según la arena política en la que se esté negociando, con lo que la complejidad de la toma de decisiones crece inevitablemente.

Así en un contexto parlamentario en el que ningún partido obtiene la mayoría absoluta de los escaños se crean también espacios de cooperación interpartidista con otras formaciones políticas sin que éstas deban asumir la corresponsabilización de toda la acción de gobierno y, por lo tanto, puedan negociar un intercambio basado en la prestación

de apoyo parlamentario a cambio de determinadas decisiones políticas y/o otras contrapartidas. O en otras palabras, esa situación obliga a los partidos a enfrentarse al reto de construir acuerdos so pena de no poder garantizar la investidura de su líder o, en el mejor de los casos, a iniciar una legislatura con un grado de inestabilidad política considerable.

2¿Qué? (bis) La segunda acepción corresponde, enteramente, al contenido de la negociación. Es decir, de lo que se trata en ese momento es de enfrentar la negociación discutiendo los contenidos programáticos, políticos, que habrán de llevarse a cabo tras la constitución del nuevo ejecutivo. Esto es, asumir que la negociación es preferible que –si se quiere exitosa– siga la secuencia de delimitar el contenido, fijar el procedimiento, delimitar los tiempos y, en último lugar, proceder a la distribución de las responsabilidades entre los socios. Esa tarea de identificar aquellos aspectos de los respectivos programas electorales que presentan mayores similitudes (y también mayores diferencias) permitirá concretar el futuro programa de gobierno que deberá presentarse en el debate de investidura y que orientará la acción del ejecutivo. Pero no se trata únicamente de llegar a fijar los acuerdos... sino que lo más relevante y complicado es que en esta primera fase se identifiquen con meridiana claridad aquellos temas potencialmente conflictivos entre los socios. Es decir, casi podría decirse que antes que encontrar los puntos programáticos de confluencia entre los futuros socios deberían identificarse los disensos. Del nivel de pericia que los equipos negociadores tengan en esta etapa dependerá en gran medida el éxito de la negociación puesto que ello supondrá dibujar aquellos ámbitos en los que los socios tienen posiciones de partida distantes e incluso antagónicas. Acordar el disenso es, así, el principal objetivo programático en tanto que evitará la aparición de tensiones y/o crisis internas que afecten a la estabilidad del futuro ejecutivo.

3¿Cómo? Habiendo identificado el objetivo final (el poder compartido) así como las políticas a desarrollar (y aquellas que se dejarán de lado para evitar conflictos) es preciso establecer unos protocolos de funcionamiento para garantizar la implementación de los acuerdos. Se trata por lo tanto de fijar unas pautas de comportamiento interno en el seno de la coalición que habrán de cubrir aquellos ámbitos en los que se pueden generar incertidumbres e, incluso, crisis internas. No sólo nos referimos al aspecto comunicativo –que todo ejecutivo sea o no de coalición suele lamentar en algún momento– sino que deben

tenerse muy presentes aquellos espacios internos en los que se discutirá el día a día de la coalición. Entre otros, en este sentido debe exigirse a los miembros del gobierno que observen protocolos claramente pautados para la comunicación de las decisiones políticas; es preciso que se diseñen criterios para gestionar les posibles crisis de gobierno; es preciso crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno; es preciso clarificar al máximo posible las relaciones entre el ejecutivo y los grupos parlamentarios que lo apoyan; es preciso evitar una inflación de departamentos y de cargos políticos en el ámbito del *sottogoverno* (es decir, aquellos niveles de designación política de las administraciones públicas, más allá de los titulares de los ministerios o consejerías, y que a menudo son terreno abonado para la inflación injustificada de cargos de libre designación política), y es preciso hacer compatible el impulso de una acción de gobierno compartido con la necesaria identidad partidista de los socios de la coalición (Matas, 2015).

