

**VI CONGRESO DE LA  
ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN  
BARCELONA, septiembre de 2003**

**PROBLEMAS METODOLÓGICOS EN EL ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN**

**JORDI MATAS DALMASES  
UNIVERSIDAD DE BARCELONA**

La proliferación de gobiernos de coalición en Europa tras la Segunda Guerra Mundial (en Bélgica, Alemania, Holanda, Italia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Austria, etc.) ha generado una relativamente extensa obra científica que tiene como objeto de estudio este tipo de gobiernos. En la mayoría de los estudios sobre el fenómeno coalicional se analizan las causas, las clasificaciones y los efectos de las coaliciones políticas, así como las distintas corrientes teóricas que han ido marcando la pauta de las investigaciones más empíricas. Por otro lado, el análisis de las coaliciones políticas y, más concretamente, de los gobiernos de coalición, es extraordinariamente polivalente, puesto que requiere analizar el gobierno como institución, el derecho parlamentario y las mayorías necesarias para facilitar la acción de gobierno, el sistema electoral y sus componentes, los resultados electorales y la aritmética parlamentaria, el sistema de partidos, los partidos políticos y las relaciones que se establecen entre ellos, las ideologías, las elites políticas, la evolución histórica de los sistemas políticos, la cultura política, la Administración, el presupuesto, las políticas públicas y la estabilidad gubernamental, entre otros aspectos.

Analizar con profundidad los gobiernos de coalición implica también responder muchos interrogantes metodológicos que van surgiendo a medida que se avanza en la investigación. En este sentido, son pocos los estudios sobre el fenómeno coalicional que se planteen explícitamente este tipo de interrogantes y a menudo las

investigaciones empíricas no indican los obstáculos metodológicos que han ido sorteando. En la presente ponencia voy a exponer brevemente algunos de estos interrogantes metodológicos y, en algunos casos, voy a señalar cuál fue mi respuesta. Se trata de un simple ejercicio de transparencia científica para tratar de fortalecer el instrumental metodológico y avanzar con mayor seguridad en el análisis teórico y empírico de los gobiernos de coalición.

Como es lógico, no voy a repasar de forma exhaustiva todos los conflictos metodológicos que he tenido que resolver en mis trabajos sobre el fenómeno coalicional, sino que he realizado una selección de los mismos, con sus respectivos interrogantes, que he agrupado en cuatro apartados: uno sobre la definición de gobierno de coalición, otro sobre los criterios para clasificarlos, otro sobre la estabilidad gubernamental y el último sobre los efectos de los gobiernos de coalición.

### **1- *La definición de gobierno de coalición***

Un primer problema metodológico fundamental es la definición de gobierno de coalición. Los gobiernos de coalición pueden considerarse como un subconjunto de las coaliciones políticas, como lo son también las coaliciones electorales o las coaliciones parlamentarias, y, por lo tanto, no todas las teorías sobre coaliciones se basan en las coaliciones gubernamentales. Por otro lado, no todos los teóricos entienden lo mismo por gobierno de coalición, puesto que su definición posee fuertes implicaciones teóricas y muchas limitaciones metodológicas.

La definición de gobierno de coalición nos debe permitir responder las siguientes preguntas: ¿Gobernar en coalición se refiere a un tipo de ejecutivo o a una manera de gobernar? ¿Un gobierno de coalición debe estar formado por más de un partido o puede existir un gobierno de un solo partido que gobierne en coalición con otros partidos parlamentarios ajenos al gobierno? ¿Un pacto de legislatura es un gobierno de coalición? ¿Gobernar a través de pactos *ad hoc* con distintas fuerzas políticas es un gobierno de coalición? ¿Un gobierno de coalición implica necesariamente la presencia de, como mínimo, dos partidos políticos compartiendo el

ejecutivo? ¿Requieren alguna característica especial estos partidos? ¿Además de la presencia de varios partidos, el gobierno de coalición requiere alguna característica especial? ¿Es preciso que los partidos presentes en el gobierno tengan el apoyo de la mayoría absoluta de sus diputados? ¿En lugar de partidos políticos es mejor hablar de formaciones políticas? ¿Podemos considerar gobierno de coalición a los gobiernos de un único partido que tiene fuertes corrientes internas presentes en el gobierno? ¿Podemos considerar gobierno de coalición un gobierno formado por varios partidos políticos que se han presentado juntos a las elecciones? ¿Es preciso el enfrentamiento electoral de los partidos que forman un gobierno de coalición? ¿Podemos considerar gobierno de coalición un gobierno formado por partidos políticos que se han presentado separados en las elecciones pero que en la campaña electoral han explicitado la voluntad de formar una coalición de gobierno con un (o varios) determinado partido? ¿Es preciso que exista la posibilidad de optar entre varias coaliciones gubernamentales? ¿Son gobiernos de coalición aquellos que por imperativo normativo deben estar formados por varios partidos? ¿Podemos hablar de gobiernos de coalición cuando hay ministros independientes? ¿Cuáles son las características que distinguen los gobiernos de coalición de los monocolors? ¿Son gobiernos de coalición los gobiernos de unidad nacional en los que participan todos los partidos políticos parlamentarios?

