



A FONDO

# Las pautas de funcionamiento del gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos

En particular su estrategia de comunicación política



JOAN RIDAO

@JoanRidao

Profesor Titular de Derecho Constitucional

## LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN ESPAÑA Y EL ESTUDIO DEL FENÓMENO COALICIONAL

Todos los partidos políticos aspiran a gobernar en solitario. Pero lo cierto es que, en democracia, en todo el mundo, los gobiernos de coalición son mucho más probables como demuestran los datos científicos. En España, con la llamativa excepción hasta ahora de los gobiernos estatales, los gobiernos de coalición han sido una realidad incontestable desde la restauración democrática, tanto en la arena autonómica como local.

Uno de los objetivos centrales de los estudios de este fenómeno en los diferentes niveles político-territoriales es el análisis de las estrategias desarrolladas por los partidos políticos durante los procesos de negociación. Pero, junto al reparto del poder político, como ha puesto

de relieve recientemente el profesor Jordi Matas, también se examina el balance de su ejecutoria durante la legislatura, su grado de longevidad, y sobre todo las herramientas previstas para garantizar la supervivencia político-parlamentaria del gobierno, señaladamente los protocolos o acuerdos de funcionamiento del gobierno plural, incluida su estrategia comunicativa.

## OBSERVATORIO DE LOS GOBIERNOS DECOALICIÓN EN ESPAÑA (OGC) - CCAA (1980-2017)

235 GOBIERNOS	Actualmente	Histórico
GOBIERNOS UNIPARTIDISTAS MAYORITARIOS	3 (18,7 %)	85 (36,2 %)
GOBIERNOS UNIPARTIDISTAS MINORITARIOS	9 (56,2 %)	53 (22,5 %)
GOBIERNOS DE COALICIÓN MAYORITARIOS	2 (12,5 %)	55 (23,4 %)
GOBIERNOS DE COALICIÓN MINORITARIOS	4 (25,0 %)	39 (16,6 %)
GOBIERNOS DE COALICIÓN SOBREDIMENSIONADOS	0 (0 %)	3 (1,3 %)

Fuente: Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España. Universitat de Barcelona

Uno de los objetivos centrales de los estudios de este fenómeno en los diferentes niveles político-territoriales es el análisis de las estrategias desarrolladas por los partidos políticos durante los procesos de negociación. Pero, junto al reparto del poder político, como ha puesto de relieve recientemente el ►



**PSOE**



profesor Jordi Matas<sup>1</sup>, también se examina el balance de su ejecutoria durante la legislatura, su grado de longevidad, y sobre todo las herramientas previstas para garantizar la supervivencia político-parlamentaria del gobierno, señaladamente los protocolos o acuerdos de funcionamiento del gobierno plural, incluida su estrategia comunicativa.



Transitando así desde un ignoto “gobierno de cooperación” [...] hacia un gobierno de coalición explícito, el primero desde el franquismo

#### **EL PACTO PSOE-UNIDAS PODEMOS**

Inmediatamente después de conocerse los resultados de las pasadas elecciones generales, el candidato del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a la presidencia del Gobierno, Pedro Sánchez, se apresuró a anunciar la intención de formar un gobierno de coalición con Unidas Podemos (UP). Así, después del renovado desafío a las urnas —un tanto temerario, vistos los resultados—, el líder socialista aparcó sus recelos hacia la formación morada e incluso sus insólitas reservas hacia la lógica de funcionamiento del pluralismo político en los sistemas parlamentarios, optando por una senda muy europea, esto es, la de experimentar un gobierno de coalición, transitando así desde un ignoto “gobierno de cooperación”, fundado en el mero reparto de cargos a cambio de apoyo parlamentario, hacia un gobierno de coalición explícito, el primero desde el franquismo. ▶

<sup>1</sup> En una trilogía de apuntes sobre la coalición PSOE-UP (vid. <https://www.larepublica.cat/opinio/el-govern-de-coalicio-psoe-podemos-i-la-districcio-de-carteres/>)



