



Revista POSTData: Revista de Reflexión
y Análisis Político

ISSN: 1151-209X

cruzfacu@gmail.com

Grupo Interuniversitario Postdata
Argentina

Chasquetti, Daniel

LA SUPERVIVENCIA DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES DE GOBIERNO EN AMÉRICA
LATINA

Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, 2006, pp. 163-192

Grupo Interuniversitario Postdata

Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA SUPERVIVENCIA DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

por Daniel Chasquetti*

I. Introducción

En febrero de 2001, el histórico líder Carlos Magalhaes abandonó la presidencia del Senado Federal brasileño luego de ejercerla durante más de seis años en nombre de una coalición liderada por Fernando Cardoso e integrada por el PFL, el PMDB, el PTB y el PP. La derrota de Magalhaes en la votación fue producto de una compleja negociación donde los partidos del gobierno negaron el apoyo al jefe del PFL e impusieron como presidente a un senador del PMDB. El veterano dirigente acusó de traición al presidente y a los partidos de la coalición hincando una llamativa crisis política luego de más de un lustro de relaciones estables en el gobierno. El origen del desencuentro radicó en las acusaciones de malversación de fondos realizadas por la oposición contra los ministros del PFL (Minas y Energía, y Pensiones). Ante la solicitud de investigación realizada por el presidente y la oposición, Magalhaes y su partido reaccionaron enfáticamente. El tema no se investigaría creando una comisión en el senado, lo cual provocó un amplio malestar en todo el sistema político. El presidente presionó al PFL, pero Magalhaes no sólo no cambió de opinión sino que inició una serie de críticas al gobierno que terminaron por erosionar las relaciones en el seno del gobierno. La alianza que había gobernado Brasil desde la destitución de Collor de Melo (1992) hasta esa fecha, encontró un sorprendente final, generando así un punto de inflexión en la capacidad gubernativa del presidente Cardoso. Importantes medidas como las reformas de la seguridad social o la reforma tributaria quedaron estancadas en el congreso, mientras los partidos políticos comenzaban a preparar su comparencia electoral en los comicios de octubre de 2002.

* Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. E-mail: chasquet@cpolit.edu.uy.

Este suceso fue caracterizado por la prensa de ese país como una crisis de gobierno, sin embargo, desde el punto de vista de la teoría del gobierno, este acontecimiento representa un caso típico de “ruptura de coalición de gobierno”. Normalmente, estos conceptos suelen estar asociados a la dinámica de los regímenes parlamentarios y no tanto al funcionamiento de los presidencialismos latinoamericanos. Eso se observa muy nítidamente en la producción académica comparada y en la reflexión teórica que la guía. Las pocas investigaciones sobre coaliciones presidenciales procuran determinar cuáles son los determinantes políticos e institucionales de las coaliciones. En muy pocos casos se hacen referencias al problema de la duración de las coaliciones y menos aún a las razones por las cuales las mismas se rompen. Esto ha dejado una serie de cuestiones abiertas a la investigación. Por ejemplo, ¿por qué la primera coalición de Cardoso en Brasil duró los cuatro años del mandato (1995-1999), y la segunda se quebró un año antes de la finalización del período?, ¿por qué la coalición de Sanguinetti en Uruguay se extendió durante todo el período (1995-2000) y la del siguiente presidente, Jorge Batlle, que pertenecía al mismo partido y mantuvo la misma alianza, duró sólo dos años y medio (2000-2003)?, ¿por qué en Chile las coaliciones de la Concertación culminaron sus mandatos gubernativos y en otros países ello nunca sucede?

El presente artículo analiza el problema de la supervivencia de catorce coaliciones mayoritarias conformadas en seis países de la región. La hipótesis central del trabajo señala que los mandatos fijos del presidencialismo, las características que asume el propio gobierno (tamaño y número de socios), y algunos aspectos institucionales como la magnitud de las circunscripciones, explican la desigual extensión en el tiempo de las coaliciones presidenciales.

En el siguiente apartado se presenta una síntesis acerca de los principales trabajos académicos especializados en el estudio de las coaliciones de gobierno, prestando especial atención a las explicaciones más difundidas sobre la formación de coaliciones. En el tercero, se analiza la supervivencia de las coaliciones presidenciales mediante la contrastación estadística de seis hipótesis. En el cuarto, se observan detenidamente las características de estos quiebres al tiempo que se presentan dos modelos típico-ideales de rupturas de coaliciones. Por último, en el quinto apartado, se presentan las principales conclusiones de este estudio.

II. Los estudios comparados sobre coaliciones presidenciales

La ciencia política contemporánea ha sido prolífica en el estudio de la formación del gobierno en los regímenes parlamentaristas. Durante las

últimas tres décadas se observa una sostenida producción académica concentrada en el análisis de la formación y ruptura de coaliciones, que toma en cuenta los incentivos institucionales que tienen los partidos para ingresar, permanecer ó salir de los gabinetes, y los procesos de negociación que generan esas instancias en torno a la definición de políticas y la distribución de cargos de gobierno (Axelrod 1970, De Swaan 1973, Dodd 1976, Laver y Shepsle 1994 y 1996, Strøm 1985 y 1990, Warwick 1979 y 1994).

Estos avances contrastan con la escasísima atención prestada a la formación del gobierno presidencial. En general, este fenómeno ha sido enfocado desde la perspectiva de la teoría del gobierno presidencial, que sostiene que la característica principal de estos formatos institucionales es la división de poderes y los *checks and balances* entre el presidente, la asamblea y la suprema corte. Desde esta óptica, el presidente formaría el gobierno al margen de la distribución de fuerzas en el legislativo. Mientras en los parlamentarismos el ejecutivo nace en la misma asamblea, a través del voto de confianza, en los presidencialismos el ejecutivo es designado por el voto ciudadano. De esta manera, la formación de coaliciones de gobierno en el parlamentarismo es concebida como un fenómeno íntimamente ligado al funcionamiento del régimen, en tanto que la gestación de una coalición presidencial sería un aspecto más de la dinámica política de un país. Las coaliciones presidenciales por tanto, no tendrían relación alguna con el diseño de gobierno pues dependen principalmente de las decisiones que asumen los presidentes. Más que una modalidad de gobierno como se las considera en el parlamentarismo, las coaliciones presidenciales serían una alternativa excepcional al problema originado por la existencia de presidentes con minorías legislativas¹.

Si bien en este enfoque hay algo de razón, no menos cierto es que la práctica de gobierno observada en muchos países presidencialistas contradice los preceptos normativos del modelo teórico. En las últimas dos décadas un número importante de presidencialismos latinoamericanos ha transitado por el camino de las coaliciones de gobierno presidenciales, desarrollando prácticas novedosas en el ejercicio del gobierno y obteniendo resultados importantes para la estabilidad del proceso democrático.

¹ Sartori, en una dura crítica a James Sudquist, asimila la noción de coalición de gobierno a la acumulación teórica de los estudios parlamentarios. Su consideración fuera de ese marco conduciría, según Sartori (1991: 37), a errores de interpretación, o más precisamente, al “estiramiento conceptual”.

De esto se han percatado algunos investigadores como Deheza (1995), quien analizó la formación de los gobiernos presidenciales en nueve países de América Latina durante el período 1958-1994. El análisis empírico que presenta este estudio muestra la existencia de 69 coaliciones sobre un total de 123 gobiernos constituidos en el período, arribando de esta forma a la conclusión de que las coaliciones de gobierno son los formatos más frecuentes en el continente. Asimismo, Deheza clasifica estos gobiernos según el momento de su creación (electorales ó post-electorales), al tiempo que describe cuidadosamente algunas de las tendencias más sustantivas de la formación de los gobiernos: los presidentes sin mayorías en el legislativo son los que intentan formar coaliciones y para ello utilizan los cargos del gabinete como recurso de negociación con sus eventuales socios.

