

# Pactar para gobernar, ¿pero con quién?

IGNACIO URQUIZU

Profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, ha sido diputado en el Congreso, diputado en las Cortes de Aragón y alcalde de Alcañiz, donde gobernó en coalición.

## AVANCE

Los pactos de gobierno en España han sido muy frecuentes en los ámbitos autonómicos y municipales, pero se tuvo que esperar hasta 2019 para ver el primer gobierno de coalición en nuestro país, recuerda Ignacio Urquizu en este artículo. Hasta 2019, España era una excepción en los sistemas políticos más avanzados.

Analizando las veintidós principales democracias parlamentarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1945 a 2019, se observa que el 68 por ciento de los gobiernos fueron de coalición, pero menos del 11 por ciento de los gabinetes estuvieron, al mismo tiempo, en minoría y configurados por varias formaciones políticas. Por lo tanto, aunque en 2019 España entró en el club de democracias desarrolladas con gobierno en coalición, lo hizo como excepción.

Si se miran de nuevo los datos en las veintidós democracias de la OCDE entre 1945 y 2019, se comprueba que los gobiernos de un solo partido duran 733 días de media, mientras que los gobiernos de coalición reducen esta cifra a los 607 días.



¿Pacto de gobierno es reparto de carteras?

Foto: © Shutterstock

Por resultados económicos, según muestra la evidencia empírica, no existen diferencias notables entre los gobiernos de un partido y los de coalición: ni el desempleo, ni la inflación, ni el crecimiento económico muestran cambios significativos según el tipo de gobierno. Sin embargo, en un escenario de ajuste económico, los gobiernos de coalición tienden a generar más déficit. Cuando la economía crezca, el presupuesto se incrementará en menor medida en un gabinete multipartidista que en uno de un solo partido. Los socios habrán pactado para gobernar, aunque la tarea no será sencilla a la hora de elaborar el presupuesto.

Finalmente, subraya Urquizu, la acción de gobierno no podrá ser controlada desde un punto de vista democrático con la misma facilidad en un gobierno de coalición que en un gabinete de un solo partido. En coalición, la responsabilidad por las decisiones se diluye.

Leer el artículo completo →

Cuando dos personas u organizaciones llegan a un acuerdo, lo hacen porque tienen algunas cosas en común y persiguen objetivos similares. Es decir, es difícil que dos personas muy distintas entre sí trabajen en un mismo objetivo, a no ser que las circunstancias sean excepcionales y se vean obligados a ello. En política, algo similar ocurre con los partidos. Para que lleguen a acuerdos de gobernabilidad, es necesario que compartan algunas cosas. Y solo en situaciones excepcionales y fuera de lo común, formaciones muy distantes pueden llegar a pactos de gobierno.

No obstante, pactar para gobernar es algo mucho más complejo que una simple relación entre dos personas. La política, en la medida en la que entraña relaciones de poder con múltiples actores implicados, hace que los pactos de gobierno sean mucho más complejos y exijan de un análisis más detallado y poliédrico. Y eso, el poder, es lo que a veces nos lleva a observar extraños «compañeros de viaje». Ocurrió, por ejemplo, contra todo pronóstico, en 1999 en Aragón. Hasta entonces, el Partido Aragonés había gobernado de una u otra manera con el Partido Popular. Eran dos socios predecibles. Los dos ocupan el centro-derecha aragonés y se habían apoyado mutuamente en los dieciséis años anteriores. Todo parecía indicar que tras las elecciones del 13 de junio de 1999, cuando el Partido Popular obtuvo la victoria, quedándose a 6 escaños de la mayoría absoluta, el PAR volvería a apoyarlo, como había hecho en la legislatura anterior bajo la presidencia de Santiago Lanzuela. Pero contra todo pronóstico, el centro-derecha aragonés

se decantó entonces por la segunda fuerza política, el Partido Socialista, iniciándose doce años de colaboración en unos gobiernos de coalición muy estables y transversales. ¿Por qué

## **Pactar para gobernar implica más consecuencias que la mera implementación de políticas públicas**

---

el PAR cambió de pareja de baile? Como veremos a continuación, pactar para gobernar implica más consecuencias que la mera implementación de políticas públicas.

