

Apoyo(s) parlamentario(s) antes que gobierno(s) de coalición. El caso español: 1993-1996 y 1996-2000

Parliamentarian support rather than governmental coalitions. Spain: 1993-1996 and 1996-2000

Enrique GUERRERO SALOM

Dpto. Ciencia Política I
Universidad Complutense de Madrid
enrique.guerrero@inap.map.es

Recibido: 1-9-02
Aceptado: 2-4-03

RESUMEN

La teoría clásica de coaliciones predice que, a falta de un partido con mayoría parlamentaria, se formarán coaliciones, y que éstas serán mínimamente vencedoras para que sus componentes rentabilicen al máximo los beneficios. Pero los datos relativos a muchos países a lo largo de varias décadas muestran la viabilidad de otras fórmulas y, en particular, una notable incidencia de gobiernos minoritarios. Para resolver esta aparente contradicción se han aportado explicaciones basadas en la relevancia del marco institucional y del contexto a la hora de optar por una u otra de las opciones posibles. Centrándose en la formación de gobiernos minoritarios en España en 1993 y 1996, este trabajo analiza las implicaciones que tienen, para la decisión de optar racionalmente por tales gobiernos, la persistencia de fracturas históricas, los rendimientos del sistema electoral, o las reglas de formación, continuidad y remoción del gobierno.

PALABRAS CLAVES
Régimen parlamentario;
Gobierno;
Teoría de coaliciones;
Neoinstitucionalismo;
Elección racional;
España;
Partidos políticos

ABSTRACT

Classical coalition theory predicts that, when no party attains parliamentary majority, coalitions will be formed in which the participating parties may profit from benefits, and these coalitions will be minimally winning, in order that such profit be maximal. But data from many countries along several decades reveal the existence of other formulas and, particularly, a striking occurrence of minority governments. To solve this apparent contradiction several explanations have been provided based on the relevance of the institutional framework and the context when opting for one or another of the possible options. Based on the formation of minority governments in Spain in 1993 and 1996, this paper analyzes the implications of the persistence of historical fractures, the yield of the electoral system, the rules for the formation, continuity and removal of the government and the decision to opt for such governments as the most rational choice for their actors.

KEY WORDS
Parliamentary system;
Government;
Coalition theory;
Neoinstitutionalism;
Rational Choice;
Spain;
Political Parties

SUMARIO 1. Teoría de coaliciones y sus desarrollos institucionales. El enfoque racional-institucional. 2. Variables institucionales: El caso español. 3. Gobierno minoritario: 1993-1996. 4. Gobierno minoritario: 1996-2000.

1. Teoría de coaliciones y sus desarrollos institucionales. El enfoque racional-institucional

El régimen parlamentario es una de las especies del género democrático; pero no existe una noción incontestada de tal régimen, y sí una aceptación de que lo que se dan en la realidad son gobiernos parlamentarios que comparten algunas características, sobre las que se difiere, sin embargo, a la hora de especificar. No obstante, se asume generalmente que su núcleo duro, irreductible y diferencial es el requisito de la confianza parlamentaria y la posibilidad de exigencia de la responsabilidad gubernamental, admitiéndose a la vez la dificultad de hacer progresar ésta última en las democracias parlamentarias actuales, caracterizadas por la identificación entre mayoría gubernamental y parlamentaria y por la racionalización de los procedimientos de tal exigencia.

Así pues, la relación institucional básica en los sistemas parlamentarios no es otra que la obtención y mantenimiento por el Gobierno de la confianza de la(s) Cámara(s), a partir de la cuál puede dirigir y desarrollar una acción política autónoma. Cuando por distintas razones, relativas a la consistencia de fracturas históricas, rendimientos de los sistemas electorales, efectos de las coyunturas políticas, o, habitualmente, una combinación de tales variables u otras, las elecciones no proporcionan una mayoría en el parlamento que soporte a un gobierno mayoritario monocolor, se hace preciso garantizar tal soporte a través de alguna de las fórmulas posibles, que van desde los gobiernos de coalición, en un extremo, a gobiernos minoritarios apoyados por acuerdos coyunturales, caso a caso, en el otro, pasando por variadas posibilidades intermedias. La *teoría de coaliciones* constituye la línea de investigación de la ciencia política que ha abordado con mayor amplitud e intensidad el estudio de ese tipo de situaciones.

Pero, a pesar de que la *teoría de coaliciones* ha dominado los enfoques tanto de la forma-

ción de gobiernos como de su estabilidad y de sus rendimientos, no ha sido todavía capaz de aportar una luz inequívoca e indiscutida que prediga satisfactoriamente tal formación en situaciones de minoría parlamentaria (Laver y Shepsle, 1990, 873). Mucho menos, aún, que las explique. Si en la teoría no contamos con un «cuerpo terminante», en la práctica los resultados predictivos han sido más desalentadores que convincentes (Austen-Smith y Banks, 1990, 891). La simplificación caracterizó de forma extrema sus formulaciones iniciales (coaliciones mínimamente vencedoras para maximizar los beneficios de la pertenencia al gobierno), lo que condujo a la expulsión de la teoría de la mayor parte de las situaciones reales, agrupadas bajo fórmulas tales como mayorías sobredimensionadas o gobiernos minoritarios.

Las aportaciones pioneras, singularmente las de Riker (Riker, 1962) se basaban en la simple aplicación de modelos matemáticos de teoría de juegos, que operaban bajo la asunción general de las teorías de elección racional, y más específicamente de la teoría económica de los mercados trasladada al ámbito político por Downs, en la que los partidos son asimilados a empresas movidas por la obtención de beneficios que tratan de maximizar el valor de su representación en votos y escaños, y cuyos dirigentes, antes que la puesta en práctica de políticas sustantivas específicas, buscan una rentabilidad personal en términos de beneficios, prestigio y poder. Aún así, la lógica del egoísmo y, eventualmente, del altruismo considerado como la obtención de otro tipo de compensaciones, resulta beneficiosa para los ciudadanos, al tener que actuar unos partidos en competencia con otros y en situación de información imperfecta (Downs, 1965, 20, 28, 34-35, y 295-296). De hecho, ha sido en el campo del análisis de los gobiernos donde el predominio de los enfoques de elección racional ha sido mayor que en ningún otro (Budget y Keman, 1993, 11). Aplicada su lógica a la formación de coaliciones, se concluía que la

mejor manera de maximizar beneficios por una formación política era entrar en el gobierno, ya que ello asegura la ocupación de una parcela de poder, garantiza a sus dirigentes el disfrute de puestos institucionales y permite decidir sobre las políticas.