Un gobierno de coalición puede definirse como un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual hay ministros que pertenecen a diferentes partidos políticos. Esta definición, que pretende ser muy simple, responde todos los interrogantes que acabo de plantear.

Así, no se incluyen dentro del concepto de gobierno de coalición los gobiernos de un solo partido con pacto de legislatura con formaciones política ajenas al gobierno, a pesar de que estos pactos generan negociación entre partidos políticos para el impulso de las políticas gubernamentales. También se excluyen del concepto de gobierno de coalición los pactos esporádicos o *ad hoc* entre el partido que gobierna y otras formaciones políticas con representación parlamentaria. En definitiva, un gobierno de coalición no es un gobierno monocolor con un pacto de legislatura, ni tampoco es un gobierno monocolor con pactos coyunturales. Si los partidos que

apoyan las políticas gubernamentales, con vocación de permanencia durante toda la legislatura o en un momento puntual, lo hacen desde fuera del gobierno, no se activa toda la lógica coalicional que generan los gobiernos de coalición. Los gobiernos de coalición requieren un mínimo de dos formaciones políticas compartiendo carteras ministeriales, sin que haya ningún límite en el número de partidos y pudiendo ser, por tanto, gobiernos de unidad nacional en los que participan todos los partidos políticos parlamentarios.

La definición propuesta no exige que las formaciones políticas presentes en la coalición de gobierno se hayan enfrentado en las elecciones, ni tampoco la posibilidad de optar entre varias posibles coaliciones de gobierno. Probablemente la influencia de las teorías formales ha provocado la exclusión del concepto de gobierno de coalición de las coaliciones electorales que llegan al gobierno. Pero cuando una coalición electoral gana unas elecciones y se convierte ella sola en coalición gubernamental, también se activa toda la dinámica que conllevan los gobiernos de coalición. Efectivamente, en este gobierno hay una negociación cotidiana de las políticas gubernamentales, la responsabilidad solidaria en todas ellas, la garantía del apoyo parlamentario de los diputados que pertenecen a los partidos gubernamentales, el reparto de muchas parcelas de poder político formal, la distribución y gestión compartida de los recursos económicos públicos, un diseño estructural de la Administración condicionado por la presencia de varios partidos en el gobierno, etc. Éstas son las características que distinguen los gobiernos de coalición de los gobiernos de un único partido. En cuanto a la necesidad de optar entre varias posibles coaliciones de gobierno, tampoco es requisito para formar un gobierno de coalición. Un gobierno de coalición puede estar formado por imperativo legal o los partidos pueden anunciar antes de las elecciones la formación de un determinado gobierno de coalición, formarlo y ser, efectivamente, un gobierno de coalición.

Por otra parte, en la definición no se exige ningún otro requisito adicional como, por ejemplo, la consecución de la mayoría absoluta de los diputados por parte de los partidos gubernamentales (como así lo consideran aquellas teorías formales que identifican el punto efectivo de decisión con la mayoría absoluta) o la identificación de una motivación (tener poder o condicionar políticas) que lo impulse (como también

exigen algunas teorías formales). Los gobiernos de coalición pueden ser mayoritarios (mayoría cualificada) o minoritarios, son muchos los motivos que los provocan y no siempre se explicitan estos motivos.

En la definición también se utiliza la expresión “formaciones políticas”, que no sólo engloba a los partidos políticos sino también a las agrupaciones de electores (y a las coaliciones electorales, aunque éstas ya están formadas por varios partidos políticos) y a todas aquellas organizaciones políticas que no engloba el concepto de partido político. Por lo tanto, se utiliza una expresión amplia que requiere, sin embargo, la presencia de una mínima organización interna y del registro formal de la misma. La organización es necesaria para el debate interno sobre aquellas cuestiones que afectan a la coalición y el registro formal para identificar los grupos políticos. Así pues, la presencia de un gobierno de un solo partido con varias corrientes internas, no formalizadas ni reconocidas, presentes en el gobierno no entraría dentro de esta definición. Los ministros deben pertenecer a alguna de estas formaciones políticas o estar propuestos por ellas. Así, la presencia de ministros independientes dentro de un gobierno monocolor no lo convierte en gobierno de coalición y la presencia de ministros independientes en gobiernos de coalición no los convierte en gobiernos de un solo partido, aunque haya una formación política que sólo haya propuesto el nombramiento de un ministro independiente.

En definitiva, cuando definimos el concepto de gobierno de coalición tratamos de buscar una definición coherente que incluya a todos aquellos gobiernos en los que exista una dinámica inherente al comportamiento coalicional y excluir aquellos que no la posean, que nos permita analizar aquellos aspectos que relacionamos con la lógica de funcionamiento de los gobiernos de coalición. Así, si queremos estudiar los factores que influyen en la formación de los gobiernos de coalición, las distintas clasificaciones de gobiernos de coalición, los efectos de este tipo de gobiernos, la distribución de las parcelas de poder formal, la gestión del presupuesto, la estructura departamental de la Administración, la estrategia negociadora para impulsar la acción de gobierno o la estabilidad gubernamental, la definición que he propuesto será útil. Definir los gobiernos de coalición como aquellos en los que participan distintas formaciones políticas en la dirección de los ministerios significa querer dar una definición simple,

útil, práctica, prudente y lo suficientemente amplia como para poder incluir a todos los gobiernos susceptibles de generar una dinámica coalicional. De entrada, es preferible utilizar una definición amplia y, si es preciso, ir acotándola a través del análisis de los factores que más nos interese destacar. La definición de gobierno de coalición no puede restringir la libertad analítica del investigador y la definición propuesta tiene la virtud de ofrecer múltiples derivaciones y un amplio abanico de posibles objetos de estudio relacionados con el funcionamiento de las coaliciones gubernamentales.