Amorim Neto (1998), por su parte, analizó las estrategias presidenciales de formación del gabinete en once países del continente. Según su enfoque, los presidentes pueden perseguir sus metas a través de dos estrategias diferentes, la aprobación de leyes ó la firma de decretos. La opción que adopte el presidente está condicionada por el respaldo legislativo y el tipo de poderes legislativos que la constitución le reserve. La vía legislativa le exige al presidente contar con una mayoría estable y para ello inicia una estrategia de designación de un gabinete que maximice sus posibilidades. Para determinar cuáles son los factores que inciden en la formación del gabinete, Amorim Neto considera cinco variables centrales: los poderes legislativos del presidente, la magnitud de su contingente legislativo, la fragmentación del sistema de partidos, la distancia ideológica entre el presidente y los partidos, y la distancia temporal entre la formación del gabinete y las elecciones. El análisis empírico muestra que únicamente los presidentes cuyos partidos cuentan con una proporción importante de escaños en el congreso tienen incentivos para tramitar sus políticas en el legislativo. Los presidentes con apoyos legislativos débiles están más dispuestos a utilizar el decreto, siempre y cuando la constitución le reserve ese derecho, por lo cual la formación del gabinete tendrá una importancia menor. De este modo, Amorim Neto demuestra que las características del gabinete y la estrategia general del gobierno están vinculadas con el tamaño del apoyo presidencial en el legislativo.

II.1. Explicando la formación de coaliciones

Los estudios más importantes en la materia muestran que la construcción de coaliciones es una de las estrategias más recurrentes en América Latina (Deheza 1995, Amorim Neto 1998, Altman 2000, Chasquetti 2001, Zelaznik 2001).

Con distintas muestras de gobiernos del continente y con diferentes criterios metodológicos, estos estudios han mostrado que aproximadamente la mitad de los gobiernos presidenciales presentan formatos de coalición (ver Cuadro 1).

Asimismo, la mayoría de estas investigaciones muestran que el tamaño del contingente legislativo del presidente es el factor explicativo central de la formación de coaliciones. Los presidentes que carecen de apoyo legislativo buscan ampliar su respaldo mediante la concreción de acuerdos de gobierno con otros partidos. La negociación de esos acuerdos consiste en el intercambio de cargos y decisiones políticas del ejecutivo por votos en el legislativo de los eventuales socios de gobierno. Otros factores importantes en la explicación de las coaliciones son la polarización ideológica del sistema político, las reglas que ordenan la relación ejecutivo-legislativo, y el tipo de poderes legislativos con que cuenta el presidente.

Cuando un presidente y su partido muestran preferencias políticas muy distantes de las de los restantes partidos representados en el legislativo, la posibilidad de formación de coaliciones disminuye drásticamente. El presidente uruguayo Juan Bordaberry intentó, sin éxito, en 1972, construir una coalición con el principal partido de la oposición. El fracaso estuvo centrado en la distancia ideológica que existía entre el presidente y los principales líderes del Partido Nacional. Situaciones similares ocurrieron en Ecuador, con presidentes minoritarios como León Febres Cordero (1984), Sixto Durán Ballén (1992), o Jamil Mahuad (1998).

Por otra parte, cuando el diseño institucional presidencialista establece reglas que exigen la negociación entre el presidente y el congreso, la probabilidad de alcanzar un acuerdo aumenta. En Bolivia, por ejemplo, existen dos dispositivos que impulsan la negociación entre el ejecutivo y el legislativo. Por un lado, Bolivia cuenta con una fórmula de elección presidencial que exige una mayoría absoluta en la primera vuelta y en caso de no alcanzarse, establece una segunda vuelta en el congreso entre los dos candidatos más votados². Por otro, la constitución otorga al congreso la iniciativa de nomi-

² Hasta 1994, la Constitución de Bolivia establecía la posibilidad de que el congreso optara entre los tres candidatos más votados. En 1989 resultó electo presidente Jaime Paz Zamora (MIR), que había quedado en tercer lugar en la primera vuelta. La enmienda constitucional de 1994 redujo la elección de segunda vuelta a los dos candidatos más votados. El artículo 90 de la constitución afirma que “si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos”.

nación de ternas para que el presidente elija a los directores de las empresas del Estado. Este instituto encadena la designación de la dirección de la burocracia pública a la negociación de una lista de candidatos posibles entre los partidos representados en el congreso³.

Finalmente, cuando la constitución le reserva a un presidente importantes facultades legislativas, como la iniciativa exclusiva, el veto total y parcial, ó el poder de decreto, la posibilidad de formación de coaliciones también disminuye, pues el mandatario posee un rango más amplio de estrategias de gobierno. En Colombia, los últimos dos presidentes conservadores, Bentancur (1982) y Pastrana (1998), formaron gobiernos de partido sin mayorías legislativas. En ambos casos, la estrategia de gobierno estuvo determinada por el uso permanente del decreto presidencial, como así también del veto. Otro tanto sucedió con presidentes minoritarios de Ecuador, Perú y Brasil. Por el contrario, los presidentes minoritarios que carecen de poder de decreto —como los de Bolivia, Chile ó Uruguay— han sido los más proclives a formar coaliciones.

II.2. Los gobiernos de coalición en América Latina (1980-2005)

En general, los diferentes estudios coinciden en caracterizar como “coaliciones” a un número importante de gobiernos, entre los que se encuentra buena parte de los establecidos en Brasil, Chile, Bolivia y Uruguay. Sin embargo, existe una serie de desacuerdos respecto a casi una decena de casos. Por ejemplo, mientras Amorim Neto considera que el gobierno de Rodrigo Borja en Ecuador (1988) estuvo presidido por una “coalición laxa” (*loose coalition*), Deheza lo caracterizó como “gobierno de partido mayoritario”. Otro caso lo representa el gobierno de Paz Estenssoro en Bolivia (1985), caracterizado por Amorim como un “gobierno de partido laxo” (*loose party*), y por Deheza como una “coalición mayoritaria”. Desde luego, estas desavenencias guardan relación con las definiciones conceptuales y metodológicas de cada uno de los autores.

En mi opinión, lo trascendente para caracterizar adecuadamente a un gobierno, es la existencia ó no de un acuerdo entre el presidente y por lo menos dos partidos⁴. En el presente estudio utilizaré la definición de coali-

³ El artículo 62 de la Constitución de Bolivia (1967, enmendada en 1994) atribuye a la Cámara de Diputados la potestad de “proponer ternas al Presidente de la República para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales en que participe el Estado”.

⁴ Amorim Neto (1998: 11) llega a una conclusión similar: “...el presidente consigue un acuerdo con los líderes que garantiza el apoyo legislativo al gabinete. Las características

ción propuesta por Strøm (1990): “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas, y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”.

