

EL DESAFÍO DEL PODER COMPARTIDO EN ESCENARIOS DE GOBIERNO DIVIDIDO*

Josep Maria RENIU VILAMALA

Los chimpancés tienen jerarquías que se basan en coaliciones. El dominante no es el individuo más fuerte sino el que logra más apoyo, a base de dar algo a cambio a sus partidarios. Son puras transacciones políticas.

Frans DE WAAL, *El País*, 6-06-06

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El debate académico sobre el presidencialismo latinoamericano.* III. *Una aproximación al estudio de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales.* IV. *¿Qué tan “accidentales” han sido los gobiernos de coalición en Sudamérica?* V. *La propuesta mexicana.* VI. *¿Y entonces qué posibilidades existen?* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Las palabras de Frans de Waal no son, en ningún caso, manifestaciones raras o fruto de la excentricidad de un científico loco. Efectivamente, todo lo que rodea las interacciones sociales y políticas se basa en el establecimiento de diferentes tipos de transacciones, y estas, en el ámbito de la formación de gobiernos, se concretan en la formación de coaliciones.¹ No obstante, frente a esta constatación de la normalidad de los procesos de negociación, transacción y establecimiento de acuerdos entre los actores políticos, lo cierto es que en la mayoría de los estados la percepción generada por estos “productos” políticos es, ciertamente, negativa.

* Este artículo forma parte del proyecto de investigación, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación Ref. CSO2010-16337, liderado como IP por el doctor Josep Maria Reniu (UB), jreniu@ub.edu.

¹ No nos vamos a ocupar aquí del debate teórico sobre las diferentes formas que puede adoptar dichas colaboraciones interpartidistas: coaliciones electorales, coaliciones legislativas y coaliciones ejecutivas o gobiernos de coalición (para ello, véase Reniu, 2002).

A título de ejemplo, las principales críticas se centran en la identificación de las supuestas *irregularidades* que conlleva el establecimiento de acuerdos interpartidistas, en un continuo que va desde la *traición* a la voluntad expresada por los electores (en el caso que el partido más votado —o con más escaños— quede fuera del Ejecutivo) a los negativos efectos del *chantaje político* al que algunos partidos menores pueden desempeñar (en especial, referido a los “partidos bisagra” o a los partidos de ámbito no estatal en el caso español), pasando por el argumento que incide en que la formalización de un acuerdo es un claro ejemplo de *debilidad política*, de incapacidad de llevar a la práctica el programa político propio del partido ganador. A ello se suman las consideraciones sobre la inestabilidad temporal y política de los gobiernos de coalición, claramente desmentidas desde mediados de los ochenta por los trabajos iniciados por Strom (1990).

Sea como fuere, lo cierto es que el funcionamiento de los sistemas políticos —cualquiera que sea su régimen— descansa en la necesidad de llegar a acuerdos interpartidistas, de construir consensos y, a fin de cuentas, en la negociación entre los diferentes actores. Un rápido repaso al panorama gubernamental mundial nos indica que los países más desarrollados son la mayoría de los países europeos que llevan más de medio siglo gobernados por coaliciones, sean estas mayoritarias o minoritarias (por ejemplo, Alemania, Holanda, Bélgica, Austria, Suiza, Suecia, Noruega o Dinamarca). Así, la anterior valoración negativa de los gobiernos de coalición se ha basado en la polarización, el maniqueísmo, el recelo, la arrogancia política y la identificación de la negociación política con el caos. A partir de aquí, la conclusión a la que llegan los detractores de los gobiernos de coalición es que estos generan más inestabilidad política.

No obstante, se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite expresar mejor los principales valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio del *poder compartido*, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática.

Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado la necesidad de crear mayorías parlamentarias sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, lo que da paso al coprotagonismo

de las fuerzas políticas minoritarias. Por otro lado, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas que hagan compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en el gobierno de la *res publica*, así como influyen en la consolidación de una opinión pública favorable al respeto por la diversidad, la tolerancia, la solidaridad, el consenso, la integración, la confianza y el gobierno compartido. Finalmente, el proceso coalicional descansa asimismo en la interacción de los actores políticos en múltiples escenarios, con lo que la negociación de un gobierno de coalición incluye también la construcción de vínculos sólidos con el resto de ejecutivos, sean estos estatales o locales.

Pero también es cierto que gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la coalición. Un gobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados, teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares, debe exigir a los miembros del Gobierno que sigan protocolos muy pautados para la comunicación de políticas, debe diseñar criterios para gestionar posibles crisis de gobierno, debe crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno, debe clarificar las relaciones entre el Gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyan, debe evitar una inflación de departamentos y de cargos de *sottogoverno*, y debe compatibilizar el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición.

II. EL DEBATE ACADÉMICO SOBRE EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Dos han sido las grandes posiciones que han venido enfrentándose en la consideración del alcance de las variables institucionales. Por un lado, una aproximación de carácter normativo encabezada por Juan José Linz que ponía de relieve la superioridad del parlamentarismo (Linz, 1990a; 1990b; 1997), mientras que a esta aproximación se contraponía una de carácter histórico y empírico con Dieter Nohlen al frente, y cuya posición de partida es situar los desempeños institucionales en el contexto histórico concreto en que operan (Nohlen, 1991; 1998).

En el caso de Linz, los principales cargos que se imputan a los regímenes presidencialistas son los centrados en su rigidez institucional y las altas posibilidades de “bloqueo” institucional que permiten, así como la escasa

existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria (independencia de poderes; legitimidad doble en origen del parlamento y del presidente; periodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo... Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endeble y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas “problemáticas”. Así, desde una parte de la literatura comparativista, estos sistemas multipartidistas presentan como principal dificultad el hecho de que se generan presidentes sin mayorías legislativas —*gobiernos divididos*— (Linz y Valenzuela, 1997; Mainwaring y Shugart, 2002; Carpizo, 1999 y 2002). Esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o *impasse* gubernativos frente a la que la respuesta debiera ser la potenciación del papel político del Congreso.