## ***2- La clasificación de los gobiernos de coalición***

El escenario en el cual se desarrolle el gobierno de coalición condiciona claramente la negociación entre los partidos políticos miembros. Así, para el estudio de los gobiernos de coalición puede ser muy útil establecer una clasificación de los mismos en la que aparezcan sus principales características y en la que podamos establecer algunas tendencias que indiquen qué clase de gobiernos de coalición es preferible para conseguir determinados objetivos. ¿Cuáles son estos objetivos? ¿Qué es lo que persiguen los partidos políticos a través de la negociación? Para dar una respuesta nos pueden ser muy útiles las teorías formales. Así, por un lado, los partidos gubernamentales buscan impulsar una determinada acción de gobierno, esto es, tratan de imponer aquellas políticas más próximas a su ideario. Por otro lado, los partidos procuran controlar el máximo de parcelas de poder político y, por lo tanto, tratan de ocupar el máximo de cargos de poder político formal o institucional con personas próximas al partido. Finalmente, los partidos también persiguen la formación de un gobierno estable, puesto que la estabilidad gubernamental es como la lluvia para el campesino: fundamental para obtener los frutos perseguidos. Así pues, la clasificación de los gobiernos de coalición debe informarnos sobre la negociación de políticas gubernamentales, sobre la distribución de parcelas de poder y sobre la estabilidad gubernamental. Las características tendenciales de cada clasificación deben estar enfocadas hacia estos tres grandes objetivos y, a ser posible, las distintas clases de gobiernos de coalición deben interrelacionarse con el fin de compensar

todas las tendencias de cada clase de gobierno y, en definitiva, para facilitar el análisis de las coaliciones de gobierno.

Los criterios que se han utilizado para clasificar los gobiernos de coalición son, entre otros, los siguientes: el número de formaciones políticas presentes en el ejecutivo, la importancia sobre la base del número de diputados de las formaciones políticas coligadas, la fuerza parlamentaria del gobierno, el momento pre o postelectoral en que se ha iniciado la coalición entre los partidos gubernamentales, la ideología de los partidos coligados, el ámbito organizativo estatal o no estatal de los partidos coligados, la obligatoriedad de crearlo y la estabilidad gubernamental.

De lo dicho anteriormente y de los criterios que suelen utilizarse para la clasificación de los gobiernos de coalición pueden plantearse las siguientes preguntas: A partir del número de partidos, ¿cuál es la clasificación que nos informa sobre los objetivos antes mencionados?, ¿existen diferencias relevantes entre los gobiernos formados, por ejemplo, por dos partidos y aquellos que están formados por tres o por cuatro partidos?, ¿cuál es el límite entre las posibles clasificaciones que surgen a partir de este criterio? En cuanto a la importancia de los partidos políticos coligados, ¿cuándo hay equilibrio o desequilibrio entre las fuerzas políticas coligadas? ¿A partir de qué mayoría hay que valorar la fuerza parlamentaria del gobierno? ¿Siempre hay que tomar en consideración la consecución de la mayoría absoluta? ¿Qué es un gobierno de coalición sobredimensionado? ¿Qué entendemos por coalición preelectoral entre partidos políticos? En cuanto a la ideología de los partidos coligados, ¿qué interesa más de su ubicación en el eje izquierda derecha (o en cualquier otro eje ideológico, o incluso en varios ejes ideológicos): señalar que son gobiernos de izquierdas o de derechas, o la distancia ideológica entre los partidos para calibrar el grado de homogeneidad o heterogeneidad ideológica de los partidos? Finalmente, ¿todos estos criterios de clasificación tienen la misma importancia para el análisis del funcionamiento de los gobiernos de coalición? ¿Todas estas clasificaciones nos informan sobre los tres objetivos mencionados anteriormente (políticas, poder y estabilidad)? Las cuestiones relativas a la estabilidad gubernamental las plantearé en el próximo apartado.