Aunque todavía es prematuro para extraer conclusiones definitivas, podemos avanzar que el acuerdo coalicional objeto de nuestro análisis, a grandes rasgos, ha seguido el canon o las pautas que la doctrina y la mejor praxis recomiendan para consolidar un buen pacto de gobierno compartido. Con todo, habrá que estar atentos al desarrollo del mismo, lo que, sin duda, contribuirá a modelar no solo la percepción de la acción de gobierno, sino también el rol mismo del resto de partidos políticos, de la actividad de las Cortes y, sobre todo, de la propia cultura política española.



**No obstante, salta a la vista que ese reparto ha comportado una artificiosa inflación del número de carteras**

### LA DISTRIBUCIÓN INTERNA DEL PODER POLÍTICO

Claro está que no todo han sido aciertos en el acuerdo. Uno de los elementos más deficientes ha sido la distribución del poder (*office seeking*), sobre todo de las vicepresidencias y ministerios. En el plano cuantitativo podría decirse que la asignación de esas relevantes parcelas ha seguido la llamada “Ley de Gamson”, es decir, se ha tomado como referencia el porcentaje de escaños de cada formación coaligada. Como el PSOE aporta el 77 % de los escaños —con 120 diputados— y UP el 23 % restante —con 35 diputados—, ésta ha sido, con la máxima fidelidad posible, la cuota utilizada en la distribución de

las vicepresidencias (75 % para el PSOE —tres— y el 25 % para Podemos —una—), y de los ministerios (78 % para el PSOE —catorce— y el 22 % para UP —cuatro—). Y, si contabilizamos las vicepresidencias como ministerios, la cuota se ajusta perfectamente: 77 % para el PSOE —17— y el 23 % para Podemos —cinco—. No obstante, salta a la vista que ese reparto ha comportado una artificiosa inflación del número de carteras, consecuencia del natural y pernicioso afán de los partidos coaligados de controlar los ámbitos más relevantes del poder con personas de su confianza, al margen de criterios de racionalidad administrativa.

Desde el punto de vista cualitativo, la asignación de vicepresidencias y ministerios reproduce los clichés de aquellas tempranas coaliciones basadas en el recelo interpartidario: hay un control por parte del partido alfa (el PSOE, que además es el más ducho en la tarea gubernamental) de aquellas vicepresidencias y ministerios más destacados (Economía, Hacienda, Asuntos Exteriores, Defensa o Interior); mientras que UP ostenta ministerios de perfil modesto (con la excepción, quizás, del de Trabajo), e incluso subordinados a los dirigidos por los socialistas (v.gr. la dirección general de Consumo elevada a rango ministerial, en manos del líder de IU, Alberto Garzón). Esto último demuestra que la valoración del peso específico de las carteras no puede hacerse atendiendo exclusivamente a criterios objetivos como el impacto social de las políticas impulsadas por cada área gubernamental sino también en función de otros factores subjetivos como los liderazgos, la ideología o el contexto político.

Finalmente, hay otro aspecto de la distribución del poder todavía por concretar, y que es mucho menos goloso excepto para ávidos y diarios lectores del BOE: los altos cargos y los cargos de confianza política en forma de personal eventual, pero también de altos funcionarios “asimilados” en la práctica a altos cargos. Por lo pronto, de los datos de que disponemos ya se pueden extraer tres conclusiones: la primera, que el criterio de distribución del *sottogoverno* será básicamente vertical (nunca transversal), es decir, que las personas que ocuparán estos cargos serán de la confianza del partido que dirige el ministerio. En segundo término, que todo apunta que va a incrementarse el número de cargos de confianza de forma exponencial —e innecesaria—. Finalmente, que, en el diseño de la estructura de altos cargos —puesto que el del personal eventual es más lento—, UP sale mal parada, pues el 85 % de las secretarías de estado estarán controladas por el PSOE y solo el 15 % por los *podeimitas*.