En sus primeros desarrollos la teoría se ocupaba de la formación de coaliciones —en parte por sus aplicaciones pioneras en EE.UU, no inmediatamente aplicables a regímenes parlamentarios (Diermeyery Feddersen, 1988, 611, 617)— antes que de su durabilidad y resultados. Se ceñía al tamaño de las mismas y su hipótesis central, formulada por Riker, proponía que, entre n participantes racionales con información perfecta en un juego de sumacero de reparto de beneficios, solo se formarían «coaliciones vencedoras mínimas» con un número estricto de beneficiarios (Riker, 1962, 32-33). Su principal carencia era que pronosticaba siempre más de un resultado al no tener en cuenta otro tipo de factores restrictivos. Que se prediga más de una coalición no debe entenderse simplemente como un indicador de imprecisión, sino también como reconocimiento de la multiplicidad de opciones, pero de una teoría debe exigirse que elimine las que son altamente improbables (De Swaan y Mokken, 1980, 201).

Junto a este problema se han planteado otros que, aún girando todavía sobre el tamaño, reclaman atención sobre la importancia de que la coalición esté formada por el menor número de partidos posibles, o ponen el énfasis en la afinidad o heterogeneidad ideológica y política de sus componentes, introduciendo así las preferencias y los programas políticos en el marco de la predicción y del análisis (Von Beyme, 1982, 414-415), y estableciendo una clara distancia entre las coaliciones «matemáticamente posibles» y las «ideológicamente viables» (Sartori, 1980, 156). Se habla entonces de «coaliciones de mínima heterogeneidad», de «coaliciones ganadoras mínimamente afines» o «conectadas», es decir, formadas por miembros ideológicamente adyacentes unidimensionalmente (Axelrod, 1986), subrayando en ambos casos la menor dificultad para constituir coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas, pues la proximidad permite la economía de posiciones y minimiza el conflicto de intereses,

facilita el ajuste de programas y reduce la dificultad de asumir decisiones críticas (Santamaría, 1993). Aunque los datos no sean concluyentes, diversos estudios consideran la formación de coaliciones mayoritarias mínimamente afines como la de mayor capacidad predictiva (Lijphart, 1987, 64-65).

En todo caso, y por causas distintas, los diferentes desarrollos de las teorías de coaliciones han sido insuficientes para explicar al completo la formación de gobiernos en situaciones de minoría parlamentaria. De una parte porque la información perfecta no pasa de ser una hipótesis teórica; de otra, porque el esquema de maximización de beneficios no siempre atiende adecuadamente la cuestión de las preferencias, oportunidades y riesgos políticos; por último, y básicamente, porque no explican la existencia real de fórmulas distintas a la de la coalición vencedora mínima, y en concreto la consistente abundancia de gobiernos minoritarios.

Cómo contar gobiernos no resulta una cuestión indiscutida. A la fórmula más simple de Blondel, según la cual un gobierno es distinto si cambia el primer ministro o los partidos que le proporcionan la confianza parlamentaria (citado en Taylor y Herman, 1971, 29), se le contraponen otras más complejas como la de que un gobierno cambia si: a) un gobierno mayoritario monocolor cambia a su primer ministro; b) un gobierno mayoritario monocolor es reemplazado por otro de un partido mayoritario distinto; 3) un gobierno de coalición de tres partidos da paso a otro en el que dos de los partidos anteriores forman gobierno con un tercero distinto; 4) un gobierno de coalición pierde un voto de confianza, pero los mismos partidos forman nuevo gobierno reestructurando el reparto de carteras; 5) un partido no imprescindible abandona una coalición sobredimensionada; 6) un partido central abandona un gobierno mayoritario resultando de ello uno minoritario (Huber, 1998, 577). Existe, sin embargo, una amplia aceptación para la fórmula de Strom, para quién un gobierno es distinto cuando se produce: a) sustitución del primer ministro; b) cambio de los partidos representados en el gobierno; c) elecciones generales; d) elecciones parciales que dan lugar a un cambio de la base parlamentaria del gobierno, haciéndole pasar de

mayoritario a minoritario, o viceversa (Strom 1985a, 169).

Aplicando básicamente la fórmula de Strom, con datos referidos a 19 países y a un periodo que abarca de 1950 a 1983, los gobiernos minoritarios resultan ser una cuarta parte del total (Budge y Keman, 1973, 171), o alcanzan el 30% en un recuento de 20 países entre 1945 y 1980 (Lijphart, 1987, 94). Incluso, otros referidos a casi 4 décadas y a 15 países muestran una incidencia del 35% de gobiernos minoritarios sobre un total de 323 (Strom, 1985a, 170-171).

Frente a estos datos, la existencia de gobiernos minoritarios ha sido presentada muy frecuentemente, sin embargo, como la negación del axioma formulado por Lowell de que, para ser fuerte y eficiente, el gobierno debería estar en manos de un solo partido mayoritario (Taylor y Herman, 1971, 28), o como manifestaciones de sistemas políticos conflictuales y como indicadores de crisis sistémicas, o como la consecuencia de profundas fracturas sociales, polarización política, fragmentación partidaria, etc, o como síntoma, y también causa, de inestabilidad, malestar y escaso rendimiento gubernamental. Serían, desde esas perspectivas, respuestas anómalas, desviadas, en las democracias parlamentarias, soluciones subóptimas a las que se recurre una vez fracasados los intentos de negociación de fórmulas mayoritarias.