Si tomamos en consideración el número de formaciones políticas que hay en el gobierno (contabilizando, pues, únicamente las que dirigen algún ministerio) podríamos hablar de gobiernos de coalición bipartitos, tripartitos, cuatripartitos, etc. La variable numérica de los gobiernos de coalición nos informa sobre su grado de fragmentación, aunque también hay que tener presente los escaños que aporta cada partido a la coalición y el grado de homogeneidad o de heterogeneidad ideológica. Sin embargo, sobre todo nos interesa conocer cuáles son las características relativas al impulso de políticas, a la distribución de parcelas de poder y a la estabilidad gubernamental de cada tipo de gobierno. Por un lado, podemos afirmar que a medida que aumenta el número de formaciones políticas, la negociación sobre el diseño de la acción de gobierno es más complicada, ya que se requiere poner de acuerdo a más interlocutores y hacer conjugar más proyectos ideológicos. Por otro lado, el incremento de partidos en el gobierno también dificulta la distribución del poder político y tiende a generar un aumento innecesario del número de ministerios y de cargos de designación política. Ambas características nos permiten concluir que a medida que se incrementa el número de formaciones políticas gubernamentales aumenta también la inestabilidad gubernamental y, por lo tanto, que los gobiernos bipartitos son los más estables, como ya nos advierten las *policy seeking theories* y las *office seeking theories*. Más allá de establecer la clase de los gobiernos bipartitos (la más estable), hay que analizar si hay elementos que justifiquen establecer más clases desde el punto de vista numérico. A mi modo de ver, cabría añadir dos clases más: las de los gobiernos tripartitos (tres formaciones políticas en el gobierno) y la de los multipartitos (más de tres formaciones políticas en el gobierno). Quizá lo más difícil de justificar sea la clasificación de los gobiernos de coalición tripartitos, pero lo cierto es que poseen unas características propias que no hallamos en los otros. Efectivamente, la presencia de una formación política situada entre las otras dos dentro del principal eje ideológico que define la coalición (que puede ser desde la mayor hasta la menor de la coalición), suele conllevar una dinámica de funcionamiento en la cual este partido amortigua permanentemente (o, en todo caso, ejerce este rol) las diferencias ideológicas de los que están situados a ambos lados del eje y, en consecuencia, adquiere un extraordinario protagonismo

similar al que desempeña el llamado "jugador central" en la teoría de juegos. Por otra parte, las políticas que surgen de un gobierno de coalición convergen alrededor de las políticas preferidas por la formación política que ocupa la posición mediana de la coalición -*median members*- y, por lo tanto, los partidos ubicados en una posición centrada respecto de los demás dentro del principal eje ideológico tienden a renunciar a menos puntos del programa (aunque, evidentemente, hay que tener en cuenta otras variables como la importancia de las formaciones políticas). En definitiva, las formaciones políticas prefieren situarse en una posición próxima a la posición mediana de la coalición. Esta posición central de una única formación política no la hallamos o no aparece de forma tan acentuada ni en los gobiernos de coalición bipartitos ni en los multipartitos. En esta última categoría, en la que están todos los gobiernos de coalición formados por más de tres formaciones políticas, es donde suele existir mayor heterogeneidad ideológica, donde se produce un mayor grado de dificultad en las negociaciones sobre el impulso de la acción de gobierno y donde existe más inestabilidad.

Uno de los aspectos que considero más importantes para conocer el funcionamiento de los gobiernos de coalición es la importancia de las formaciones políticas coligadas. En función del número de escaños que cada formación política aporta a la coalición de gobierno (así medimos su importancia y no a través, por ejemplo, del número de votos) podemos distinguir entre gobiernos de coalición desequilibrados (gobiernos formados por formaciones políticas en las que existe una gran diferencia entre el número de diputados que poseen) y gobiernos de coalición equilibrados (aquí la diferencia es muy reducida). Aquí aparecen dos obstáculos metodológicos. El primero es saber dónde está la frontera entre el equilibrio y el desequilibrio. El segundo es saber, en el caso de gobiernos formados por más de dos formaciones políticas, entre cuáles debe calcularse la diferencia de escaños: entre todas ellas entre sí, entre la formación política con mayor número de escaños y la que tiene menos, etc.

En cuanto a la última pregunta, lo que considero más relevante para conocer el funcionamiento de un gobierno de coalición y, en definitiva, para tratar de establecer algunas leyes tendenciales sobre el impulso de políticas y la distribución

del poder político, es saber si existe un partido que domine la coalición, es decir, que el desequilibrio se produzca, sobre todo, entre la formación política con mayor número de escaños y la segunda. Así, un gobierno de coalición desequilibrado es aquel en que hay una formación política que lidera la coalición (ya sea una coalición bipartita, tripartita o multipartita), aunque las otras formaciones tengan el mismo número de escaños. La presencia de una formación política con un destacado protagonismo provoca estabilidad, ya que el acuerdo sobre la distribución de parcelas de poder o sobre las políticas que debe impulsar el gobierno es mucho más fácil si existe una fuerza política predominante que fije los límites de la negociación. Por ello, los partidos prefieren coligarse con dos partidos pequeños y liderar la coalición, a coligarse con uno solo que tenga un número de escaños similar y que le obligue a compartir el protagonismo.

¿Cuándo podemos hablar de equilibrio o desequilibrio entre las fuerzas políticas coligadas? Saber la diferencia de diputados necesaria para considerar que existe desequilibrio entre fuerzas políticas gubernamentales, que debe calcularse en porcentajes, no es fácil. Es evidente que si una formación política aporta el 90% del total de diputados gubernamentales y otra sólo el 10% restante, estamos ante un gran desequilibrio. En cambio, si un partido suma el 55% de los diputados y otro el 45% restante, el equilibrio también parece claro (en el caso de gobiernos de coalición tripartitos o multipartitos esta diferencia debería producirse, como se ha dicho, entre la formación política con mayor número de escaños y la segunda). En cualquier caso el porcentaje que debe marcar el límite siempre será arbitrario aunque estrechamente vinculado al sistema de partidos en el que opera el gobierno. En este sentido, un posible porcentaje sería una diferencia inferior (equilibrio) o igual o superior (desequilibrio) al 20% del total de diputados gubernamentales.