4 ¿Cuándo? Llegados a este punto es casi sencillo fijar la periodificación de la acción de gobierno. Es decir, una vez acordadas las líneas maestras y las políticas concretas del programa de gobierno que justifican la formación del gobierno, es preciso fijar el cronograma de su ejecución. En otras palabras, es preciso diseñar mecanismos para el impulso ordinario de la acción de gobierno que distribuya las iniciativas legislativas durante la legislatura que se inicia. No es necesario recordar aquí que no todo se puede realizar al mismo tiempo, por lo que en la negociación también se deberá establecer una priorización de las medidas a desarrollar, teniendo en cuenta no sólo su contenido material o formal sino también el impacto que dichas iniciativas tendrán o se pretende que tengan. Esto es, una norma no escrita de la gestión pública apunta a que aquellas medidas con un potencial desestabilizador (o impopular) más elevado se implementen al inicio de la legislatura, toda vez que ello habrá de permitir que el/los partidos en el gobierno puedan amortizar con tiempo las críticas y/o oposiciones a dichas medidas.

5 ¿Quién? Si la negociación de los diferentes aspectos ha sido exitosa, queda únicamente por perfilar quién se hará cargo de liderar cada Departamento encargado de la ejecución de las políticas acordadas. Aunque en algunas concepciones políticas se cree que este aspecto debería ser el primero en dilucidarse, lo cierto es que desde nuestro punto de vista supone algo similar al "tejado" del edificio. Obsérvese de esta forma: iniciar la negociación coalicional focalizando

los esfuerzos en el reparto de cargos sin entrar en el de los contenidos nos llevaría –fácilmente– a discusiones ad personam que casi con toda seguridad bloquearían indefinidamente –y con alto coste político– la negociación. Es preferible, por lo tanto, delimitar los contenidos del programa de gobierno que, obviamente, presentarán posteriormente elementos de cercanía a cada socio de la coalición, con lo que al final la determinación de la asunción de las responsabilidades ejecutivas será un proceso revestido incluso de una cierta lógica procedimental. En este proceso no sólo es relevante el criterio cuantitativo del reparto (cuántas carteras ministeriales obtener) sino que debe completarse obligatoriamente con un criterio cualitativo (qué carteras liderar). La práctica habitual siguiendo estos patrones de negociación no sólo permite que la distribución tienda a la proporcionalidad respecto de la fuerza de cada socio (el criterio de proporcionalidad de Gamson) sino que además las carteras obtenidas sean cercanas a las principales posiciones políticas que cada socio defiende y habrá negociado en las fases anteriores.

En fin, como puede apreciarse, la negociación de un gobierno de coalición exige de los socios no sólo explicitar la voluntad de compartir el poder con el fin de formar parte del ejecutivo. Exige demostrar una especial habilidad negociadora, la asunción consciente de que la corresponsabilización de la acción de gobierno habrá de generar más y mejores resultados en la gestión de la res pública y que, a fin de cuentas, se fundamentará en la voluntad de hacer efectivo el gobierno a través de la mejor herramienta, el pacto.

Referencias:

Matas, Jordi (2015): *La formación de un gobierno de coalición*. Valencia, Tira lo Blanch/Observatorio de los Gobiernos de Coalición.

Müller, Wolfgang C. y Strom, Kaare (Eds.) (1999): *Policy, Office or Votes: How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reniu, Josep M. (2002): *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid, CIS/Siglo XXI.

- (2013): "Gobiernos de coalición y dinámicas coalicionales en España en Reniu, (Ed.): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en España multinivel*. Valencia, Tira lo Blanch/Observatorio de los Gobiernos de Coalición. Págs. 21-48.

Reniu, Josep M. y Bergman, Torbjörn (2003): "Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de gobiernos estatales", en *Política y Sociedad*, nº 40:2. Págs. 59-72.

Strom, Kaare (1990): "A behavioral theory of competitive political parties", en *American Journal of Political Science*. Vol. 34, núm. 2.

El artículo forma parte del proyecto de I+D "¿Merece la pena pactar? Determinantes, rendimientos y estrategias multinivel de los acuerdos de coalición autonómicos en perspectiva comparada"