En el extremo opuesto, Nohlen se distancia claramente de las formulaciones ideales y centra toda su atención en el contexto institucional desde una aproximación que bien podríamos catalogar de *multidimensional*. En cierta medida, y de manera curiosa al emplear las palabras de Sartori — más cercano a las tesis de Linz en dicho debate—, dice “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que llegados a este punto del argumento el contexto es esencial. Por contexto quiero decir por lo menos 1) el sistema electoral, 2) el sistema de partidos y 3) la cultura política o el grado de polarización” (Sartori, 1997: 175). Esta idea de fondo lleva a Nohlen a defender procesos *controlados* de reforma de los presidencialismos latinoamericanos que introduzcan dinámicas de funcionamiento parlamentario. El objetivo, en todo caso, es fortalecer al Legislativo, así como incidir en las relaciones de este con los ejecutivos presidenciales con miras a una mejora sustancial de la gobernabilidad tanto en lo que hace a los rendimientos de las políticas públicas como a la legitimidad de los procesos de toma de decisiones de las mismas. Como no podía ser de otra forma, sus sugerencias inciden en la generación de incentivos institucionales en tanto que factores clave para la *parlamentarización* de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Estos incentivos son básicamente la sustitución de las lógicas basadas en los juegos de suma cero, por un lado, y la creación de figuras institucionales que se sitúen en los nodos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo por el otro.

En el primer caso, la ruptura de la lógica mayoritaria del presidencialismo puro supone la introducción de mecanismos electorales que permitan generar una mayor diversidad y pluralidad política en el seno de la institución parlamentaria. En otras palabras, la sustitución de los sistemas

electorales mayoritarios en las elecciones legislativas, para favorecer un mayor pluralismo político encaminado a facilitar la formación de coaliciones legislativas de apoyo al Ejecutivo. Por otro lado, el segundo incentivo se basa en la introducción de la figura del primer ministro o de un jefe de gabinete. Atendiendo a su extracción parlamentaria, condicionada por la relación entre mayorías y minorías, esta figura sin duda alguna activaría las lógicas coalicionales y de negociación interpartidistas con el correlato de la aparición de mayores incentivos para la cooperación parlamentaria.

A partir de estas dos grandes posiciones teóricas es como debe abordarse el análisis del contexto institucional latinoamericano y la viabilidad de un análisis coalicional. Como punto de partida asumimos que, efectivamente, el *contexto hace la diferencia*, por lo que es preciso delimitar las características principales del contexto político latinoamericano en el que se circunscribe nuestra aproximación a la política de las coaliciones.

Tras la constatación de que el centro del debate se ubica en la discusión sobre las posibles modificaciones de los sistemas presidenciales que los dirijan hacia una suerte de “parlamentarismo presidencializado” o de “presidencialismo parlamentarizado”. Así, los procesos de reforma generalizados en la región han estado orientados, con diferentes grados de profundización, hacia la renovación de dichos sistemas presidenciales. Uno de sus principales focos de atención ha sido la modificación —y en cierta medida racionalización— de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, por lo general, primando a este, así como consolidando diversos mecanismos de control en la búsqueda de un nuevo equilibrio.²

Ello ha motivado, incluso desde mucho antes de abrirse el citado debate, la aparición de diferentes clasificaciones sobre el tipo de presidencialismo en la región. Desde que Lowenstein diferenciara entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado (Lowenstein, 1949), diferentes propuestas han intentado reflejar la incorporación de prácticas y dinámicas parlamentarias en los sistemas presidenciales latinoamericanos, pero ha sido a partir de la “tercera ola democratizadora” cuando estas han cobrado mayor refinamiento teórico.

Es el caso de la propuesta de Carpizo (2007), quien diferencia desde una óptica normativa constitucional entre sistemas de presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencia-

² En los últimos treinta años, la mayoría de los 18 países han aprobado nuevas Constituciones (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) o introducido reformas relevantes en la dirección señalada en las vigentes cartas magnas (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay).

lismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado. En la práctica, dicha clasificación puede reconducirse a los tres grandes tipos que pueden observarse en la tabla 1 de la siguiente página: presidencialismo puro, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.

1. *Presidencialismo puro*. Aunque se coincidirá en la dificultad de mantener el calificativo de “puro” en la actualidad, no es menos cierto que puede señalarse como tal a aquellos sistemas en los que la referencia sigue siendo el modelo estadounidense: Un Poder Ejecutivo monista de elección directa; libre designación y remoción de los miembros del Gobierno por el presidente; posesión de veto Legislativo y carencia de responsabilidad política ante el Legislativo. Siguiendo estos criterios identificamos seis países dentro de esta tipología, aunque hay dos matizaciones que deben realizarse. En primer lugar, la referencia a la ausencia de Chile en dicho grupo, y posteriormente, la inclusión de Venezuela en el mismo. Aunque Zovatto y Orozco (2008) ubican a Chile como presidencialismo puro, lo cierto es que el análisis de la dinámica política chilena, y las relaciones coalicionales en los gabinetes chilenos, nos muestran unos comportamientos coalicionales con fuertes anclajes políticos, más allá de que, en el plano formal, el ordenamiento jurídico no consolide definitivamente dichas dinámicas. De modo contrario, aunque Venezuela formalmente encaja dentro del tipo de presidencialismos con matices parlamentarios, lo cierto es que la práctica política se ha decantado con claridad hacia un presidencialismo definitivamente hegemónico, siendo incluso difícil clasificar al régimen de Hugo Chávez como democrático.

2. *Presidencialismo con matices parlamentarios*. Esta tipología, derivada del presidencialismo puro, se justifica a partir de la incorporación de algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario. En este sentido destaca la presencia de un órgano colegiado ministerial con amplias facultades o la posibilidad de censurar alguno de los ministros, aunque la facultad final de su remoción se mantenga en manos del presidente. Ello supone que no pueda hablarse de un grado elevado de *parlamentarización* del sistema, pero sí que supone la ruptura de la hegemonía presidencial, y por lo tanto, la toma en consideración de las diferentes correlaciones de fuerzas en la cámara legislativa. En cuanto a la inclusión de Colombia en este tipo de sistema, lo cierto es que la carencia en el uso de la moción de censura, en el caso colombiano, hace difícil mantener a Colombia dentro del grupo con mayores niveles de parlamentarización, toda vez que esta es una de las instituciones más relevantes en el mismo.

Tabla 1. Clasificación de los sistemas parlamentarios latinoamericanos

<i>Presidencialismo “puro”</i>	<i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>	<i>Presidencialismo parlamentarizado</i>
Brasil Ecuador Honduras México Rep. Dominicana Venezuela	Bolivia Chile Colombia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay	Argentina Guatemala Perú Uruguay

FUENTE: Renu, 2008: 12.

3. *Presidencialismo “parlamentarizado”*. Este tercer tipo de sistema presidencial es el más interesante, desde nuestro punto de vista, toda vez que incorpora institutos propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar su funcionamiento. En términos generales, la parlamentarización del presidencialismo toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas “dobles”, por parte del gabinete y los ministros, ante el presidente y ante el Legislativo. Ello supone que el Legislativo puede censurar o retirar la confianza a los ministros, debiendo estos separarse del cargo. Aunque no en todos los casos, incluso el presidente puede disolver anticipadamente el congreso, manteniendo intacto el plazo de mandato que le quede al presidente.