En cuanto a la fuerza parlamentaria de los gobiernos, en los sistemas de gobierno parlamentarios es preferible que los gabinetes estén constituidos de manera que puedan disfrutar de la confianza de una mayoría parlamentaria y, más concretamente, de la mayoría absoluta. No obstante, la regulación del voto de investidura, las figuras constitucionales de control del ejecutivo, el funcionamiento de las cámaras, la práctica que siguen los partidos en las votaciones parlamentarias (si

hay disciplina de voto), la presencia de corrientes internas dentro de los partidos o divisiones entre formaciones políticas que pertenecen a un mismo grupo parlamentario, la ausencia constante en el Parlamento de determinados partidos antisistema con representación parlamentaria o la voluntad de crear un gobierno de coalición para tomar decisiones que requieran una mayoría distinta (como por ejemplo, reformar la Constitución), puede hacer variar la norma general de tomar en consideración a la mayoría absoluta como límite para la clasificación de los gobiernos de coalición.

Así pues, por un lado, están los gobiernos de coalición minoritarios, que son aquellos en los que la suma de los diputados de todas las formaciones políticas gubernamentales no alcanza la mayoría absoluta del Parlamento. Por otro lado, están los gobiernos de coalición mayoritarios, en los que la suma de los partidos coligados en el gobierno alcanza el umbral de la mayoría absoluta parlamentaria. En ambos casos, los escaños a considerar son únicamente los de los partidos que forman gobierno y no los de aquellos que, desde fuera del gobierno, lo apoyan. En los gobiernos de coalición que cuentan con el apoyo de la mayoría absoluta parlamentaria de sus diputados sólo se requiere el acuerdo de las formaciones políticas gubernamentales para el impulso de la acción gubernamental, sin necesidad de someterse a los vaivenes de la negociación con fuerzas políticas parlamentarias no gubernamentales que no se corresponsabilizan con toda la acción de gobierno y que pueden tener un nivel de implicación puntual. Para algunos autores los gobiernos mayoritarios generan mayor estabilidad gubernamental, aunque para otros es conveniente matizar esta afirmación, puesto que, como se ha demostrado en reiteradas ocasiones, también los minoritarios pueden generar estabilidad.

Dentro de los gobiernos de coalición mayoritarios, quizás sea conveniente distinguir entre los que están sobredimensionados y los que no lo están. Los gobiernos de coalición mayoritarios no sobredimensionados son aquellos en los que todas las formaciones políticas son imprescindibles para conseguir sumar el apoyo de la mayoría absoluta y, por lo tanto, la salida de cualesquiera de las formaciones políticas que lo forman implicaría la pérdida de esta mayoría (se trata, en definitiva, de los gobiernos que contemplan las teorías formales y los que se asimilan al concepto de

coalición mínima ganadora). En cambio los gobiernos de coalición mayoritarios y sobredimensionados son aquellos que cuentan con la mayoría absoluta de sus diputados y que, aunque pierdan alguno o algunos de los socios de la coalición, siguen manteniendo esta mayoría cualificada. En los gobiernos de coalición sobredimensionados las formaciones superfluas suelen estar marginadas dentro de la coalición y ello puede conllevar que su salida del gobierno sea menos traumática y, por tanto, una mayor inestabilidad. Pero incluso dentro de los gobiernos de coalición sobredimensionados puede ser útil, desde un punto de vista metodológico, subdividirlos entre los que están formados por una formación política que ella sola ya suma la mayoría absoluta de los escaños y los que, en cambio, no existen formaciones políticas que puedan gobernar solas con el apoyo de la mayoría absoluta.

Otra clasificación que interesa destacar es la que se refiere al momento en el se coligan las formaciones políticas, es decir, si se trata de gobiernos en los que sus partidos han formado previamente una coalición electoral (presentándose juntos a las elecciones) o, en cambio, se trata de un pacto postelectoral entre partidos enfrentados electoralmente. Lógicamente, la dinámica coalicional, que existe en ambos casos, es distinta, puesto que los preelectorales suelen tener menos problemas en la discusión sobre las políticas que deben ser prioritarias en la acción gubernamental y en la distribución de parcelas de poder político. La elaboración de un mismo programa electoral de gobierno presentado ante los electores facilita el impulso de políticas aunque, evidentemente, no es posible afirmar que no exista negociación alguna, puesto que la acción de gobierno requiere determinar todos los detalles de las políticas y no, como ocurre en los programas electorales, señalar los grandes objetivos. Por ello, no considero que deban incluirse dentro del concepto de gobierno de coalición preelectoral aquellos casos en los que, sin formar una coalición electoral en sentido estricto, determinados partidos anuncian en plena campaña electoral que tras las elecciones formarán un gobierno de coalición. En este caso, los partidos se enfrentan electoralmente (aunque con poca beligerancia), presentan distintos programas electorales (con algunas similitudes) y, en caso de formar gobierno de coalición, éste será postelectoral. Otra variante es la de los gobiernos formados por partidos que se

han presentado juntos en las elecciones (formando coalición electoral) y por otros que han ido separados.

