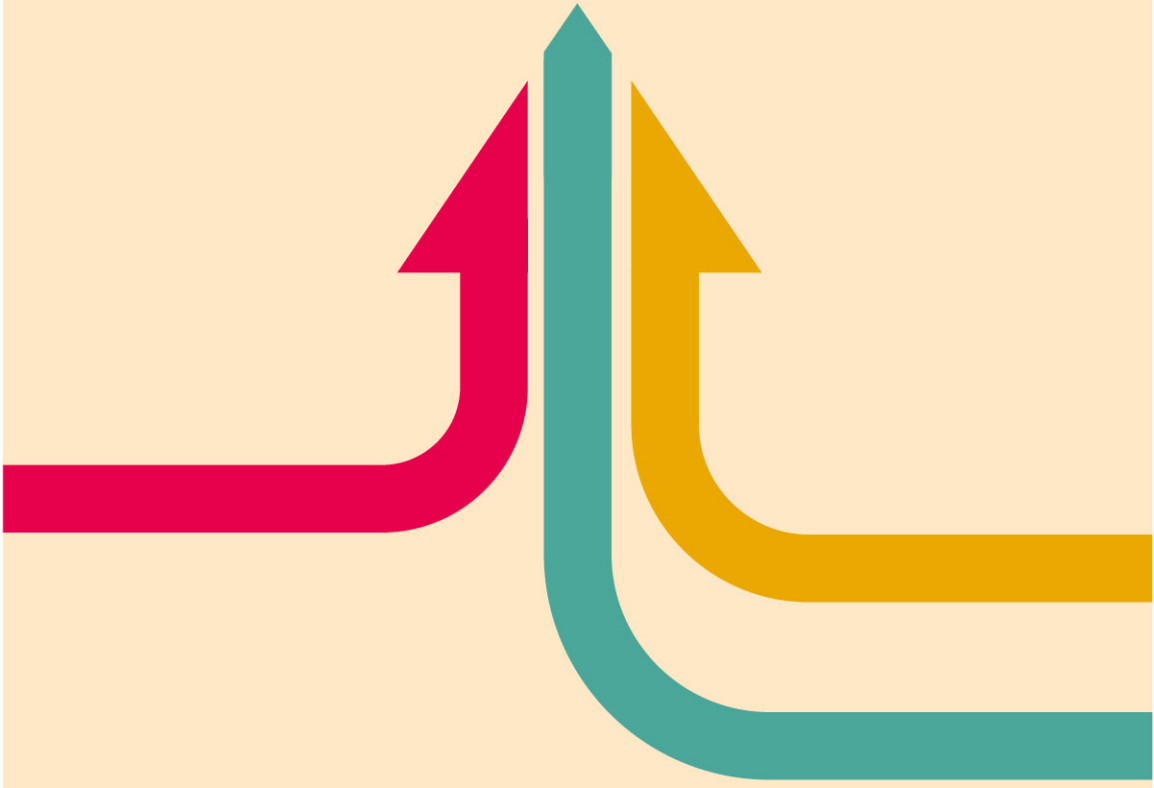
# GUIA PER FORMAR UN GOVERN DE COALICIÓ

Jordi Matas Dalmases



UBe

Biblioteca Universitària

# **GUIA** PER FORMAR UN **GOVERN DE COALICIÓ**

© Edicions de la Universitat de Barcelona
Adolf Florensa, s/n
08028 Barcelona
Tel.: 934 035 430
www.edicions.ub.edu
comercial.edicions@ub.edu

Aquest document està subjecte a la llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada de Creative Commons, el text de la qual està disponible a: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

# **GUIA** PER FORMAR UN **GOVERN DE COALICIÓ**

**Jordi Matas Dalmases**

# índex

Introducció ..... 8
Definició de govern de coalició ..... 11

**fase 1**
Factors que condicionen la formació dels governs de coalició ..... 15
1. Marc jurídic i institucional ..... 17
2. Sistema electoral i sistema de partits ..... 22
3. Partits polítics i ideologia ..... 26
4. Història, cultura política, factors externs i relacions personals ..... 32

**fase 2**
Objectius de la negociació ..... 39
1. Objectius a curt i mitjà termini ..... 40
2. Tipus de governs de coalició ..... 43

## fase 3


Distribució del poder i pautes de funcionament intern ..... 49

1. Criteris de distribució del poder polític ..... 50
   - 1.1 Distribució quantitativa del nombre de departaments ..... 50
   - 1.2 Distribució qualitativa dels àmbits sectorials del govern ..... 52
   - 1.3 Distribució del pressupost ..... 54
   - 1.4 Distribució dels càrrecs de designació política de l'Administració ..... 55

2. Pautes de funcionament intern ..... 58
   - 2.1 Elaborar un programa de govern consensuat ..... 58
   - 2.2 Fixar procediments d'impuls de l'acció de govern ..... 61
   - 2.3 Crear òrgans estratègics per al bon funcionament de la coalició ..... 64
   - 2.4 Ordenar un pla de comunicació ..... 67
   - 2.5 Formalitzar l'acció dels grups parlamentaris ..... 71

Bibliografia ..... 74

# Introducció*

Governar democràticament, tant a escala municipal com estatal, implica que els que arriben legítimament al poder polític tinguin un comportament, generin unes actituds i transmetin uns valors profundament democràtics. Els governs de coalició tendeixen a enfortir aquests comportaments, aquestes actituds i aquests valors, de manera que constitueixen la forma de govern que millor permet aflorar l'essència més genuïna de la democràcia.

Compartir responsabilitats de govern amb altres formacions polítiques vol dir apostar pel pluralisme polític, i de retruc ampliar la base social del govern, ser més sensible a les demandes socials, augmentar la comunicació entre governants i governats, generar més interès social per la política i crear el pòsit d'una cultura del diàleg, de la confiança, de la tolerància i del pacte. Els governs de coalició acosten més el poder executiu al legislatiu, donen més protagonisme al Parlament i al ple municipal, enriqueixen el debat polític, faciliten les aliances partidistes, fan més responsables i constructives les relacions entre partits, i augmenten la corresponsabilitat, el control i la transparència de l'acció de govern.

Les circumstàncies que formen part de l'escenari negociador i que influeixen en la formació de governs de coalició ajuden també a enfortir els fonaments del sistema democràtic: els factors jurídics i institucionals i la necessitat de majories parlamentàries o consistorials qualificades per prendre decisions importants; les normatives electorals i l'adopció de sistemes proporcionals que faciliten la presència parlamentària o consistorial de forces polítiques minoritàries; les relacions interpartidistes i els sistemes de partits multipartidistes que activen el pluralisme parlamentari o

* Aquesta obra s'ha elaborat amb el suport del projecte I+D Ref. CSO2013-42262-P.

consistorial; les dinàmiques intrapartidistes i l'existència d'una democràcia interna i una descentralització organitzativa per a la formació de coalicions en múltiples nivells de govern; els esdeveniments històrics i la repercussió de l'experiència en el progrés polític; els factors motivadors i la recerca d'objectius que facin compatible la més alta expressió dels valors democràtics amb la voluntat d'influir en el govern de la *res publica*, i els aspectes culturals i la consolidació d'una opinió pública favorable al respecte per la diversitat, la solidaritat, la integració, el consens i el govern compartit. Governar en coalició permet, sens dubte, fer més pedagogia política democràtica i enfortir el progrés social.

Governar en coalició requereix més esforç, més dedicació i més perícia política per part dels governants, però permet fer més pedagogia política democràtica i enfortir el progrés social

Conèixer i respectar tots els factors que condicionen la negociació política, fixar objectius de govern amb altres partits, distribuir equitativament el poder polític, establir pautes de funcionament intern de govern o comunicar una acció de govern consensuada entre els membres de la coalició requereix un domini superior de l'art de la política. Governar en coalició exigeix més esforç, més dedicació i més perícia política per part dels governants. En aquesta *Guia per formar un govern de coalició* s'explicaran les **tres fases** que aconsellem seguir per negociar un govern de coalició. La primera fase consisteix a **estudiar i ponderar els factors que intervenen en l'escenari on es du a terme la negociació**: marc jurídic i institucional; sistema electoral i sistema de partits; partits i ideologia; història, cultura política i factors externs, i relacions personals. En la segona fase cal **identificar els principals objectius de la negociació** que es plantegen les formacions polítiques a curt i mitjà termini per, posteriorment, determinar quins governs de coalició els permeten assolir amb més eficàcia. Finalment, la tercera fase requereix especificar els **criteris**

**per optimitzar la distribució de parcel·les de poder** polític entre els partits de govern i les **pautes de funcionament intern** fonamentals per al bon funcionament d'un govern compartit.

La *Guia* pretén donar un conjunt sistematitzat d'indicacions pràctiques per a les diferents fases de negociació de governs de coalició. L'aplicació d'aquestes directrius està condicionada pels elements constitutius dels sistemes polítics i, més concretament, dels

## QUADRE-RESUM

### VALORS DEMOCRÀTICS DELS GOVERNS DE COALICIÓ

1. Aposten pel pluralisme polític.
2. Amplien la base social de govern.
3. Són més sensibles a les demandes socials.
4. Augmenten la comunicació entre governants i governats.
5. Generen més interès social per la política.
6. Creen una cultura política del diàleg, la confiança, la tolerància i el pacte.
7. Apropen més el poder executiu al legislatiu.
8. Donen més protagonisme al Parlament i al ple municipal.
9. Enriqueixen el debat polític.
10. Faciliten les aliances partidistes.
11. Fan més responsables i constructives les relacions entre partits.
12. Augmenten la corresponsabilitat, el control i la transparència de l'acció de govern.

## QUADRE-RESUM

FASES DE LA FORMACIÓ D'UN GOVERN DE COALICIÓ

1. Identificar i ponderar els factors que intervenen en l'escenari de negociació.
2. Determinar els objectius principals (a curt i mitjà termini) de la negociació.
3. Establir criteris per a la distribució de parcel·les de poder polític i fixar pautes de funcionament intern.

sistemes parlamentaris. També cal tenir present l'àmbit territorial en què s'efectua la negociació, perquè la realitat política difereix notablement segons que es tracti d'un govern estatal, regional o municipal, i de la dimensió de l'Estat, la regió o el municipi.

# Definició de govern de coalició

Un **govern de coalició** és un govern on participen diferents formacions polítiques, és a dir, un govern en què hi ha ministres o regidors que pertanyen a diferents partits polítics, amb independència de si aquests partits s'han enfrontat a les eleccions. No es pot parlar de govern de coalició quan hi ha una sola formació política (un govern monocolor o d'un sol partit) que governa amb el suport parlamentari (o consistorial) explícit i estable d'un (o més d'un) grup polític amb representació parlamentària (o consistorial) mitjançant l'anomenat **pacte de legislatura**, tot i que en aquests pac-

tes també es negocien les polítiques que impulsarà el govern. Tampoc són governs de coalició els pactes esporàdics (explícits o implícits) entre el partit que governa i altres formacions polítiques amb representació parlamentària o consistorial. Aquests **pactes *ad hoc*** sobre qüestions específiques proliferen en els governs monocolors minoritaris que no aconsegueixen acords estables o de legislatura amb cap formació política.