Desde este enfoque, una coalición de gobierno implica negociación y acuerdo entre el presidente y los partidos que ingresan al gabinete. El primer criterio refiere a la cantidad de integrantes del acuerdo; el segundo, a la existencia de un entendimiento programático de gobierno; el tercero, a la estrategia que los socios de la coalición desarrollarán para alcanzar sus objetivos —por ejemplo, votación de leyes—; el cuarto, a los beneficios que tendrá el emprendimiento, o sea, reparto de cargos entre los integrantes de la coalición y distribución de méritos sobre el cumplimiento de las metas. El relevamiento incluyó los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Perú, México, Uruguay y Venezuela, durante el período 1980–2005. En total, el estudio abarca 59 gobiernos, de los cuales sólo 21 cumplen con la condiciones establecidas por Strøm. Para el análisis de la supervivencia de las coaliciones gobernantes en regímenes presidencialistas me concentraré únicamente en los 15 gobiernos que al inicio de sus mandatos contaban con una mayoría en la cámara (ver Cuadro 2)⁵.

El concepto de mayoría se utiliza aquí en un sentido laxo. Como bien señalara Jones (1997), un presidente con un apoyo cercano a la mayoría de la cámara (*near-majority*) está siempre en condiciones de establecer acuerdos puntuales con socios ocasionales, pudiendo así tramitar sus políticas gubernativas. Esta situación es equiparable entonces a la de las *minimal winning coalitions* de los sistemas parlamentarios.

que el mismo asume, determinará si es un gabinete de composición partidaria laxa o sólida. Si el presidente no logra el acuerdo, el gabinete será de cooptación, o en todo caso, será un gabinete no partidario. La operación para determinar el carácter del gabinete se dificulta pues consistirá en una observación empírica del proceso de gestación del acuerdo. Una forma de resolver esto podría ser la revisión de análisis históricos sobre la negociación del acuerdo, aunque este procedimiento consume mucho tiempo...” (la traducción — también la de otros pasajes — me pertenece).

⁵ Las seis coaliciones minoritarias excluidas son las del Presidente boliviano Siles Zuazo (MNRI, MIR y PCB) en 1982, la de los presidentes venezolanos Rafael Caldera (Convergencia, MAS y MEP) y Hugo Chávez (MVR, PPT, PCV y MAS) en 1994 y 2000 respectivamente; y las de los presidentes ecuatorianos León Febres Cordero (PSC, PCE y PLRE), Durán Ballen (PUR y PCE) y Bucarám (PRE y APRE) en 1984, 1986 y 1992 respectivamente.

II.3. Las implicancias teóricas de la formación de las coaliciones presidenciales

Durante el último cuarto del siglo XX, los sistemas políticos de América Latina mostraron un aumento de la fragmentación partidaria. Por ejemplo, a mediados de los años noventa, el número efectivo de partidos de Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia y Venezuela se acercaba o superaba el valor de 5, el de Argentina, México y Uruguay, alrededor de 3; y tan sólo Colombia, Costa Rica y Paraguay, presentaban mediciones cercanas a los parámetros del bipartidismo.

La fragmentación política favoreció la elección de presidentes minoritarios, aumentando el riesgo de bloqueos y conflictos entre las ramas del gobierno, y estimulando fuertemente la polarización del sistema político. Observando esta realidad, Mainwaring (1993) formuló la tesis de la “difícil combinación” del presidencialismo con el multipartidismo. Con estas estructuras político-institucionales la formulación de acuerdos y consensos está minada por la diversidad de actores y el peligro de la polarización. Por otra parte, en el mismo estudio, Mainwaring señala que en los presidencialismos multipartidistas, la capacidad para negociar coaliciones de gobierno está fuertemente condicionada por la inexistencia de estímulos institucionales para cooperar con el ejecutivo electo. Y aún más. En los casos en que el presidente consigue negociar una coalición, nada garantiza que los legisladores de los partidos socios respalden el acuerdo alcanzado por sus líderes.

Los argumentos de Mainwaring fueron ampliamente aceptados por importantes comparativistas preocupados por la estabilidad de la democracia (Sartori 1994, Linz 1994, Shugart y Mainwaring 2000, Valenzuela 1995)⁶. Por esta razón, a comienzos de los noventa, fue pronosticado un futuro de inestabilidad política en el continente.

Sin embargo, los hechos políticos revelaron resultados muy diferentes. Salvo aisladas excepciones, los problemas típicos de la “difícil combinación” no afectaron la consolidación y el posterior desarrollo de las democracias del continente. Durante los ochenta y noventa, países como Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay sortearon los complejos desafíos de la reinstitucionalización demo-

⁶ En su estudio, Mainwaring considera las democracias presidenciales durante el período 1945-1992, donde únicamente una democracia presidencial con un número efectivo de partidos mayor a 2,5 pudo sobrevivir más de 25 años (Chile). Las restantes sufrieron rupturas del orden institucional, lo cual estaría indicando el nivel de riesgo de esta estructura institucional. En palabras de Mainwaring (1993: 227): “de todas las alternativas posibles (esta combinación) es la más difícil y problemática para la democracia”.

crática y enfrentaron con relativo éxito las reformas estructurales⁷. Un rasgo común observado en la mayoría de los países mencionados es el hecho que buena parte de sus presidentes impulsaron estrategias orientadas a la concreción de acuerdos de gobierno. Las consecuencias más negativas de la fragmentación partidaria fueron neutralizadas mediante el desarrollo de estrategias de construcción de coaliciones, en lo que debería señalarse como la innovación más importante en materia de ejercicio de gobierno durante el último cuarto de siglo latinoamericano.

Este fenómeno exige una reconsideración teórica del problema del presidencialismo multipartidista, y a eso han apuntado los autores mencionados antes. La formación de coaliciones terminó por imponerse como la estrategia más eficaz y responsable de gobierno. De este modo, la tesis de Mainwaring sobre la difícil combinación perdió validez ante la capacidad innovadora de los partidos gobernantes en dichos países. Únicamente podrían aplicarse sus reflexiones a los sistemas multipartidarios que no funcionan con lógicas de coalición. En mi opinión, la indagación sobre las razones por las cuales ello no acontece representa en nuestros días uno de los desafíos más importantes de la ciencia política⁸.

III. La supervivencia de las coaliciones presidenciales

Los estudios sobre los regímenes parlamentaristas especializados en la supervivencia de las coaliciones de gobierno han formulado una serie de hipótesis que fundamentalmente consideran factores institucionales y políticos. Laver y Shepsle (1994) presentan cinco atributos que explicarían la desigual supervivencia de las coaliciones gobernantes: a) el nivel de fragmentación que presenta el sistema de partidos, b) la existencia ó no de partidos anti-sistema poderosos, c) el nivel de polarización ideológica, d) las

⁷ Por ejemplo, en el período 1990-1999, la tasa promedio de crecimiento del PBI en Chile fue de 5.9; la de Argentina, de 4.1; la de Uruguay, de 3.2; la de Bolivia, de 4.0; y la de Brasil, de 1.8 (ver CEPAL 2004).

⁸ Algunas de las preguntas que deberían guiar esta indagación, son: ¿por qué razón el sistema político de Ecuador no asumió la lógica de funcionamiento de las coaliciones, como sí lo hizo, por ejemplo, Brasil? ¿Por qué Bolivia, que tanto innovó en este sentido durante los ochenta y noventa, abandonó los mecanismos de acuerdos y pactos de gobernabilidad? ¿Por qué fracasó el único experimento de coalición de gobierno en Argentina? ¿Cuánto afecta a esta lógica de gobierno la existencia de sistemas de partidos no institucionalizados con fuertes déficits de representación?

características que presente el gabinete de coalición (*patterns of cabinet*), y e) el tipo de competencia que predomine en el sistema político (*pattern system*).