Pero la realidad muestra que tales gobiernos se dan en situaciones diversas y en su mayoría muy distintas a las descritas, que los valores medios de fragmentación y polarización, tentativas de formación de gobiernos, tiempo para su formación, etc, no muestran ninguna desviación sustantiva en el caso de los gobiernos minoritarios respecto de otras fórmulas, salvo la de la existencia inicial de un partido de mayoría, y que suelen gozar de una estabilidad apreciable (Strom, 1985a, 174-181; 1985b, 752-753).

En lo que se refiere a la duración de los gobiernos, tomada como discutible indicador de estabilidad del sistema político, diferentes estudios muestran que los gobiernos mayoritarios monocolors son más estables que los de coalición; en ausencia de éstos, los gobiernos de coalición duran más que los minoritarios; las coaliciones mínimamente conectadas duran más que las que no lo están. Pero, algunos trabajos subrayan que lo que se extrae de los da-

tos agregados de numerosos países no resulta ser necesariamente cierto para cada uno de ellos en particular (Van Roozendaal, 1997, 72-73). Otros apuntan que la hipótesis de que los gobiernos mayoritarios son más estables que los minoritarios es correcta, pero no demasiado fuerte (Taylor y Herman, 1971, 31), pudiendo concluirse que los segundos no son ni particularmente duraderos ni particularmente inestables (Strom, 1985a, 200) o que, junto a las condiciones estructurales, la duración de los gobiernos está fuertemente asociada a modelos estocásticos de acontecimientos sobrevenidos (Browne, Frenreis y Glieber, 1988, 936-937).

A juicio de Strom, los apriorismos peyorativos sobre los gobiernos minoritarios solo sirven de paraguas para todo tipo de fundamentaciones que tienen en común su incapacidad para comprender la formación de éstos como el resultado de un comportamiento racional. Sin embargo, los gobiernos minoritarios pueden ser explicados precisamente como la consecuencia de un cálculo racional y preciso de las partes potencialmente implicadas, si bien tal explicación requiere revisar algunas de las asunciones más clásicas de la *teoría de coaliciones* en tanto que aplicaciones de la de elección racional, tornándola más compleja. En términos lakatosianos, esa revisión mantendría el núcleo irrefutable (*el cálculo de interés*), y modificaría o ajustaría las hipótesis auxiliares de su cinturón protector (*teorías de coaliciones*) con el objeto de solventar los problemas que no son capaces de resolver tales hipótesis en sus formulaciones clásicas (Lakatos, 1998). Así, hay que superar la visión de los partidos como organizaciones interesadas exclusivamente en la ocupación de posiciones de gobierno, considerada como un fin en sí mismo, y atender a su interés por determinar o condicionar las políticas, para lo cual esa ocupación no es una condición necesaria sino, en todo caso, instrumental, así como introducir la dimensión temporal del largo plazo sobre el inmediato —mirar más allá del «winning the present game» (Pridham, 382)—, es decir el cálculo de consecuencias futuras sobre las expectativas electorales (Strom, 1985a, 182-187; Strom, 1988, 924, 928-929; Strom, 1997, 55).

De acuerdo con el balance neto de costes y beneficios, los distintos partidos que podrían

conformar un gobierno de mayoría pueden encontrar la fórmula de los gobiernos minoritarios como más atractiva que cualquier otra. Acordar apoyos parlamentarios no es lo mismo que acordar gobiernos de coalición. Los compromisos son menores o más imprecisos, y también menor el coste de su asunción y de su eventual incumplimiento, así como el desgaste derivado de tener que gobernar. Los datos referidos a 18 países occidentales a lo largo de tres décadas muestran que, en el 65% de los casos, los partidos en el gobierno han perdido votos en la siguiente elección. En lo que respecta a gobiernos de coalición, en el 31% de los casos todos los partidos de la misma pierden votos, ganan todos en el 5%, y algunos ganan mientras otros pierden en el 64% (Rose y Mackie, 1982, 131-134). En los datos de Strom referidos a 323 casos, la dimensión de la pérdida en los gobiernos de coalición mayoritaria resulta ser hasta casi cuatro veces superior a la de los minoritarios (Strom, 1985b, 745).

Por tanto, la preferencia por un gobierno minoritario es también la consecuencia de un cálculo racional y preciso, que hace esta fórmula más atractiva que cualquier otra, incluida la entrada en un gobierno de coalición, puesto que es posible conseguir beneficios similares con fórmulas menos arriesgadas, como, por ejemplo, aportando solamente el apoyo parlamentario necesario.

La formación de gobiernos minoritarios frente a la de coaliciones de gobierno, no depende, pues, sólo del tamaño de la representación relativa de los partidos, ni tampoco sólo de las preferencias ideológicas conectadas al tamaño. La decisión de coaligarse o no se adopta en función de una combinación mucho más compleja de variables, entre las que se encuentra el cálculo de contraprestaciones, pero también la experiencia o relación histórica coalicional, la dimensión institucional como conjunto de restricciones y oportunidades, la dimensión horizontal entendida como la existencia de subarenas territoriales, las relaciones intra y extrapartidarias, la dimensión sociopolítica del entorno, relativa a las fracturas sociales, demandas cambiantes, presiones grupales, la cultura política general y específicamente coalicional, la dimensión exterior o la incertidumbre (Pridham, 1987, 377-378). De ahí que los desarrollos más recientes de la

teoría de coaliciones presten cada vez mayor atención a todos estos elementos, y, en particular, al papel que desempeñan las variables institucionales, a la influencia de las reglas y restricciones normativas en el proceso de decisión entre opciones.

La adopción de un enfoque racional-institucional permite aportar una explicación más consistente al hecho de que, en el ámbito nacional, no se hayan formado entre nosotros gobiernos de coalición, a pesar de que en 4 de las 8 Legislaturas el partido ganador haya necesitado completar con otros apoyos una mayoría parlamentaria suficiente. Para tratar de avanzar en esa explicación haremos referencia a los resultados que ha proporcionado el sistema electoral, y su relación con el de partidos, a los efectos de la pervivencia de fracturas históricas sobre la representación política, y a las posibilidades que ofrecen los mecanismos institucionales de confianza y responsabilidad política, para explicar la opción por las fórmulas que han permitido sostener a gobiernos minoritarios en España.