Els partits polítics que comparteixen govern són corresponsables de tota l'acció governamental, però quan el suport és extern no hi ha corresponsabilitat del partit (o partits) situat fora del govern. La distribució i l'exercici efectiu de la direcció de departaments per part de diverses formacions polítiques i la corresponsabilitat en totes les polítiques governamentals són dos aspectes consubstancials dels governs compartits. Per tant, cal distingir clarament entre governs de coalició, governs monocolors amb un pacte de legislatura i governs monocolors amb pactes conjunturals.

## QUADRE-RESUM

### DEFINICIÓ DE GOVERN DE COALICIÓ, PACTE DE LEGISLATURA I PACTES *AD HOC*

| | |
|---|---|
| **Govern de coalició** | Govern on participen diferents formacions polítiques, és a dir, en el qual hi ha ministres o regidors que pertanyen a diferents partits polítics (corresponsabilitat) |
| **Pacte de legislatura** | Govern que té el suport parlamentari o consistorial extern, explícit i estable d'un (o més d'un) grup polític amb representació parlamentària o consistorial |
| **Pactes *ad hoc*** | Govern que estableix pactes esporàdics externs (explícits o implícits) amb diverses formacions polítiques amb representació parlamentària o consistorial |

fase
1

# **FACTORS QUE CONDICIONEN** LA FORMACIÓ DELS GOVERNS DE COALICIÓ

La formació i el funcionament d'un govern de coalició estan molt condicionats pels elements que configuren el context jurídic i polític en què es desenvolupa la negociació. El marc jurídic i institucional, la normativa electoral i els seus efectes en els resultats de les eleccions, el sistema de partits, les relacions entre partits i les dinàmiques internes de l'organització partidista, els objectius que persegueixen les formacions polítiques, els esdeveniments històrics, la cultura política i l'opinió pública, els factors externs i les relacions personals, són variables que marquen el rumb de la negociació d'una coalició de govern.

## QUADRE-RESUM

### FACTORS QUE CONDICIONEN LA FORMACIÓ DELS GOVERNS DE COALICIÓ

1. Marc jurídic i institucional
2. Sistema electoral i resultats electorals
3. Sistema de partits
4. Relacions entre partits
5. Dinàmiques internes dels partits
6. Motivacions i objectius dels partits
7. Esdeveniments històrics
8. Cultura política i opinió pública
9. Factors externs
10. Relacions personals

## 1. Marc jurídic i institucional

La dimensió institucional és clau per comprendre el punt de partida de la negociació: la voluntat de formar part d'un govern de coalició i tenir el suport parlamentari o consistorial necessari per impulsar l'acció de govern.

La dimensió institucional és diferent a cada país i en funció de quin sigui l'àmbit polític de govern (estatal, regional o local). Es tracta de veure com influeixen *les regles del joc* dels **sistemes parlamentaris** en la relació entre els partits i en la presa de decisions: el procés d'investidura, les relacions entre el poder executiu i el legislatiu, les formes de control al govern, el funcionament del Parlament, les funcions dels grups parlamentaris, la pràctica dels partits en les votacions parlamentàries o consistorials (per exemple, si hi ha o no disciplina de vot), les majories que calen per desenvolupar còmodament l'acció de govern, la viabilitat dels governs minoritaris, les relacions formals entre govern i oposició o l'estructura de govern i l'Administració, entre altres factors.

La dimensió institucional es refereix a les regles del joc dels sistemes parlamentaris

En la **votació d'investidura** no només és important aconseguir l'aritmètica parlamentària o consistorial necessària per superar-la, sinó que també és primordial saber si els partits que voten afirmativament continuaran donant suport al govern durant la legislatura. La investidura es pot superar amb una majoria simple i això no vol dir necessàriament l'inici d'una acció de govern inesta-

ble i, viceversa, superar-la amb majoria absoluta no és un indicador d'estabilitat governamental. Per això, les forces polítiques negociadores han de posar més atenció a les majories necessàries per garantir una relació de confiança entre el poder legislatiu i l'executiu que permeti una acció de govern estable i evitar la censura del legislatiu. Cal conèixer les majories que es necessiten per impulsar les iniciatives governamentals, aprovar els pressupostos, fer lleis ordinàries o lleis orgàniques, reformar la Constitució, guanyar una moció de censura o una qüestió de confiança, etc. Si aquestes majories progovernamentals es pacten a l'inici de la legislatura, es visualitzen en la votació d'investidura.

Quan en unes eleccions cap partit obté la majoria absoluta dels escons, hi ha dues opcions: governar formant una coalició majoritària o governar en minoria. Encara que també hi ha partits que, tot i obtenir la majoria absoluta dels escons, governen en coalició (una coalició sobredimensionada), i també hi ha governs de coalició minoritaris. D'acord amb el funcionament dels sistemes parlamentaris, quan es forma un govern de coalició es poden donar dos possibles escenaris: el govern de coalició disposa del partit amb més escons o hi ha una majoria alternativa i es forma un govern de coalició que exclogui aquesta formació política. Per bé que la majoria opta pel primer supòsit, el segon, més freqüent en països amb una gran cultura de coalició, també respon a dinàmiques legítimes i compatibles amb l'essència del parlamentarisme, és a dir, amb la negociació en seu parlamentària o consistorial de majories governamentals.

Tot i que en pràcticament tots els sistemes parlamentaris la **majoria absoluta** és un objectiu clar de negociació, cal tenir en compte que, des d'un punt de vista formal, no cal que aquesta majoria absoluta la formin els partits que són al govern (es pot obtenir a través dels anomenats *pactes de legislatura* o mitjançant pactes *ad hoc* per a votacions concretes). Tampoc és necessari que aquesta majo-

ria sigui progovernamental, sinó que gestionant abstencions i evitant una majoria en contra (simple per a l'activitat legislativa ordinària i absoluta per evitar la censura) els governs poden executar una acció de govern sòlida i estable. No obstant això, governar a través d'una negociació permanent amb forces polítiques alienes al govern i que no tenen responsabilitats governamentals és més difícil i genera més inestabilitat. Per això, sempre que sigui possible, els partits intentaran arribar a un acord per formar un govern de coalició amb majoria absoluta abans d'enfrontar-se a una situació de minoria governamental.

Els partits intentaran arribar a un acord per formar un govern de coalició amb majoria absoluta abans d'enfrontar-se a una situació de minoria governamental

Una altra realitat diferent és la dels **governs de coalició sobredimensionats** (*oversized*), és a dir, els governs que no només sumen la majoria absoluta dels escons sinó que, encara que perdin algun o alguns dels socis de la coalició, continuen mantenint aquesta majoria qualificada. Una suposada racionalitat dels partits que pretengui maximitzar la utilitat de la coalició és incompatible amb la presència al govern de partits que no siguin necessaris per garantir una acció governamental còmoda (majoria absoluta), que compliquin la negociació sobre l'acció de govern i que ocupin parcel·les de poder. Tanmateix, es poden donar circumstàncies en què l'objectiu de la negociació d'un govern de coalició sigui potenciar iniciatives polítiques que requereixin sumar majories més àmplies o un gran consens polític, i que aquestes majories es vulguin concentrar al govern. L'existència d'una cultura política favorable al pacte o una conjuntura de crisi o de greus conflictes socials que requereixin un gran consens polític o una reforma constitucional per resoldre'ls pot provocar la formació de governs de coalició sobredimensionats. Aquests factors, a vegades, han comportat la creació de les anomenades *grans coalicions*.

Les grans coalicions (o coalicions d'unió nacional) són els governs que sumen la majoria absoluta i que inclouen gairebé totes les formacions polítiques amb representació parlamentària (o consistorial) o els partits principals de l'arc parlamentari, o tots dos supòsits. Les grans coalicions requereixen posar d'acord partits ideològicament heterogenis (fins i tot tradicionalment oposats) sobre un programa de govern. Per això són experiències poc freqüents en conjuntures polítiques estables i acostumen a formar-se en períodes duna gran crisi política, institucional, econòmica o social, és a dir, en períodes en què cal la participació directa i explícita de tots els partits (o dels més importants en nombre d'escons) per restablir situacions molt greus. Tot i l'heterogeneïtat ideològica dels socis de govern, les grans coalicions són estables perquè tenen com a finalitat superar grans dificultats i l'oposició és inexistent o molt feble. No obstant això, quan s'aconsegueixen els objectius i se supera el període de crisi, hi afloren les diferències ideològiques i la inestabilitat.

El context polític pot generar governs de coalició sobredimensionats o grans coalicions

Un altre aspecte relacionat amb el marc jurídic i institucional és l'**oposició**. Cal tenir present que quan es decideix formar un govern determinat de coalició també es determina configurar una oposició. Això vol dir reflexionar sobre la influència de l'oposició al govern i, sobretot, als governs de coalició, perquè tot govern, amb independència de la seva composició política i de l'aritmètica parlamentària (o consistorial) que li dona suport, està condicionat pel tipus d'oposició que té. En general, els governs volen que l'oposició sigui minoritària, pluripartita, ideològicament fragmentada, no institucionalitzada, sense lideratge explícit, passiva i responsable.

## QUADRE-RESUM

### TIPUS DE GOVERNS DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Govern de coalició minoritari** | Govern format per dos partits o més que no sumen la majoria absoluta |
| **Govern de coalició amb majoria absoluta** | Govern format per dos partits o més que sumen la majoria absoluta i en què tots els partits són necessaris per sumar-la |
| **Govern de coalició sobredimensionat** | Govern format per dos partits o més que sumen la majoria absoluta i que continua mantenint aquesta majoria si perd algun o alguns dels partits de la coalició |
| **Grans coalicions o coalicions d'unió nacional** | Govern format per dos partits o més que sumen la majoria absoluta i que inclou gairebé tots els partits i/o els partits principals de l'arc parlamentari o consistorial |

### CARACTERÍSTIQUES DE L'OPOSICIÓ QUE FACILITEN L'ACCIÓ GOVERNAMENTAL

## QUADRE-RESUM

OPCIONS DE GOVERN SEGONS L'ARITMÈTICA PARLAMENTÀRIA O CONSISTORIAL DEL PARTIT GUANYADOR

| | Majoria absoluta | Sense majoria absoluta |
|---|---|---|
| **1** | Govern d'un sol partit amb majoria absoluta | Govern d'un sol partit minoritari |
| **2** | Govern de coalició sobredimensionat | Govern d'un sol partit amb pacte de legislatura (de majoria absoluta o minoritari) |
| **3** | | Govern d'un sol partit amb pactes *ad hoc* (de majoria absoluta o minoritari) |
| **4** | | Govern de coalició minoritari |
| **5** | | Govern de coalició amb majoria absoluta |
| **6** | | Govern de coalició sobredimensionat |

## 2. Sistema electoral i sistema de partits

Un altre aspecte clau de l'escenari negociador és valorar la normativa que regula les eleccions, examinar els resultats electorals i analitzar el sistema de partits en què es desenvolupa aquesta negociació.

El **marc normatiu electoral** condiciona la transformació dels vots en representació política i, per tant, l'estratègia negociadora

dels partits per formar part d'un govern de coalició. Conèixer les conseqüències del sistema electoral en la configuració de sistema de partits i interpretar l'aritmètica parlamentària o consistorial permet reflexionar sobre l'oportunitat de formar part d'un govern de coalició.