Para el caso de los sistemas presidencialistas no existen estudios que se ocupen del tema. En el punto anterior hemos visto que las investigaciones más importantes sobre las coaliciones de gobierno se concentran en el problema de la formación, analizando cuáles son los incentivos que influyen en ese proceso y estableciendo patrones básicos de comportamiento de los presidentes en minoría legislativa. En lo que resta del artículo, analizaré el problema de la supervivencia, presentando un modelo explicativo del mismo.

III. I. ¿Por qué se rompen las coaliciones presidenciales de gobierno?

En Uruguay, desde 1990, se formaron tres coaliciones de gobierno. A pesar de que la composición partidaria de los tres gobiernos fue similar, cada uno de ellos presentó características específicas y una duración diferente en el tiempo. La primera coalición fue comandada por Luis Lacalle (PN) y presentó una duración de casi dos años; la segunda por Julio María Sanguinetti (PC-Foro Batllista) y duró todo el mandato; en tanto la tercera fue liderada por Jorge Batlle (PC-Lista 15) y duró casi tres años. Los tres gobiernos se diferenciaron por: el grado de fortaleza política del presidente (cuantificado en escaños), el nivel de fraccionalización de los partidos del presidente (cuantificado en número de fracciones), el tipo de acuerdo en materia de políticas (*policies*), y el número de socios que integró la coalición. Este punto es relevante para el caso de Uruguay, pues a pesar de que los partidos políticos están fuertemente institucionalizados, muestran como principal característica un modelo de organización centrado en la existencia de fracciones también institucionalizadas, cuyos liderazgos presentan altos niveles de visibilidad pública (Buquet et al. 1998).

Los principales estudios sobre el gobierno en Uruguay sostienen que la extensión temporal de las coaliciones gobernantes depende principalmente de dos factores: a) del efecto de los mandatos fijos sobre las conductas de los agentes cooperantes, y b) el tipo de competencia que se desarrolla en el seno de los partidos (Buquet et al. 1998, Chasquetti 1999, Koolhas 2004). El primer elemento hace referencia a que cualquier sector o partido que ingresa a una coalición, sabe que le espera una elección en cinco años, y por tanto su evaluación de los acontecimientos se realizará en términos de costos y beneficios respecto a su futura presentación electoral. De esta manera, cualquiera fuere la suerte del gobierno, la defección de los aliados del presidente debe-

ría estar garantizada, en tanto éstos parten del supuesto de que para ganar la siguiente elección deberán irse y diferenciarse del partido del presidente. El segundo elemento refiere a si un partido ingresa unido al gobierno ó si, por el contrario, lo hacen sus fracciones como agentes autónomos. Este, en verdad, es un problema de acción colectiva. Si ingresa unido al gobierno la permanencia en el gabinete tenderá a ser mayor pues la competencia entre las fracciones estará limitada por el compromiso asumido ante el presidente. Si entran sólo algunas fracciones, las posibilidades de permanencia en el gabinete disminuyen drásticamente, ya que la presencia de actores de un mismo partido en el gobierno y en la oposición provocará una dura y peligrosa competencia intrapartidaria.

En el gobierno del Presidente Lacalle (1990-1995), dos fracciones del Partido Colorado abandonaron el gabinete durante el transcurso del segundo año de gobierno; durante el gobierno del Presidente Batlle (2000-2005), el Partido Nacional abandonó en pleno la coalición al finalizar el tercer año de gestión. Llamativamente, durante el gobierno del Presidente Sanguinetti (1995-2000), todas las fracciones del Partido Nacional se mantuvieron en el gobierno durante todo el período. El entonces Presidente del Directorio de ese partido, Alberto Volonté, estaba convencido de que el electorado premiaría la disposición de su partido a colaborar con el presidente. Pese a los reclamos de importantes líderes de su partido, Volonté se mantuvo firme hasta el último día del mandato. El resultado final fue muy conocido: el Partido Nacional sufrió la peor derrota electoral de su historia y el Partido Colorado logró mantenerse en la presidencia por un nuevo período. En los primeros dos casos, los presidentes tuvieron gestiones de gobierno difíciles y sus respectivas imágenes se volvieron impopulares para la mayoría de los ciudadanos. Con Sanguinetti sucedió exactamente lo contrario, pues su gestión estuvo bien evaluada hasta por lo menos el cuarto año del mandato. Esto indicaría que si la gestión presidencial es buena, los beneficios irán para el partido del presidente y no para sus socios de coalición. Si la gestión es mala, la estrategia dominante de los socios será la de retirarse del gobierno y procurar construir un perfil político diferente (Chasquetti y Moraes 2000). Sea cual fuere la suerte del gobierno, entonces, la defección debería estar garantizada, en tanto los colaboradores tienen incentivos fuertes para irse y competir electoralmente.

En otros países donde se constituyeron coaliciones de gobierno pueden apreciarse procesos de similar entidad. En Bolivia, el acuerdo legislativo entre el MNR y ADN, que respaldó la presidencia de Paz Estenssoro, terminó por romperse al inicio de su último año de gobierno, en virtud del in-

cumplimiento del acuerdo secreto entre el presidente y Hugo Banzer, de respaldar la candidatura del ex dictador en la elección de 1989. En 1992, el partido de Banzer nuevamente tomó distancia del gobierno al inicio del año electoral, esta vez motivado por la escasa popularidad del Presidente Paz Zamora. En 1995, el partido populista UCS salió del gabinete criticando duramente al entonces Presidente Sánchez de Losada, dejando al presidente sin mayoría en el legislativo. Años más tarde, en 1999, el otro partido populista CONDEPA abandonó la megacoalición que respaldaba el gobierno de Banzer, y un año más tarde UCS volvió a salirse del gobierno cuando la salud del presidente comenzaba a deteriorarse y comenzaban a correr rumores de salidas políticas *ad hoc*.

En Brasil, la poderosa coalición de Sarney, que alcanzó el 77 por ciento de las bancas de la cámara baja luego de la elección legislativa de 1986, comenzó a desfibrarse a medida que se acercaba la elección presidencial de 1989. En el último año de gobierno, el PMDB sufrió la baja de un número importante de diputados, al tiempo que su ala izquierda rompió con el partido para fundar el PSDB. Al momento de la elección, el presidente Sarney controlaba apenas un 51 por ciento de la cámara, y cada iniciativa que enviaba debía ser trabajosamente negociada con los partidos de la oposición. En Ecuador, Rodrigo Borja conformó una coalición de gobierno con la democristiana DP y con el izquierdista FADI, fuerzas políticas que lo habían respaldado en la segunda ronda presidencial. Esta coalición mayoritaria —tal vez la única formada con esas características en Ecuador— sobrevivió la mitad del mandato: cuando se realizaron las elecciones de renovación parcial del congreso, los partidos de gobierno sufrieron un duro revés.

Como podrá apreciarse, las rupturas de las coaliciones gobernantes son muy comunes en los regímenes presidencialistas. El mandato fijo, o mejor dicho, las elecciones prefijadas en el tiempo, parecen ser el factor explicativo más poderoso de las deserciones. Sin embargo, también existen otros casos donde las coaliciones logran extenderse hasta el final de los mandatos de gobierno. En Chile, las tres coaliciones lideradas por Aylwin (1990-1994), Frei (1994-2000), y Lagos (2000-2005), se mantuvieron cohesionadas durante todo el período de gobierno. En Brasil, la primera coalición de Fernando Cardoso también estuvo unida y se presentó como tal en la elección siguiente, en la que el presidente alcanzó la reelección.

Tenemos entonces un amplio rango de problemas que permite formular algunas hipótesis tentativas. A continuación listamos un total de seis, que serán sometidas a un test estadístico.