2. Variables institucionales: el caso español

Los rendimientos proporcionados por el sistema electoral español constituyen un factor coadyuvante para la formación de gobiernos monocolors, y eventualmente minoritarios. A pesar de tratarse de un sistema «joven», por comparación a la mayoría de los de las democracias europeas, es ya el de mayor permanencia en nuestra historia democrática, y se ha consolidado como un sistema «fuerte», capaz de producir una serie de potentes efectos «mecánicos», «psicológicos» y «distales», o a largo plazo, (indiscutidos los primeros, y discutidos los otros dos por la teoría), cuya acción conjunta resulta fuertemente restrictiva del comportamiento de los votantes, como muestra el análisis combinado de sus propiedades abstractas y el de su operatividad en nuestro contexto específico (Lijphart, 1990, 482; Gunther, 1989, 836-837).

El sesgo desproporcional a que conducen la fórmula electoral —el sistema D'Hondt es el menos proporcional de los divisores utilizados en las fórmulas de media más alta, y penaliza extraordinariamente a los partidos pequeños

salvo que la dimensión de la circunscripción sea muy grande o que la representación esté muy fragmentada (Rae, 1971, 33, 53), ninguna de cuyas circunstancias se da entre nosotros—, el tamaño de la circunscripción —la desproporcionalidad crece inversamente a la circunscripción, cuyo tamaño medio se sitúa en nuestro caso en 6,7 escaños, en el límite mínimo para la producción de efectos proporcionales (Vallés y Bosch, 1997, 243)—, la sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas —en los casos extremos un escaño cuesta 5 veces más votos que otro—, y el mutuo reforzamiento de todo ello, permite sostener que el nuestro es, de acuerdo con los más variados índices, uno de los sistemas electorales más desproporcionales, todavía más cuando se agranda la diferencia entre los dos primeros partidos, aproximándose extraordinariamente en sus efectos a los de fórmulas mayoritarias (Vallés y Bosch, 1997, 127, 135; Ramírez, Pérez Gómez y Márquez, 1998, 103-105; Lago Peñas y Lago Peñas, 2000, 247). Reduce el número medio efectivo de partidos electorales y de partidos parlamentarios de manera más drástica que la media europea, aún si se incluye en ésta a los sistemas mayoritarios, (Vallés y Bosch, 1997, 154). Produce así, sobradamente, los sesgos que Rae y Lijphart atribuyen a todos los sistemas electorales: tiende a sobrerrepresentar a los partidos más grandes e infrarrepresentar a los menores, desproporcionaliza, reduce el número efectivo de partidos y manufactura mayorías parlamentarias (Lijphart, 1987, 173).

Así, a pesar de que en las 8 elecciones generales celebradas desde 1977 ningún partido ha alcanzado la mayoría absoluta de los votos (el mayor porcentaje es el 48,4% de 1982), en tres ocasiones, y en otra más por ausencia de algún representante, una formación ha obtenido mayoría absoluta de escaños (58% en 1982; 53% en 1986; 50% en 1989; 52% en 2000). En los demás casos, la conexión del sistema electoral con el sistema de partidos (con variaciones a lo largo del periodo, desde el pluralismo moderado en las fases inicial y final del mismo, al modelo cercano al de partido predominante en una amplia franja intermedia) siempre ha proporcionado un vencedor claro en términos parlamentarios, incluso cuando el partido ganador no haya logrado al-

canzar el 40% de los votos, otorgando una representación tan amplia como para poder completar sin grandes dificultades el apoyo suficiente. UCD estuvo siempre a 10 escaños o menos de la mayoría absoluta; el PSOE en el 93, y el PP en el 96, a menos de 20; y la menor de las distancias en votos (1,3 puntos) acabó traducándose en una diferencia de 15 escaños, equivalente a 5 puntos, en 1996.

Por todo ello, y a pesar de que, de manera irregular pero recurrente, se han planteado distintas reformas que no afectarían a su núcleo esencial, existe una amplia coincidencia en que el rendimiento proporcionado por nuestro sistema electoral ha sido satisfactorio (Santamaría, 1996, 235). Ha contribuido a reducir la fragmentación del sistema de partidos (cuya dimensión no solo depende de los efectos del sistema electoral sino también de otras muchas causas, entre ellas las fracturas históricas o ideológicas), no ha privado de representación a ninguna de las grandes corrientes de opinión, o a las fuerzas nacionalistas o de implantación regional, ha ofrecido mayorías parlamentarias suficientes para asegurar la estabilidad gubernamental (Montero, 1998a, 40, 1998b, 62).

Precisamente la obsesión de la estabilidad (partidaria, parlamentaria, gubernamental), figuró como objetivo prioritario al establecerse las bases del sistema electoral en 1977. Toda su estructura debe analizarse a partir del propósito de evitar los efectos, reales o supuestos, que tuvieron otros sistemas en nuestro pasado, singularmente los que, con exceso de sectarismo político y cierta simplicidad, se atribuyen al de la II República (Botella, 1998, 91-93; Gunther, 1989, 837; Gunther, Sani y Shabad, 1986, 17-19).

Nuestro sistema electoral, en definitiva, al reforzar la posición de los partidos con mayor representación, dificultar la existencia de una hipotética fuerza-bisagra de implantación nacional, con sostén electoral limitado y disperso, y ajustar proporcionadamente la representación de las formaciones nacionalistas con apoyo consistente en su propio territorio, ha provisto las oportunidades para constituir gobiernos mayoritarios monocolors, o minoritarios en torno a una fuerza preponderante, susceptible en este caso de completar la mayoría parlamentaria a través de fór-

mulas distintas, optándose por una de ellas en concreto a partir del balance neto de beneficios y riesgos que han decidido asumir los grupos que podían completarla.