En el caso español, los pactos de gobierno han sido muy frecuentes en los ámbitos autonómicos y municipales, mientras que tuvimos que esperar hasta 2019 para ver el primer gobierno de coalición en España. Hasta ese año, nuestro país era una excepción en los sistemas políticos más avanzados. Como acabo de señalar, la política española nunca había experimentado un gobierno de coalición en el ámbito nacional. Si analizamos las veintidós principales democracias parlamentarias de la OCDE desde 1945 hasta esa fecha, veríamos que el 68 por ciento de los gobiernos habían sido de coalición. Eso sí, menos del 11 por ciento de los gabinetes habían estado, al mismo tiempo, en minoría y configurados por varias formaciones políticas. Por lo tanto, aunque en 2019 España entró dentro de la norma de las democracias desarrolladas, lo hizo como excepción.

El origen de los gobiernos de coalición tiene que ver con la aritmética: es la única forma de alcanzar una mayoría tanto en la sesión de investidura como en las votaciones que vendrán después, algunas tan trascendentales como unos presupuestos, cuando no existe un partido político que se haya ganado la confianza amplia de la ciuda-

danía. Y si algo sabemos por la literatura académica es que una vez que se eligen los socios de gobierno, el reparto de carteras suele ser bastante proporcional al peso que tiene cada uno en el parlamento o en el pleno municipal. Pero no es sólo un reparto cuantitativo, sino que la ideología de los partidos también influye en las responsabilidades que se asumen. Así, por ejemplo, los partidos verdes tienden a desempeñar la cartera de medio ambiente.

Dicho en otras palabras, los pactos nacen de la necesidad de gobernar cuando los números no permiten hacerlo en solitario. Y cuando se elige pareja de gobierno, el reparto de carteras dependerá tanto de la aritmética parlamentaria como de las preferencias ideológicas que cada formación política tiene. Aunque elegir pareja para gobernar es algo más complejo que el peso de cada partido en un parlamento. Como veremos a continuación, los problemas son muchos y variados, sin existir una respuesta sencilla a cómo se gobierna en coalición.

#### PACTAR CON LOS AFINES O CON LOS ADVERSARIOS

Elegir bien a los socios es fundamental a la hora de gobernar juntos después. De nuevo, la literatura académica nos dice que hay una mayor tendencia a optar por compañeros de viaje que tengan el mismo color político. Es decir, los partidos progresistas suelen mirar a su izquierda y los partidos conservadores se aproximan más a su derecha. El argumento para seguir este comportamiento es doble. Por un lado, en principio, es lo que piden sus militantes y sus votantes más ideologizados. Es decir, si se opta por socios alejados ideológicamente, las bases de apoyo a estos

partidos, si tienen una preferencia ideológica muy fuerte, pueden acabar argumentando que se están traicionando los principios y valores de la formación política. Así, una parte importante de militantes y simpatizantes pedirán socios de gobierno en el mismo espacio ideológico.

Por otro lado, pactar con alguien que piensa como tú, hace más sencilla *a priori* la gobernabilidad. En principio, los debates dentro de la coalición sobre las políticas deberían ser más sencillos. Puesto que se comparten los mismos principios y valores, sería más fácil a la hora de ponerse de acuerdo en las políticas públicas a desarrollar como, por ejemplo, la educación, la sanidad o los servicios sociales. Pero, como veremos a continuación, esto es sólo teoría. La práctica política es mucho más compleja.

Cuando se elige un compañero de viaje en un gobierno, además de pensar en las bases de apoyo y en la implementación de las políticas, hay que tener en cuenta algunos factores más. El primero de ellos es el de la competición electoral. Los que comienzan siendo socios de gobierno serán competidores electorales en un futuro no muy lejano. Y esto no es una cuestión menor. Cuanto más próximos están ideológicamente, más potenciales votantes compartirán. Y no hay nada peor para un gobierno que la inestabilidad. Conforme avance la legislatura, los nervios aflorarán porque uno siempre puede sospechar que el otro le «roba» sus votantes. Así que cuanto mayor sea la proximidad ideológica, mayor será la competición electoral y, por tanto, más probable será la inestabilidad política. Si miramos de nuevo los datos en las 22 democracias de la OCDE entre 1945 y 2019, veremos que los gobiernos de un solo partido duran

733 días de media mientras que los gobiernos de coalición reducen esta cifra a los 607 días. Por tanto, la inestabilidad es bastante manifiesta en los gabinetes de más de un partido. Y conforme se acerquen los comicios, los nervios aflorarán y la inestabilidad se incrementará.