Sin embargo, la inclusión de un país como la Argentina en este subgrupo demuestra el carácter meramente institucionalista de esta clasificación. De hecho, Argentina es uno de los países con los rasgos más personalistas de ejecución del poder. También se podría matizar la inclusión de Brasil como “presidencialismo puro”, pese a que en la práctica, los distintos gobiernos brasileños, desde Cardoso, trataron de colaborar activamente con el Congreso (Limongi, 2006; Amorim Neto 1998 y 2003). Por ello mismo, toda clasificación de los sistemas, ya sean presidenciales u otros, requieren de un enfoque más global que el puro enfoque institucionalista. Entre otros aspectos, es necesario estudiar más las dimensiones de sociología política, cultura política y tradición política. Lo que tratamos de hacer modestamente en este trabajo.

III. UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Llegados a este punto, pareciera indispensable situar qué elementos son los relevantes para el análisis de las dinámicas coalicionales en el grupo de doce países anteriormente clasificados, bajo algún tipo de caracteres parlamentarios. Así, para acercarnos al estudio de los gobiernos de coalición, debe aclararse previamente un criterio central, esto es, la conceptualización misma de qué sea un gobierno de coalición, criterio que nos permita considerar de manera fehaciente la existencia o no de una coalición.

Aunque la nómina es escasa, las aproximaciones académicas al estudio de los gobiernos de coalición en Latinoamérica han obviado en demasía la discusión teórica, núcleo de nuestra modesta contribución. Un repaso a la literatura, sin ánimo de exhaustividad, nos muestra la ausencia de criterios claros para la delimitación del objeto de estudio (sea este el gobierno de coa-

lición o las coaliciones parlamentarias), así como una elevada arbitrariedad en la identificación de los casos.³ En el mejor de los casos se intenta ofrecer una multiplicidad de opciones coalicionales que, en el fondo, responden a la dificultad por hacer casar la realidad política latinoamericana y las exigencias teóricas del estudio de los gobiernos de coalición (Amorim, 1998).

Para la identificación de los diferentes gobiernos de coalición contamos con un cuerpo de criterios que se han convertido en un protocolo comúnmente aceptado por los estudiosos. A partir de los trabajos de Strom, se identifica a un nuevo gobierno solo a partir de los siguientes casos: a) después de cada elección legislativa; b) después de cada cambio de presidente; c) cuando se haya dado un cambio en la composición partidista del Gobierno, y d) en aquellas ocasiones en que se haya producido un cambio en la fuerza o estatus político del gobierno: de mayoría a minoría o viceversa.

Estos criterios tienen, como principal ventaja, que no solo identifican las tradicionales situaciones de formación de gobiernos (criterios 1 y 2), sino que incluyen dos situaciones a menudo obviadas desde las aproximaciones excesivamente formales. El tercer criterio —cambios en la composición partidista— supone tomar en consideración solo aquellas remodelaciones del Ejecutivo en las que se modifica la correlación de fuerzas en el seno del Gobierno. Así, la simple sustitución de un secretario por otro del mismo partido no tiene como efecto contar con la existencia de un nuevo Gobierno. No obstante, sí que lo es el hecho que uno de los socios de la coalición obtenga o pierda una secretaría, puesto que este hecho tendrá, con toda seguridad, un efecto inmediato en la dinámica interna del gobierno. Por otro lado, el cuarto criterio —cambio en la fuerza o estatus parlamentario del gobierno— es un elemento clave en la identificación de nuevos gobiernos, sea cual fuere la razón que haya motivado el cambio.⁴

No obstante la claridad de estos criterios, en el ámbito de los sistemas presidenciales latinoamericanos nos encontramos ante un escenario peculiar. Las dinámicas políticas, derivadas del diseño institucional de la forma presidencial de gobierno junto con la consolidación de sistemas multipartidistas, pone sobre la mesa la necesidad de clarificar conceptualmente las

³ Entre esta carencia de estudios sobre el tema, destacan dos obras colectivas, encabezadas por Zovatto y Orozco (2008) y por Lanzaro (2001), que si bien adolecen de las dificultades señaladas, intentan ampliar el abanico de variables a considerar en el análisis de los gobiernos latinoamericanos. Complementan esta visión las aportaciones de Gallo (2006) y Albala (2009) para el caso sudamericano, y de Corral y Vargas (2007) para el centroamericano.

⁴ El listado de causas puede ser amplio y variado, desde el abandono de alguno de los socios de gobierno o de alguna parte de sus parlamentarios, hasta la celebración de elecciones parciales o intermedias, así como la inclusión de algún nuevo socio de gobierno.

nociones de coalición política en sus diferentes acepciones. Así, desde diferentes aproximaciones se mezclan casi todas las posibles manifestaciones de la dinámica coalicional.⁵

Por ejemplo, Lanzaro apunta a que “en términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces son solamente acuerdos legislativos —pases de compromiso— que también se han registrado en varios países en épocas anteriores y que hoy presentan características renovadas. El “presidencialismo de coalición” —que, como dijimos, tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos— se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según los críticos del presidencialismo, este régimen no alienta, y que muchos suponían privativas del parlamentarismo” (Lanzaro, 2001:32).

En el caso de Amorim, se opta por la definición de un “gabinete de coalición estricto” en el que las clases son la combinación de un acuerdo presidencial con más de un partido político, y por otro lado, la selección partidista de los ministros o secretarios. Desde esta perspectiva, “refleja el compromiso presidencial con la búsqueda esencial de la implementación de objetivos políticos” (Amorim, 1998:9) motivo por el cual el presidente únicamente cooptará a miembros de los partidos políticos con los que ha llegado a un acuerdo. Si bien este sería un excelente ejemplo de *traslación* de las dinámicas coalicionales parlamentarias al ámbito de los sistemas presidenciales, el problema estriba en que “obviamente no es la misma estructura toda vez que el presidente puede en todo momento cesar a un ministro que se haya rebelado contra sus decisiones” (Amorim, 1998:10). Pero es que, además, debe tenerse presente que habida cuenta de la deficiente configuración de las mociones de censura hacia los gabinetes presidenciales, los partidos carecen de recursos para limitar o condicionar dichas actuaciones presidenciales.