La persistente inexistencia de un partido de ámbito nacional que pudiera completar esa mayoría (sólo entre 1979 y 1982 pudo CD jugar ese papel al contar con 9 escaños que completaban la mayoría con los 168 de UCD; el CDS sólo alcanzó cierta dimensión cuando el PSOE tenía mayoría absoluta), la preferencia por otra opción posible (PSOE acordó en 1993 con nacionalistas cuando también pudo hacerlo con IU), o la incoherencia de determinadas opciones (un hipotético acuerdo de PP con IU en 1996), ha desembocado en la búsqueda de acuerdos con partidos nacionalistas, convertidos así en árbitros de la formación de gobierno (Baras y Botella, 1996, 173, 198).

Tal posibilidad ha venido proporcionada porque la pervivencia de fracturas territoriales ha asegurado una dimensión siempre importante a la representación de los nacionalistas catalanes y vascos, en tanto que la estructuración autonómica del Estado y las propias características del sistema electoral ha propiciado la aparición y consolidación de otros partidos nacionalistas o regionalistas (CC, ERC, EA, BNG, HB, UV, PA, PAR, CHA, etc), cuya dimensión o pervivencia ha experimentado alteraciones en función de diferentes variables del escenario político.

Entre 1993-1996 y 1996-2000, siempre se ha podido completar la mayoría con el solo concurso de los nacionalistas. El hecho de que la identidad política de éstos se asiente en la fractura territorial y no en la ideológica (y que, en consecuencia, limiten a ese ámbito su competencia con el partido mayoritario nacional), así como su comportamiento fundamentalmente extractivo, que hace que las contraprestaciones requeridas sean perfectamente identificables con intereses circunscritos a ese mismo ámbito (si bien, frecuentemente, sus efectos se extienden también al ámbito general), permite abordar los eventuales acuerdos desde una perspectiva pragmática, en la que las compensaciones obtenidas son capitalizables en el territorio, y en especial en el electorado propio. Se trata, por tanto, de acuerdos de riesgo limitado para ambas partes, de coste asumible para el partido nacional que aspi-

ra a gobernar, y de beneficios visibles para los nacionalistas que permiten a éste acceder y mantenerse en el gobierno.

De otra parte, nuestra estructura institucional relativa a la formación y permanencia del gobierno (caso paradigmático del parlamentarismo racionalizado que regula estrictamente las fórmulas de la confianza y la censura) facilita la adopción de acuerdos de compromiso limitado, tan rentables como la eventual entrada en gobiernos de coalición, que, además, de limitar riesgos y costes de gobernar, autorizan comportamientos oportunistas de los partidos no gobernantes en los asuntos conflictivos. Dicha estructura (construida con la hipótesis de que las mayorías absolutas serían raras, después de unas primeras elecciones de las que surgió un gobierno minoritario de un partido poco cohesionado, en plena inestabilidad de la transición, aguda crisis económica, y angustia por no repetir el pasado) refleja la obsesiva preocupación de nuestros constituyentes por la estabilidad, y su identificación de la estabilidad del sistema político con la estabilidad gubernamental. El mecanismo de la Investidura, que sólo desde la reforma del Reglamento del Congreso en 1982 obliga al candidato a debatir su programa antes de recibir la confianza, permite otorgar ésta aduciendo razones de estabilidad, respeto a la voluntad del electorado, apoyo al desarrollo de políticas concretas, aceptación de propuestas contenidas en el programa electoral propio, o compensaciones relativas al ámbito territorial específico.

Una vez superada la Investidura, los mecanismos de responsabilidad política que pueden acabar con la confianza parlamentaria del gobierno juegan inequívocamente a favor de su continuidad. La ubicación exclusiva en el Presidente del Gobierno de la posibilidad de activar la Cuestión de Confianza convierte a ésta en un instrumento para restaurar la imagen de un gobierno debilitado o para fortalecer su legitimidad (esos fueron, en efecto, los casos de Suárez en 1980 y de González en 1990). Para evitar una crisis en el vacío, nunca se promoverá en caso de duda de su superación, optando preferentemente, en caso necesario, por la disolución, prerrogativa también exclusiva del Presidente. En el caso español la desconfianza no se presume, debe ser manifestada explícitamente y sólo a través de la figuras

constitucionalmente habilitadas, es decir el rechazo de la Cuestión de Confianza o la superación de la Moción de Censura. La dificultad objetiva de que prospere una Moción de Censura constructiva (cuyo raro uso, en 1980 y 1989, ha derivado en la presentación de un liderazgo y programa alternativos antes que en la propia exigencia de responsabilidad política), permiten que el gobierno pueda pervivir, aún encontrándose en minoría parlamentaria, si ninguna otra alternativa es capaz de convertir la «coalición negativa» en «positiva».

La confluencia de todos estos diseños institucionales permite que un candidato a Presidente supere la Investidura con relativa facilidad, y forme gobierno sin ni siquiera informar a la Cámara de su prevista composición (solo lo hizo González en 1982), así como que, una vez formado, quede fuertemente protegido frente a la eventual exigencia de responsabilidad ante el parlamento. Responsabilidad formal que, además, solo puede exigirse del gobierno en su conjunto y no de cada uno de sus miembros. En definitiva, los diversos mecanismos resultan altamente permisivos para los gobiernos minoritarios.

Así pues, el conjunto de nuestras variables institucionales permiten asegurar mayorías que apoyen parlamentariamente a gobiernos minoritarios (por los inconvenientes que supone para CiU y PNV formar parte de una mayoría si no forma parte de la misma también el otro partido, las que se han constituido siempre han sido, al menos inicialmente, mayorías superiores a las mínimamente vencedoras), en tanto que nunca hasta ahora se han formado gobiernos de coalición.

3. Gobierno minoritario 1993-1996

Los resultados de las elecciones de 1993 aportaron una serie de cambios en el plano electoral, en el parlamentario y en el político. En el primero de ellos pusieron fin a una etapa de amplio predominio de un mismo partido, y de endémica debilidad de la oposición, estrecharon de manera notable la distancia entre los dos primeros partidos, y alentaron con ello la competitividad haciendo plausible la hipótesis de una próxima alternancia. En el plano parlamentario, la pérdida de la mayoría ab-

soluta por parte del PSOE planteó la necesidad de alcanzar acuerdos con otros grupos que aseguraran la estabilidad parlamentaria del gobierno. En el plano político, ese doble cambio electoral y parlamentario, coincide con una crisis aguda que proyecta una debilidad de origen para la mayoría de gobierno.