Els sistemes electorals que afavoreixen un pluralisme parlamentari o consistorial més elevat incentiven les estratègies negociadores dels partits i faciliten una dinàmica de coalició. Una **fórmula electoral** proporcional (que converteixi proporcionalment vots en escons), juntament amb una **circumscripció electoral** única o amb circumscripcions de magnitud elevada (és a dir, en què es triïn un nombre elevat de representants) i una **barrera legal o electoral** baixa (o sense barrera) genera un elevat pluralisme parlamentari o consistorial, dificulta l'obtenció de grans majories i, per tant, afavoreix la presència de governs de coalició. En canvi, una fórmula electoral majoritària (que potenciï la representació institucional de la majoria electoral) amb circumscripcions uninominals (en què s'escull un sol representant) facilita l'obtenció de grans majories parlamentàries o consistorials i dificulta la creació de governs de coalició.

El sistema electoral condiciona el sistema de partits i la formació de coalicions

Els sistemes electorals tenen conseqüències en els **sistemes de partits**, és a dir, en les relacions institucionals que mantenen els partits en seu parlamentària o consistorial, i condicionen la negociació per a la formació d'un govern de coalició. Els governs de coalició proliferen en els sistemes multipartidistes, on hi ha diferents formacions polítiques amb representació parlamentària o consistorial sense que cap d'aquestes tingui la majoria absoluta dels escons, i escassegen en els sistemes bipartidistes i en què hi ha un partit predominant, i no només per l'aritmètica de la representació, sinó també per les pràctiques parlamentàries (o consistorials) i les

relacions entre el poder executiu i el legislatiu que genera el multipartidisme. Els sistemes de partits més competitius faciliten la formació de governs de coalició.

En un mateix país hi ha diferents sistemes o subsistemes de partits i les **dinàmiques multinivell** tenen conseqüències clares en la configuració d'una determinada coalició governamental. La descentralització política i administrativa dels Estats crea diferents arenes governamentals i en totes es poden donar sistemes de partits peculiars i, en conseqüència, diferents tipus de governs i, en el cas de governs compartits, múltiples pactes de coalició. En alguns països, els governs de coalició es formen només en l'àmbit local o regional i no en l'estatal (en els àmbits territorials més reduïts és on proliferen més els governs de coalició). Menys freqüents són els països que tenen governs de coalició en l'àmbit estatal i que, en canvi, no en tenen en el regional o local.

Aquestes influències entre governs de coalició de diferents nivells governamentals estan relacionades amb el tipus d'**organització interna de cada partit**. Els òrgans regionals o locals dels partits amb una gran centralització organitzativa tenen menys llibertat a l'hora de confeccionar determinades coalicions (sobretot si posen en perill l'estratègia del partit a nivell estatal), mentre que els partits amb una organització descentralitzada (o els assemblearis) tenen més llibertat per formar coalicions regionals o locals. No obstant això, la lògica d'actuació dels partits a escala local (on, per exemple, les relacions personals són molt importants) no és la mateixa que a escala estatal, i és molt difícil conjugar-les totes en una sola direcció i imposar als àmbits inferiors la lògica que el partit adopta a escala estatal.

En tot cas, les experiències de governs, ja siguin positives o negatives, que es produeixen en un àmbit territorial determinat són referent per als altres àmbits.

# QUADRE-RESUM

## ELEMENTS DEL SISTEMA ELECTORAL I FORMACIÓ DE GOVERNS DE COALICIÓ

| | Facilita la formació de governs de coalició | Dificulta la formació de governs de coalició |
|---|---|---|
| **Fórmula electoral** | Proporcional | Majoritària |
| **Circumscripció electoral** | Única | Uninominal |
| **Magnitud de la circumscripció** | Elevada | Baixa |
| **Barrera legal o electoral** | Baixa o sense barrera | Elevada (o sense barrera per ser majoritari) |

## SISTEMA DE PARTITS I GOVERNS DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Sistema multipartidista** | Diversos partits amb representació parlamentària o consistorial i cap té la majoria absoluta |
| **Sistema bipartidista** | Dos grans partits amb representació parlamentària o consistorial i un té la majoria absoluta |
| **Sistema de partit predominant** | Un gran partit amb representació parlamentària o consistorial que té la majoria absoluta i altres partits amb poca representació |

## 3. Partits polítics i ideologia

Els partits polítics són els principals actors de la formació de govern i, per tant, elements fonamentals de l'escenari negociador. Les teories dels jocs consideren que els partits polítics basen la negociació a maximitzar el poder, és a dir, a aconseguir el màxim nombre de càrrecs al govern, però també és cert que tots volen impulsar des del govern unes polítiques tan semblants com sigui possible a les seves preferències ideològiques o als seus programes electorals, i per això intenten formar coalicions que minimitzin la distància ideològica entre els seus membres.

Els partits polítics basen la negociació a maximitzar el poder per aconseguir el màxim nombre de càrrecs en el govern i a minimitzar la distància ideològica entre els seus membres per impulsar una acció de govern tan semblant com sigui possible a la seva ideologia

La **ubicació ideològica** dels partits influeix en la negociació dels governs de coalició. Negociar la participació en un govern requereix pactar una determinada acció de govern que tingui com a objectiu assolir un model de societat, i això fa necessari un debat ideològic entre formacions polítiques i un treball col·lectiu per trobar punts de trobada. És evident que en aquest debat es prenen en consideració tots els eixos ideològics que posicionen els partits davant la societat i la conjuntura política del moment. L'aparició de nous conflictes socials i el necessari posicionament dels partits davant les possibles solucions aporten nous elements a les relacions entre les formacions polítiques i, en conseqüència, més proximitat o més distanciament entre les unes i les altres. És per això que tot el que és aritmèticament possible no és necessàriament factible des del punt de vista polític, i tot el que és políticament desitjable no sempre és aritmèticament possible.

Les connexions entre partits i la seva ubicació dins dels eixos ideològics, com ara l'eix esquerra-dreta, l'eix d'identificació nacional o l'eix religiós, genera un seguit de relacions de competència electoral i d'incompatibilitat ideològica que provoquen que, més enllà de qüestions purament aritmètiques, els partits polítics amb representació parlamentària o consistorial exerceixin uns determinats rols en la negociació d'un govern de coalició. Aquests rols partitocràtics condicionats per la ubicació ideològica provoquen la presència de partits absolutament aïllats del procés negociador, partits que mai volen compartir govern, partits ideològicament molt ben situats per formar coalicions, partits antisistema o partits pivot imprescindibles en el procés negociador.

Els **partits pivot** o **partits frontissa** tenen la clau de pràcticament totes les possibles coalicions governamentals, estan situats al centre de la negociació, gairebé sempre són membres d'una coalició governamental i poques vegades es troben a l'oposició. La presència constant d'aquests partits en el govern garanteix una certa continuïtat de les polítiques governamentals i més estabilitat. Els partits pivot, que des del punt de vista de l'aritmètica parlamentària o consistorial poden ser partits grans o partits més petits, acostumen a situar-se en una posició cèntrica en el principal eix ideològic i eviten la polarització o radicalització del seu discurs polític. Tenen un protagonisme destacat en la negociació de les polítiques dels governs de coalició i una gran capacitat negociadora per controlar càrrecs i poder polític, i les recompenses que obtenen en aquestes negociacions són superiors a les que els correspondria atenent la força parlamentària o consistorial que aporten a la coalició de govern. Tenen una actitud molt pragmàtica en la negociació, deixen en segon pla els

El que és aritmèticament possible no és necessàriament factible des del punt de vista polític, i el que és políticament desitjable no sempre és aritmèticament possible

aspectes programàtics i ideològics i, en canvi, centren més l'estratègia a obtenir parcel·les de poder polític.

L'antítesi dels partits pivot són els **partits que sempre rebutgen compartir govern** amb qualsevol altra formació política. Autoexcloure's sistemàticament com a possible actor de la negociació redueix, com és lògic, l'escenari negociador, i els partits que tenen aquest comportament acostumen a ser partits grans que prefereixen governar en solitari (encara que sigui en minoria) i que temen que la pràctica coalicional provoqui conseqüències electorals negatives. També hi ha una altra mena de partits que no participen mai en governs de coalició, però que, a diferència dels anteriors, no ho fan per voluntat pròpia sinó perquè les altres formacions polítiques sempre busquen possibles coalicions que els excloguin, fet que els converteix en «actors invisibles». Finalment, cal esmentar els **partits antisistema**, és a dir, els partits que tenen una ideologia oposada a la legitimitat del sistema polític i que la qüestiona. A causa del seu extremisme ideològic, aquests partits solen estar fora de qualsevol govern de coalició i també limiten l'escenari negociador.

Dins d'aquest apartat sobre el protagonisme dels partits en el procés de negociació, cal destacar la importància de les **relacions intrapartidistes**: l'estructura dels partits; el procés de presa de decisions en el si de l'organització; els nivells de centralització i descentralització; el grau de control de les elits del partit sobre els òrgans inferiors, els corrents interns i la militància, i, en definitiva, fins a quin punt els òrgans centrals dels partits controlen el comportament de pactes subnacionals.

Dins de cada partit hi ha diversos nivells jeràrquics que tenen objectius diferents i fins i tot contradictoris a l'hora de negociar un govern de coalició. Els líders, els que aspiren a formar part d'un govern, els parlamentaris o els regidors, els membres de la direcció del partit, els que treballen en aquest mateix partit, els afiliats o els

simpatitzants tenen diferents prioritats que poden dificultar el consens intern i entorpir la consolidació de possibles coalicions. Així doncs, uns poden considerar important l'entrada del partit en el govern i aconseguir la direcció d'un o més departaments ministerials o regidories; d'altres, en canvi, poden estimar com a prioritàries les possibles conseqüències electorals negatives d'un pacte amb un altre partit, i d'altres lamentar la renúncia d'algunes polítiques presentades al programa electoral. Per tant, els criteris interns dels partits sobre la conveniència de participar en un govern de coalició no sempre són homogenis.

En les relacions intrapartidistes pot passar que aquelles coalicions que es consideren positives des de la perspectiva de les elits del partit siguin rebutjades per la base, encara que el més habitual és que les bases (militants i electorals) acceptin els acords de coalició plantejats pels dirigents. Més difícil és el rebuig per part de les elits de les possibles coalicions acceptades i aprovades per les bases. Les decisions sobre coalicions són bàsicament de les elits (un canvi de lideratge comporta un nou comportament coalicional), des del principi de les negociacions fins a la distribució de carteres ministerials o regidories, però la falta de sintonia entre els líders i les bases provoca que el partit s'allunyi d'aquestes últimes.

Pel que fa a l'**organització interna**, com més centralització hi hagi, més forts i unitaris són els partits com a actors coalicionals, i fins i tot més tendeixen a fer prevaler criteris ideològics en la formació de coalicions. Els partits centralitzats tenen una reduïda elit decisora que limita la influència de **corrents interns** en la negociació per formar governs de coalició. Si la negociació es fa en pocs dies, els corrents interns tenen menys temps per organitzar-se i posicionar-se davant la militància o l'opinió pública, però si el procés s'allarga no només hi ha un posicionament clar, sinó que a més els corrents interns poden aconseguir el suport de grups d'interès propers al partit.