H1. A medida que avanza el mandato presidencial, aumenta la probabilidad de que una coalición de gobierno se quiebre.

H2. La existencia de la reelección presidencial disminuye la posibilidad de que una coalición se quiebre.

H3. Cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción, mayor será la probabilidad de que una coalición se quiebre.

H4. La existencia de una gran coalición de gobierno disminuye la posibilidad de ruptura.

H5. Cuanto mayor es el número de integrantes de una coalición, mayor será la posibilidad de ruptura.

H6. Cuanto más congruente sea el gabinete (entre los partidos representados y los apoyos que esos grupos legislativos garantizan), menor será la posibilidad de ruptura de una coalición de gobierno.

Como podrá observarse, las primeras tres hipótesis refieren a los factores institucionales que pueden estar influyendo sobre las rupturas de los gobiernos (mandato fijo, reelección y magnitud de la circunscripción). Las siguientes tres hipótesis están referidas a explicaciones vinculadas con las características que asume el gobierno (tipo de coalición, número de socios y congruencia).

La variable dependiente, obviamente, es la ruptura de las coaliciones. En el test estadístico la designaremos con el nombre de BREAK y es tratada como una variable dicotómica (o *dummy*), con valor 1 cuando la ruptura se concreta, y valor 0 cuando el gobierno no se rompe. El universo de análisis son los años de gobierno de las coaliciones reseñadas en el Cuadro 3. No se tomarán en cuenta los años posteriores a la ruptura del gobierno.

De este modo, las variables independientes son las siguientes:

YEAR – Esta variable refiere a la influencia sobre los gobiernos con mandatos fijos. Básicamente, mide el tiempo que resta para la culminación del mandato del presidente. Como podrá notarse, esta hipótesis hace referencia a los casos donde las coaliciones se rompen al inicio o durante el transcurso del ciclo electoral, como en Uruguay, Bolivia, o inclusive Brasil.

MAGN – Esta variable refiere al tamaño efectivo de las circunscripciones. Esta hipótesis hace alusión directamente al caso de las circunscripciones binominales chilenas. Muchos analistas consideran que el dispositivo institucional más importante para explicar las coaliciones en ese país es precisamente el sistema electoral binominal (Carey 1998, Montes, Mainwaring y Ortega 2000). No obstante, Siavelis (2004) observa con desconfianza esta explicación y le atribuye mayor mérito al juego de compensaciones que desarrollan los pactos electorales (coaliciones) ganadores. De todas formas, Siavelis acepta el razonable planteo de que las oportunidades de ganar la presidencia u obtener escaños en la cámara son mínimas, para los partidos que aparecen electoralmente por fuera de los dos principales pactos. Esta variable es continua y se mide mediante el cálculo de la media de las magnitudes de circunscripciones para la cámara baja (Shugart y Carey 1992, Cox 1997).

REELEC – La introducción de la reelección presidencial en Brasil durante el primer gobierno de Fernando Cardoso mostró que ese instituto puede constreñir fuertemente los comportamientos de los miembros de la coalición de gobierno. La posibilidad de que el conductor del acuerdo de gobierno pueda seguir en funciones como presidente, permite el mantenimiento de la unidad de los socios de la coalición durante el ciclo electoral. Esta variable será medida como una variable dicotómica o *dummy*, adquiriendo el valor de 1, cuando exista reelección presidencial, y el valor 0, cuando no exista.

COAL – Esta variable refiere al tipo de coalición formada por el presidente. Una gran coalición permite al presidente manejar mejor los conflictos que normalmente se generan en la interna del gobierno. Además otorga un margen para que en caso de disidencias individuales, el presidente siga contando con una mayoría legislativa. El caso contrario sería el de la coalición mínima ganadora, pues el presidente estará más limitado a la hora de lidiar con sus socios, al tiempo que deberá pagar un costo más alto para evitar el abandono de los legisladores que le apoyan. La variable será tratada como una *dummy*, asumiendo el valor 1 cuando la coalición presente un gran tamaño (*large coalition*) —más del 55

por ciento de las bancas—, y el valor 0 cuando la coalición es mínimamente ganadora (*minimal winning coalition*) —más del 50 por ciento y menos del 55 por ciento—.

PARTNERS – El número de socios que tiene una coalición de gobierno puede incidir sobre su duración. La hipótesis señala que cuanto mayor es el número de componentes, más costoso será satisfacer a los socios y por tanto, más complicado será mantener el acuerdo durante un tiempo extenso. Viceversa, un número pequeño de socios favorecería la negociación y posibilitaría acuerdos sólidos y duraderos.

CABINET – Las características del gabinete pueden llegar a influir en la duración de las coaliciones. Cuanto más congruente sea la composición ministerial respecto al respaldo que cada partido allí representado brinda en el legislativo, mejor será la relación entre los socios de gobierno, y por tanto, la coalición tendrá mayores posibilidades de sobrevivir. En caso contrario, el compromiso de los socios sub-representados puede disminuir con el paso del tiempo, haciendo más difícil el proceso de gobierno y aumentando el costo de mantenimiento del acuerdo. La medición de esta variable se realizará mediante la aplicación del “índice de congruencia de los gabinetes” de Amorim Neto (1998).

El siguiente cuadro presenta un resumen de las seis variables independientes. La primera columna muestra la palabra con que se las designa, la segunda presenta una descripción breve, la tercera muestra los criterios de operacionalización, y en la cuarta se presenta el tipo de asociación esperada respecto a la variable dependiente.

III.2. Análisis estadístico

El modelo de regresión logística mide la *probabilidad* de que el hecho definido por la variable dependiente (ruptura ó no de una coalición) pueda concretarse.

El Cuadro 4 presenta un resumen del test estadístico para tres modelos explicativos diferentes. El primero muestra que el mandato fijo (YEAR) es una variable explicativa poderosa, y que el tamaño de la circunscripción (MAGN) tiene cierta influencia. La reelección presidencial (REELEC) no

presenta significación estadística, seguramente por ser utilizada en pocos casos (sólo Brasil a partir de 1997 y Argentina para el gobierno de la Alianza).

El segundo paso consistió en testear la influencia de las variables vinculadas a las características de los gobiernos de coalición, manteniendo la variable YEAR. Como podrá observarse, el modelo 2 presenta mejores valores (chi cuadrado superior y un pseudo R cuadrado mayor), al tiempo que muestra la influencia de dos variables independientes, el tipo de coalición (COAL) y el número de socios (PARTNERS). La variable congruencia del gabinete carece de significación explicativa. Esto indica que el tamaño de la coalición, así como el número de socios influye sobre la probabilidad de ruptura de un gobierno coalicional.

Finalmente, en el tercer test se reúnen las cuatro variables significativas, YEAR, MAGN, COAL, y PARTNERS. Este modelo es el que mejor pronostica la ruptura de una coalición. El transcurso temporal del mandato queda confirmado como la variable explicativa central del modelo. En un segundo nivel aparecen las características de las coaliciones conformadas, pues el tamaño y el número de socios adquieren especial relevancia a la hora de la ruptura. Finalmente, las magnitudes de las circunscripciones electorales influyen, pero en menor grado. Esto parece ser así para el caso de Chile, aunque parece menos claro en otros sistemas políticos con magnitudes efectivas pequeñas, como Ecuador (3,5) o Argentina (5,2) (ver Cuadro 4).

El ejercicio estadístico muestra que algunas variables institucionales y otras de carácter político influyen decisivamente sobre la durabilidad de las coaliciones. Estos hallazgos confirman la intuición emergente del análisis de algunos sistemas políticos en particular. Sin embargo, el número de casos disponibles es todavía pequeño como para poder realizar afirmaciones categóricas.