La hipótesis plausible era que el estrechamiento del margen entre las dos fuerzas principales, la intensificación de la lucha por el espacio político disponible, la viabilidad de la alternancia, el desgaste acumulado por la minoría mayoritaria, y un horizonte problemático de crisis económica y de empleo, que auguraba la necesidad de tomar medidas escasamente populares y de dudosa rentabilidad política, suponían un fuerte incentivo para evitar asumir un compromiso intenso de apoyo a esa minoría, y por tanto un debilitamiento de las posibilidades de formar un gobierno de coalición, que era la opción más exigente en ese compromiso.

Teóricamente existían dos posibilidades de conformar una coalición que aseguraría una mayoría absoluta en el Congreso. Tanto la formada por PSOE e IU como la formada por PSOE y nacionalistas (bien sólo con CiU, y todavía más sumando PNV, Coalición Canaria, o ambos) cumplían esa condición. Tanto en un caso como en el otro se podrían conformar con socios situados contiguamente en el espectro ideológico, a uno y otro lado de la posición central ocupada por el PSOE. La coalición con IU resultaba ser, de acuerdo con diversos estudios demoscópicos, la preferida por el electorado socialista, parecía responder más al criterio de proximidad ideológica, y resultaba más coherente con el perfil de la campaña socialista que había reclamado para sí el voto de la izquierda.

Pero, como hemos apuntado, lo que resulta relevante para la constitución de coaliciones no son las coincidencias o discrepancias en las definiciones ideológicas genéricas, sino las que se producen respecto de proyectos y políticas concretas. Desde esta perspectiva, la proximidad real del PSOE era mayor respecto de los nacionalistas que de IU en asuntos clave como la ortodoxia en la orientación de la política económica, las medidas restrictivas para afrontar la crisis de empleo, las opciones en política internacional y de seguridad, o la posición relativa al proyecto europeo.

Por otra parte, tampoco la hipótesis de coalición con los nacionalistas, que aparecía como la más factible, carecía de inconvenientes para el PSOE. Proyectaba una imagen de derechización, complicaba la relación y la obtención de acuerdos con los interlocutores sociales, y condicionaba en gran medida la política autonómica. Aún así, tales problemas eran menos centrales que los anteriores y podían ser tratados de manera más pragmática. Se contaba, además, con que, en las legislaturas precedentes, las relaciones interpartidarias habían sido más fluidas con estos potenciales socios, con uno de los cuales mantenía el PSOE un gobierno de coalición en el País Vasco.

Partiendo, pues, de que era imprescindible alcanzar algún arreglo que garantizara la estabilidad parlamentaria del gobierno, y de que el mismo debía establecerse entre PSOE y nacionalistas, se planteaba ahora qué tipo de acuerdo era posible obtener. Es decir, si se formaba un gobierno de coalición u otro minoritario, y, en el segundo caso, si se apoyaba éste con un pacto de legislatura, un acuerdo programático, la suscripción de acuerdos formales o el compromiso de apoyos puntuales.

El horizonte de problemas para la legislatura al que hemos aludido, unido al deterioro y al agotamiento que ya acumulaban los socialistas, permitía pronosticar un desgaste más que previsible para el gobierno que se formase, y un coste correlativo para quienes completasen la mayoría, pero éste sería desigual según la fórmula a la que se prestaran para ello. El PSOE ofreció a los nacionalistas, en primer lugar, la entrada en el gobierno; después, la suscripción de un pacto de legislatura; por último la firma de acuerdos programáticos explícitos y públicos. Ninguna de tales opciones pudo prosperar. Estructuralmente, la variable autonómica dificulta la coalición, al introducir un espacio dimensional añadido (Warwick, 1994, 136). Por otra parte, no solo no se cuenta con hábitos coalicionales a nivel estatal —España es el único país europeo continental en el que ninguno de sus gobiernos ha sido formado por más de un partido (Reniu, 2001, 121)— sino que, además, la cultura política no es particularmente propicia a los arreglos interpartidarios, que se aceptan si es una necesidad in-

eludible y se valoran como un síntoma de inestabilidad.

Con aversión al riesgo (Wright y Goldberg, 1985, 704) los nacionalistas prefirieron no suscribir ningún acuerdo formal y mantener el margen de libertad más amplio posible. Simplemente proporcionaron a los socialistas la superación del trámite de la Investidura, con el tipo de argumentaciones a que hemos hecho antes referencia (apoyo a la estabilidad y a la gobernabilidad, respeto al electorado, aceptación por el candidato de líneas de política general, propuestas programáticas y compensaciones específicas). El apoyo parlamentario fue otorgado genéricamente, y considerado subsistente mientras no se retirase, pero sometido a la continua concreción y actualización; compatible con la existencia de desacuerdos, siempre que éstos no afectasen a los ejes fundamentales de la acción política, singularmente los referidos a las políticas económica y autonómica (DSCD, V. Leg. N.º 2, 8-7-1993).

La fórmula contenía uno de los niveles más débiles de compromiso. El desarrollo de la V Legislatura, enmarcada en un escenario de crisis política profunda, daría como resultado la retirada de ese apoyo parlamentario, dejando al gobierno en situación de minoría, manifestada expresamente en el rechazo a los presupuestos para 1996. Mostraría, por otra parte, la incapacidad de los mecanismos formales de responsabilidad política para dar salida parlamentaria a una crisis de apoyo en la Cámara, a la que se acabaría poniendo remedio a través del uso de la prerrogativa presidencial de la disolución. La inestabilidad del gobierno, en gran medida provocada por acontecimientos imprevistos en 1993 (lo que podría subrayar la utilidad analítica, al menos complementariamente, de los modelos estocásticos de finalización de los gobiernos, que reforzarían a la vez la prudencia en la asunción de compromisos, para permitirse rupturas estratégicas menos costosas) no afectó de manera especialmente negativa a los rendimientos objetivos de la gestión gubernamental, medidos en términos de recuperación económica y del empleo, reconstrucción del diálogo social, y actividad legislativa en diversos campos, singularmente el referido al impulso democrático (Guerrero, 2000).