## QUADRE-RESUM

### TIPUS DE PARTITS I GOVERNS DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Partits pivot o frontissa** | Tenen la clau de gairebé totes les possibles coalicions de govern, estan situats al centre de la negociació, tenen una actitud negociadora molt pragmàtica i gairebé sempre són membres d'una coalició governamental. |
| **Partits que s'aïllen** | Rebutgen compartir govern amb qualsevol altre partit, prefereixen governar en solitari (encara que sigui en minoria), consideren que la pràctica coalicional causa efectes electorals negatius i limiten l'escenari negociador. |
| **Partits que són aïllats** | Són «actors invisibles» que no participen en governs de coalició perquè els altres partits sempre busquen formar coalicions que els excloguin i limiten l'escenari negociador. |
| **Partits antisistema** | Tenen una ideologia oposada a la legitimitat del sistema polític i que la qüestiona, rebutgen formar part de qualsevol govern de coalició i limiten l'escenari negociador. |

Per analitzar el procés de presa de decisions intrapartidista cal conèixer-ne l'estructura interna (visió estàtica) i com funcionen (visió dinàmica). Hi ha partits en què la decisió que compta per formar un govern de coalició és la dels líders. D'altres requereixen que la decisió dels líders sigui ratificada per una conferència especial de delegats o que els acords de coalició siguin ratificats pels congressos dels partits abans de formalitzar-se.

## QUADRE-RESUM
### DINÀMICA INTRAPARTIDISTA I GOVERNS DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Nivells jeràrquics interns** | Els líders, els parlamentaris o regidors, els membres de la direcció del partit, els que treballen en aquest mateix partit, els afiliats o els simpatitzants poden tenir objectius coalicionals contradictoris. |
| **Relacions entre elits i bases** | Les coalicions que volen les elits del partit poden ser rebutjades per les bases (el més habitual és que s'acceptin), i és molt difícil que les elits rebutgin possibles coalicions aprovades per les bases. |
| **Organització interna** | Com més centralització organitzativa hi hagi, més unitaris són els partits com a actors coalicionals, menys llibertat dels òrgans regionals o locals per pactar determinades coalicions i més pes dels criteris ideològics en la formació de coalicions. |
| **Corrents interns** | Si es negocia en pocs dies, els corrents no tenen temps per organitzar-se i posicionar-se davant la militància o l'opinió pública, i si la negociació s'allarga es posicionen i poden obtenir el suport de grups d'interès propers al partit. |

# 4. Història, cultura política, factors externs i relacions personals

El **factor temps** condiciona la formació de governs de coalició perquè els actors de la negociació la conceben com un procés continu en què, més enllà dels resultats electorals, es van forjant aproximacions o distanciaments entre partits i ideologies o projectes polítics. El pes de la història política d'un país influeix decisivament en la configuració del sistema polític i del sistema de partits, en les relacions entre formacions polítiques i en el seu comportament coalicional. La variable temps passat (temps històric) també ens permet saber si hi ha hagut experiències prèvies de governs de coalició i si han tingut èxit o han fracassat, quines han estat les relacions entre els partits o entre les elits polítiques al llarg del temps, quina evolució han tingut les institucions i les pràctiques parlamentàries o consistorials, quines han estat tradicionalment les relacions entre majoria governamental i oposició, etc.

La **cultura política** i l'opinió pública d'un país o d'una societat també condicionen la negociació per formar governs de coalició. Són molts els factors que ajuden a configurar una determinada cultura política i són també diferents les vies que els partits utilitzen per crear, consolidar o modificar l'opinió pública. Per bé que certament l'opinió pública és dinàmica i canviant, perquè té una naturalesa bàsicament conjuntural que respon i s'emmotlla als esdeveniments polítics, no és menys cert que és un aspecte clau del procés per a la formació d'un govern de coalició. Les enquestes preelectorals o postelectorals, en què es formulen preguntes a la societat o a l'electorat sobre diferents alternatives de coalició, serveixen per donar més arguments a les estratègies dels actors coalicionals.

La cultura política, que també és canviant però molt menys que l'opinió pública, fa referència a les orientacions psicològiques da-

vant dels objectes polítics i, en el nostre cas, cap als governs de coalició. En la formació d'una cultura política són determinants els agents que protagonitzen els processos de socialització política, perquè transmeten normes i valors socials que ajuden a interioritzar una realitat política determinada i que influeixen en el rebuig o l'acceptació social dels governs de coalició. Per tant, el pòsit de la cultura política incideix sobre els criteris utilitzats pels partits a l'hora de valorar la necessitat i l'oportunitat de la formació d'un govern de coalició.

La cultura del pacte, la negociació, el diàleg, el consens, el pragmatisme, la solidaritat, la confiança, la tolerància, l'acceptació de la diversitat i la integració faciliten la creació de governs de coalició, mentre que la cultura de la divisió, la polarització, el maniqueisme, el recel, l'individualisme, l'estretor de mires, el matís en la negociació, la contradicció, la superioritat i l'arrogància política dificulten la formació de coalicions.

La cultura del pacte, la negociació, el diàleg, el consens, el pragmatisme, la solidaritat, la confiança, la tolerància, l'acceptació de la diversitat i la integració faciliten la creació de governs de coalició

Les societats amb poca cultura política del pacte consideren les coalicions de govern com un «xantatge» entre partits polítics i no com una voluntat de col·laboració en tasques de governs. En aquestes societats s'interpreta la negociació d'un govern de coalició com una debilitat política i partidista, com un engany al votant i una renúncia injustificable a uns valors polítics, perquè implica certa flexibilitat en la defensa de determinades polítiques. I si en el govern de coalició no hi ha el partit que ha obtingut més vots i més escons a les eleccions, el rebuig social, en aquest tipus de societats, s'accentua. Si aquestes actituds estan molt arrelades, exerceixen pressió sobre els partits i dificulten la creació de governs de coalició i, a vegades, provoquen la creació de governs monocolors minoritaris

febles. Només en períodes d'una gran crisi institucional o de precarietat econòmica, aquestes actituds cedeixen per afavorir l'acord entre partits i la formació de governs de coalició.

La cultura de la divisió, la polarització, el maniqueisme, el recel, l'individualisme, l'estretor de mires, el matís en la negociació, la contradicció, la superioritat i l'arrogància política dificulten la formació de coalicions

Hi ha **factors externs** que se situen fora de l'àmbit en què actua el govern però que condicionen les relacions entre els actors coalicionals i la formació dels governs de coalició. En la configuració de governs de coalició de nivell inferior a l'estatal (regional i municipal) és freqüent la influència de factors que es produeixen més enllà del seu àmbit territorial en l'estratègia de pacte dels partits polítics. Esdeveniments que s'originen en el sistema polític estatal influeixen en els subsistemes regionals i locals, i els esdeveniments que tenen lloc en una determinada regió o en un municipi influeixen com per efecte mimètic en una altra regió o en altres municipis, o generen un efecte contrari després del fracàs de determinades experiències en regions o municipis propers.

Hi ha altres factors exògens que, per bé que formen part de la dinàmica dels sistemes polítics, no s'identifiquen com a actors estrictament polítics. Ens referim, per exemple, als mitjans de comunicació i als grups de pressió econòmics. Els mitjans de comunicació acostumen a crear una determinada opinió pública més favorable a una de les possibles alternatives de govern. Per la seva banda, les organitzacions empresarials i els sindicats poden exercir un paper decisiu en el sentit de perseguir l'opció que defensi millor els seus interessos corporatius. Una actitud favorable o contrària de determinades elits socials i econòmiques estimula o frena, respectivament, la formació de determinats governs de coalició.

El **factor personal** també forma part de l'escenari negociador i la seva influència augmenta a mesura que disminueix l'àmbit governamental: en l'àmbit local és més gran que en l'estatal. Per bé que ens situem en un àmbit difícil d'analitzar, cal tenir en compte que la influència personal condiciona la negociació i el funcionament dels governs de coalició.

En la fase negociadora, no només cal conèixer les característiques i els objectius de les formacions polítiques que hi intervenen, sinó que també cal preveure qui seran les persones que actuaran de portaveus i les habilitats que tenen per encaminar els pactes i formalitzar la coalició de govern. Una mala elecció dels negociadors dificulta o espatlla la negociació, mentre que una bona selecció la facilita i l'agilitza. Una excessiva influència personal en la formalització d'un govern de coalició comporta acords més efímers i, per tant, més inestabilitat, mentre que en aquells nivells de govern en què hi ha més pes de la ideologia, del programa i del partit en la negociació, els acords duren més.

L'aspecte personal també influeix en la configuració dels governs i en la decisió de qui formarà part de l'executiu. El govern, com a òrgan col·legiat, actua i respon solidàriament, i les persones que el conformen en condicionen extraordinàriament el funcionament. Compartir tasques de govern amb determinades persones afavoreix l'estabilitat o la inestabilitat de la coalició, perquè les diferències personals, juntament amb les ideològiques, són les que ens permeten mesurar el grau de tensió entre partits que pertanyen a una mateixa coalició.

## QUADRE-RESUM

### FACTORS HISTÒRICS, CULTURALS, EXTERNS I PERSONALS

| | |
|---|---|
| **La història** | La història política influeix en la configuració del sistema polític i del sistema de partits, en les relacions entre formacions polítiques i en el seu comportament coalicional. |
| **La cultura política** | Els agents de socialització política transmeten valors que influeixen en el rebuig o l'acceptació social dels governs de coalició. Una escassa cultura política de coalició entén els governs compartits com un «xantatge» entre partits, un engany al votant i una debilitat política i partidista. |
| **La influència externa** | La dinàmica política estatal determina la formació de governs regionals i locals, i els mitjans de comunicació (creadors d'opinió pública) o els grups de pressió econòmics (defensors d'interessos corporatius) poden condicionar la formació de determinats governs de coalició. |
| **Les relacions personals** | En la negociació cal preveure qui seran les persones que actuaran de portaveus i les habilitats de què disposen. En la configuració del govern cal saber triar qui formarà part de l'executiu. La influència personal és més gran a mesura que disminueix l'àmbit governamental. |

fase
2

# **OBJECTIUS DE** LA NEGOCIACIÓ

En la segona fase de la negociació per formar un govern de coalició cal identificar els objectius principals dels partits polítics i les millors fórmules per assolir-los.

## 1. Objectius a curt i mitjà termini

Per identificar els objectius de la negociació cal entrar en una dimensió difícil d'analitzar: la motivacional. Són molts els factors que motiven la formació de coalicions i gairebé tots estan interrelacionats. No obstant això, podem destacar quatre grans objectius: dos a curt termini i dos a mitjà termini. Els dos primers són l'impuls de determinades polítiques governamentals (objectiu programàtic i ideològic) i la consecució de tantes parcel·les de poder com sigui possible (controlar el poder per influir políticament). A mitjà termini hi ha dos objectius més: l'estabilitat governamental (una acció de govern còmoda, activa i duradora) i l'acceptació social del govern i l'èxit en futures conteses electorals.

D'entrada, els partits que negocien un govern de coalició volen **implementar determinades polítiques públiques** (minimitzar la distància entre la seva ideologia i el programa de govern) i **maximitzar el control de parcel·les de poder** (direcció de departaments ministerials o de regidories i càrrecs polítics interns que es desprenen d'aquesta direcció). Aquests dos objectius no estan equilibrats, sinó que, segons les circumstàncies i el context, un pesa més que l'altre. En aquells sistemes de partits o contextos polítics en què hi ha petites diferències ideològiques entre les forces polítiques, el poder passa a ser la motivació principal dels partits. Els que estan situats als extrems del principal eix ideològic prioritzen l'aspecte programàtic, i els partits frontissa o pivot deixen en

segon pla els objectius ideològics i valoren més el control de parcelles de poder. Aquests dos objectius varien segons l'àmbit territorial (local, regional, estatal): en un àmbit territorial reduït com el local la motivació del poder és menys rellevant que la d'aconseguir aplicar determinades polítiques (segons la importància del municipi), mentre que en un àmbit com l'estatal la motivació del poder té un pes més elevat, perquè els beneficis que obtenen els partits són superiors. Tots dos aspectes, poder i ideologia, sempre estan interrelacionats: els partits volen entrar al govern i controlar parcel·les de poder per tenir l'oportunitat d'influir en la implantació de determinades polítiques.