El mandato preestablecido es sin duda una pieza clave en el funcionamiento del presidencialismo. La elección prefijada en el tiempo provoca fuertes estímulos sobre las conductas y las decisiones estratégicas de los actores políticos. Sin embargo, otros factores propios de la construcción de las coaliciones parecen jugar un papel sustantivo. Los resultados, por tanto, obligan al investigador a dar nuevamente un paso atrás y volver sobre el proceso de formación de coaliciones.

Todo presidente, si desea que su coalición dure, debería conformar una coalición que garantice un amplio respaldo en el legislativo (mayor al 55 por ciento de las bancas) y contar al mismo tiempo con un número de socios mínimo. Esto estaría indicando que las coaliciones presidenciales deberían ser acuerdos multipartidarios mínimos sobre-ganadores.

III.3. Implicancias de los resultados

Hace ya cuatro décadas, William Riker (1962) formalizó el primer modelo predictivo del proceso de formación de coaliciones. Esta propuesta concibe la actividad de los parlamentos como un juego donde participan un número n de jugadores (partidos y/o grupos parlamentarios) igual ó mayor a dos. Los recursos de los jugadores son los escaños que controla en la asamblea y la meta principal del juego es ganar el mayor poder posible, cuantificado básicamente en carteras ministeriales. El juego culmina con la formación de una coalición mayoritaria en el parlamento y la elección de un gabinete de gobierno. El momento crucial es sin duda el proceso de negociación donde cada jugador hace pesar su poder en votos y plantea las correspondientes exigencias. En suma, el juego se desarrolla a partir de tres supuestos básicos: a) el reparto del premio se hace bajo el principio de suma cero, o sea, lo que unos ganan debe ser igual a lo que otros pierden; b) los individuos o jugadores procuran maximizar sus beneficios, o sea son actores racionales; c) la información que manejan los jugadores es perfecta.

La formalización de este modelo posibilitó a Riker la deducción de dos principios constitutivos de la teoría de las coaliciones:

Sólo se formarán coaliciones ganadoras de tamaño mínimo, lo cual supone que no se incluirá en el acuerdo triunfante a ningún jugador que no sea necesario para alcanzar la mayoría absoluta de votos en la cámara.

Entre todas aquellas coaliciones que resultan ganadoras y no pueden prescindir de ninguno de sus socios, se conformará aquella que presente el tamaño más reducido, esto es, una “coalición mínima ganadora”.

Los hallazgos del capítulo anterior estarían mostrando que bajo las reglas del presidencialismo, el primer supuesto de Riker debería ser modificado. En los parlamentarismos la regla de la mayoría (mayoría absoluta de la asamblea) es la condición necesaria para la constitución de todo gobierno (voto de confianza). En los presidencialismos, el juego natural de constitución del gobierno no exige ningún tipo de instancia similar. La formación de coaliciones responde mucho más a la voluntad de los actores que a los incentivos del formato institucional (Chasqueti 2001). Bajo estas circunstancias (voluntad de los actores para formar una coalición), la noción de coalición

“ganadora” (*winning*) debería concebirse en forma distinta a la que se utiliza en los estudios sobre regímenes parlamentaristas. Una coalición presidencial con mayoría de votos en la asamblea garantizará un proceso legislativo fluido, sin embargo, a los efectos de la supervivencia, los presidentes deberían considerarla como una coalición ganadora sólo cuando alcanzan una mayoría holgada de la cámara y no cuando logran el 50 por ciento más uno de los votos. Desde luego, exigir tal logro resulta sencillo desde la academia. Son conocidos los sucesos relativos a la construcción de mayorías y a las dificultades que ello entraña. Sin embargo, la línea crítica del 50 por ciento de la cámara parece ser una mayoría no tan confiable como la que se acerca ó supera el 60 por ciento. Así lo confirman los casos de Brasil y Uruguay, ya que las coaliciones de gobierno registradas en ambos países tuvieron mayorías extremadamente holgadas.

En Brasil, más concretamente, el Presidente Sarney contó entre 1986 y 1988 con una coalición de gobierno cuyo apoyo legislativo alcanzaba el 77 por ciento de las bancas. Fernando Cardoso, durante sus dos mandatos, construyó dos coaliciones de gobierno que superaban el 70 por ciento de los escaños de la cámara. La principal diferencia entre ambas coaliciones fue sin duda el número de socios, ya que el primero tuvo un único aliado —el entonces poderoso PMDB—, en tanto el segundo debió tejer una compleja alianza donde fueron incluidos el PMDB, el PFL, el PTB y PP. En Uruguay, los presidentes Lacalle, Sanguinetti y Batlle, formaron coaliciones de gobierno que controlaban el 69, 64 y 56 por ciento de la cámara respectivamente.

El Gráfico 1 ilustra el desigual rendimiento temporal de las coaliciones mínimas ganadoras y de las grandes coaliciones. Las primeras serían más rígidas y por tanto menos duraderas. Las segundas, por el contrario, podrían durar más ya que tienen un margen para la pérdida de apoyos legislativos —en caso de indisciplina legislativa— y la pérdida de socios menores —en caso de salidas tempranas del gabinete—.

Finalmente, un aspecto interesante lo constituye el problema de la cohesión de la coalición de gobierno. Esta discusión surgió naturalmente a comienzo de los años setenta cuando Axelrod (1970) propuso añadir a la teoría de Riker el criterio de proximidad ideológica de los miembros de la coalición. Su objetivo era explicar el orden de preferencias que manifestaban los jugadores en el parlamento. En su concepto, la coalición ganadora será aquella que cuente con el menor número posible de partidos, un tamaño mínimo en la asamblea y una cercanía de los socios en el arco de preferencias ideológicas. La inclusión de este criterio determinó la creación de una nueva

categoría de coalición mínima ganadora, la “coalición mínima ganadora afín o conectada”.

Anteriormente se había afirmado que el factor ideológico resulta también sustantivo para los estudios presidenciales, pero dada la inexistencia de mediciones que permitan construir series históricas para todos los gobiernos, se decidió no incluir esa variable. No obstante, la escasa evidencia empírica que existe muestra que la mayoría de las coaliciones presidenciales tienden a respetar ese criterio de adyacencia ideológica⁹. La imposibilidad de testear la hipótesis que sostiene que una coalición con mayor homogeneidad en materia ideológica (preferencia de políticas) debería disminuir las probabilidades de ruptura, deja abierta un área sustantiva del problema de la supervivencia. Es muy razonable pensar que la heterogeneidad ideológica de la coalición de gobierno de De la Rúa puede haber contribuido en la temprana ruptura del acuerdo entre la UCR y el Frepaso, y facilitado el avance de la ulterior crisis política. De un modo distinto, la cercanía ideológica entre los partidos tradicionales en Uruguay puede haber facilitado, por ejemplo, que la coalición de Batlle se mantuviera en pie durante la mayor parte de la crisis económica y financiera de Uruguay en el período 2002-2003.

IV. La ruptura de las coaliciones

La ruptura de las coaliciones suelen ser hechos traumáticos para la dinámica de gobierno. En general, y a diferencia de lo que sucede con los regímenes parlamentarios, difícilmente un presidente logra revertir las consecuencias que trae un quiebre de su coalición. El futuro después de la ruptura es casi siempre difícil para el presidente, pues ya no contará con mayorías legislativas, y el ejercicio del gobierno se volverá mucho más dificultoso. Por tanto, la salida del gobierno de los asociados al presidente es un hecho relevante que presenta características diferentes en cada sistema político.