Esta breve muestra de diversidad conceptual en el estudio de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales latinoamericanos se complementa con los datos generados por Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004: 575) para el periodo 1946-1999. El resultado parece evidente: los potenciales problemas coalicionales no vendrán determinados solo por la dificultad

⁵ Un ejemplo de lo señalado es que Deheza (1998) identifica para América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) desde 1958 hasta 1994 un total de 123 gobiernos, de los cuales 48 son monocolors y 69 de coalición (el 56,1%). Maticemos, sin embargo, este dato subrayando una dudosa rigurosidad conceptual de la autora, de lo entendido por “gobierno de coalición”.

de crear gobiernos de coalición sino que se hallarán, en todo caso, en la *difícil combinación* entre presidencialismo y multipartidismo, siendo así que la vulnerabilidad de la presidencia tiene poco que ver con la formación o no de gobiernos de coalición.

Así, seguramente, la mejor definición de la problemática de análisis es la proporcionada por Mayorga, quien al analizar los gobiernos de coalición en Bolivia expone las dificultades esenciales de dicho análisis.⁶ La principal radica en el hecho de que los gobiernos de coalición en estos sistemas se caracterizan por un marcado carácter *ad hoc*, en el que la base de los acuerdos son individuos concretos, antes que los partidos mismos (Mayorga, 2001: 119-120).

Es precisamente este problema de *reconocimiento político*, al que antes también aludíamos, el que conlleva una mediatización por parte de intereses particulares frente a la asunción de responsabilidades políticas por parte de los grupos parlamentarios. Ello condiciona no solo su *definición*, sino muy especialmente su funcionamiento, vinculado en exceso a continuas negociaciones orientadas tanto a incorporar dichos intereses particulares como a generar apoyos circunstanciales, toda vez que han carecido de una sólida disciplina de partido en la cual apoyarse parlamentariamente. Como corolario, los partidos integrantes —por decirlo de alguna forma— de dichos gobiernos de coalición, difícilmente se sienten corresponsables de la política gubernamental, con lo que tampoco lo son con su supervivencia a corto, mediano o largo plazo.

Así, a partir del análisis institucional, el escenario resultante desde nuestra aproximación gira alrededor de cuatro grandes argumentos:

- Existencia de escasos estímulos para cooperar con el presidente electo, esencialmente derivados de la diferente configuración institucional existente entre presidente y legisladores. El núcleo de esa disonancia se ubica en la existencia de un doble proceso electoral, que aunque concurrente en casi la totalidad de los países, implica una doble legitimidad en origen.⁷

⁶ Hasta tal punto es evidente dicha problemática que la expresa sin tapujos: “cabe preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son —como afirma Sartori— acuerdos entre partidos, que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos” (Mayorga, 2001:120).

⁷ Una de las reformas electorales generalizadas en los países de la región ha sido la introducción de la segunda vuelta en la elección presidencial. Aunque se ha señalado el

- Dificultad para el establecimiento y el mantenimiento de una línea de actuación parlamentaria cohesionada entre los diferentes grupos parlamentarios. Tal y como se ha puesto de manifiesto desde diferentes estudios (Alcántara, 2004), los partidos políticos latinoamericanos presentan bajos niveles de institucionalización, lo que dificulta su labor parlamentaria, y en especial, la observancia de unos mínimos niveles de disciplina interna.⁸
- La configuración institucional de la presidencia en estos sistemas implica déficits de *visibilidad y reconocimiento* de los integrantes de su gabinete, sean o no de su partido. En este sentido, ello conlleva por un lado la ausencia de *recursos políticos* con qué apoyar la gestión de los diferentes partidos presentes en el gabinete ante su electorado. Por otro lado, esa misma configuración institucional ofrece escasos o nulos incentivos para la supervivencia del gabinete, siendo así que a sus miembros les resulta *gratuito* enfrentarse al presidente o incluso abandonar su gabinete.⁹
- Finalmente, la deficitaria configuración de los mecanismos de participación del Legislativo en el nombramiento y cese de los miembros del gabinete como complemento a los poderes de veto presidenciales.¹⁰

fortalecimiento de la legitimidad electoral del presidente, y por ende de la gobernabilidad, mediante la creación de coaliciones electorales, lo cierto es que en muy pocos casos estas devienen coaliciones de gobierno. La experiencia muestra que mientras que las alianzas partidistas que enfrentan la primera ronda de votación se vehiculan a través de acuerdos políticos sólidos y estables, las generadas frente a la segunda ronda —mucho más decisivas en términos de éxito electoral— tienden a ser meros acuerdos coyunturales orientados a la maximización electoral, en un contexto de *urgencias temporales*.

⁸ Buena parte de los problemas para la construcción de coaliciones parlamentarias en estos sistemas se encuentran condicionados por la escasa continuidad de diputados. Bien sea por restricciones a la reelección inmediata (como en el caso de México) o bien por una ausencia de vocación parlamentaria, lo cierto es que la ausencia de una clase política parlamentaria estable impide contar con una suficiente *masa crítica* de familiaridad entre los diferentes grupos políticos y parlamentarios individuales (*cf.* Corral y Vargas, 2007:26) o, si se prefiere, la capacidad para el *armado de voluntades* de que habla Lanzaro (2001:20).

⁹ De hecho, desde la perspectiva del presidente, las ventajas de contar con un gobierno de coalición son básicamente dos: por un lado amplía el apoyo parlamentario a sus propuestas legislativas y, en segundo lugar, intenta maximizar el compromiso de los diferentes partidos en el establecimiento de la agenda política. En cambio, desde el punto de vista de los partidos integrantes del gobierno, podríamos aventurarnos a señalar que la única ventaja reside en el intento —generalmente fallido por la hegemonía política presidencial— de maximizar su capacidad de influencia política, así como controlar espacios dentro de los niveles más elevados dentro de la administración pública.

¹⁰ Se afirma que, por sí misma, la moción de censura a los miembros del gabinete no es suficiente para garantizar que se activen las dinámicas de cooperación entre Ejecutivo y

El cualquier caso, lo cierto es que el hecho de que el partido ganador de la elección presidencial no cuente con la mayoría absoluta del Congreso debiera ser un estímulo lo suficientemente poderoso como para que el presidente electo negociara apoyos con otros partidos. No obstante, es evidente que para facilitar el establecimiento de verdaderos estímulos para la cooperación interpartidista deberían existir otros factores estructurales, como la baja polarización ideológica, el convencimiento de las dirigencias partidarias sobre las bondades de la cooperación, o la existencia de una amenaza potencial para la supervivencia del sistema democrático derivada del proceso electoral.¹¹

Las dificultades aparecen cuando el contexto institucional en el que debemos operar presenta características radicalmente distintas a las habituales en un entorno parlamentario, y por ende, vienen acompañadas por *constraints* estructurales que, como hemos visto, tienen una incidencia directa en la delimitación de los posibles acuerdos parlamentarios, así como en la formalización de un gobierno de coalición. Como se ha señalado anteriormente, entre estos elementos limitadores y condicionantes destacan la doble legitimidad electoral de origen entre el presidente y el Legislativo; la prerrogativa de aquel de nombrar y destituir libremente a los miembros de su Gabinete sin necesidad de atender a los equilibrios parlamentarios existentes; la ausencia de la capacidad de gestión del *tempo* político, debido al carácter fijo de su mandato, y además, los poderes de veto del presidente en el ejercicio de sus facultades legislativas (véase tabla 2 en subsiguiente página).¹²

Legislativo sino que incluso puede darse la problemática de una *doble* responsabilidad de los ministros. De acuerdo con Colomer y Negretto las fórmulas más capaces de favorecer relaciones consensuales y cooperativas son “la ratificación congresual de los nombramientos ejecutivos o la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura simplemente” (2003:49).