4. Gobierno minoritario 1996-2000

En lo que respecta a la Legislatura que se inicia en 1996, los resultados electorales alejaron al PP de una mayoría suficiente, e incluso redujeron, tanto en votos como en escaños, la distancia existente entre el primer y el segundo partido. El PP se veía obligado a alcanzar acuerdos en una posición inicialmente débil, acentuada porque, a diferencia de 1993 en que los socialistas tenían disponibles dos opciones, ahora los populares solo podían contar con los nacionalistas, por lo que el acuerdo con éstos era imprescindible para gobernar.

Al igual que lo hizo el PSOE en 1993, el PP se mostró dispuesto a formar un gobierno de coalición, pero la mayoría de las dificultades genéricas seguían igualmente vigentes. De una parte, la posición crítica con el estado autonómico y la agresividad mostrada por el PP frente a CiU y PNV por su apoyo al PSOE entre 1993 y 1996. Los desencuentros históricos alentaban las disensiones dentro de los partidos sobre la opción a tomar y agudizaban las resistencias de las subculturas políticas respectivas a la coalición. De otra, la estructura permanentemente abierta e indiferenciada del estado autonómico que distanciaba a una fuerza con pretensión de cerrarlo (PP) de otras con pretensión de superarlo (PNV), o de «transformarlo» (CiU) en un Estado plurinacional (Matas, 1999, 14; Aguilera de Prat, 2001, 124-125). Finalmente, la competición entre los potenciales socios en arenas distintas y muy complejas: la política (el PNV coaligado con el PSE-PSOE, CiU carente de mayoría absoluta desde 1995 en Cataluña) y la electoral, en la que, en el ámbito territorial de los nacionalistas, operan subsistemas específicos con voto dual, que los propios partidos nacionalistas tratan de incentivar para asegurarse «ser fuertes y gobernar aquí» como vía de «ser fuertes allí» (Colomé, 1998, 289-290; Molas i Bartomeus, 1998, 4, 16; Molas y Bartomeus, 1999, 3, 15, 27, 28; Aguilera de Prat, 2001, 127).

Pero la coyuntura ofrecía también no pocas oportunidades. Frente a la trayectoria descendente, ocaso de ciclo, desgaste de sus líderes y agotamiento del proyecto del PSOE en el 93, intensa crisis económica y de empleo, agudo nivel de crispación política y eventual pro-

ximidad de la alternancia, ahora se iniciaba un nuevo ciclo político, en un clima de menor enfrentamiento, en plena expansión económica, y con una oposición hipotecada por largos años de gobierno y limitada para la erosión de los que proporcionarían ahora el apoyo, al haberlo obtenido ella misma en los años precedentes, como mostrarían con claridad los muy diferentes Debates de Investidura de 1993 y 1996 (DSCD, VI Leg. N.º. 2, 3-5-1996).

Aunque las negociaciones fueran difíciles y prolongadas, y suscitaban críticas, discrepancias y tensiones internas en los nacionalistas (Aguilera de Prat, 2001, 112), acabaron de la única manera lógica en que podían hacerlo. Frente al antecedente de 1993, los potenciales socios parlamentarios exigieron ahora unos compromisos públicos y precisos, que comprometieran al PP tanto como para justificar su apoyo. De ahí que el tipo de acuerdo, similar al anterior (apoyo parlamentario a un gobierno minoritario, y no un gobierno de coalición), asumiera también la fórmula de pacto de gobernabilidad (y no la de programa de gobierno o de pacto de legislatura), pero fuera más explícito y público que el de 1993. Se acercaba con mayor claridad a la figura de un gobierno con apoyo externo, al cumplirse la doble condición de que ese apoyo fuera objeto de una negociación previa a su formación, y que el mismo adquiriera la forma de un empeño explícito, comprensivo y no circunscrito temporalmente, con el objeto de asegurar la aprobación de las iniciativas políticas del ejecutivo y no solo su supervivencia (Strom, 1985a, 173).

El contenido de los acuerdos, que Aznar calificaría de investidura y gobernabilidad en el caso de CiU, de estabilidad institucional en el caso de Coalición Canaria, y sin fórmula definitiva para el del PNV, era más amplio y preciso que el de 1993, lo que vale decir que las concesiones aceptadas por el PP eran mayores, comportándose de nuevo los nacionalistas como partidos básicamente extractivos (inversiones, transferencias, financiación autonómica, adaptación del Concierto Vasco, regulaciones normativas como las del suelo, puertos, costas, determinados aspectos del INEM, etc) y exigentes respecto del simbolismo identitario (supresión de los gobernadores civiles, desactivación de la política lingüística del PP en Cataluña, desistimiento de

acordar la política antiterrorista con el PNV y aceptación mutua de la discrepancia, presencia autonómica en las instituciones europeas, apoyo a reformas estatutarias para definir a Canarias y Aragón como nacionalidades).

El gobierno minoritario de 1996, formado por la mayoría minoritaria parlamentaria mas reducida desde 1977, acabará siendo el único que ha agotado todo el mandato de la Legislatura. Los acuerdos se mantendrán durante la mayor parte de la misma, rompiéndose con el PNV tras el Pacto de Lizarra y alterando su sentido en gran medida con CiU tras las elecciones catalanas, a sólo meses del final del mandato. El PP asumirá como eje de su campaña del 2000 precisamente el ataque al PNV y el distanciamiento con CiU, solicitando un sostén suficiente para poder prescindir de un apoyo más soportado que deseado.

