Cinc preguntes clau en la formació d'un Govern de coalició

JOSEP MARIA RENIU
jreniu@ub.edu

Governar és, essencialment, pactar. Tot i que en el context estatal espanyol la dinàmica política des de la recuperació de la democràcia s'ha desenvolupat sobre la base d'un bipartidisme *de facto* inicialment protagonitzat entre la UCD i el PSOE o posteriorment entre el PSOE i el PP, el cert és que la conjunció de parlamentarisme i multipartidisme genera la necessitat d'arribar a acords per a la conformació de majories de Govern. Algú podria estranyar-se de la contundència d'aquesta afirmació, en especial aquells que critiquen la formació de governs de coalició per creure que aquestes solucions neixen dèbils. S'ha dit que l'absència de majories parlamentàries sòlides, fent equivaldre majoria absoluta a fortalesa, suposa endinsar-se en un terreny d'inestabilitat política i de xantatge permanent. Res més allunyat de la realitat. Permeteu-me d'aproximar-nos a aquesta realitat a partir de la resposta a cinc preguntes que condensen les claus per a la formació d'un Govern de coalició.

1. PER QUÈ?

Una resposta ràpida –i també inútil– seria intentar limitar tota motivació a una qüestió de simple aritmètica parlamentària. És a dir, la formació d'un Govern de coalició només estaria condicionada pel fet de no haver assolit la majoria absoluta dels escons en joc. Gran error. La construcció d'acords polítics –es manifestin o no en la forma d'un Govern de coalició– permeten fer evidents amb més força els valors democràtics i contribueixen al desenvolupament d'una actuació política més clarament vinculada als valors suara esmentats. És a dir, per una banda la necessitat de crear majories parlamentàries sòlides situa al parlament en el centre de l'activitat política i atorga una importància central al diàleg polític, que per tant genera el necessari coprotagonisme de les forces polítiques minoritàries. Per l'altra banda, la negociació per a la formació de governs de coalició posa de relleu i obliga a realitzar una definició d'objectius polítics per part dels partits que facin compatible l'expressió dels valors democràtics amb la lògica voluntat d'influir en l'acció de Govern. Efectivament, governar en coalició i compartir les responsabilitats de Govern amb d'altres forces polítiques significa ampliar la base social de l'executiu i fer una aposta decidida pel pluralisme polític. Implica a més que aquelles societats governades per coalicions tendeixen a obtenir més explicacions sobre l'acció de Govern, perceben una sensibilitat del Govern més elevada cap a les seves reivindicacions, s'interessen més per la política i gaudeixen d'una millor salut democràtica. Governar en coalició permet, des del nostre punt de vista, fer més i millor pedagogia democràtica.

Una vegada fixada la posició de fons sobre la *lògica* dels governs de coalició, és pertinent preguntar-se sobre un "què" doble: d'una banda què hagi de formar-se i de l'altra, què es pretén portar a terme.

2. QUÈ?

Podria pensar-se que només hauríem de considerar la formació d'un Govern de coalició *stricto sensu*, és a dir: un Govern amb membres que pertanyen a dos o més partits, en contraposició als governs unipartidistes. Si acceptéssim aquesta simplificació deixaríem fora un ric i variat univers de casos en què els actors opten conscientment per altres fórmules de cooperació política, essent la més significativa arribar a un acord parlamentari dirigit a garantir la formació d'un Govern unipartidista. Doncs bé, aquest és el contingut del que hem anomenat les *dinàmiques coalicionals* (Reniu, 2002 i 2013). És a dir, els partits poden amb tota racionalitat optar per un "què" diferent: garantir la formació i supervivència d'un Govern sense haver d'entra a formar-ne part. El quadre mostra, precisament, les diferents tipologies de solucions a aquestes dinàmiques coalicionals, i se'n destaca precisament que el 88% dels governs autonòmics actuals a Espanya (15, i gairebé dues terceres parts de tots els formats des de 1980, 149) responen a aquesta caracterització. La clau explicativa es troba en allò que Kaare Strom va anomenar el *diferencial d'influència política* (Strom, 1990): en aquelles situacions minoritàries en què per diferents raons els partits avaluen que obtindran més utilitat per a l'obtenció dels seus objectius mantenint-se fora →

JORDI PLAY

PACTES. A la imatge de la dreta,el primer tripartit, acordaren formar govern amb participació dels seus grups, Joan Saura, Pasqual Maragall i Josep Lluís Carod-Rovira. Baix, David Cameron i NIck Clegg.