Els objectius a mitjà termini són l'estabilitat governamental i l'èxit electoral. Per valorar l'**estabilitat governamental** s'utilitza el factor temporal: un govern que dura molt temps es considera més estable que un que en dura poc, encara que això ens obliga a fer una valoració retrospectiva de l'estabilitat. A partir d'aquí, tal com veurem més endavant, s'han identificat alguns factors que condicionen la durada d'un govern. No obstant això, el factor temps només ens indica la durada d'un govern, però no ens permet saber si durant aquest període hi ha hagut estabilitat o inestabilitat: ens informa sobre la quantitat de govern però no sobre la qualitat. Una anàlisi més detallada sobre l'estabilitat governamental hauria de valorar els esdeveniments que es produeixen entre el moment de creació del govern i el moment en què s'acaba: la comoditat en l'impuls de l'acció de govern, el contingut de l'acció de govern, l'acceptació social del govern, les raons que provoquen el seu final, etc. Tots formen part de l'objectiu d'estabilitat i es resumeixen en una acció de govern còmoda, activa i duradora.

Un altre objectiu a mitjà termini és **l'acceptació social del govern i l'èxit electoral en futures conteses.** Significa valorar si els partits coalitzats obtindran, individualment o en conjunt, resultats electorals millors o pitjors i a quins partits beneficia més la

formació d'un govern de coalició. La previsió d'èxit o de fracàs electoral, que també està condicionada per les polítiques que s'apliquin, requereix conèixer a través d'enquestes el grau d'acceptació o rebuig per part de l'electorat. Els efectes electorals varien segons el paper que exerceixen els partits en la coalició, perquè no és el mateix ser el partit que la lidera, tenir un pes menor en el si del govern o ser un partit frontissa clau per a la formació de la coalició governamental. La previsió demoscòpica de pèrdua de suport social és una les principals causes de ruptura d'un govern de coalició.

La decisió de no formar part d'un govern de coalició també provoca efectes electorals negatius en cas que els electors considerin que, amb aquesta decisió, el partit en qüestió provoca una situació d'inestabilitat política o l'entrada d'altres partits que faci virar negativament la direcció ideològica de la coalició.

A partir de tot el que s'ha dit fins ara, podem afirmar que els grans objectius de la negociació són l'impuls de determinades polítiques, la consecució de parcel·les de poder i l'estabilitat governamental, que provoquen acceptació social i èxit en futures conteses electorals. És evident que hi pot haver altres objectius més singulars: evitar un govern monocolor de partits grans que sistemàticament rebutgen qualsevol tipus de coalició, evitar la presència d'un partit polític determinat en el govern, resoldre grans crisis econòmiques o polítiques (generant *grans coalicions*), fer reformes constitucionals, compartir govern amb determinades persones, etc.

## QUADRE-RESUM

OBJECTIUS DELS PARTITS QUE NEGOCIEN GOVERNS DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Objectius a curt termini** | Poder: maximitzar el control de parcel·les de poder (ministeris, regidories o altres càrrecs polítics) |
| | Ideologia: minimitzar la distància ideològica entre l'ideari del partit i l'acció de govern |
| **Objectius a mitjà termini** | Estabilitat: una acció de govern còmoda, activa i duradora |
| | Acceptació social i èxit electoral: valorar la resposta social i futurs efectes electorals |

## 2. Tipus de governs de coalició

Classificar els governs de coalició és útil perquè el negociador assoleixi amb més facilitat els objectius esmentats. Es tracta de discernir, entre les diferents alternatives, quines són les que els garanteixen millor. Els paràmetres que manejarem per distingir els governs de coalició són els següents: el nombre de formacions polítiques, la importància que tenen i la ideologia que les defineix.

El **criteri numèric dels partits** que formen part d'un govern de coalició ens informa del grau de fragmentació o de pluralisme de la coalició en qüestió. Com més gran és el nombre de partits que formen part d'una coalició, més dificultats es generen per arribar a un acord, mantenir la cohesió de govern i aconseguir els objectius que es persegueixen. Per maximitzar aquests objectius cal minimitzar el nombre de formacions polítiques coalitzades. En els governs de coalició bipartits, la negociació interna de l'acció governamental i de la distribució de parcel·les de poder és més senzilla i, en conse-

qüència, tendeixen a ser els més estables. Per la seva banda, els governs multipartits, formats per més de dos partits, acostumen a ser ideològicament més heterogenis i tenir més dificultats per definir l'acció de govern i distribuir el poder, i tendeixen a generar un creixement artificial del nombre de departaments i de càrrecs de confiança política. Els governs de coalició multipartit (excepte si es tracta de *grans coalicions*) són més inestables, inestabilitat que augmenta amb l'increment de partits en el govern.

El **rol que exerceixen els partits** dins del govern és essencial per conèixer la dinàmica interna de la coalició (impuls de polítiques i distribució del poder polític) i, per tant, un factor important per formalitzar un govern de coalició. Si tenim en compte la importància de les formacions polítiques coalitzades, valorada a través de la seva força parlamentària o consistorial (nombre de diputats o de regidors), pot haver-hi un partit que domini la coalició o que hi hagi un lideratge compartit. Així doncs, hi ha governs de coalició internament desequilibrats (amb un partit líder) o equilibrats amb un protagonisme compartit. Els governs de coalició amb un partit predominant, segons el nombre de diputats o de regidors, faciliten la negociació sobre l'acció de govern i la distribució de parcel·les de poder. Els governs de coalició en què hi ha un partit que exerceix el paper de partit predominant tendeixen a ser més estables, i com més marcades siguin les diferències entre el partit predominant i la resta, més gran serà l'estabilitat. Per la seva banda, els governs de coalició equilibrats, en què la diferència entre el nombre de diputats o de regidors dels principals partits de la coalició és petita (o d'equilibri perfecte si és el mateix), generen més inestabilitat. La causa d'aquesta inestabilitat rau en la dificultat de negociar l'acció governamental i la distribució del poder quan el lideratge és compartit.

La **ideologia de les formacions polítiques** d'un govern de coalició és un dels principals elements aglutinadors, perquè facilita

que partits governamentals emprenguin una acció de govern per aconseguir un model social similar. La presència de diferents eixos de conflicte social en un sistema polític requereix conèixer la intensitat de cadascun (condicionada per la conjuntura política) per poder mesurar la influència que exerceixen en la negociació de governs de coalició. Els *issues* que intensifiquen els eixos de conflicte són els que influeixen més en la negociació de governs de coalició i els que acaben distanciant els partits governamentals dels partits que són a l'oposició. Segons el grau d'homogeneïtat o heterogeneïtat ideològica dels partits d'un govern de coalició, hi haurà més o menys confiança política entre si i, en conseqüència, més o menys dificultat per negociar el programa de govern. En les coalicions ideològicament més polaritzades, la negociació sobre el programa de govern és més detallada i, per tant, més difícil i conflictiva. L'heterogeneïtat ideològica també complica la negociació sobre la distribució d'aquelles parcel·les de poder que permeten implementar el programa de govern. En conseqüència, els governs de coalició ideològicament heterogenis acostumen a ser més inestables, i si la distància ideològica augmenta, la inestabilitat també serà més gran.

En conclusió, a mesura que disminueix el nombre de partits que formen un govern de coalició, es redueix la distància ideològica dels socis de govern i s'observa la presència d'un partit predominant (en nombre d'escons), i s'assoleixen amb més facilitat els objectius de la negociació i l'estabilitat governamental.

## QUADRE-RESUM

TIPUS DE GOVERNS DE COALICIÓ I ESTABILITAT GOVERNAMENTAL

| | | |
|---|---|---|
| **Nombre de partits** | Bipartit | Més estabilitat |
| | Multipartit | Menys estabilitat |
| **Distància ideològica** | Homogeneïtat | Més estabilitat |
| | Heterogeneïtat | Menys estabilitat |
| **Lideratge intracoalicional** | Un partit líder | Més estabilitat |
| | Lideratge compartit | Menys estabilitat |

fase
3

# **DISTRIBUCIÓ DEL PODER I PAUTES** DE FUNCIONAMENT INTERN

Tal com s'ha indicat, el primer que cal fer per negociar un govern de coalició és analitzar tots els factors que condicionen l'escenari per formar governs de coalició i, en segon lloc, identificar els objectius dels partits que participen en la negociació i la millor fórmula de coalició per assolir-los. En aquesta tercera fase s'han de saber quins són els criteris que es poden utilitzar per distribuir les parcelles de poder polític i quines són les pautes de funcionament intern del govern que es recomana formalitzar per ajudar a garantir un bon desenvolupament de la coalició i mirar d'evitar, resoldre o esmorteir possibles crisis internes.

## 1. Criteris de distribució del poder polític

Quant als criteris de distribució del poder polític, cal distingir entre els aspectes quantitatius de poder, més visibles, i els qualitatius, més eteris i més difícils d'identificar i de negociar. Tots dos aspectes apareixen quan s'assignen carteres ministerials, departaments o regidories (quantes i quines), i quan es distribueixen pressupostos i càrrecs de designació política de l'Administració.

### 1.1 Distribució quantitativa del nombre de departaments

La distribució de carteres ministerials, de regidories o de la direcció dels departaments administratius és un dels principals factors motivadors per a la creació d'un govern de coalició i una de les formes més visibles de distribució de parcel·les de poder entre les formacions polítiques d'un govern de coalició. En aquesta negociació hi ha dues discussions principals: quants departaments dirigirà

cada partit membre de la coalició i quins departaments són els assignats a cada formació política. Per dilucidar el primer aspecte, més quantitatiu i més explícit, cal utilitzar criteris políticament irrefutables i comprensibles, en termes d'equitat política, per a l'opinió pública, mentre que a l'hora de concretar el segon aspecte s'han de manejar més variables.

En la **distribució quantitativa del poder** cal seguir criteris objectius, variables numèriques i, més concretament, el nombre d'escons que té cada formació política. El **criteri de referència** és el de distribuir els departaments en proporció als escons que aporta cada partit a la coalició. Al marge de ser equitatiu i socialment ben acceptat, aquest criteri ofereix dues característiques aparentment contradictòries: l'estabilitat (no es modifica si no canvia l'aritmètica parlamentària o consistorial dels partits membres) i la flexibilitat (després d'unes eleccions o amb la sortida d'un membre de la coalició és fàcil adaptar-se a la nova correlació de forces dels partits coalitzats). En la distribució de carteres no cal utilitzar, exceptuant el cas d'equilibri perfecte entre el nombre d'escons, el nombre de vots que han aconseguit els partits a les eleccions, perquè la dinàmica del sistema parlamentari i de les relacions entre el poder executiu i el legislatiu es basa en la confecció de majories d'escons i no de vots

El rol que exerceixen els partits dins del govern influeix en la dinàmica interna de la coalició i, més concretament, en la distribució del poder polític. Hi ha formacions polítiques que aconsegueixen tenir una presència governamental clarament superior a la seva força parlamentària (o consistorial) i altres formacions, una d'inferior. Així doncs, els partits pivot o frontissa dirigeixen més ministeris o regidories dels que els correspon, perquè la seva centralitat i la capacitat per sumar diferents majories parlamentàries (o consistorials) de govern els posiciona en una situació privilegiada per negociar parcel·les de poder, cosa que comporta que estiguin

sobrerepresentats. També és freqüent veure partits petits que aconsegueixen una quota de poder ministerial superior a la parlamentària o consistorial, ja sigui per la voluntat de premiar-los pel fet que col·laboren en un govern que no dominaran o per estar situats al centre ideològic de la coalició o perquè la seva entrada al govern (i la consecució d'un sol ministeri, regidoria o departament) implica obtenir una quota de poder governamental superior al percentatge de diputats o regidors que aporten a la coalició. Quant a la infrarepresentació, els arguments són els contraris als anteriors, perquè la sobrerepresentació de determinats partits comporta la infrarepresentació d'altres.