¹¹ Este es el caso, especialmente, del escenario acontecido tras las elecciones presidenciales y legislativas mexicanas de julio de 2006 (Aguilera de Prat y Reniu, 2007).

¹² Esta cuestión del diferente origen electoral de los diputados y senadores hace referencia obviamente al carácter mayoritario o de representación proporcional de los mismos. Somos de la opinión que buena parte de las dificultades por mantener una disciplina de partido homologable a la experimentada en sistemas parlamentarios europeos se debe a dicha división. Consideramos que los parlamentarios elegidos por lista proporcional no pueden aducir motivos de peso para la ruptura de la disciplina del partido y, por lo tanto, su carrera política se deberá en gran medida al seguimiento del dictado del partido. Pero, por otro lado, los diputados de mayoría (aunque la no reelección es una variable que no puede desdenarse en el análisis) se encuentran vinculados no solo al partido sino sobre todo a la base electoral de su distrito. Así, si determinadas propuestas políticas implicaran un efecto directo sobre determinados distritos, podría *inducir* a los respectivos diputados/senadores a no rechazarlas apelando únicamente a la identificación partidista. Uno de los factores clave es, precisamente, las atribuciones presidenciales. Así se asume que a mayor concentración de facultades

Para nuestro objetivo, lo esencialmente importante es la capacidad del sistema político de asumir la necesidad de generar mayores canales de interacción entre presidente y Congreso, con el objetivo básico de satisfacer mejor las demandas sociales, crear mayor base social y a fin de cuentas garantizar una mejor gobernabilidad, que hemos señalado anteriormente respecto de los beneficios de un gobierno de coalición. Si bien se podrá indicar desde posiciones críticas con estos procesos de “parlamentarización del presidencialismo” que dichas dinámicas pueden aparecer (*y de hecho aparecen*) mediante las interrelaciones —formales o informales— entre los legisladores y los miembros del Gabinete o mediante una mayor facilidad para la creación de comisiones parlamentarias, lo cierto es que el entorno más deseable sería la participación efectiva del Legislativo en el proceso de nombramiento y cese de los miembros del gabinete.

Coincidimos así con lo apuntado por Colomer y Negretto (2003), en el sentido de que:

las preferencias políticas del Gabinete presidencial deberían ser lo más próximas posible a la preferencia del legislador mediano con objeto de promover acuerdos cooperativos y socialmente satisfactorios entre el presidente y la mayoría del Congreso. Bajo las otras condiciones institucionales y políticas antes señaladas a favor de una buena gobernanza, en muchas ocasiones este objetivo puede llevar a la formación de un Gabinete multipartidista con apoyo más amplio que el apoyo electoral obtenido por el presidente.

Ello implicaría, obviamente, que el presidente estuviera en cierta medida *obligado*, casi en todas las oportunidades (a tenor del incremento de escenarios de gobierno divididos), a obtener la ratificación, por el Congreso, de sus nombramientos, con lo que el Legislativo podría también reprobar, censurar y provocar la destitución de los mismos.

presidenciales, menores estímulos para las dinámicas colaborativas. Incluso en los presidencialismos latinoamericanos con algún matiz parlamentario, el presidente cuenta con poderes significativos como actor proactivo (iniciativa legislativa, legislación por decreto) así como especialmente como actor reactivo (veto parcial y/o total). En este sentido, un poder reactivo (veto) fuerte en manos del presidente puede provocar con relativa facilidad situaciones de bloqueo en la toma de decisiones y la consiguiente parálisis política. Como puede apreciarse en la tabla 2, los presidentes de todos los países del grupo de estudio cuentan con poder de veto total, e incluso en algunos casos con veto parcial. Lo significativo es la disparidad de criterios para la superación del veto por parte del Legislativo, siendo que solo Uruguay impone una dificultad significativa al exigir las 3/5 partes de los miembros presentes.

Tabla 2. Estructura de los poderes de veto en los países de estudio

	<i>Mayoría necesaria para superar el veto</i>		
	<i>Mayoría absoluta...</i>	<i>2/3 partes...</i>	<i>3/5 partes ...</i>
... de los miembros de derecho de la cámara	Colombia Nicaragua Paraguay Perú	Panamá	
... de los miembros presentes en la votación	El Salvador Guatemala	Argentina Bolivia Chile Costa Rica	Uruguay

PODER COMPARTIDO EN GOBIERNO DIVIDIDO

FUENTE: Renui, 2008: 25.

Ello no supone en ningún caso la *transposición* del mecanismo de investidura parlamentaria, sino que este nuevo escenario implica —debido en gran medida al proceso separado de elección de los parlamentarios— una restricción en el abanico de fórmulas para la configuración del Gobierno. A nadie se le puede escapar que podría entenderse dicha propuesta como un cierto contrapeso al derecho de veto presidencial, en tanto que ello forzaría al presidente a *buscar* la configuración de coaliciones parlamentarias que ofrecieran —en la lógica de las *stable voting coalitions*— garantías para la supervivencia del gabinete, y por ende, evitar la parálisis legislativa.

El correlato de ello es, como sucede en los sistemas parlamentarios, la posibilidad de ejercer un control político efectivo por parte del Legislativo: la moción de censura. Si bien este es un mecanismo ya incorporado de forma limitada en algunos ordenamientos jurídicos del presidencialismo latinoamericano, lo cierto es que la ausencia de la medida anterior termina por difuminar su efectividad. Así, si bien en algunos casos su éxito supone la destitución del secretario censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), lo cierto es que en lo general pueden dar lugar a meros comportamientos oportunistas de carácter mediático y en gran medida demagógicos (Bolivia, El Salvador y Paraguay). En otro ámbito queda la posibilidad, también especialmente relevante, de creación de una figura similar a un primer ministro, quien sería el responsable principal del Ejecutivo frente al Legislativo.