→ d'un eventual Govern de coalició abans que formant-ne part, preferiran romandre a l'oposició.

Això implica no sols discutir quins objectius persegueix cada partit (càrrecs, polítiques públiques, vots o cohesió interna) i que a més no necessàriament han de ser coincidents entre els potencials socis (Müller i Strom, 1999; Reniu i Bergman, 2003). Aquests objectius es persegueixen de manera simultània i cada partit en prioritza l'obtenció de manera diferent, fixant-ne uns com a objectius primaris o essencials i la resta com a instrumentals, per a ésser emprats en les negociacions. I en el cas de contextos multinivell s'hi ha d'afegir la diferent ponderació d'objectius segons l'arena política en què s'estigui negociant, amb la qual cosa la complexitat de la presa de decisions creix inevitablement.

Així en un context parlamentari en què cap partit obté la majoria absoluta dels escons es creen també espais de cooperació interpartidista amb altres formacions polítiques sense que aquestes hagin d'assumir la corresponsabilització de tota l'acció de Govern i, per tant, poden negociar un intercanvi fonamentat en la prestació de suport parlamentari a canvi de determinades decisions polítiques i/o altres contrapartides. O en altres paraules, aquesta situació obliga els partits a enfrontar-se al repte de construir acords sota pena de no poder garantir la investidura del seu líder o, en el millor dels casos, a iniciar una legislatura amb un grau d'inestabilitat política considerable.

2. QUÈ? (bis)

La segona accepció correspon del tot al contingut de la negociació. És a dir, del que es tracta en aquest moment és d'entomar la negociació discutint els continguts programàtics, polítics, que hauran de portar-se a la pràctica un cop s'hagi constituït el nou executiu. Això suposa assumir que la negociació és preferible que –si es vol amb èxit– segueixi la seqüència de delimitar el contingut, fixar el procediment, delimitar els *tempi* i, en darrer lloc, procedir a la distribució de les responsabilitats entre els socis. Aquesta tasca d'identificar aquells aspectes dels respectius programes electorals que presenten més similituds (i també les diferències més rellevants) permetrà de concretar el futur programa de Govern que s'haurà de presentar en el debat d'investidura i que orientarà l'acció de l'executiu. Però no es tracta únicament d'arribar a fixar els acords... sinó que el més rellevant i complicat és que en aquesta primera fase s'identifiquin clarament i nítida els temes potencialment conflictius entre els socis. És a dir, gairebé podria dir-se que abans que trobar els punts programàtics de confluència entre els futurs socis s'haurien d'identificar els dissensos. Del nivell de perícia que els equips negociadors tinguin en aquesta

Tipologia dels governs autonòmics espanyols

1980-2015

234 Governs	Unipartidistes majoritaris	Unipartidistes minoritaris	Coalició majoritària	Coalició minoritària	Coalició sobredimensionada
Actuals	**3** (15,8%)	**11** (57,9%)	**2** (10,5%)	**3** (15,8%)	**0** (0%)
Històric	**85** (36,3%)	**53** (22,6%)	**56** (23,9%)	**37** (15,8%)	**3** (1,3%)
		15 (88,2%)		**149** (63,6%)	

Font: Observatori dels Governs de Coalició: http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm. [Consulta 04/12/2015]

etapa dependrà en bona mesura l'èxit de tota la negociació atès que suposarà dibuixar els àmbits en què els socis tenen posicions de partida distants i fins i tot antagòniques. Acordar el dissens és, així, el principal objectiu programàtic en tant que evitarà l'aparició de tensions i/o crisis internes que afectin l'estabilitat del futur executiu.