En cuanto a la ideología de los partidos coligados, aquello que nos informa sobre funcionamiento y, más concretamente, sobre las dificultades para impulsar políticas conjuntamente no es tanto saber la etiqueta ideológica de la coalición de gobierno (si es de izquierdas o de derechas, nacionalista de un tipo o de otro, de una determinada confesión religiosa o de otra, etc.), sino la distancia ideológica entre los partidos gubernamentales. En la formación de coaliciones los partidos tratan de minimizar la distancia ideológica de sus miembros y coligarse con partidos adyacentes en el principal eje ideológico. A un partido le es indiferente formar una coalición con otro situado a su izquierda o a su derecha siempre que estén a la misma distancia ideológica. En definitiva, desde el punto de vista ideológico podemos distinguir los gobiernos de coalición entre ideológicamente homogéneos o ideológicamente heterogéneos. La dificultad reside, en primer lugar, en ubicar los partidos en el principal eje ideológico del gobierno. Esta dificultad se agudiza cuando hay más de un eje ideológico en el sistema de partidos en el que opera el gobierno (se requiere, entonces, conocer la intensidad de estos ejes) y, por ello, me he referido al principal eje ideológico. Para ubicar a los partidos políticos en los ejes ideológicos se han utilizado distintos criterios: el de los especialistas de distintos países, el de los documentos programáticos de los partidos políticos o el de las encuestas realizadas a los electores, que es el más utilizado.

El segundo dilema es saber dónde está el límite entre la heterogeneidad y la homogeneidad ideológica, más allá de afirmar que en los primeros se requiere conjugar programas de interlocutores que poseen distintos referentes sociales y, en definitiva, existe mayor dificultad para llegar a un acuerdo sobre el diseño de la acción de gobierno y más inestabilidad. La utilización con matices del concepto de coalición abierta y coalición cerrada puede ayudarnos: la coalición cerrada (ideológicamente homogénea) asocia partidos contiguos (sean de izquierda o de derecha) en el abanico ideológico, mientras que una coalición abierta es aquella en la que se excluye a algún partido ideológicamente situado entre los partidos que la forman. No obstante, hay que señalar que no interesa tanto la contigüidad como la proximidad ideológica y, por lo

tanto, debemos matizarlo atendiendo a la ubicación precisa de los partidos políticos en el momento de la formación de gobierno.

Finalmente, señalar que ni todas las clasificaciones que realizamos de los gobiernos de coalición nos informan sobre sus principales objetivos (políticas, poder y estabilidad), ni todas las clasificaciones realizadas tienen la misma importancia para el análisis del funcionamiento de los gobiernos de coalición. La importancia de las distintas clasificaciones para explicar el funcionamiento de los gobiernos de coalición depende de distintos factores como, por ejemplo, el sistema político y el sistema de partidos en el que actúa el gobierno, los partidos que forman el gobierno o la coyuntura política con la que convive la acción gubernamental. En cuanto a la información que obtenemos de los distintos criterios de clasificación, podemos resumirla de la siguiente forma:

- Número de formaciones políticas presentes en el ejecutivo: políticas, poder y estabilidad.
- Importancia, sobre la base del número de diputados, de las formaciones políticas coligadas: políticas, poder y estabilidad.
- Fuerza parlamentaria del gobierno: políticas, poder (poca información) y estabilidad.
- Momento pre o postelectoral en que se ha iniciado la coalición entre los partidos gubernamentales: políticas, poder y estabilidad.
- Ideología de los partidos coligados: políticas y estabilidad.
- Ámbito organizativo estatal o no estatal de los partidos coligados: políticas y estabilidad.
- Obligatoriedad de crearlo: políticas, poder y estabilidad.

### **3- *La estabilidad de los gobiernos de coalición***

En casi todos los estudios sobre los gobiernos de coalición hay alguna referencia a la estabilidad o inestabilidad de los mismos, partiendo de la idea de que la estabilidad es lo deseable y que la estabilidad gubernamental genera estabilidad

política. Como acabamos de señalar, las clasificaciones que realizamos de las coaliciones gubernamentales siempre nos informan sobre su mayor o menor estabilidad. Así, los gobiernos teóricamente más estables serían los bipartitos, desequilibrados, mayoritarios (no sobredimensionados), de coalición preelectoral e ideológicamente homogéneos, y los más inestables serían los multipartitos, equilibrados, minoritarios, de coalición postelectoral e ideológicamente heterogéneos.

Del análisis sobre la estabilidad e inestabilidad gubernamental también surgen algunos interrogantes: ¿cuáles son los factores que debemos considerar para calibrar el grado de estabilidad o inestabilidad?, ¿cuáles son los más importantes?, ¿qué significa estabilidad: larga duración -cantidad de tiempo- o calidad gubernamental?, ¿cuánto tiempo debe durar un gobierno para considerarse estable?, ¿cómo se analiza la calidad gubernamental y cuándo nos indica estabilidad?, ¿cuándo se extingue un gobierno de coalición: con la disolución del gobierno, como ocurre con los gobiernos de un solo partido, con la marcha de uno de los partidos gubernamentales o con el cambio de ministros?

