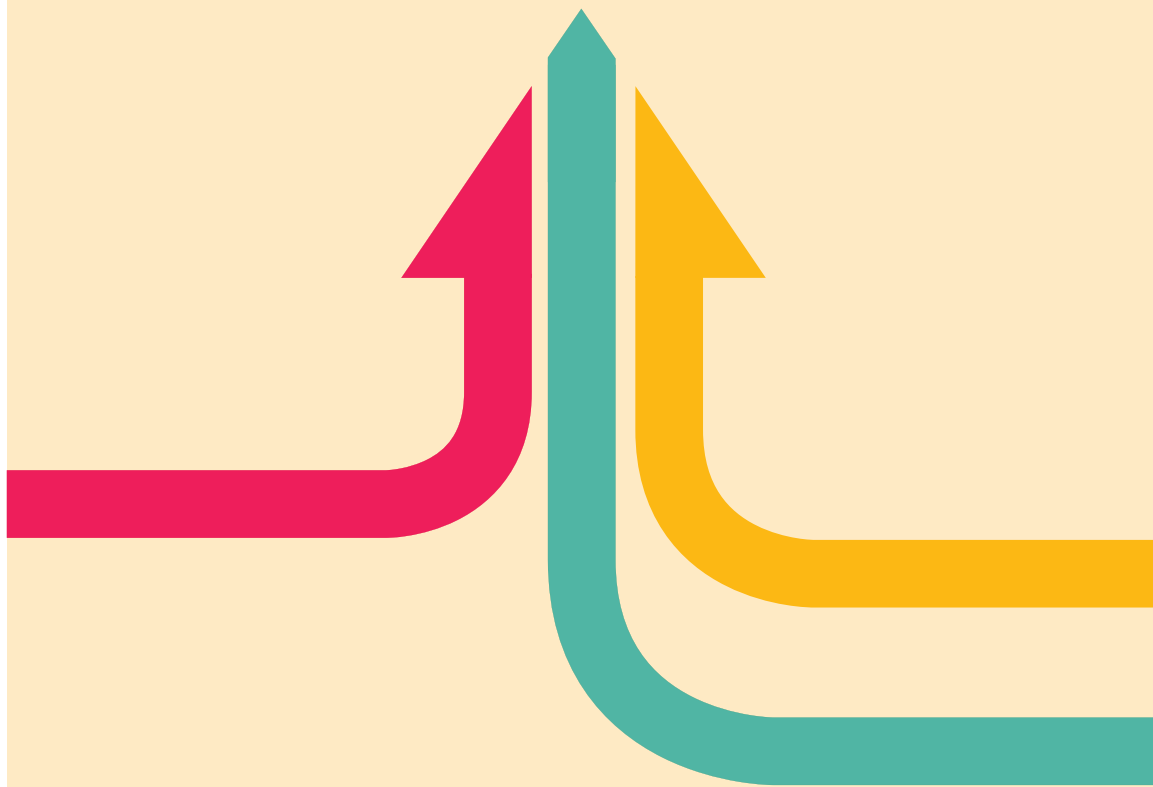


GUIA PER FORMAR UN GOVERN DE COALICIÓ

Jordi Matas Dalmases



Biblioteca Universitària

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

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 responsabilitat, 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.

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**

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

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 | ⑥ Motivacions i objectius dels partits |
| ② Sistema electoral i resultats electorals | ⑦ Esdeveniments històrics |
| ③ Sistema de partits | ⑧ Cultura política i opinió pública |
| ④ Relacions entre partits | ⑨ Factors externs |
| ⑤ Dinàmiques internes dels partits | 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'àrbitre parlamentari 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-