Glosario de siglas

BNG: Bloque Nacionalista Galego.
 CC: Coalición Canaria.
 CD: Coalición Democrática.
 CDS: Centro Democrático y Social.
 CHA: Chunta Aragonesista.
 CiU: Convergencia i Unió.
 EA: Euzko Alkartasuna.
 ERC: Esquerra Republicana de Catalunya.
 HB: Herri Batasuna.
 IU: Izquierda Unida.
 PA: Partido Andalucista.
 PAR: Partido Aragonés Regionalista.
 PNV: Partido Nacionalista Vasco.
 PP: Partido Popular.
 PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
 PSE-PSOE: Partido Socialista de Euzkadi-Partido Socialista Obrero Español.
 UCD: Unión de Centro Democrático.

Bibliografía

- AGUILERA DE PRAT, C. (2001): «Convergencia i Unió ante los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996». *Sistema*, N.º 165.
- AUSTEN-SMITH, D., y BANKS, J. (1990): «Stable Governments and the allocation of policy portfolios». *American Political Science Review (APSR)*, Vol. 84,3.
- AXELROD, R. (1986): *La evolución de la cooperación*. Madrid.
- BARAS, M., y BOTELLA, J. (1996): *El sistema electoral*. Madrid, Tecnos.
- BARON, D.P. (1998): «Comparative Dynamics of Parliamentary Governments». *APSR*, Vol. 92,3.
- BOTELLA, J. (1998): «El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación», en MONTABES, J. (ed): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid, CIS.
- BROWNE, E.; FRENDIUS, J.P., y GLEIBER, D.W. (1988): «Contending Models of Cabinet Stability». *APSR*, Vol. 82,3.
- BUDGE, I., y KEMAN, H. (1993): *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Nueva York, Oxford University Press.
- COLOMÉ, G. (1998): «Quince años de experiencia electoral autonómica: El caso de Cataluña», en MONTABES, J. (ed): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid, CIS.
- DE SWANN, A., y MOKKEN, R.J. (1980): «Testing coalition theories: the combined evidence» en LEWIN, L. y VEDUNG, E. (ed): *Politics as Rational Action. Essays in Public Choice and Policy Analysis*. Dordrecht, Reidel Publishing.
- DIERMEIER, D., y FEDDERSEN, T. (1998): «Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure». *APSR*, Vol. 92,3.
- DOWNS, A. (1965): *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper Collins.
- GUERRERO, E. (2000): *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*. Madrid, Tecnos.
- GUNTHER, R. (1989): «Electoral Laws, Party Systems, and Elites: The case of Spain». *APSR*, Vol. 83,3.
- GUNTHER, R.; SANI, G., y SHABAD, G. (1986): *Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System*. Berkeley, University of California Press.
- HUBER, J.D. (1998): «How Does Cabinet Instability Affect Political Performance?. Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies». *APSR*, Vol 92,3.

- LAGO PEÑAS, I., y LAGO PEÑAS, S. (2000): «El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos "mecánico" y "psicológico"». *Revista de Estudios Políticos (REP)*, N.º 107.
- LAKATOS, I. (1998): *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid, Alianza.
- LAVER, M., y SHEPSLE, K. (1990): «Coalitions and Cabinet Government». *APSR*, Vol. 84,3.
- LIJPHART, A. (1987): *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona, Ariel.
- LIJPHART, A. (1990): «The political consequences of electoral laws». *APSR*, Vol. 84,2.
- MATAS, J. (1999): «Majorities, oposició i coalicions». Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).
- MOLAS, I., y BARTOMEUS, O. (1998): «Estructura de la competencia política a Catalunya». Barcelona, ICPS.
- MOLAS, I., y BARTOMEUS, O. (1999): *Els espais de frontera entre els electorats. Estructura de la competència política a Catalunya (II)*. Barcelona, ICPS.
- MONTERO, J.R. (1998a): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en MONTABES, J. (ed): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid, CIS.
- MONTERO, J.R. (1988b): «Stabilising the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain». *West European Politics*, Vol. 21, 4.
- PRIDHAM, G. (1987): «Coalition behaviour and party systems in Western Europe: a comparative approach». *Parliamentary Affairs*, Vol. 40,3.
- RAE, D. (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.
- RAMÍREZ, V.; PÉREZ GÓMEZ, R., y MÁRQUEZ, M.L. (1998): «Proporcionalidad y bonificación al partido vencedor», en MONTABES, J. (ed): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid, CIS.
- RENIU I VILLAMALA, J.M (2001): «¿Merece la pena coaligarse?. La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996». *Revista Española de Ciencia Política*, N.º 5.
- RIKER, W. (1962): *A Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.
- ROSE, R., y MACKIE, T. (1982): «Stare al Governo: Vantaggio o Svantaggio?». *Rivista Italiana di Scienza Politica (RISP)*, a. XII, N.º 1.
- SANTAMARÍA, J. (1993): *Política de coaliciones*. El País, 8-7-1993.
- SANTAMARÍA, J. (1996): «El debate sobre las listas electorales», en PORRAS, A. (ed): *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.
- STROM, K. (1985a): «Governi di minoranza e democrazie parlamentari». *RISP*, XV,2.
- STROM, K. (1985b): «Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies». *APSR*, Vol. 79,3.
- STROM, K. (1988): «Contending models of Cabinet Stability». *APSR*, Vol. 82,3.
- TAYLOR, M., y HERMAN, V.M. (1971): «Party Systems and Government Stability». *APSR*, Vol. LXV, 1.
- VALLÉS, J.M. (1998): «El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones», en MONTABES, J. (ed): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid, CIS.
- VALLÉS, J.M., y BOSCH, A. (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, Ariel.
- VAN ROOZENDAL, P. (1997): «Government survival in Western multi-party democracies. The effect of credible exit threats via dominance». *European Journal of Political Research*, N.º 32.
- WARWICK, P. (1994): *Government survival in parliamentary democracies*. Nueva York, Cambridge University Press.
- VON BEYME, K. (1982): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, Alianza.
- WRIGHT, J., y GOLDBERG, A. (1985): «Risk and Uncertainty as Factors in the Durability of Political Coalitions». *APSR*, Vol. 79,3.