IV. ¿QUÉ TAN “ACCIDENTALES” HAN SIDO LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN SUDAMÉRICA?¹³

Como lo acabamos de ver, según los defensores del parlamentarismo, los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales son considerados como muy ocasionales, “accidentales”, e indeseables por muy inestables.

Sin embargo, el estudio empírico de los gobiernos de la región, desde la segunda mitad del siglo veinte, contradice el presupuesto de incompatibilidad de los gobiernos de coalición en los regímenes presidenciales. Es más, según los estudios de Deheza (1997, 1998), Amorim Neto (1998) Ollier (2001) y Chasquetti (2001, 2006, 2008), más de la mitad de los gobiernos

¹³ De aquí para adelante, nos centramos en Sudamérica, toda vez que los años ochenta y noventa constituyeron el retorno de la democracia, lo que supone que esa región constaba, antes de los golpes militares de los años sesenta y setenta, de una cultura democrática relativamente fuerte por el pasado; al contrario de Centroamérica —con la excepción notable de Costa Rica—, que experimentó una inauguración democrática (Garretón, 1997) tras la “tercera ola” de democratización (Huntington).

latinoamericanos, formados desde 1958, fueron gobiernos compartidos o coaligados; estas constataciones empíricas vienen asimismo a invalidar el supuesto *accidentalismo* de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales. Este fenómeno no es entonces algo nuevo, pues desde 1958 hasta 1985 ha habido más de cincuenta gobiernos de coalición (Deheza 1997, 1998; Chasqueti 2001, 2006, 2008; Albala, 2009). Esa tendencia parece, además, haberse mantenido y consolidado con el regreso a la democracia, ya que desde los años noventa son veintitrés gobiernos los que se formaron de modo coaligado (Chasqueti, 2008; Albala, 2009). Esta repetición del fenómeno viene, asimismo, a sentar el sentimiento de una invariabilidad creciente del mismo, sobre todo con la generalización del multipartidismo en la región.

De hecho, en los años cincuenta, M. Duverger (1951), gran defensor del sistema bipartidista y admirador del sistema de gobierno anglosajón, presentó al dualismo como el propio de cada sociedad. Al conceptualizar la bipolaridad de las sociedades modernas, Duverger afirmaba asimismo que cada opción política se presentaba bajo una forma dualista (en general). Por ello, bastaba con dos partidos para expresar esta dualidad y asegurar la alternancia política; los ciudadanos se dividían entonces entre las dos tendencias, supuestamente representativas. Esta teoría dominante, vigente en un mundo bipolar, encontraba eco en Sudamérica, pues la mayor parte de los regímenes de entonces eran dominados por dos partidos, a excepción de Brasil, Bolivia y Chile. Sin embargo, las carencias evidentes de esta teoría (y por ahí de los sistemas bipartidistas) en términos de representación sociopolítica y concertación de políticas socioeconómicas, conllevaron al reconocimiento del pluralismo y de la poliarquía como futuro de la democracia: “la democracia de un Estado moderno radica en una democracia pluralista” (Bobbio, 1984). Por ende, desde estos años se vive una *deconstrucción de los bipartidismos*: hoy en día el bipartidismo ha desaparecido casi completamente de Latinoamérica (Albalá y Parra, 2010).

Asimismo, tal como lo observaron y temieron Mainwaring y Shugart (1994, 2002), el número de partidos en la región detonó, a partir de los años 1990, con la aparición de partidos minoritarios o “de minorías”. Este periodo fue marcado también por la multiplicación de movimientos o *protopartidos* —partidos cuyo único objetivo es el de llevar al poder a su jefe-fundador sin objetivo de *perennizar*—,¹⁴ supuestamente más representativos y en fase con las nuevas expectativas de sus conciudadanos. Aunque esta incontinen-

¹⁴ El análisis de estos movimientos creados para dotar a su jefe-fundador de una vitrina programática, entra en el análisis de la *delegative democracy* de O'Donnell; en este sentido, Perú

partidista se haya generalmente estabilizado o contenido (Alcántara y Freidenberg, 2001), se observó sin embargo una multiplicación de gobiernos de minoría (*minority president*), tan temidos por Mainwaring y Shugart (2002). Paralelamente, y como consecuencia de esto, el alza del número de partidos en la escena política aumenta la probabilidad de formar coaliciones electorales y de gobierno (Cheibub y Limongi, 2002; Cheibub 2006).

Asimismo, nos damos cuenta de que donde han habido gobiernos de coalición, en la mayoría de los casos el presidente contaba de un fuerte respaldo en el parlamento. Si eso no generó por lo tanto estabilidad política en todos los casos, este hecho viene a invalidar, a su vez, el supuesto que estipulaba que en un régimen presidencial, la inflación partidista provoca la aparición de gobiernos de minoría.¹⁵ Por ello, y porque muchos politólogos han constatado la vuelta de los partidos institucionalizados en la escena política latinoamericana (Couffignal 2007, 2008), el estudio de las coaliciones partidarias y gubernamentales merece, hoy en día, un estudio más profundo en cuanto a su naturaleza, modo de gobernar y mantenimiento/desaparición. En una nota de pie de página, Mainwaring y Shugart lo reconocieron así:

Es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan a la viabilidad de las coaliciones en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas (Mainwaring y Shugart, 2002:258).

V. LA PROPUESTA MEXICANA

El debate que hasta este momento hemos ido siguiendo, cobra especial relevancia con la consideración de lo que hemos dado en llamar la “propuesta mexicana”. En pleno mes patrio de 2011, el líder de la bancada priísta en el Senado de los Estados Unidos Mexicanos, senador Manlio Fabio Beltrones, lanzó al debate una iniciativa para la reforma constitucional orientada a la introducción de los gobiernos de coalición en la dinámica política mexicana.¹⁶ Dicha propuesta, en breve, plantea la posibilidad de la

y Ecuador son los ejemplos más destacados a un punto tal que se llegó a hablar, mencionando el caso peruano, de “primera democracia sin partido” (De Gregori, Grompone).

¹⁵ Además, autores como Strøm (1990), Negretto (2003) y Cheibub (2003) mostraron que los sistemas parlamentarios, y precisamente los sistemas dominados por dos grandes partidos, no están vacunados contra los problemas de gobierno de minoría.