En Uruguay, el gobierno del Presidente Lacalle perdió en 1992 el apoyo de dos fracciones coloradas lideradas por Sanguinetti y Batlle, y un año más tarde, perdió el apoyo de dos fracciones del propio partido

⁹ Tal vez, la coalición más heterogénea de la muestra sea la constituida en Bolivia en 1989. El acuerdo alcanzado entre el partido del Presidente Paz Zamora (MIR) y el partido de Banzer (ADN) supuso, en términos de Axelrod, que uno de los dos partidos saltara en el continuo izquierda-derecha por encima del MNR de Sánchez de Losada. La mayoría de los estudios son enfáticos en que el MIR se posicionó hasta ese momento a la izquierda del MNR, y la ADN a su derecha (ver Gamarra 1997 o Mayorga 2001).

(Chasquetti 1999). En Brasil, luego del fracaso del Plan Cruzado en 1987, los legisladores del PMDB comenzaron a abandonar su partido, buscando posicionarse mejor ante las futuras elecciones presidenciales. Un grupo de legisladores de ese mismo partido, entre los que se encontraban Mario Covas y Fernando Cardoso, fundaron un nuevo partido un año más tarde (Mainwaring 1995). En 2001, el otrora poderoso Presidente Cardoso perdió el apoyo de su principal socio, el PFL, cuando el primer mandatario dio vía libre a las investigaciones sobre supuestos actos de corrupción de Carlos Magalhaes, presidente del Senado y principal líder del PFL. Naturalmente, los legisladores de ese partido, leales a Magalhaes, abandonaron el apoyo al presidente, y tiempo después lo hizo el partido mediante la decisión de sus órganos de conducción. Esto no implicó, sin embargo, la salida de los ministros peefelistas del gabinete, pues algunos decidieron seguir al presidente y abandonar a su partido.

En Bolivia, la ADN abandonó a Paz Estenssoro en 1998 con el objetivo de preparar la competencia electoral del año siguiente (Gamarra 1997). El siguiente pacto político de gobierno conocido como el Acuerdo Patriótico, entre Paz Zamora (MIR) y la ADN, se mantuvo en el gobierno hasta el último año de gobierno, cuando las diferencias entre el presidente y Banzer comenzaron a aflorar en todos sus términos. Esta situación contribuyó, sin dudas, al fracaso electoral del acuerdo, que unido bajo un mismo “lema” perdió la presidencia a manos de Sánchez de Losada del MNR. La siguiente coalición sufrió una ruptura a los dos años de iniciado el mandato, cuando la populista UCS abandonó el gobierno de Sánchez de Losada (MNR). Años más tarde, el también populista partido CONDEPA hizo lo propio con la “Megacoalición” de gobierno de Hugo Banzer (ADN).

En Ecuador, la DP salió de la coalición de gobierno de Rodrigo Borja tras la mala votación lograda en las elecciones de diputados “provinciales” de 1990 (Conaghan 1998). Finalmente, en Argentina, la exitosa coalición electoral conocida con el nombre de la Alianza, tuvo una vida efímera como coalición de gobierno. Apenas un año después de la asunción presidencial, el Vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez, principal líder del Frepaso, renunció a su cargo generando una crisis política de considerable magnitud. Si bien los legisladores de esta fuerza prosiguieron apoyando en el legislativo a De la Rúa y varios ministros del partido se mantuvieron en el gabinete, la ruptura de la coalición se iría procesando por el descaecimiento de sus propios integrantes.

En cierto modo, las rupturas presentan dos modelos típico-ideales muy diferentes. Por un lado, encontramos el quiebre típico al estilo

parlamentarista, y por otro, se observa la descomposición o desfibramiento de la alianza gubernativa. El primero es mucho más contundente y genera consecuencias políticas profundas; el segundo es menos visible para la ciudadanía en general y está basado en el estallido de múltiples conflictos de baja intensidad. El quiebre de la coalición al estilo parlamentario supone la existencia de un punto de inflexión, un cambio cualitativo en el estado de las cosas. La descomposición de la coalición está acompañada de la indisciplina legislativa y el bloqueo de decisiones gubernativas. El primer caso presenta un estilo de política bastante más institucionalizado que el segundo (ver Figura 1).

Desde el punto de vista del proceso de gobierno, no sabemos si uno u otro quiebre provoca consecuencias específicas sobre el funcionamiento del sistema. Parecería claro, en cambio, que la forma que asume la ruptura de la coalición está relacionada con las características específicas de la política en cada país, y muy especialmente con el nivel de institucionalización que presenten los partidos políticos¹⁰.

V. Consideraciones finales

Este trabajo ha analizado el problema de la supervivencia de las coaliciones. En general, los académicos han buscado explicar cómo nacen esos gobiernos presidenciales, pero casi nadie se ha ocupado de explicar cómo y por qué mueren. Este estudio es apenas una aproximación a esa pretensión, pues todavía tenemos un número pequeño de casos y carecemos de información sistematizada durante largos períodos. De todas formas, el test estadístico realizado confirmó la validez de cuatro de las seis hipótesis formuladas.

Las explicaciones con significación estadística pueden dividirse en dos grupos, el de variables institucionales y el de variables políticas. El primer grupo contiene a la variable explicativa más poderosa, el mandato fijo. El transcurso del tiempo afecta negativamente a las coaliciones gobernantes en los regímenes presidencialistas. En Brasil, la aprobación de una enmienda constitucional en 1997, que posibilitó la reelección presidencial, parece haber atemperado el efecto nocivo del mandato fijo. En el siguiente mandato,

¹⁰ Un prospecto de investigación en esta materia debería incluir el tipo de relación que existe entre los poderes de gobierno, las normas que regulan esa relación, los poderes legislativos del presidente, y otros indicadores relacionados con la eficiencia de los gobiernos (productividad política, imagen en la opinión pública y resultado del partido gobernante en la siguiente elección).

cuando el presidente ya no contaba con reelección, los efectos del mandato fijo operaron drásticamente rompiendo una coalición que llevaba siete años consecutivos en el poder. De todas maneras esto sólo ocurrió en ese país, y en el marco del estudio comparado la inclusión de la reelección no arrojó ninguna significación estadística. En Chile, en cambio, la configuración bipolar originada por el sistema de circunscripciones binominales parece también mitigar los efectos del mandato fijo.

El segundo grupo de variables refieren a las características que asume la coalición. Esto tiene que ver con su tamaño —cuantificado en escaños de la asamblea— y con el número de socios que incorpora el presidente. Cuanto más grande sea el tamaño y cuantos menos socios tenga el entendimiento, mayores probabilidades tendrá la coalición de sobrevivir. Este hallazgo introduce un factor importante a la hora de observar los gobiernos de coalición. Las coaliciones mínimas ganadoras resultan muy vulnerables en los sistemas presidenciales, pues pequeños cambios cuantitativos, como la indisciplina legislativa ó la deserción de algún socio pequeño, originan cambios cualitativos supremos, como la pérdida de la mayoría legislativa por parte del gobierno.