Finalment, cal assenyalar que per facilitar la negociació i la distribució de departaments, els governs de coalició poden generar una inflació departamental (més freqüent a mesura que incrementa el nombre de partits coalitzats) que s'ha d'evitar.

## 1.2 Distribució qualitativa dels àmbits sectorials de govern

El criteri de referència per a la **distribució dels àmbits sectorials de govern** (ministeris o regidories) serà, en primer lloc, el de la importància (en nombre d'escons) dels partits coalitzats i, en segon lloc, el de les variables que puguin fer compatible el criteri anterior amb la llista de preferències dels partits governamentals.

Es pot fer una primera distribució en funció del nombre de diputats o regidors que aporta cada partit, de manera que les formacions polítiques que dominen la coalició són les primeres a triar i les que acostumen a controlar les carteres o regidories objectivament més rellevants (els partits pivot, pel protagonisme negociador que adquireixen, en són una excepció i estan compensats amb departaments molt rellevants). Però més enllà d'aquest criteri que prioritza les formacions polítiques dominants de la coalició, cal tenir en

compte que les llistes de preferències de ministeris o regidories dels membres d'una coalició no coincideixen i que aquestes prelacions es poden harmonitzar amb les prioritats del partit dominant.

Hi ha dos tipus de **criteris de valoració dels departaments**: objectius i subjectius. La **valoració objectiva** utilitza els criteris següents: la transcendència política i la repercussió social de les polítiques que desenvolupen els departaments (per exemple, departaments d'Economia —polítiques econòmiques— o d'Afers Exteriors —polítiques internacionals—); el pressupost dels departaments (considerar que els que gestionen més recursos són més importants, tot i que el volum pressupostari, com veurem, no és un indicador infal·lible de rellevància política); el nombre de càrrecs de confiança dels departaments (valorar la possibilitat de nomenar persones de confiança perquè ocupin càrrecs i impulsin polítiques sectorials), o el nombre de funcionaris dels departaments (prioritzar el sentiment de pertinença departamental dels empleats públics i les relacions entre els polítics i els funcionaris).

La **valoració subjectiva** desigual dels departaments que fan els partits comporta un ordre de preferències diferent que facilita l'acord:

- La ideologia. Dirigir els departaments que permeten més clarament transformar les propostes ideològiques dels partits en polítiques concretes i impulsar polítiques que afecten directament sectors socials propers als partits.

- La conjuntura i l'agenda polítiques. La conjuntura converteix en molt rellevants departaments que objectivament no ho són i el rumb que agafin s'interpretarà com a símbol de fortalesa política, i la previsió de l'agenda política de la legislatura permet preveure les polítiques sectorials més conflictives i les més reeixides.

- Els candidats i les candidates que tenen per dirigir els departaments. Tenir les millors persones per dirigir uns departaments determinats i la presència de perfils carismàtics permet augmentar el protagonisme polític d'àmbits de govern i situar en un primer pla mediàtic departaments que tenen poc interès social.

- L'arrelament territorial dels partits. La major o menor presència dels partits coalitzats en determinades zones territorials d'influència del govern provoca la preferència partidista dels departaments en què tinguin més arrelament electoral.

- L'estratègia política de l'oposició. Preveure quina serà l'estratègia de l'oposició i quines polítiques sectorials estaran permanentment en el punt de mira.

- Els mitjans de comunicació. Tenir en compte la futura relació amb els mitjans de comunicació i el tractament mediàtic de determinades polítiques sectorials.

## 1.3 Distribució del pressupost

El criteri per a la **distribució del pressupost destinat als departaments** pot ser també el del percentatge d'escons que cada formació política aporta al total de la coalició, és a dir, fer una equivalència proporcional entre el nombre de diputats o de regidors que cada partit aporta a la coalició i els diners públics que gestionarà, encara que en aquest cas els **matisos** són importants. En primer lloc, no és fàcil establir una equivalència proporcional entre el volum de partides pressupostàries i el percentatge d'escons que cada partit aporta al govern. En segon lloc, la distribució del pressupost entre departaments no hauria de respondre a criteris de quotes de poder entre partits, sinó a l'execució del programa governamental i a la previsió d'unes necessitats socials. En tercer lloc, quan parlem del pressupost com un factor de negociació entre partits coa-

litzats, cal tenir en compte que el volum de gestió de diners públics no és un indicador infal·lible de rellevància política, perquè hi ha departaments molt importants que tenen funcions substancialment horitzontals de la mateixa Administració i amb poques partides pressupostàries, i altres departaments amb grans partides pressupostàries finalistes, amb una destinació explícita i sense marge de ser utilitzades per desenvolupar noves polítiques sectorials. En quart lloc, la negociació del pressupost (la llei de pressupostos) és anual i, per tant, és un àmbit de distribució del poder polític que es negocia cada any. Finalment, la dificultat que comporta aplicar una distribució del pressupost proporcional al percentatge de diputats o de regidors de cada formació política fa que s'accentuïn les diferències entre partits: els partits grans gestionen un percentatge més elevat del que els correspondria si se seguís una proporcionalitat estricta.

## 1.4 Distribució dels càrrecs de designació política de l'Administració

Una altra negociació de la distribució del poder són els càrrecs de confiança dels departaments d'aquelles administracions que disposen de càrrecs de designació política. El primer objectiu és evitar un increment excessiu del nombre de càrrecs discrecionals, perquè els governs de coalició tendeixen a produir un creixement artificial de l'estructura administrativa, i això perjudica el funcionament de l'Administració i provoca pràctiques irregulars, així com dures crítiques de l'oposició i rebuig social.

En la distribució del poder politicoadministratiu cal tenir en compte l'estructura política intradepartamental (vicepresidents, viceministres, secretaris d'Estat, caps de gabinet, secretaris generals, directors generals, etc.) i altres tipus de càrrecs de confiança que els partits de govern cobreixen discrecionalment (assessors, càrrecs en empreses estatals, en entitats autònomes, en instituts

relacionats amb els departaments, etc.). Tots formen part de l'anomenat *sottogoverno*.

Els **criteris per distribuir el *sottogoverno*** poden ser més o menys plurals o conflictius. Hi ha dos criteris: el vertical i l'horitzontal. En el **criteri vertical**, la distribució dels ministeris o regidories entre els partits coalitzats implica el control dels càrrecs de confiança política dels seus departaments. Per bé que és un criteri poc plural, perquè els departaments són monocolors, té l'avantatge d'evitar molts conflictes en la negociació inicial de la distribució de parcel·les de poder i d'afavorir un impuls de polítiques sectorials més coherent amb les pautes que marquen els màxims responsables polítics dels departaments governamentals.

En el **criteri horitzontal**, totes les formacions polítiques nomenen càrrecs de confiança en tots els departaments. La pluralitat d'aquest model és absoluta, hi ha més control intern i tots els partits polítics contribueixen a través dels seus càrrecs de confiança a planificar les polítiques sectorials del govern. És un model d'alt risc que no només genera una dura i tensa negociació en el repartiment inicial, en un breu període de temps, d'aquests càrrecs, sinó que a més complica extraordinàriament l'execució quotidiana de polítiques governamentals. En la distribució dels càrrecs polítics es pot utilitzar el criteri del percentatge d'escons que cada partit aporta a la coalició, però es tracta d'una aritmètica difícil d'aplicar en aquests nivells administratius, i encara és més complicada l'assignació dels càrrecs que ha d'ocupar cada partit. Aquest model, que sempre comporta una inflació de càrrecs polítics departamentals molt negativa, dificulta el desenvolupament de l'acció de govern, perquè la presència de càrrecs polítics pertanyents a diferents partits genera una inoperant relació de desconfiança política intradepartamental.

El **model mixt** parteix d'una distribució vertical, però amb excepcions. En aquest cas, en algunes polítiques clau es poden nome-

nar càrrecs que siguin de la confiança política d'un partit diferent del partit que dirigeix el departament competent. La dificultat d'aquest model rau a identificar les excepcions i en la desconfiança que generen les persones que pertanyen a partits diferents del partit del ministre.

## QUADRE-RESUM

### DISTRIBUCIÓ DEL PODER EN ELS GOVERNS DE COALICIÓ

| | | |
|---|---|---|
| **Distribució quantitativa del poder** | **Departaments** | Distribuir en proporció als escons que aporta cada partit a la coalició. Criteri equitatiu i flexible (adaptable a canvis en la correlació de forces dels partits coalitzats). |
| | **Pressupost** | Les partides pressupostàries no responen a quotes de poder i la magnitud d'aquestes partides no és un indicador de rellevància política. Evitar la distribució en proporció als escons que aporta cada partit a la coalició. |
| | **Càrrecs de confiança política** | La direcció d'un departament implica el control dels seus càrrecs de confiança política. Evitar la distribució del *sottogoverno* en proporció als escons que aporta cada partit a la coalició. |
| **Distribució qualitativa del poder** | **Departaments** | Prioritzar els partits que lideren la coalició en l'elecció de departaments. Les preferències dels partits no coincideixen i cal harmonitzar-les amb les prioritats del partit dominant. |

# 2. Pautes de funcionament intern

L'estabilitat, la supervivència, l'èxit i el bon funcionament d'un govern de coalició no només depenen de reconèixer i valorar els elements que condicionen l'escenari negociador, ni d'explorar els objectius dels partits i la fórmula de govern que els permet assolir, ni d'aplicar criteris justos per a la distribució de les parcel·les de poder entre els partits coalitzats, sinó també de factors intrínsecs als mateixos governs i de l'establiment i respecte d'uns protocols de funcionament intern.

Les pautes de funcionament intern que s'han de pactar entre els partits coalitzats en el moment de formar un govern de coalició són principalment la redacció d'un programa de govern, l'establiment de procediments ordinaris i extraordinaris d'impuls de l'acció de govern, la creació d'òrgans col·legiats estratègics per garantir el bon funcionament de la coalició i per gestionar les crisis internes, l'elaboració d'un pla de comunicació i la formalització d'unes normes de coordinació entre el govern i els grups parlamentaris dels partits governamentals.

## 2.1 Elaborar un programa de govern consensuat

La formació d'un govern de coalició entre partits que s'han enfrontat a les eleccions i que han presentat als electors diferents programes electorals implica la necessitat de pactar a l'inici de la legislatura els **eixos principals de l'acció de govern**. Aquesta negociació comporta, en un breu període de temps, combinar programes divergents, llimar diferències i renunciar a alguns punts del programa electoral. Es tracta d'una primera negociació que posa a prova la capacitat dels partits coalitzats per acordar aspectes essencials de la futura aliança governamental.