Lo más habitual es utilizar el factor temporal para analizar la estabilidad gubernamental. Así, si un gobierno dura mucho tiempo es muy estable y si dura poco tiempo es inestable, y a partir de esta premisa se trata de buscar los factores que condicionan su duración: el número de partidos gubernamentales, su importancia, el grado de fragmentación ideológica o la fuerza parlamentaria del gobierno, entre otros. Es evidente que el factor tiempo nos informa sobre la cantidad de gobierno pero no sobre su calidad, o dicho de otro modo, nos permite fijar el momento de su nacimiento y de su extinción pero no sabemos nada acerca de los avatares de su existencia. En cambio, estabilidad gubernamental no sólo significa gobernar durante mucho tiempo, sino que también hay que observar el grado de consenso o disenso en las fuerzas políticas coligadas, el momento en que cesa el gobierno (si se agota la legislatura o cesa antes), los motivos que provocan el final del gobierno (si se trata de una crisis de la coalición o no es así), la comodidad del mandato, la aceptación social de la coalición y de su acción gubernamental, el volumen y el contenido de esa acción de gobierno (si se impulsan pocas iniciativas políticas o iniciativas poco susceptibles de generar conflictos), etc. Así pues, los factores que generan

inestabilidad gubernamental no sólo son los que provocan inexorablemente su extinción, aunque es cierto que todos los aspectos que acabo de mencionar suelen también condicionar la duración del gobierno. A pesar de lo dicho, como consecuencia de la infinidad de factores que pueden generar inestabilidad y la dificultad para sistematizarlos y calcular su repercusión en la vida de los gobiernos, la mayoría de los analistas hemos utilizado únicamente el factor temporal para valorar la estabilidad gubernamental. Es cierto que ello significa utilizar un criterio retrospectivo, puesto que hay que saber la duración total del gobierno, y que nos limita la identificación de un gobierno como estable o inestable. Si utilizamos solamente el criterio temporal, mientras el gobierno está en activo nos resulta difícil afirmar si es estable o inestable.

Por otro lado, la estabilidad o inestabilidad de un gobierno de coalición está relacionada con sus fuerzas políticas. Así pues, cuando nos referimos a la duración temporal de un gobierno de coalición hacemos referencia a durante cuánto tiempo están coligados los mismos partidos gubernamentales. De este modo, la extinción de un gobierno de coalición no sólo se materializa con su disolución, como ocurre en los gobiernos monocolors, sino también con la marcha de alguna de sus formaciones políticas. En cambio, la incorporación de una nueva fuerza política no debe interpretarse como la desaparición de un gobierno de coalición, ya que las fuerzas originarias siguen formando parte de la coalición (aunque podría discutirse si también puede interpretarse como un símbolo de inestabilidad o de crisis gubernamental y, por lo tanto, también tomarlo en consideración). Por otro lado, para calcular el período de duración de un gobierno de coalición no hay que tener en cuenta las remodelaciones gubernamentales como indicador de final temporal de los gobiernos, aunque el cambio de ministros suele implicar inestabilidad gubernamental.

Una vez adoptado el criterio de la duración temporal de las mismas formaciones políticas en el gobierno, hay que tratar de saber durante cuánto tiempo deben estar gobernando para poder hablar de estabilidad. En la constitución de un gobierno, de coalición o monocolor, está implícita la vocación de gobernar durante el máximo período jurídicamente permitido: la legislatura. De esta manera, podemos considerar que un gobierno que se disuelve antes de agotar la legislatura se extingue antes de lo

que estaba previsto y, en definitiva, se interrumpe la estabilidad. En cambio, un gobierno que dure toda la legislatura o que, por cuestiones de estrategia electoral, se disuelve poco antes de agotarla, es un gobierno estable. A pesar de ser un criterio jurídicamente irreprochable, si se parte de la duración del período de legislatura como indicador de estabilidad del gobierno, hay muchos países en los cuales tendremos que considerar inestables a la mayoría de sus gobiernos de coalición. Así, por poner sólo dos ejemplos, en Bélgica, de los 36 gobiernos posteriores a la segunda guerra mundial (de 1944 a 1995), sólo cuatro duraron casi los cuatro años de legislatura; o si se aplica en Italia, observamos como prácticamente todos los gobiernos de coalición que ha habido desde la Segunda Guerra Mundial deberían considerarse inestables. Por lo tanto, es preciso introducir también criterios políticos adaptados a cada sistema político, los cuales, en mi opinión, tendrían que estar relacionados con las causas que provocan la disolución del gobierno de coalición. En este sentido, Strom distingue tres tipos de dimisiones gubernamentales (de más a menos grave): las que son provocadas por una crisis (que denotan un problema de eficacia gubernamental), las voluntarias (es decir, cuando no hay una gran presión para dimitir pero sí una cierta necesidad de ampliar su base parlamentaria o de reconstruir el gabinete) y las técnicas (muerte del primer ministro, finalización del período de legislatura, etc.).