### LAS PAUTAS DE FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA COALICIÓN

Ya se ha dicho que la estabilidad de todo gobierno de coalición no solo depende de un buen análisis de los elementos que condicionan el escenario negociador, ni de velar por la consecución de los objetivos programáticos de cada uno de los socios o del reparto proporcional de responsabilidades, sino también de que se establezcan unas adecuadas pautas de funcionamiento interno. Es esencial, pues, la disciplina entre todos los actores implicados. Es vital que la estrategia no sea la improvisación, aunque luego el día a día vaya ▶



▼  
ajustando tácticamente las cosas. Es preciso, igualmente, conciliar el pluralismo (los partidos naturalmente volverán a competir en el futuro) con la homogeneidad del mensaje, evitando la polifonía y las discrepancias feroces en público.

Es por esto por lo que los socios del autodenominado Gobierno Progresista han redactado un acuerdo, ni que sea sucinto, llamado “Protocolo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del acuerdo del Gobierno progresista de coalición PSOE y Unidas Podemos”. Las cinco páginas de este documento contienen una veintena de puntos, que los partidos se comprometen a respetar, agrupados en varios apartados: unos principios básicos de funcionamiento de la coalición, la creación de una comisión de seguimiento del acuerdo y otra de seguimiento parlamentario, una estrategia de comunicación conjunta, y un procedimiento para la resolución de discrepancias. Se trata, sin duda, de un acuerdo inspirado muy de cerca por los protocolos formalizados en su día por el gobierno tripartito catalán PSC-ERC i ICV (2003-2010).

En el apartado sobre los principios básicos de funcionamiento solo se hace una sumaria y genérica referencia a la lealtad, la cooperación, la corresponsabilidad y la estabilidad, así como al deber de acatar la Constitución y mantener la discreción sobre los acuerdos tomados. Nada se dice sobre los mecanismos de impulso (o planes institucionalizados) de la acción de gobierno. Por el contrario, la responsabilidad colegiada de los partidos hubiera exigido que todos ellos conocieran el iter decisional (desde el origen hasta su aplicación), al menos de las políticas

más importantes a impulsar. Y si se trata de políticas que pueden generar conflicto, no solo prever mecanismos de información mutua sino también de coparticipación en la planificación y en la ejecución.

“ Es preciso conciliar el pluralismo con la homogeneidad del mensaje, evitando la polifonía y las discrepancias feroces en público

En este contexto la creación de un órgano de seguimiento de la coalición es decisiva. Debe tener, como reza el documento, el fin de “coordinar los socios y revisar el funcionamiento de la coalición y el cumplimiento de los objetivos propuestos”. Pues, en efecto, los gobiernos de coalición necesitan un escrutinio permanente de su funcionamiento para corregir disfunciones, gestionar los conflictos internos y preservar el consenso y la cohesión a ultranza. Esta comisión de seguimiento, de naturaleza política, debe ser paritaria entre los partidos coaligados, supradepartamental, reducida, ejecutiva, ágil, permanente y pública. También es deseable disponer de un órgano de coordinación interdepartamental más técnico y de carácter horizontal, con funciones básicamente procedimentales, concebido para potenciar el pluralismo, la transparencia, el control y la armonía interna, aunque en este caso no se ha previsto.

También es básica, como prevé con detalle el documento, la coordinación

entre el gobierno y los grupos parlamentarios de los partidos coaligados. Sin duda, en los sistemas parlamentarios es muy importante encontrar un equilibrio entre la autonomía de funcionamiento de los grupos parlamentarios de los partidos de gobierno y una acción mancomunada de los mismos, con objeto de apuntalar la acción del Ejecutivo. Hay que regular la acción institucional de los grupos parlamentarios en las actividades legislativa y de control e impulso al Gobierno, así como planificar la unidad de acción para contrarrestar las iniciativas parlamentarias de la oposición.

## LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Pedro Sánchez ha demostrado tener siete vidas en política. Pero esta gran capacidad de supervivencia, se ha basado, además de en una indudable audacia, en una notable capacidad de adaptar su discurso en función de la coyuntura, a tal punto, que ha suscitado las suspicacias de su propio partido y de parte del electorado. El tacticismo de Sánchez (que en su última etapa ha exhibido más política que imagen, por cierto) se ve compensado por la coherencia de planteamientos (y la carga ideológica de los mismos) de su socio Pablo Iglesias, buen orador, aunque excesivamente vehemente y expuesto a los medios. El principal desafío de ambos es de estilo, pero sobre todo colmar las altas expectativas generadas. La debilidad parlamentaria no les va a permitir tener una agenda muy prolija y deberá alcanzar permanentemente acuerdos con los apoyos de la investidura, empezando por los próximos presupuestos. ▶



El relato de todo gobierno se crea comunicando bien ante la opinión pública y en contacto con los creadores de opinión. Pues bien, todos los estudios revelan que la comunicación política de los gobiernos de coalición acostumbra a ser más robusta y mejor trabada que en los gobiernos monocolor, porque es fruto precisamente del consenso interpartidista. También acostumbra a evitar la extrema polarización y la crispación porque centra el mensaje. El *storytelling* de un Gobierno corresponde a sus propios actores, que, a partir de los programas electorales, a veces bastante heterogéneos, el Gobierno elabora su propio Plan de Gobierno y determina la temporalidad de las políticas.

“ Los gobiernos de coalición necesitan un escrutinio permanente de su funcionamiento para corregir disfunciones, gestionar los conflictos internos y preservar el consenso y la cohesión a ultranza

Los mejores modelos son los que protocolizan previamente el funcionamiento del aparato comunicativo interno y el rol de los partidos y los grupos parlamentarios. Claro está que no todas las coaliciones son iguales: no es igual un gobierno de coalición preelectoral que otro forjado tras las elecciones. Las



coaliciones desequilibradas —la del PSOE-UP lo es— también presentan sus singularidades: por ejemplo, en los gobiernos de *Convergència i Unió* (CiU) no se cuestionaba la hegemonía de CDC en el aparato comunicativo y *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC) aireaba sus discrepancias externamente. Algo similar ocurrió en las relaciones Partido Nacionalista Vasco (PNV)-Partido Socialista de Euskadi (PSE). A su vez, el tripartito catalán adoleció comunicativamente de las pugnas entre los dos primeros y consiguientemente de la dualización de estructuras y la desconfianza entre departamentos. La rotatoriedad del portavoz dotaba al Gobierno de una imagen plural, pero distorsionaba el mensaje con un exceso de polifonía.

Los partidos deben mantener necesariamente una esfera de protagonismo. E incluso pueden discrepar de forma acordada con el Ejecutivo. No obstante, su principal papel es el de altavoz de las políticas del Ejecutivo: a través de la labor divulgativa de sus distintas estructuras se forja la opinión sobre la política desarrollada por el Gobierno. En ese sentido, uno de

los máximos aciertos del acuerdo coalicional ha sido la previsión de una estrategia de comunicación coordinada y compartida. No obstante, el protocolo deja esta cuestión en manos de la comisión de seguimiento y de la Secretaría de Estado de Comunicación, en lugar de un órgano o gabinete de comunicación que, si bien podría depender de la presidencia del gobierno, debería estar formado necesariamente por personas vinculadas a los dos partidos de la coalición.

En otras palabras, la preparación de la comunicación oficial del gobierno y la armonización de la comunicación de los diversos ministerios no se puede librar a un solo partido en un gobierno de coalición, porque deben respetarse y satisfacerse las diversas sensibilidades ideológicas en juego. Se trata, sin duda, de una comunicación más difícil: equivocarse puede dañar la percepción social de la coherencia gubernamental y afectar negativamente las relaciones entre los partidos de gobierno. Y acertar, como se ha dicho en otro momento, contribuye a fortalecer la cohesión y la estabilidad del gobierno. ✘