Esta competición electoral explica algunos casos como el que da inicio a este texto. Si en 1999 el Partido Aragonés decidió cambiar de socio de gobierno y decantarse por el Partido Socialista en Aragón, fue porque temían ser absorbidos por el Partido Popular. Vieron que en la Comunidad Valenciana había ocurrido algo similar entre PP y Unión Valenciana. Y ante el temor de que compartir votantes acabara derivando en que el pez grande se comiera al chico, el PAR decidió pactar un gobierno con una formación política con la que no compitiera por los mismos electores. Esto no sólo dio estabilidad, sino que permitió algo nunca visto en la política aragonesa: un ciclo de gobernabilidad de 12 años ininterrumpidos.

El segundo factor a tener en cuenta es que proximidad ideológica no significa que se esté de acuerdo ni en las formas ni en los instrumentos a la hora de conseguir un objetivo político. Quizás un ejemplo pueda clarificar lo que quiero decir. Pensamos en un gobierno formado por dos partidos nacionalistas, donde uno es mucho más moderado que el otro. Los dos pueden compartir el objetivo de lograr la independencia del territorio al que representan, aunque no compartan ni los instrumentos ni las formas. Así, uno puede optar por saltarse las normas, caer en la ilegalidad y movilizar a la ciudadanía contra las instituciones. Digamos que el socio A de la coalición opta por la ruptura y la revolución. El otro, en cambio, el socio B puede tener una visión

de más largo plazo y, utilizando los instrumentos legales, opta por una estrategia mucho más lenta de transformación de la sociedad para que en un futuro una amplia mayoría apoye la independencia del territorio.

Estas dos visiones estratégicas, en el caso de gobernar juntos, pueden acabar socavando la coalición y generar una enorme desconfianza entre los compañeros de viaje. Por lo tanto, la proximidad ideológica no significa que se compartan ni los medios, ni las formas. O dicho de otra manera: la proximidad ideológica de los socios de gobierno puede debilitar la gobernabilidad cuando no se comparten las estrategias.

Cuando sean varias las formaciones políticas que determinen la acción del ejecutivo, ¿cómo comprobar si existen vetos que impidan el mejor gobierno?

---

#### ¿GESTIONAN MEJOR LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN?

Una vez elegidos los miembros de la coalición y se produce el reparto de carteras, el siguiente paso es gobernar. Y, de nuevo, la literatura es bastante clarificadora al respecto. Si evaluamos a un gobierno multipartidista por sus resultados económicos, lo cierto es que no existe una diferencia notable entre los gobiernos de un partido y los de coalición: ni el desempleo, ni la inflación, ni el crecimiento económico muestran diferencias significativas según el tipo de gobierno. Es lo que dice la evidencia empírica.

Entonces, ¿dónde está la disparidad en materia económica? En la gestión del gasto público. El punto de partida es que los miembros de una coalición pueden tener capacidad de veto respecto a la elaboración de un presupuesto. Es

decir, pueden decidir si apoyan las cuentas de un gobierno en función de que se cumplan sus peticiones. Por lo tanto, ni aumentar ni disminuir las partidas presupuestarias serán tareas sencillas en los gabinetes multipartidistas. Lo que nos dice la evidencia empírica es que, en un escenario de ajuste económico, los gobiernos de coalición tienden a generar más déficit. En cambio, cuando la economía crece, los gabinetes multipartidistas no pueden aumentar el gasto público tanto como desean, puesto que todos van a querer incrementar su participación del presupuesto. Dicho en otras palabras, en situaciones de ajuste, el déficit será mayor en los gobiernos de coalición, mientras que cuando la economía crezca, el presupuesto se incrementará en menor medida en un gabinete multipartidista que en uno de un solo partido. Los socios habrán pactado para gobernar, aunque la tarea no será sencilla a la hora de elaborar el presupuesto.

#### ¿QUIÉN PAGA LOS PLATOS ROTOS?

La última de las dificultades llegará en el momento de rendir cuentas de la gestión. Cuando el mandato llegue a su fin y el gobierno de coalición se enfrente a las urnas, la pregunta que se harán muchos votantes es: ¿quién es el responsable de las políticas? Si hay una idea extendida en la literatura académica es que la ciudadanía tendrá dificultades a la hora de asignar responsabilidades por la acción de gobierno cuando éste esté formado por más de una formación política. Este argumento ya lo encontramos desarrollado por Alexander Hamilton en *The Federalist Papers* de 1788 y sería compartido en 1988, doscientos años después, por Karl Popper en su *The open society and its enemies revisited*. Las

ciencias sociales actuales han seguido reproduciendo esta idea. Así, la acción de gobierno no podrá ser controlada desde un punto de vista democrático con la misma facilidad en un gobierno de coalición que en un gabinete de un solo partido. Cuando sean varias las formaciones políticas que han determinado la acción de gobierno, ¿quién será el responsable de las decisiones? ¿Han sido decisiones colegiadas? ¿Han existido vetos que impidieran el buen gobierno? ¿O la coalición funcionó con compartimentos estancos donde cada partido fue responsable de sus propias decisiones?