¹⁶ Véase la *Gaceta del Senado* núm. 268 del Primer Periodo Ordinario, del 14 de septiembre de 2011.

adopción de un gobierno de coalición por parte del presidente de la República, así como el establecimiento de diferentes mecanismos parlamentarios vinculados a la ratificación de los miembros de su gabinete.¹⁷

En la presentación de su propuesta, el senador Beltrones incide en la incapacidad ya señalada anteriormente de los sistemas presidenciales para superar aquellas situaciones políticas en las que los legislativos presentan mayorías políticas distintas de las que fundamentaron la elección presidencial. Esto es, la dificultad sistémica de operar en un entorno de “gobierno dividido”, toda vez que el diseño presidencial —y más en el caso del presidencialismo “puro” mexicano— dificulta enormemente la construcción de acuerdos y consensos parlamentarios en dichos escenarios. En el contexto mexicano, señala Beltrones, los anteriores intentos de introducir mecanismos de *parlamentarización* del sistema presidencial fracasaron, por lo que las alternativas para la construcción de consensos legislativos se han visto reducidas.¹⁸

¹⁷ El texto de la propuesta de reforma constitucional es el siguiente: “ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUEDAR COMO SIGUE:/ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:/ I. .../ II. En caso de que el titular de Ejecutivo Federal opte por un Gobierno de Coalición, conocer las políticas públicas convenidas por las partes. Cada una de las Cámaras registrará las políticas públicas enviadas para su observancia./ III. a XXX. .../ Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:/ I. a XI. .../ XII. Ratificar a los secretarios de despacho cuando el titular del Ejecutivo Federal opte por el Gobierno de Coalición en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen./ XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya./ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:/ I. a XVI. .../ XVII. Podrá optar por el Gobierno de Coalición, en cuyo caso acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores. Asimismo someterá a cada uno de los secretarios de despacho y por separado a ratificación del Senado por mayoría simple de los miembros presentes y en sus recesos por la Comisión Permanente. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el presidente de la República hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el presidente de la República hará el nombramiento definitivo./ XVIII. .../ XIX. El presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las leyes que de ella emanen./ XX. .../ Transitorios/ Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*./ Segundo. Todas las disposiciones que se opongan al presente decreto quedan derogadas.

¹⁸ Beltrones se refiere a la posibilidad de la creación de un jefe de Gabinete que “enlazara” los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como también la posible creación de la figura del jefe de Gobierno, al modo de un primer ministro, como en el caso francés.

En el fondo, la problemática reseñada no es nueva, tal y como hemos visto anteriormente, por lo que la *propuesta mexicana* incide en la urgencia de encontrar mecanismos y herramientas parlamentarias que permitan que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo pueda discurrir por cauces cooperativos, sin poner en entredicho el principio fundacional de la separación de poderes. En la propuesta de Beltrones, estas herramientas se concretan esencialmente en dos mecanismos: por un lado la posibilidad de optar, por parte del presidente de la República, por un gobierno de coalición, lo cual es —como mínimo conceptualmente— difícil de justificar sin atender al segundo de los mecanismos propuestos. Dicho mecanismo se basa en la ratificación de los miembros del Gabinete, por parte del Senado, así como la delimitación de las políticas públicas a impulsar, registrándose en las cámaras del Congreso para su seguimiento, fungiendo el secretario de Gobernación como interlocutor entre ambos poderes.

Esta propuesta acarrea algunos problemas, tanto en su conceptualización teórica como en su concreción práctica. En primer lugar, y refiriéndonos al ámbito meramente teórico, nada parece justificar la inclusión de los gobiernos de coalición en un texto constitucional, como es el caso del mexicano, toda vez que la integración del Ejecutivo proviene de un único acto electoral en el que, además, la confianza popular se dirige única y exclusivamente al titular del mismo, esto es, el presidente de la República. Pero es que, además, la propuesta del senador Beltrones yerra en la caracterización práctica del gobierno de coalición, toda vez que deslinda su creación de su composición, en un ejercicio que, como mínimo, se nos antoja difícil de comprender. Señala el senador Beltrones que:

es importante resaltar que la formación de mayorías a través del gobierno de coalición es totalmente distinta a la integración de individuos al Gabinete de procedencia o filiación partidista o ideológica diversa u opositora al gabinete, pues la primera tiene un carácter institucional y democrático, mientras que la segunda se desarrolla en el plano individual sin concierto alguno entre fuerzas políticas en aras de la consolidación de gobiernos compartidos.

Nada más lejos de la realidad, puesto que precisamente la configuración de un gobierno de coalición nace del principio del poder compartido por los diferentes actores políticos colectivos —léase partidos políticos— que pasan a integrarse en el gabinete. Tal y como hemos señalado, uno de los principales problemas precisamente reside aquí, en lo que damos en llamar el *reconocimiento*, por parte de los partidos, de sus miembros en el gabinete. Puesto que debe existir un vínculo político-parlamentario entre los

grupos parlamentarios que cuentan con miembros en el gabinete y estos, la configuración que adopta la propuesta analizada no permite establecer dichos vínculos. Sin ellos no es posible dotar al gabinete de una mayoría parlamentaria sólida, toda vez que sin motivo aparente —o por tensiones en el seno del grupo parlamentario— la necesaria disciplina parlamentaria de apoyo al Ejecutivo quedaría en entredicho.

VI. ¿Y ENTONCES QUÉ POSIBILIDADES EXISTEN?

Puesto que nuestro objetivo inicial era presentar elementos para alimentar el debate teórico-académico sobre los criterios empleados en la identificación de gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales latinoamericanos, consideramos que ofrecer una conclusión sería un exceso de irresponsabilidad. En cambio resulta más interesante dibujar los escenarios coalicionales posibles que pueden darse tras un proceso electoral en alguno de los países analizados.

Coincidiremos en que son tres los escenarios a los que nos podemos enfrentar, tras un proceso electoral en el que ningún partido haya obtenido la mayoría absoluta de los escaños en el Legislativo (esto es, una situación de *gobierno dividido*): la formación de un gobierno monocolor, la búsqueda de apoyos parlamentarios puntuales y la negociación de un gobierno de coalición¹⁹ (véase tabla 3 en la siguiente página).

Aunque el objetivo de todo dirigente es el de no tener que depender de ninguna formación ajena a la suya propia, lo cierto es que, en términos de *deseabilidad* política, lo menos deseable es, precisamente, la formación de un gobierno unipartidista, por más que presentara una alta *viabilidad*, habida cuenta del diseño institucional de los presidencialismos latinoamericanos. Las consecuencias no son difíciles de imaginar: la combinación entre gobierno dividido y poderes de veto fácilmente puede desembocar en un bloqueo institucional y una parálisis legislativa, que impida la toma regular de decisiones políticas. Ello habría de suponer, obviamente, una pérdida de legitimidad significativa que podría llevar incluso al cuestionamiento de los niveles de apoyo democrático entre la ciudadanía.

¹⁹ Descartamos voluntariamente la formación de gobiernos apartidarios y/o sin respaldo en el gobierno, aunque estos formatos hayan ocurrido en la historia reciente (Perú y Ecuador, entre otros).