3. COM?

Havent identificat l'objectiu final (el poder compartit) així com les polítiques a desenvolupar (i les que es deixaran de banda per tal d'evitar conflictes) cal establir uns protocols de funcionament per garantir la implementació dels acords. Es tracta per tant de fixar unes pautes de comportament intern en el si de la coalició que hauran de cobrir els àmbits en què es poden generar incerteses i, fins i tot, crisis internes. No només ens referim a l'aspecte comunicatiu –que tot executiu sigui o no de coalició sol lamentar en algun moment– sinó que han de tenir-se molt presents aquells espais interns en què es debatrà el dia a dia de la coalició. Entre d'altres, en aquest sentit s'ha d'exigir als membres del Govern que observin protocols clarament pautats per a la comunicació de les decisions polítiques; cal que es dissenyin criteris per gestionar les possibles crisis de Govern; cal crear òrgans plurals de coordinació de l'acció de Govern; cal aclarir al màxim possible les relacions entre l'executiu i els grups parlamentaris que li fan costat; cal evitar una inflació de departaments i de càrrecs polítics en l'àmbit del *sottogoverno* (els nivells de designació política de les administracions públiques, més enllà dels titulars dels ministeris o conselleries, i que sovint són terreny propici per a la inflació injustificada de càrrecs de lliure designació política), i cal fer compatible l'impuls d'una acció de Govern compartit amb la necessària identitat partidista dels socis de la coalició (Matas, 2015).

4. QUAN?

Arribats a aquest punt és quasi senzill fixar la periodificació de l'acció de Govern. És a dir, una vegada acordades les línies mestres i les polítiques concretes del programa de Govern que justifiquen la formació del Govern, és necessari fixar-ne el cronograma de l'execució. En altres paraules, cal dissenyar mecanismes per a l'impuls ordinari de l'acció de Govern que distribueixi les iniciatives legislatives durant la legislatura que s'inicia. No és necessari recordar aquí que no tot es pot fer al mateix temps, per la qual cosa en la negociació també s'haurà d'establir una priorització de les mesures a desenvolupar, tenint en compte no només el seu contingut material o formal sinó també l'impacte que aquestes iniciatives tindran o es pretén que tinguin. En resum, una norma no escrita de la gestió pública apunta que aquelles mesures amb un potencial desestabilitzador (o impopular) més elevat s'implementin a l'inici de la legislatura, atès que això haurà de permetre que els partits en el Govern puguin amortitzar amb temps les crítiques i/o oposicions de la ciutadania. →

GOVERN DE COALICIÓ. El president de la Generalitat Valenciana Ximo Puig i la vice-presidenta i portaveu del Govern Mónica Oltra.

EFE

LA CONSTRUCCIÓ D'ACORDS PERMET FER EVIDENTS AMB MÉS FORÇA ELS VALORS DEMOCRÀTICS

→ **5. QUI?**

Si la negociació dels diferents aspectes ha reeixit, queda només per perfilar qui es farà càrrec de liderar cada departament encarregat de l'execució de les polítiques acordades. Tot i que en algunes concepcions polítiques es creu que aquest aspecte hauria de ser el primer a aclarir-se, el cert és que des del nostre punt de vista suposa alguna cosa semblant a la "teulada" de l'edifici en construcció. Mireu-vos-ho d'aquesta manera: iniciar la negociació coalicional focalitzant els esforços en el repartiment de càrrecs sense entrar en el debat dels continguts ens portaria –fàcilment– a discussions *ad personam* que gairebé amb tota seguretat bloquejarien indefinidament –i amb un alt cost polític– la negociació. És preferible, per tant, delimitar els continguts del programa de Govern que, òbviament, presentaran posteriorment elements de proximitat a cada soci de la coalició, amb la qual cosa al final la determinació de l'assumpció de les responsabilitats executives serà un procés revestit fins d'una certa lògica procedimental. En aquest procés no només és rellevant el criteri quantitatiu del repartiment (quantes carteres ministerials obtenir) sinó que s'ha de completar obligatòriament amb un criteri qualitatiu (quines carteres liderar). La pràctica habitual seguint aquests patrons de negociació no sols permet que la distribució tendeixi a la proporcionalitat respecte de la força de cada soci (el criteri de proporcionalitat de Gamson) sinó que, a més, les carteres obtingudes siguin properes a les principals posicions polítiques que cada soci defèn i haurà negociat en las fases anteriors.

En fi, com pot veure's la negociació d'un Govern de coalició exigeix dels socis no sols explicitar la voluntat de compartir el poder amb el fi de formar part de l'executiu. Exigeix demostrar una especial habilitat negociadora, l'assumpció conscient que la corresponsabilització de l'acció de Govern haurà de generar més i millors resultats en la gestió de la *res publica* i que, a fi de comptes, es fonamentarà en la voluntat de fer efectiu el Govern a través de la millor eina que tenim, el pacte. •

Cap d'estudis de Ciències Polítiques de la UB
i membre del Consell Assessor per a la Transició Nacional