Los votantes no cuentan con la suficiente información como para responder a estas preguntas. Por ello, cuando llega el día del «juicio final», los electores concentran toda la responsabilidad en el partido del primer ministro, que no necesariamente es la formación política de mayor tamaño en la coalición. Es decir, será el partido del presidente quien aglutine los premios o los castigos de la acción de gobierno, siendo, a juicio de los votantes, el máximo responsable de todo lo acontecido. Dicho en otras palabras, los votantes asignarán las responsabilidades de la gestión de una coalición al partido que ha encabezado el gabinete, mientras que el resto de formaciones políticas tendrán más posibilidades de evadir su responsabilidad de la acción de gobierno.

A este déficit democrático hay que añadir una segunda dificultad. Cuando el sistema político está compuesto por diversos partidos, algunos de ellos tienen una cierta tendencia no sólo a pactar con todos, sino a estar largas temporadas en el gobierno. Dicho de otra manera, que la ciudadanía tenga más o menos capacidad de discernir quién es el responsable de las políticas no significa que tenga la

capacidad de mandarle a la oposición. Hay formaciones políticas que, indistintamente de sus resultados electorales y de su gestión en el gobierno, siempre ostentan el poder. Puesto que siempre son necesarios para sumar una mayoría, son capaces de sobrevivir largas temporadas en el gobierno con unos u otros partidos. Es decir, en este escenario, la ciudadanía pierde la capacidad de castigar a una formación política mandándole a la oposición, puesto que siempre podrá pactar con alguien que le permita sobrevivir.

#### CONCLUSIÓN: ¿CON QUIÉN ES MEJOR PACTAR?

Una vez visto el diagnóstico de lo que significa pactar para gobernar, podemos hacernos una última pregunta: ¿cuál es la mejor opción a la hora de elegir un compañero de viaje? Es decir, ¿con quién pactar para gobernar? Existen dos posibles escenarios. Por un lado, se puede optar por un partido que sea próximo ideológicamente. Eso implicará que se compartan los objetivos políticos, aunque no necesariamente existan coincidencias en las políticas o las estrategias a seguir. Además, en la medida que se comparte parte del electorado, es muy probable que la convivencia no sea pacífica y, por lo tanto, haya una gran inestabilidad por la competición electoral. Finalmente, si ya de por sí es difícil saber quién es el responsable de la gestión en un gobierno de coalición, cuando haya proximidad ideológica, esta dificultad se incrementará. Si ambos partidos comparte ideología, aunque sea en parte: ¿quién será el autor intelectual de las políticas? Por lo tanto, las coaliciones entre compañeros de viaje próximos ideológicamente presentan numerosos problemas de gestión, aunque son

las más frecuentes. Quizás, la presión de las bases explica por qué es más probable pactar con quien piensa como tú.

Por otro lado, es posible que la coalición la formen partidos que tenga una cierta lejanía ideológica. En este caso, seguramente se opte por acuerdos de mínimos tanto en lo que les une como en lo que discrepan. Es decir, el pacto inicial será mucho más específico en las discrepancias. Además, la ciudadanía sabrá de forma más nítida quién es el autor de qué en cada una de las decisiones, en la medida que son conscientes de las diferencias ideológicas de cada uno de ellos. Pero hay algo más que cabe destacar en la gestión dentro de este escenario. Cuando las políticas son diseñadas por partidos que tienen visiones distintas, es muy probable que sean mucho más duraderas en el tiempo. En la medida que abarcan a un mayor espectro ideológico, cuando alguno de estos partidos pase a la oposición, es probable que esa política pública siga implementándose, puesto que es compartida por políticos que tienen ideologías diversas. Dicho de otra manera, si la política pública es muy ideológica, es muy probable que sea reemplazada cuando cambie el gobierno. En cambio, si las medidas del gobierno gozan de una cierta transversalidad, es más probable que se mantengan aunque el gobierno sea reemplazado.

En definitiva, pactar para gobernar no es una tarea sencilla. Las dificultades son diversas tanto desde el punto de vista de la gestión, como del funcionamiento de la democracia. No obstante, en la medida en que la idea de representación se ha fragmentado en todos los sistemas políticos y el multipartidismo es lo más extendido en las democracias contemporáneas, la ciudadanía tiene que aprender a convivir con gobiernos de coalición. ■