#### **4- *Los efectos de los gobiernos de coalición***

Finalmente sólo apuntaré algunos problemas metodológicos del análisis de los efectos de los gobiernos de coalición. Como se ha dicho, los tres principales objetivos de la formación de un gobierno de coalición son el impulso de unas determinadas políticas, la distribución y el control de parcelas de poder político, y la estabilidad gubernamental.

El análisis de la acción gubernamental y del impulso de políticas presenta los problemas metodológicos que hallamos en cualquier estudio sobre políticas públicas. En cambio, la distribución del poder político entre las formaciones políticas gubernamentales merece un comentario adicional y nos plantea algunos interrogantes.

¿Cuáles son las parcelas de poder político que deben ser analizadas? ¿Es preciso distinguir entre el análisis cuantitativo del poder y el análisis cualitativo del mismo? ¿Cómo estudiamos los aspectos cualitativos el poder?

La mayoría de los estudios sobre las consecuencias de los gobiernos de coalición y, más concretamente, sobre la distribución del poder político entre las formaciones políticas coligadas se basan, en primer lugar, en el número de departamentos que dirige cada formación política y, en segundo lugar, en el porcentaje del presupuesto público que gestionan, es decir, en los aspectos cuantitativos del poder político. La distribución de las carteras ministeriales es, sin duda, una de las formas más visibles de distribución del poder entre partidos coligados. Así, podemos calcular el porcentaje de escaños y de departamentos de las distintas formaciones políticas gubernamentales, y observar cuáles están sobrerrepresentadas y cuáles infrarepresentadas, puesto que el criterio que más se utiliza en la distribución del número de departamentos es el de la fuerza o importancia de las formaciones políticas coligadas calculada en número de escaños.

El mismo tipo de análisis podemos realizar con el presupuesto: calcular el porcentaje que gestiona cada formación política respecto del total destinado a los departamentos. Sin embargo, en el análisis presupuestario hay que tener en cuenta que hay departamentos muy importantes que gestionan un porcentaje muy reducido del presupuesto (como, por ejemplo, los ministerios de Economía, de Finanzas o de Hacienda), mientras que otros obtienen unas partidas presupuestarias muy elevadas pero, al mismo tiempo, muy predeterminadas y sin capacidad de maniobra. Por otro lado, metodológicamente es importante tener presente que la distribución del presupuesto tiene una periodicidad anual y que, por lo tanto, se trata de una distribución cuantitativa del poder que se negocia cada año.

Más allá de estos dos aspectos cuantitativos clásicos del análisis de la distribución del poder político entre formaciones políticas gubernamentales, resulta también muy interesante estudiar la distribución de los cargos de designación política de los departamentos administrativos (vicepresidentes, viceministros, secretarios de estado, subsecretarios, secretarios generales, directores generales, jefes de gabinete, etc.), sobre todo en aquellos modelos de coalición en los cuales la dirección de un

ministerio no implica el control de todo el *sottogoverno* de cargos de confianza que forman los niveles políticos de la Administración. Sin embargo, no resulta fácil hacer este tipo de análisis, puesto que requiere saber la filiación política de aquellos que ocupan estos cargos.

Finalmente, señalar que a través de este análisis cuantitativo del poder podemos establecer algunas correlaciones entre determinados tipos de gobiernos de coalición y sus efectos respecto a la distribución del poder político.

En cuanto al análisis cualitativo del poder, su estudio es clave para conocer la distribución real del poder político, pero presenta mayor dificultad. Así, no sólo hay que saber cuántos departamentos dirige cada formación política sino también cuáles. El interés para conocer cuáles son los departamentos que dirige cada formación política debe ir acompañado de algunos criterios para diferenciar la importancia política de los mismos, ya que jurídicamente todos son iguales. Estos criterios, que tendrán pesos distintos en cada sistema político, pueden ser presupuestarios (según el presupuesto que gestiona), competenciales (según el sector que gestiona y su impacto social), partidistas (en función del partido que lo dirige), coyunturales (en función de los acontecimientos políticos), personales (en función de la persona que lo dirige), etc.

Finalmente, otra forma de analizar la distribución cualitativa del poder político es la participación de los distintos partidos en el proceso de decisión de las políticas gubernamentales que hay que impulsar. Gobernar en coalición significa negociar permanentemente la decisión sobre qué políticas aplicar y esta negociación puede poseer unas características muy distintas según el tipo de relaciones establecidas dentro de la coalición y según la influencia de los partidos en este proceso. En este sentido, puede incluso afirmarse que la existencia de una determinada distribución de los ministerios y del presupuesto no impide que en el proceso decisonal y en la formación de la agenda política ciertas formaciones estén casi excluidas. Así, ostentar la dirección de un ministerio no significa necesariamente controlar las políticas surgidas del mismo, ya que según como se haya negociado el proceso de impulso de determinadas políticas o según como se haya realizado la distribución de los altos cargos de la Administración, éstos pueden frenar algunas iniciativas políticas e incluso cambiarlas, siempre en beneficio del partido que domina la coalición.