Elaborar un programa de govern consensuat no vol dir sumar els programes electorals dels partits que formaran el govern. Cal tran-

sigir, deixar de banda els aspectes més conflictius que distancien els futurs socis de govern i evitar traslladar les lògiques tensions i contradiccions entre programes electorals als objectius de legislatura. En el poc temps que hi ha per tancar pactes i consensuar un programa de govern no sempre és possible negociar totes les dissensions entre formacions polítiques, però això no indica el fracàs de la negociació, sinó que forma part de l'evolució lògica d'un acord de govern. En alguns països on proliferen els governs de coalició, els partits expliciten als seus electors quins aliats governamentals tindran i comencen negociacions programàtiques fins i tot abans de les eleccions.

La dificultat per redactar un programa de govern consensuat disminueix quan els governs de coalició procedeixen de coalicions electorals que han compartit un mateix programa electoral, atès que hi ha un debat previ sobre les propostes electorals compartides. Això no vol dir que entre aquestes formacions polítiques no es produeixi cap negociació sobre l'acció de govern, perquè poden tenir criteris diferents a l'hora de prioritzar polítiques. D'altra banda, els programes electorals són molt genèrics i mai inclouen totes les polítiques que configuren l'acció de govern d'una legislatura, i quan es governa als partits sempre els cal solucionar qüestions imprevistes o reformular algunes propostes electorals.

Si els partits coalitzats han tingut alguna experiència recent de govern, la redacció d'un programa de govern consensuat és més simple. L'eventual col·laboració pretèrita no només facilita la confecció d'una llista de prioritats governamentals, sinó també el procediment per arribar a un acord ràpid i sòlid. En definitiva, replicar models experimentats d'èxit simplifica la negociació sobre el programa de govern.

El **document final de l'acord** explicarà les principals accions de govern que es preveuen durant la legislatura, sense que sigui ne-

cessari arribar a detallar tots els objectius, sobretot si es tracta de temàtiques conflictives. Els partits saben que la realitat política és complexa i que sempre evoluciona, i precisar una acció de govern sense estudiar a fons aquesta realitat i sense saber les característiques contextuals que hi haurà en el moment d'elaborar una determinada política pública és imprudent.

És recomanable que l'acord del programa de govern vagi acompanyat d'un **calendari d'execució** que no sigui molt detallat, sinó una planificació temporal àmplia que divideixi la legislatura en grans períodes. L'avantatge principal d'un pla de govern calendaritzat és la possibilitat de valorar-ne el grau de compliment dins del govern i davant l'opinió pública.

L'acord de govern serà presentat davant l'opinió pública per demostrar que els partits que compartiran govern han estat capaços de negociar en poc temps les prioritats que marcaran la legislatura i per transmetre la sensació de confiança.

## QUADRE-RESUM

### CARACTERÍSTIQUES D'UN PROGRAMA DE GOVERN CONSENSUAT

1. Evitar sumar els programes electorals dels partits que formaran el govern.
2. Transigir i deixar de banda els aspectes més conflictius que distancien els futurs socis de govern.
3. Evitar traslladar les tensions i contradiccions entre programes electorals als objectius de legislatura.
4. Replicar models experimentats d'èxit que simplifiquen la negociació sobre el programa de govern.
5. Explicar les principals accions que es preveuen dur a terme durant la legislatura sense detallar tots els objectius.
6. Acompanyar l'acord del programa de govern amb un calendari d'aplicació que no sigui molt detallat.
7. Presentar l'acord de govern davant l'opinió pública.

## 2.2 Fixar procediments d'impuls de l'acció de govern

Governar en coalició implica una responsabilitat col·legiada de tota l'acció de l'executiu per part de tots els partits que integren el govern, i això demana un treball en equip basat en la confiança, una major harmonització dels departaments administratius i establir protocols per acordar i executar tot tipus de polítiques. Governar en coalició requereix fixar uns procediments reglats i respectats sobre l'elaboració de totes les polítiques governamentals, encara que per a algunes encara són més necessaris: les que identifiquen ideològicament els partits coalitzats i en condicionen la coherència programàtica; les que conjunturalment generen un gran debat social i mediàtic, o les polítiques econòmiques, que adquireixen

una importància destacable en qualsevol context polític i que tenen repercussions en múltiples àmbits sectorials.

Hi ha dos tipus de procediments que s'estableixen per impulsar l'acció de govern: l'ordinari, per a les polítiques quotidianes, i l'extraordinari, per a les que generen conflictes socials o disputes entre els partits governamentals.

Formalitzar un **procediment ordinari** vol dir admetre que, tot i distribuir la direcció dels departaments entre els partits que governen, els processos d'elaboració de polítiques seran compartits per totes les forces polítiques que es responsabilitzen solidàriament de tota l'acció de govern, sense que cap se'n senti exclosa. El procediment ordinari considera necessari que tots els partits coneguin el procés de presa de decisions de totes les polítiques governamentals, des de l'origen fins que s'implementen. Els departaments posen a disposició dels socis de govern la **informació** necessària per poder conèixer les polítiques que aplicaran (amb els corresponents detalls d'execució), les que endarreriran (amb els arguments del retard) i les que evitaran (amb la justificació de la supressió).

Per tal que els departaments subministrin aquesta informació cal establir mecanismes orgànics i de funcionament intern que siguin eficaços. S'ha de preveure l'existència d'òrgans específics del *sottogoverno* dels departaments que s'encarreguin de la provisió d'informació o d'òrgans transversals i plurals (amb membres de tots els partits coalitzats) que tinguin específicament assignada aquesta funció, i el suport logístic de mitjans telemàtics connectats en xarxa, interactius, que centralitzin la informació sobre el contingut dels projectes i la fase d'elaboració en què es troben.

En els governs de coalició també es fa necessari crear un procediment específic per impulsar polítiques conflictives (al si del govern o en la societat). Els desacords entre els partits sobre algunes

polítiques o sobre com resoldre determinats conflictes socials és freqüent. L'objectiu del **procediment extraordinari** és evitar crisis internes, perquè en els governs compartits acostumen a ser més greus que en el si d'un sol partit, ja que l'equilibri de forces que guia la dinàmica coalicional és més vulnerable, provoca desconfiances irreversibles i són més difícils de resoldre amb una simple remodelació governamental.

Mentre que el procediment ordinari es basa en l'intercanvi d'informació, el procediment extraordinari per a polítiques conflictives requereix la **coparticipació** dels partits governamentals a l'hora de planificar-les i aplicar-les. Així doncs, en aquest cas cal disposar d'òrgans transversals dels departaments que tinguin la funció d'organitzar la coparticipació i també caldrà tenir un suport telemàtic connectat en xarxa que faciliti l'activitat col·legiada dels partits.

En definitiva, quan l'acció de govern impulsa polítiques ordinàries, el procés d'elaboració d'aquestes polítiques es desenvolupa normalment dins del departament (o departaments) sectorialment responsable, el qual ofereix la informació necessària a tots els partits governamentals per evitar incongruències i garantir la cohesió interna. En canvi, si les polítiques que es decideixen són socialment conflictives o comporten punts de vista contradictoris entre els partits de govern, cal anar més enllà de l'intercanvi d'informació i formalitzar un sistema de coparticipació de tots els membres de la coalició.

## QUADRE-RESUM

PROCEDIMENTS D'IMPULS DE L'ACCIÓ D'UN GOVERN DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Procediment ordinari (polítiques quotidianes)** | Tots els partits coalitzats coneixen el procés de presa de decisions de totes les polítiques governamentals, des de l'origen fins que s'implementen. |
| **Procediment extraordinari (polítiques conflictives)** | Formalitzar un sistema de coparticipació de tots els membres de la coalició per crear consensos i evitar crisis internes. |

## 2.3 Crear òrgans estratègics per al bon funcionament de la coalició

Per millorar el funcionament dels governs de coalició, evitar crisis i aconseguir que siguin més estables, es recomana crear òrgans estratègics encarregats de gestionar tres àmbits fonamentals: la comunicació, la coordinació entre departaments i el seguiment de la coalició.

La projecció pública de l'acció d'un govern de coalició és un element prioritari. Un dels òrgans més estratègics i transcendents de tot govern és el **gabinet de comunicació**. El gabinet de comunicació ha de tenir les característiques següents: 1) dependre orgànicament de la direcció del govern o de l'alcaldia, de manera que estigui situat en un departament transversal i rellevant; 2) ser plural, és a dir, estar format per persones vinculades a tots els partits governamentals, i 3) estar connectat i coordinat amb els gabinets de comunicació de tots els departaments.

La vinculació del gabinet de comunicació al departament de la presidència o a l'alcaldia el situa al nucli de l'activitat governamental i li confereix la superioritat orgànica necessària per desenvolupar les seves funcions. La presència de tots els partits coalitzats en el gabinet de comunicació, encara que no sigui de manera paritària, facilita el consens per al disseny de la comunicació governamental. Finalment, la coordinació dels gabinets de comunicació dels departaments requereix la participació i l'acord de totes les formacions polítiques implicades en el govern.

La funció principal dels gabinets de comunicació és preparar la comunicació oficial de govern i coordinar la comunicació dels departaments. La pluralitat ideològica dels governs de coalició requereix un esforç per aconseguir una coherència comunicativa, i la presència de diferents partits polítics en la direcció dels departaments comporta una certa discordança en la transmissió de les polítiques sectorials. Els gabinets de comunicació són els encarregats de centralitzar les pautes comunicatives i de garantir l'aplicació de criteris homogenis en l'explicació de l'obra de govern als mitjans de comunicació i a l'opinió pública.

Optar per un model vertical de distribució dels càrrecs de confiança política dels departaments ha de ser compatible amb la creació d'**òrgans de coordinació interdepartamental** que permetin potenciar el pluralisme, la transparència i el control interns.

L'activitat dels governs de coalició demana una major coordinació entre departaments. La majoria de les iniciatives governamentals tenen efectes en diversos departaments i de totes en són responsables els partits de govern. Els procediments ordinaris i extraordinaris esmentats anteriorment requereixen l'intercanvi d'informació i la coparticipació en l'impuls de polítiques. Això es garanteix amb l'existència d'òrgans transversals encarregats de la coordinació entre departaments, caracteritzats per estar vinculats

al departament de la presidència o a l'alcaldia, i per ser plurals i disposar de la participació de tots els partits de govern. La primera característica significa estar vinculats a una unitat transversal i molt rellevant, de manera que aquesta ubicació estructural denota la importància de l'òrgan. La segona és fonamental per crear un clima de confiança intracoalicional i facilitar la col·laboració de tots els departaments.

Un altre òrgan essencial per al bon funcionament dels governs de coalició, de naturalesa eminentment política, és el que té com a funcions el **seguiment** i **l'avaluació de la coalició**, la resolució dels grans conflictes interns i la transmissió a la societat d'un sentiment de cohesió entre els partits coalitzats i de fortalesa governamental.

La dinàmica dels governs compartits requereix un seguiment continu que en permeti examinar el funcionament quotidià i corregir o esmenar els aspectes que generen disfuncions intragovernamentals. Reaccionar sense consens a un conflicte social imprevist, a unes declaracions públiques inoportunes, a unes disputes entre departaments o entre ministres o regidors, o a desacords explícits entre partits governamentals, pot comportar una profunda crisi de govern. Per evitar-ho es preveu la creació d'un òrgan polític de seguiment i avaluació de la coalició de govern que sigui capaç de valorar l'evolució de la coalició i convertir-se en gabinet de crisi. Saber detectar, esmorteir, gestionar o resoldre grans crisis de govern i tenir òrgans que permetin tractar-les amb eficàcia és fonamental per garantir l'estabilitat dels governs de coalició.

L'òrgan de seguiment i avaluació del funcionament de la coalició ha de ser supradepartamental (situat per sobre dels ministres o regidors), plural (amb la presència de tots els partits de la coalició), paritari (format pel mateix nombre de representants de cada partit, sense distincions basades en la força parlamentària o consistorial), reduït (dos o tres representants per partit com a màxim), po-

líticament molt influent (integrat pels màxims responsables del govern i dels partits governamentals), periòdic (s'ha de reunir periòdicament i sempre que els esdeveniments ho demanin), àgil (capaç de reunir-se amb caràcter d'urgència en un temps breu), executiu (les seves decisions seran aplicades estrictament pel govern i per les cúpules dels partits), i públic (l'opinió pública ha de saber que existeix i quines funcions té encomanades). La creació d'un òrgan polític com el descrit és vital per millorar el rendiment del govern de coalició i per transmetre a la societat la sensació de cohesió, fortalesa i rigor governamental.

## 2.4 Ordenar un pla de comunicació

Tots els governs, incloent-hi els de coalició, disposen d'un pla de comunicació de l'acció de govern. La importància que tenen els mitjans de comunicació i la necessitat d'interrelacionar l'acció de l'executiu amb les preocupacions i les demandes ciutadanes situa la comunicació de l'activitat governamental com una gran prioritat dels partits de govern.

En el cas dels governs de coalició, la **comunicació de l'acció de govern** és fins i tot més necessària i, amb tota seguretat, més complexa. És més necessària perquè els governs de coalició han de demostrar davant l'opinió pública que un executiu ideològicament plural és compatible amb una acció de govern coherent. I és més complexa perquè requereix un acord intern entre els socis de govern i mirar de satisfer més sensibilitats polítiques. Errar en la comunicació de l'acció de govern no només comporta, com en qualsevol altre govern, conseqüències socials negatives i una mala imatge governamental, sinó que també pot afectar les relacions entre els socis de govern, produir una crisi interna i afeblir les bases electorals. Una bona comunicació de l'acció de govern contribueix a enfortir la responsabilitat col·legiada multipartita dels governs de coalició i a produir estabilitat.

## QUADRE-RESUM

### CARACTERÍSTIQUES DELS ÒRGANS INTERNS PER GARANTIR EL BON FUNCIONAMENT D'UN GOVERN DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Comunicació** | La projecció pública de l'acció d'un govern de coalició és prioritària.<br>El gabinet de comunicació:<br>1) depèn orgànicament de la direcció del govern o de l'alcaldia;<br>2) està format per persones vinculades a tots els partits governamentals;<br>3) està connectat i coordinat amb els gabinets de comunicació de tots els departaments;<br>4) prepara la comunicació oficial del govern i coordina la comunicació dels departaments. |
| **Coordinació entre departaments** | La coordinació interdepartamental d'un govern de coalició és prioritària: potencia el pluralisme, la transparència i el control interns.<br>Els procediments ordinaris i extraordinaris d'impuls de l'acció d'un govern de coalició requereixen la coordinació entre departaments.<br>L'òrgan de coordinació entre departaments ha d'estar format per tots els partits i vinculat al departament de la presidència o a l'alcaldia. |
| **Seguiment de la coalició** | El seguiment i l'avaluació del funcionament d'un govern de coalició és prioritària.<br>La cohesió de la dinàmica interna i la gestió de crisi dels governs de coalició requereix un seguiment continu que n'examini el funcionament quotidià i corregeixi disfuncions.<br>L'òrgan de seguiment de la coalició ha de ser supradepartamental, plural, paritari, reduït, políticament molt influent, periòdic, àgil, executiu i públic. |

La complexitat de la comunicació dels governs de coalició rau, sobretot, en l'elecció dels emissors, en la identificació de les necessitats d'uns receptors heterogenis propers al govern i en l'oferiment d'uns continguts informatius que donin una bona imatge social.

Els **emissors** depenen de la transcendència social que tingui la informació que cal transmetre. El **portaveu del govern** té la funció d'informar i comunicar a la societat l'acció política de l'executiu, i hi ha diversos perfils: més tècnic o més polític, i formar part del govern o ser independent. La comunicació del portaveu d'un govern de coalició encarna la síntesi de l'acció d'un executiu amb diferents sensibilitats ideològiques. Per comunicar en nom i representació d'una coalició de govern cal dominar les tècniques comunicatives, conèixer l'ideari dels partits governamentals, evitar declaracions que suscitin controvèrsies internes i facilitar les dades necessàries per a la tasca informativa dels mitjans de comunicació i perquè la societat conegui l'acció de govern.

Des del punt de vista dels **receptors**, el que s'espera de la comunicació de l'activitat de tot tipus de governs és que sigui coherent i que s'anunciïn mesures que responguin a les demandes de la societat i resolguin els problemes socials. I en el cas dels governs de coalició hi podem afegir un altre aspecte que complica aquesta comunicació: la necessitat de satisfer sectors socials heterogenis que simpatitzen amb algun o alguns partits governamentals. Hi ha militants, bases electorals o simples simpatitzants d'alguns partits coalitzats que, des de posicions ideològiques o afinitats polítiques i personals heterogènies, desitgen que els missatges del govern siguin coherents amb les seves idees i no ofenguin els seus valors.

Pel que fa al **contingut de la informació**, els missatges governamentals han d'aconseguir un equilibri que permeti, d'una banda, que les bases socials del govern els interpretin de manera favorable als seus interessos i, de l'altra, que la societat els entengui com una

demostració de coherència interna i d'eficàcia en la resolució de dificultats socials. La comunicació de l'activitat d'un govern de coalició ha d'informar de les polítiques acordades per l'executiu, fidelitzar afinitats, guanyar noves confiances, mostrar solvència en l'art de governar i fer pedagogia política.

## QUADRE-RESUM
### LA COMUNICACIÓ D'UN GOVERN DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Naturalesa** | La comunicació en els governs de coalició és més necessària i més complexa que en els governs d'un sol partit. |
| **Objectius** | Demostrar davant l'opinió pública que un govern ideològicament plural és compatible amb una acció de govern coherent i eficaç. |
| **Requisits** | Triar bé els emissors, identificar les necessitats dels receptors i oferir continguts que donin una bona imatge social. |
| **Emissors** | Els emissors depenen de la transcendència social que tingui la informació que cal transmetre. |
| **Portaveu** | Ha de dominar les tècniques comunicatives, conèixer l'ideari dels partits de govern, evitar declaracions que suscitin controvèrsies internes i facilitar les dades necessàries per a la tasca informativa dels mitjans de comunicació i perquè la societat conegui l'acció de govern. |
| **Receptors** | Cal comunicar pensant en els sectors socials que simpatitzen amb alguns partits governamentals i en una societat molt heterogènia. |
| **Contingut** | La comunicació ha de ser ben interpretada per les bases socials del govern i demostrar a la societat la coherència i l'eficàcia de l'executiu. |

## 2.5 Formalitzar l'acció dels grups parlamentaris

En els sistemes parlamentaris, basats en una relació fiduciària entre el poder legislatiu i l'executiu, els partits que formen part d'un govern de coalició han de pautar l'activitat dels seus grups parlamentaris amb l'objectiu de contribuir al desenvolupament, en seu parlamentària, de l'acció de govern. S'ha de trobar un equilibri entre l'autonomia de funcionament de cada grup parlamentari i una acció mancomunada dels grups parlamentaris per tal d'ajudar el govern i evitar que un excessiu protagonisme parlamentari comporti conseqüències negatives per a l'executiu. Els grups parlamentaris mantindran les seves posicions ideològiques i respectaran escrupolosament el programa de govern consensuat, de manera que la possibilitat de discrepància no posi en perill l'estabilitat de la coalició ni obstaculitzi l'acció de govern.

Les **normes per a la coordinació de l'activitat institucional dels grups parlamentaris** es refereixen tant a l'activitat legislativa com a la funció de control de l'executiu. Cal assegurar la comunicació constant entre executiu i grups parlamentaris, el respecte a un pluralisme polític que sumi i no divideixi, unes vies de negociació interna per a la resolució de conflictes, la coherència programàtica i una cohesió entre grups que permeti donar garanties parlamentàries a l'acció de govern.

Una figura clau per redactar aquestes normes de coordinació són els **portaveus dels grups parlamentaris**, que són els encarregats de fer respectar aquests protocols de funcionament i que estan en contacte entre ells i amb representants del govern. A les reunions dels portaveus es prepararan les activitats dels plenaris i de les comissions parlamentàries sectorials, i es farà un seguiment de l'aplicació de les normes de coordinació.

Les iniciatives de control a l'executiu que vulguin presentar els grups parlamentaris dels partits governamentals (preguntes, in-

terpel·lacions, mocions, peticions de compareixença, etc.) també s'han de comunicar prèviament al govern per buscar un acord sobre el contingut de cadascuna. Els grups parlamentaris faran front comú per frenar les iniciatives parlamentàries de l'oposició.

Aquestes pautes de coordinació entre el govern i els grups parlamentaris també s'han de preveure en l'àmbit municipal. En aquest cas, els partits de govern es coordinaran per planificar el desenvolupament dels plens municipals.

## QUADRE-RESUM
### GRUPS PARLAMENTARIS I GOVERNS DE COALICIÓ

| | |
|---|---|
| **Objectiu** | Els partits membres d'un govern de coalició pauten l'activitat dels seus grups parlamentaris amb l'objectiu de contribuir a l'impuls de l'acció de govern. |
| **Contingut** | La coordinació de l'activitat institucional dels grups parlamentaris comprèn l'activitat legislativa i la funció de control a l'executiu. |
| **Portaveus** | Els portaveus dels grups parlamentaris prepararan l'activitat del plenari i de les comissions parlamentàries, i faran un seguiment de l'aplicació de les normes de coordinació. |

# Bibliografia


MATAS, J. (ed.) (2000). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

MATAS, J. (2015). *La formación de un gobierno de coalición*. València: Tirant lo Blanch.

MATAS, J. (2019). *Let's govern together!* València: Tirant lo Blanch.

RENIU, J. M. (ed.) (2013). *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València: Tirant lo Blanch.

RENIU, J. M. (ed.) (2014). *Los gobiernos de coalición de las comunidades autónomas*. Barcelona: Atelier.

RIDAO, J. (ed.) (2016). *Comunicación política y gobierno de coalición*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Pactar una coalició de govern requereix conèixer i valorar els elements que condicionen l'escenari negociador, explorar els propòsits dels partits i la millor fórmula per aconseguir-los, aplicar criteris equitatius per a la distribució de les parcel·les de poder i establir determinades pautes de funcionament intern. Aquesta guia —dirigida tant a partits, representants i assessors polítics com a actors socials— ofereix els mecanismes per assolir amb èxit els objectius esmentats, detallant les diverses fases de les negociacions i exposant un conjunt sistematitzat d'indicacions pràctiques per formalitzar-les. Tot i que governar en coalició exigeix un gran esforç als agents implicats, sens dubte enforteix els valors democràtics del diàleg, la confiança, l'acord, la tolerància, la solidaritat i el civisme.

UNIVERSITAT DE BARCELONA
Edicions