Tabla 3. Escenarios potenciales en la formación de gobierno en sistemas presidenciales

	<i>Tipo de gobierno a formar...</i>		
	<i>a) Unipartidista</i>	<i>b) Minoritario formal</i>	<i>c) Gobierno de coalición</i>
Deseabilidad	Baja	Media	Alta
Viabilidad	Alta	Media	Baja
Exigencias	Ninguna (<i>sic</i>)	Negociación de acuerdos parlamentarios puntuales	Negociación de un acuerdo de coalición estable
Consecuencias	Posibilidad de bloqueo institucional y parálisis legislativa. Crisis de legitimidad.	Delimitación de una agenda legislativa de mínimos, provisional (<i>ad hoc</i>) y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas objeto de pacto.	Incorporación de secretarios de diferentes partidos, vinculados a un acuerdo parlamentario estable. Delimitación temporal hasta las siguientes elecciones

FUENTE: Renu, 2008: 27.

Como segunda posibilidad, y opción menos mala, la formación de un gobierno igualmente monocolor, pero apoyado externa y coyunturalmente por otras formaciones políticas. La activación de las dinámicas coalicionales obligaría a la apertura de procesos de negociación interpartidista con el objetivo de delimitar —por escueta que fuera— una agenda legislativa en la que se incluyeran únicamente aquellas cuestiones políticas estructurales esenciales para el país, en las que las diferentes formaciones estuvieran además cercanas en cuanto a preferencias políticas.

Finalmente, el escenario más deseado, desde una óptica de *parlamentarización* de los sistemas presidenciales latinoamericanos, sería la formación de un gobierno de coalición, aun con las limitantes que hemos descrito anteriormente. Las exigencias serían simples: el establecimiento de un acuerdo político estable, negociado con anterioridad a la formación del Gobierno, con miras al conjunto de la legislatura, y en el que los diferentes partidos asumieran la corresponsabilidad de la acción de gobierno. Si bien ya hemos señalado que para ello el sistema debería verse modificado para poder generar suficientes incentivos, lo cierto es que las consecuencias no solo se limitarían a la incorporación de representantes de los partidos coaligados al Ejecutivo, sino también la mejora en la base social que legitima todo proceso de toma de decisiones. A fin de cuentas, si el objetivo es la mejora de la gobernabilidad, la receta no puede ser otra que la adopción de políticas inclusivas, no solo respecto de los colectivos sociales a los que se dirigen, sino también a las elites que deben asumir su diseño, implementación, evaluación y rendición de cuentas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R. y Reniu, J. M. (2007), *El proceso electoral federal mexicano de 2 de julio de 2006. Antecedentes, estrategias políticas y resultados electorales*, Barcelona, Documentos CIDOB.
- ALBALA, A. (2009), *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*, Barcelona, Documentos CIDOB.
- y Parra, E. (2011), “¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos recientes de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay”, *Estudios Políticos*, México, UNAM, novena época, núm. 24.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2004), *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Documentos CIDOB.

- y Freidenberg, F. (2003), *Los partidos políticos de América Latina: Cono Sur*, México, Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- AMORIM, Neto O. (1998), “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, Ponencia, LASA, Paker House Hilton Hotel, Illinois.
- (2003), “Cabinet Formation in Presidential Regimes”, Ponencia, Reunión Anual de APSA, Filadelfia.
- BERGMAN, T. (1993), “Formation Rules and Minority Governments”, *European Journal of Political Research*, núm. 23.
- BOBBIO, N. (1984), *Le futur de la démocratie*, París, Seuil.
- CARPIZO, J. (1999), “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1.
- (2002), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- (2007), *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM.
- CHASQUETTI, D. (2001), “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, J. (dir.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*.
- (2006), “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”, *Postdata*, núm. 11.
- (2008), *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”*, Montevideo, Ediciones Cauces.
- CHEIBUB, J. A. y Limongi, F. (2002), “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, *Annual Review of Political Science*.
- Przeworsky, A. y Saieg, S. (2002), “Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentarias”, *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, núm. 2.
- (2004), “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, núm. 34.
- (2006), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, CUP.
- COLOMER, J. Ma. y Negretto, G. L. (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1.
- CORRAL, M. y Vargas, J. P. (2007), “Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coalicionales en los presidencialismos centroamericanos”, Ponencia, V Congreso Europeo Ceisal de Latinoamericanistas, Bruselas.

- COUFFIGNAL, G. (2003), “Les démocraties latino-américaines sont-elles gouvernables?”, en Favre, Pierre *et al.* (dirs.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- (2007), “Des démocraties pour les pauvres? Réflexions sur l'évolution politique de l'Amérique latine”, *Amérique Latine Édition 2007*, Paris, Les Études de la Documentation Française-IHEAL.
- DEHEZA, G. I. (1998), “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, D. y Fernández, B. (eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- DUVERGER, M. (1951), *Les partis politiques*, Paris, Armand Collin.
- GALLO, A. (2006), “Modelos de gobierno de coalición en Sudamérica”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 11.
- GARRETÓN, M. A. (1997), “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 148.
- LANZARO, J. (dir.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- LIMONGI, F. (2006), “Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisorio”, *Novos Estudos*, núm. 76.
- LINZ, J. J. (1990), “The perils of presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1.
- (1999), “Las restricciones temporales de la democracia”, en Schedler, A. y Santiso, J. (dir.), *Tiempo y democracia*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- (2001), “Para un mapa conceptual de las democracias”, *Politeia*, Caracas, núm. 26.
- y Valenzuela, A. (1994), *The Breakdown of Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, S. y Shugart, S. M. (1994), “Juan Linz: presidencialismo y democracia; una revisión crítica”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 135.
- (dirs.) (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- MAYORGA, R. (2001), “Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Lanzaro, J. (coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- NARUD, H. M. (1996), “Party Policy and Government Accountability”, *Party Politics*, vol. 2, núm. 4.
- NEGRETTO, G. A. (2003), “Minority Presidents and Types of Government in Latin America”, Ponencia, LASA, Dallas, Texas.
- NOHLEN, D. (1991), “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74.

- (1998), “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo: dos enfoques comparados”, en Nohlen y Fernández (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- OLLIER, M. M. (2001), *Las coaliciones políticas en la Argentina: el caso de la Alianza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- RENU, J. Ma. (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, CIS-Siglo XXI.
- (2008), “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate”, Barcelona, Documentos CI-DOB, núm. 25.
- SARTORI, G. (1997), “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en Linz, J. J. y Valenzuela, A., *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, vol. 1.
- STROM, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, CUP.
- ZOVATTO, D. y Orozco, J. J. (2008), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto y Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA.