

Acords de govern i governabilitat



Assessorament i formació
març de 2015

El present document pretén ser una guia inicial per al debat i la reflexió sobre aquelles situacions en les quals una Assemblea Local de la Unitat Popular té com a possibilitat o està en disposició (perquè així ho han determinat els resultats electorals) de bastir un acord de govern (des de dins de l'equip de govern) o de governabilitat (des de fora). Quines preguntes cal fer-se, què cal tenir en compte, tant a nivell polític com a nivell tècnic i quins mínims polítics bàsics tenim establerts com a organització, a banda de totes les consideracions tàctiques de caire local, són les qüestions a les que intenta fer front aquest document.

1. Sobre política d'aliances: què cal tenir en compte inicialment

Quin són els elements bàsics que cal tenir en compte, més enllà de les motivacions de fons i objectius polítics (especificats més avall) a l'hora de formular la tàctica política municipal?

- **Conjuntura local/territorial.** No és possible definir una política d'aliances homogènia a tot el territori. Hi ha realitats, socials, econòmiques i demogràfiques molt diverses al llarg del territori que no permeten definir amb claredat les línies mestres de l'acumulació de forces i la mobilització per la ruptura en clau local. A cada municipi, la composició social, econòmica i cultural del mateix també determina les característiques de la realitat política. Per exemple, no representa el mateix, ni els mateixos sectors socials, ERC en un poble que en un altre. Poden jugar, fins i tot, papers contradictoris.

- **Criteris i prioritats polítiques nacionals.** Cal, però, respectar les línies estratègiques bàsiques definides en clau nacional. No entenent-les com a principis fonamentals inamovibles sinó com a línies de treball en les que cal poder avançar. Però aquestes línies han de formar part, d'una manera o d'una altra, del treball que cada AL faci en el seu municipi i, per tant també, del cos de la tàctica electoral local. Encara que això pugui tenir traduccions diferents.

- **Dinàmica interna de la CUP.** Hi ha diverses dinàmiques i, per tant, necessitats en funció de en quin moment es troba cada assemblea local (el seu naixement, la seva consolidació o una etapa de certa inèrcia). Aquesta realitat també determinarà l'aposta tàctica de cada assemblea. La possibilitat de gestar candidatures més àmplies o menys, amb uns sectors o amb altres. L'habilitat per gestionar acords de govern o fins i tot la necessitat de presentar-se com a alternativa, també vénen determinades pel bagatge de l'organització a cada localitat.

- **Estat de l'assemblea local.** Capacitat tècnica, capacitat política, capacitat humana són tres elements claus. No és el mateix disposar d'una AL amb molts efectius humans que amb pocs. La previsió respecte als recursos humans que tindrem (marxarà algú a fora?), el "cicle de la CUP" (sempre cal tenir en compte que no durant tota la legislatura estarem en l'estat en el que ens trobem en el moment d'arribar a l'acord), etc. És a dir, tot i que el fet d'estar a dins del govern és un estimulador per a l'acció política (ens obliga a posar-nos les piles) això sempre pot actuar de dos maneres diferents: reforçant l'assemblea local o debilitant-la.

- **Estat actual i previsió de futur en relació amb la institució.** Cal analitzar quina capacitat té la institució en base a la qual arribarem a un acord. És a dir, és capaç de fer front, econòmicament i políticament, a les polítiques que volem duu a terme? També és pertinent saber si el cos tècnic existent és propens o no a dur a terme canvis en profunditat. Sobretot els més estratègics i que poden bloquejar l'acció de govern: secretaris, interventors i alts funcionaris.

2. Gestió d'acords postelectorals: criteris de mínims

A la ponència aprovada a la darrera Assemblea Nacional de Cervera del mes de juliol de 2014 es varen fixar uns criteris de mínims sobre les línies polítiques en relació als acords de govern. En reproduïm la literalitat del text perquè, políticament, són les bases mínimes que ha de tenir en compte qualsevol Assemblea Local de la CUP:

- Un objectiu central, juntament amb l'avanç polític en les diverses línies, és la gestació d'una alternativa completa al sistema econòmic i polític dominant. I en funció d'aquest objectiu, cal que la CUP, sempre que sigui possible, actuï en oposició als projectes polítics que han format part del nucli gestor de l'encara règim de les autonomies espanyol de 1978 (PP, PSOE, CiU). Aquest criteri és fonamental sobretot en la presentació de la nostra alternativa (preelectoral) i important en els pactes post-electorals.

- És cert però que, en un moment tant convuls com l'actual, ens podem trobar amb la possibilitat de fer grans avanços, tant en l'àmbit de la lluita social com de la lluita nacional, amb espais polítics en procés de descomposició i amb una important desorientació estratègica. És a dir, cal que el lideratge polític de l'aliança sigui popular, però ens podem trobar en molts casos en els que això sigui possible de fer amb alguna part d'aquests actors del vell règim. Això, però és més propi d'espais locals on els aparells dels partits quasi no hi arriben (pobles mitjans o petits més que no pas ciutats mitjanes-grans o grans).

- Cal descartar categòricament aliances de qualsevol mena amb els puntals de la defensa del règim: PP, C's, UPyD, PxC, etc. Cal plantar cara i atacar els discursos dels partits feixistes i/o racistes arreu dels Països Catalans, com el de PXC a la CAC o de FN a la Catalunya Nord, i no obviar la seva existència, ja que l'estratègia d'ignorar el racisme mai ha donat bons fruits.

3. Aspectes polítics centrals - aliances de govern

La nostra posició doncs ha de partir d'una visió de conjunt de tots aquells aspectes, objectius i lectura de la conjuntura i, en funció de tot aquest còctel, acabar prenent la decisió que entenguem que millor posicioni a la Unitat Popular per avançar políticament en els nostres objectius estratègics. En tot aquest còctel hi ha un seguit d'elements centrals (que presentem a continuació) i que determinaran la posició a prendre.

3.1 Acord programàtic i estratègic

Com a criteri general, des de la CUP sempre hem defensat i defensem que la base de qualsevol mena d'acord i aliança amb altres actors (més enllà d'altres consideracions que també apareixen en el present document) és la base programàtica. És a dir, la coincidència amb els altres possibles actors de l'aliança en base a les polítiques concretes a executar durant el període de l'acord. I no només la coincidència en les qüestions concretes sinó també en el seu grau de prioritització i de rellevància. És per això que la base de tota negociació, públicament i privada, serà aquesta. Al mateix moment però, també caldrà analitzar el grau de coincidència estratègica amb els altres actors. És a dir, més enllà de consideracions programàtiques també caldrà veure les coincidències o no amb els actors en les prioritats polítiques (a escala local) a mig i llarg termini. I no només en base a les

seves declaracions d'intencions sinó en base a la realitat. És a dir, en base a una anàlisi sobre la seva acció política dels darrers temps i en base, també, a la seva base social objectiva. Responen als interessos populars? A tots? De quins sectors?

3.2 Correlació de forces

Una altre criteri fonamental, i que està íntimament relacionat amb el primer, és quina força tenim nosaltres (social, política i electoral) en relació als altres actors de l'acord. És evident que, malgrat el que pugui disposar un possible acord programàtic, una de les qüestions fonamentals per assegurar que es pugui duu a terme és quina capacitat tenim per poder-lo implementar i de poder fer un seguiment i pressió política (si cal) sobre els nostres aliats. No serà el mateix poder tenir l'alcaldia o controlar àrees estratègiques per l'acció de govern (com ara la hisenda local) que no poder-ho fer. I això dependrà de la nostra posició de força a l'hora de signar l'acord. Tenim força social? Hi ha una xarxa popular organitzada? Hem estat els més votats? Tenim més regidors que qualsevol altre actor de l'acord? Per tant, com a criteri inicial, prioritzarem els acords de govern en aquells municipis en els que la correlació de forces ens sigui favorable. En els altres serà necessari avaluar la resta de variables i escenaris de futur ja que, si ve d'una banda són possibles escenaris de governs en minoria, d'una altra això ens posa en una certa posició de debilitat que pot fer que, sovint, ens costi més de gestionar les situacions complexes amb les que ens trobarem. Tot i això, la correlació de forces no només depèn de quina sigui la nostra posició en relació a l'altre soci/s de govern sinó també la que tinguem respecte a la resta de forces polítiques i socials i les d'aquestes en relació amb els nostres «socis». Encara que siguem minoritaris institucionalment, quin grau de dependència tenen de nosaltres els altres actors? I entre ells? Això, evidentment, no depèn només de la força electoral sinó també d'altres condicionants històrics, culturals, etc.

3.3 Possibles objectius d'un acord de govern

Perquè ens plantejem poder arribar a un acord de govern? Amb quines finalitats a curt termini? I que en volem treure a llarg termini? En què ens beneficia i en què es pot perjudicar?

Els següents objectius polítics són només alguns dels més comuns que poden induir-nos a prendre la decisió d'arribar a un acord de govern o governabilitat. El més comú és que sigui impossible formular-los de manera aïllada els uns dels altres. Independentment d'aquell que pugui tenir més pes, el més habitual sol ser que operin tots de manera simultània (en major o menor incidència) i en relació amb la realitat i els esdeveniments. És a dir, el més probable és que vagin modificant-se i, en funció de com es desenvolupin els esdeveniments, de quin sigui l'impacte en la realitat de la nostra gestió de govern i de l'acord mateix i de com evolucioni la realitat puguin anar prenent caires diversos.

a) Transformar la realitat quotidiana de manera efectiva

Cal no oblidar que aquest és sempre l'objectiu central i final de la nostra lluita, la qual cosa no vol dir que això sigui factible sempre i en totes les etapes o que mitjançant qualsevol acord de govern això sigui possible. Cal saber llegir si una petita transformació avui ajuda a la sostenibilitat del projecte polític a mig i a llarg termini i, per tant, fa més fàcil o més difícil una transformació en profunditat a llarg termini. És evident que el fet de participar en un govern (i encara més en funció de cada equilibri intern i de la seva composició) pot suposar un desgast de la credibilitat del projecte (en funció de com d'intenses siguin les contradiccions que s'assumeixen, per exemple). Per això, cal avaluar sempre un objectiu en relació a un altre. No podem assumir que protagonitzarem transformacions parcials de la

realitat si, per una altra banda això no respon a cap altre objectiu estratègic nostre. Cal contraposar escenaris i analitzar les possibilitats i els escenaris de futur amb rigor i realisme. Però també cal contemplar que, a vegades, en algunes etapes de la lluita, arribar a un acord de govern pot ajudar-nos a realitzar altres objectius que, a la llarga, ens permetin efectivament acabar transformant la realitat.

b) Construir la unitat popular

Per a poder transformar la realitat cal que els instruments dels que ens dotem per fer-ho siguin útils i forts. I cal que la xarxa social i política de la unitat popular (entre la qual hi ha com a element important la CUP, però de la qual no n'és l'únic actor) creixi i s'enforteixi. Disposar de les eines d'un govern és disposar també d'eines per a teixir aliances i vincles amb nous sectors populars o per reforçar-los amb els ja existents. També significa disposar de mecanismes per reforçar el poder popular i els seus instruments. De fet, els governs municipals, són una de les caixes d'eines més potents que tenim al nostre abast a banda, òbviament, de les mateixes eines que nosaltres mateixos hem generat en àmbits no institucionals (casals, mitjans de comunicació, etc). Però l'instrumental d'un govern municipal (competències, recursos econòmics, recursos humans, etc) és potent i, si ens és favorable, utilitzar-lo pot suposar un avenç important que afavoreixi tot aquest teixit i, si ho sabem gestionar, també l'eina que suposa la CUP mateixa.

c) Batre/debilitar a un adversari polític estratègic

Com que el poder és una eina que ens pot ajudar a bastir aliances més àmplies i possibilita, també, arribar a nous sectors, és evident que arrabassar-li el poder a un adversari o enemic polític estratègic pot ser un objectiu que motivi una aliança. El poder sol ser una eina clau per a algunes estructures polítiques per a sobreviure com tals o per alimentar-se. De manera que treure-li aquesta eina de les mans (en funció de tota la resta de condicionants) pot ser un objectiu factible i raonable a l'hora d'arribar a un acord de govern/nabilitat.

3.4 Les contradiccions i la seva gestió

Arribar a qualsevol mena d'acord polític implica, per se, relacionar-se amb projectes polítics i persones que tenen alguns objectius estratègics, com a mínim, diferents als nostres. Així que, de manera inevitable, el fet d'arribar a aquests acords sempre ens generarà tensions i contradiccions. Si no podem executar plenament el nostre programa electoral i gestionar-lo des dels nostres propis criteris sempre i en tot (situació que només es donarà en aïllats casos de majoria absoluta) sempre hi haurà diferències a resoldre i situacions no desitjades. L'important però no és fer tot el possible per no tenir-ne i voler-les resoldre amb total rapidesa sinó, sobretot, ser capaços de ser-ne conscients i disposar dels mecanismes per gestionar-les.

- **L'Assemblea Local i l'equip de govern.** D'entrada cal assenyalar que, sobretot en les viles i pobles més petits (on solen haver-hi assemblees més petites), la dinàmica del govern és tant potent que pot ser capaç d'absorbir tota l'energia militant de l'assemblea i on ens podem trobar, sense voler-ho, en que tota la gent de l'AL (o la seva majoria) queda absorbida per la dinàmica del govern. Això és especialment evident en el casos en els quals la CUP no disposi de gent «alliberada» que pugui assumir totes aquestes tasques. Per tant, es tracta (com a mínim) de poder preveure aquesta situació amb antelació i intentar planificar amb un cert temps una certa «especialització» de tasques per tal d'assegurar que la dinàmica de l'assemblea local no depèn de manera absoluta de la dinàmica del govern municipal.

- Les tensions internes i/o amb part del moviment popular. Depenent de la capacitat i la força política que tinguem ens podem trobar alguns casos en els quals es pugui generar alguna tensió amb persones dels moviments populars o de la mateixa CUP. Hi ha dos casos clars en els quals això pot arribar a passar. En primer lloc, per exemple, perquè es genera algun problema polític amb alguna àrea que no gestionem nosaltres. Un problema polític que no considerem prou greu com per trencar l'acord però que, alhora, ens genera aquesta tensió interna o amb alguna part del teixit associatiu. També és possible que es generi alguna fricció degut a la gestió política diària. Hi ha problemes que no es poden solucionar d'un dia per l'altre i, en el mentrestant, es poden generar dubtes i confusions.

4. Aspectes tècnico-polítics d'un acord de govern o governabilitat

4.1 Tipologia dels acords

No tots els acords als que es pot arribar impliquen el mateix, responen a uns mateixos objectius polítics ni tenen unes mateixes conseqüències, més enllà, a més, de cada casuística i conjuntura local. Hem intentat establir doncs una casuística d'acords de govern/governabilitat que són possibles per a poder debatre a partir d'un esquema comú.

- Acords que impliquin l'entrada al govern municipal. Aquests són els acords més comuns (quan els hi ha). Impliquen la nostra entrada com un agent més en la dinàmica del govern i, per tant, l'assumpció de responsabilitats de gestió en una o en diverses àrees de govern. Com veurem més avall és important discernir de quines àrees estem parlant i què implica cadascuna. Aquests tipus d'acords són, sense dubte, els més arriscats (i els que ens generaran més contradiccions) però, alhora, els que ens permeten un major control polític i tècnic de la situació i de les polítiques pactades i, per tant, uns avenços potencialment majors, tant en la construcció de la unitat popular com en la transformació real de les condicions de vida de la gent.

- Acords de governabilitat: es tracta d'acords que impliquen dotar d'una certa estabilitat a l'equip de govern però sense que això suposi la nostra entrada al mateix. Són acords on el compromís amb l'altra part sol ser més «light» però en els quals, al mateix temps, perdem capacitat de control i d'accés a la informació. Aquests acords es poden donar en circumstàncies en les quals tinguem certa capacitat política per determinar majories però no considerem adient (per raons diverses) entrar a formar part de l'equip de govern.

- Acords puntuals: una subvariant de l'anterior serien els acords puntuals, d'encara menys recorregut i que podrien afectar a qüestions de menys calat polític o menys recorregut en el temps: a polítiques específiques o a l'aprovació d'uns pressupostos concrets, per exemple. Els resultats electorals ens poden situar en la tessitura on tinguem una certa incidència política per determinar majories però on no siguem l'únic actor que està en aquesta situació.

4.2 Mecanismes de seguiment i avaluació de l'acord

Sempre que s'arribi a algun acord cal contemplar mecanismes de seguiment i verificació del mateix. Aquests mecanismes, a banda d'allò formal que es pugui establir, també tenen a veure amb quina posició s'ocupa en l'organigrama acordat. És a dir, no només es tracta de poder comprovar que allò concret que s'acorda es tira endavant (constituir una comissió de seguiment, per exemple) sinó de si es pot establir un control efectiu o hi ha manera de rebre informació real sobre les àrees en les que no hi som en funció de la posició que s'ocupa (és a dir, és més fàcil fer el seguiment de totes les àrees si s'ostenta l'alcaldia o la

regidoria d'hisenda que si no es fa).

1) *Espais de seguiment i control.* Cal establir espais formals de seguiment i verificació dels acords. Bé sigui en el marc del govern o des de fora si estem parlant d'altres acords. Aquests espais s'ha de garantir que seran espais en els que hi podrà circular tota la informació existent, que es reuniran de manera periòdica i ens quals s'hi podrà convocar a totes les persones «estratègiques» (alts funcionaris que acumulen molta informació, secretaris-interventors, assessors, etc).

2) *Calendari clar.* Cal treballar en base a un calendari preestablert. Cal calendaritzar l'execució de les actuacions, sobretot si aquestes tenen a veure amb àrees que no són gestionades per nosaltres. La calendarització és un dels sistemes més útils de control i seguiment. I més clars de cara al conjunt de la població.

3) *Mecanismes de revocació i de gestió de canvis en l'acord.* Cal habilitar mecanismes per canviar acords presos en funció de si canvia la situació real i, sobretot, per distingir a aquests dels mecanismes per decidir una possible ruptura de l'acord. Cal que quedi molt clar de quina manera i en funció de què es pot donar per trencat l'acord (incompliments) i distingir-ho de la casuística en la qual cal fer canvis en el contingut de l'acord per causes sobrevingudes però justificables. Per exemple, es pot haver arribat a un acord per a l'execució d'una inversió que depèn d'una subvenció d'una altra institució i que, finalment, no ha arribat. Caldrà renegociar doncs on va destinada la partida que es disposava per aquest cas. I caldrà disposar d'un marc per fer-ho, en el cas que no s'estigui dins el govern.

4.3 Les àrees de govern: on focalitzem la nostra acció i atenció

Cal tenir en compte que cada àrea de govern té implicacions diferents en relació al nostre projecte polític. N'hi ha algunes que, bé sigui perquè afecten a qüestions estratègiques que tenen incidència en el conjunt de les polítiques locals (urbanisme té relació amb habitatge, territori, etc), bé sigui perquè la seva dotació pressupostària és molt àmplia (per exemple perquè la Generalitat o l'Estat hi destinen molts recursos amb caire finalista), bé sigui perquè d'aquestes àrees en depèn l'execució de polítiques en altres àrees (Hisenda a l'hora de configurar tot el pressupost, per exemple) ens deixen molt de marge per a duu a terme transformacions reals en les condicions de vida dels nostres veïns i veïnes. En canvi d'altres tenen menys incidència en la gestió política però et permeten reforçar eines de la unitat popular, per exemple. Fem-ne una petita caracterització:

- Àrees estratègiques per a la gestió i el control de l'acció política: hi ha àrees que condicionen tota l'acció de govern. Són aquelles àrees sense el vist-i-plau de les quals és pràcticament impossible tirar endavant cap mena de política. La més evident de totes és l'àrea d'hisenda que controla i fiscalitza l'acció de govern i que en determina, en gran part, els pressupostos. Una altra àrea clau, sobretot perquè un volum molt important de l'acció política passa per les seves mans, perquè gestiona una part molt important de la despesa, perquè és una àrea on el municipi té veritablement capacitat de decisió i intervenció i perquè condiona la realitat en moltes de les seves vessants, és l'urbanisme. Qui controla aquestes dues àrees d'un ajuntament controla, podríem dir-ho així, un 80% de l'acció política d'un municipi.

- Àrees on som forts (popular i tècnica): hi ha àrees en les que clarament som més forts. Bé sigui perquè ens hi hem anat «especialitzant» al llarg dels anys (radicalitat democràtica o habitatge) o bé sigui perquè hi tenim molta gent treballant simplement a causa de la nostra realitat interna (joventut). En totes elles (i en altres, en funció de cada localitat) solem ser forts tant en capacitat tècnica com en presència als moviments socials i al carrer. Aquest

és un aspecte clau a tenir en compte a l'hora d'avaluar la nostra capacitat d'implementar el que ens proposem: tenir aliats al "carrer" i capacitat tècnica.

- Àrees estratègiques per a la construcció de la unitat popular: segurament el seu comú denominador (més enllà de tot el que estigui relacionat amb la participació i la radicalitat democràtica) siguin que solen ser àrees (per exemple les vinculades amb el nucli dels drets socials: serveis socials, educació, sanitat) en les quals els ajuntaments tenen poques competències i per les quals hi ha relativament pocs recursos municipals. Nosaltres hi tenim molt d'interès i ens poden servir per marcar línia política, per fomentar l'autoorganització popular, per marcar agenda política des dels municipis, per contrarrestar ofensives d'altres institucions, per fomentar l'organització de les classes populars, per generar consciència social i de classe, etc. Des dels ajuntaments però, hi haurà relativament poc marge per articular transformacions estructurals de fons en aquests àmbits.

4.4 Alliberats de govern i/o alliberats tècnics

La possibilitat d'alliberar persones que estiguin en els governs està fortament relacionada amb les necessitats, la dimensió i el volum de responsabilitats adquirides per cada AL de la CUP en relació al seu acord de govern. Tot i això cal tenir en compte dos factors claus:

- *Volum de feina important*. Cal tenir en compte que en la majoria de pobles, si no són de dimensions molt reduïdes, la tasca de govern requereix un volum de treball molt important. Cal plantejar-se de manera realista si ens caldrà alliberar algú, si algú pot assumir-ho i per quines tasques.

- *Alliberats tècnics i polítics*. A l'hora de reflexionar sobre si ens calen o no aquestes persones caldrà diferenciar entre aquests dos àmbits. Si hem arribat a un acord de govern no només cal que puguem incidir en el nivell polític (i per això cal temps) sinó que també caldrà poder tenir un cert grau d'incidència al nivell tècnic. Cal tenir en compte que tant els secretaris com els interventors i els alts funcionaris acumulen un grau de poder important i que poden condicionar (i molt!) la nostra acció política. Per tant, la feina amb aquest sector de l'administració és clau també per a l'èxit del nostre projecte. No només la oposició o els nostres «companys» de govern poden paraitzar un projecte bo o tirar-ne endavant un de dolent sinó que el nivell tècnic també sol tenir molta incidència.