Por otra parte, las coaliciones de gobierno siguen siendo el mejor remedio contra los males del presidencialismo multipartidista. No obstante, su institucionalización resulta difícil en sistemas políticos con dificultades para aprender. Ecuador es el ejemplo paradigmático, pero también Bolivia y en menor medida Brasil suelen incurrir cada tanto en sucesos en los que la estabilidad política del régimen se pone en juego. Desde este punto de vista, el problema de la supervivencia de estos arreglos institucionales surge como un tema crucial para la vida de las democracias. ¿Por qué la coalición de gobierno pactada por Sánchez de Losada y Paz Zamora al inicio del segundo mandato presidencial del primero (2001) naufragó tan estrepitosamente? ¿Fue por el rumbo económico y social que había tomado el país o influyeron también factores de índole político? En Ecuador, ¿cuánto influyó en la caída del presidente Lucio Gutiérrez la ruptura de su acuerdo con el indigenista MUPP-NP? Estas preguntas sólo pueden ser respondidas con nuevas investigaciones que aborden la problemática tratada desde el punto de vista de la estabilidad democrática de la región. Ésta, además de ser una sugerencia metodológica, debería ser observada como un compromiso que los investigadores deberían mantener.

Bibliografía

- Altman, David (2000) "Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidentialism Democracy in Latin American: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization and Inertial Effects", Trabajo presentado en LASA, Miami.
- Amorim Neto, Octavio (1998) "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", Trabajo presentado en LASA 1998, Chicago.
- Axelrod, Robert (1970) *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes (1998) *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, Montevideo, ICP-FCS.
- Carey, John (1998) "Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s", Trabajo presentado en LASA 1998, Chicago.
- CEPAL (2004) *Panorama social*. <http://www.eclac.cl>
- Chasquetti, Daniel (1999) "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10, Montevideo, FCU-ICP.
- Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000) "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hipótesis para una teoría del ciclo político", en Lanzaro, Jorge (coord.) *La segunda transición en el Uruguay*, Montevideo, FCU-ICP-CSIC.
- Chasquetti, Daniel (2000) "Balotaje y coaliciones en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 12, Montevideo, EBO-ICP.
- Chasquetti, Daniel (2001) "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Lanzaro, Jorge (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Conaghan, Catherine (1998) "Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *La crisis del presidencialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza.
- Cox, Gary (1997) *Making Votes Count*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Swaan, Abraham (1973) *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam, Elsevier.
- Deheza, Grace (1995) "Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina", Trabajo presentado en LASA, Washington D.C.
- Dodd, Lawrence (1976) *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Figueredo, Argelina y Fernando Limonghi (1995) "O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte", en *Novos Estudos*, CEBRAP, N° 38, San Pablo, marzo.
- Figueredo, Argelina (2000) "Government Performance in Multiparty Presidential System: the Experience of Brasil", Trabajo presentado en IPSA, Quebec.

- Gamarra, Eduardo** (1997) “Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia”, en Maiwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Mark** (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark** (1997) “Evaluating Argentina’s Presidential Democracy: 1983-1995”, en Maiwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Koolhas, Martín** (2004) “Coaliciones de gobierno en Uruguay. 1990-2003”, Tesis de grado, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.
- Laver, Michael y Norman Schofield** (1991) *Multiparty Government, The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle** (1994) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle** (1996) *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Linz, Juan** (1994) “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *La crisis del presidencialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza.
- Mainwaring, Scott** (1993) “Presidentialism and Multipartism. The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, N° 26.
- Mainwaring, Scott** (1995) “Brasil: partidos débiles, democracia indolente”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) *La construcción de instituciones democráticas*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Mayorga, René** (2001) “Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Lanzaro, Jorge (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA-CLACSO.
- Mejía Acosta, Andrés** (2000) “Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996)”, Trabajo presentado en LASA 2000, Miami.
- Montes, Esteban, Scott Mainwaring y Eugenio Ortega** (2000) “Rethinking the Chilean Party Systems”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, N° 3 (Versión castellana: “Repensando los sistemas de partidos chilenos”, en *POSTData*, N° 7, Buenos Aires, mayo 2001).
- Riker, William** (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Sartori, Giovanni** (1991) “Comparación y método comparativo”, en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.
- Sartori, Giovanni** (1994) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*, México D.F., Alianza.

- Shugart, Matthew y John Carey** (1992) *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart** (2000) “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Siavelis, Peter** (2000) *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Penn State Press.
- Siavelis, Peter** (2004) “Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la Concertación?”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N°1, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Strøm, Kaare** (1985) “Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies”, en *American Political Science Review*, Vol. 79.
- Strøm, Kaare** (1990) *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Valenzuela, Arturo** (1995) “América Latina: presidencialismo en crisis”, en *Revista Excétera*, México D. F.
- Warwick, Paul** (1979) “The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies”, en *Comparative Political Studies*, N° 11.
- Warwick, Paul** (1994) *Government Survival Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zelaznik, Javier** (2001) “The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability”, Tesis de doctorado, Department of Government, University of Essex.

Resumen

Los estudios comparados sobre coaliciones presidenciales de gobierno se han concentrado en el análisis de los factores institucionales y políticos que estimulan su formación. Lamentablemente, no existen estudios que examinen la supervivencia de las coaliciones de gobierno. El presente artículo estudia los gobiernos de coalición formados en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay durante los años ochenta y noventa, y ofrece una explicación sobre la desigual duración de los mis-

mos. La hipótesis principal del trabajo sostiene que la supervivencia de las coaliciones depende de la influencia del mandato fijo presidencial, las características de la coalición (tamaño y número de componentes) y la existencia de algunas instituciones como las circunscripciones electorales pequeñas. El estudio ofrece evidencia que confirma la hipótesis, al tiempo que abre una discusión sobre las estrategias de construcción de coaliciones presidenciales.

Palabras clave

América Latina - coaliciones - régimen - partidos políticos - sistemas electorales

Abstract

The comparative studies about presidential coalitions have focused in the analysis of the institutional and political factors that affect the building of the government. Unfortunately, the survival of the coalitions has not been studied in depth. This article analyzes the government coalitions formed in five countries of the region since 1980 (Argentina, Brazil, Bolivia, Chile and

Uruguay). The main hypothesis indicates that the survival of coalitions depends on the fixed presidential terms, the size of the coalitions, the number of coalition-members and the presence of some institutional rules like the magnitude of the districts. The evidence found confirms the hypothesis and open the debate about the strategies of building presidential coalitions.

Key words

Latin America - coalitions - regime - political parties - electoral systems

CUADRO I

Principales estudios sobre coaliciones

| Estudios/Autores | Países | Gobiernos | Coaliciones mayoritarias | Coaliciones minoritarias | Coaliciones sobre el total |
|--------------------|--------|-----------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Deheza | 9 | 123(*) | 45 | 24 | 56% |
| Amorim Neto | 11 | 75(*) | 15 | 19 | 45% |
| Chasquetti | 12 | 51 | 14 | 7 | 41% |
| Zelaznik | 17 | 85 | 28 | 14 | 51% |

Fuente: Elaboración propia.

(*) Los gobiernos son contados a partir de tres criterios: a) cuando se realiza una elección; b) cuando el presidente cambia más de la mitad del gabinete; c) cuando muere ó renuncia el presidente.

CUADRO 2

Gobiernos de coalición en América del Sur, 1985-2005

| Presidente | País | Período | Partido del Presidente | Socios coalición |
|--------------------------|-----------|-----------|------------------------|--------------------|
| De la Rúa | Argentina | 1999-2001 | UCR | FREPASO |
| Sarney | Brasil | 1985-1990 | PFL | PMDB |
| Cardoso | Brasil | 1995-1999 | PSDB | PMDB -PFL -PTB -PP |
| Cardoso | Brasil | 1999-2003 | PSDB | PMDB -PFL -PTB -PP |
| Paz Estensoro | Bolivia | 1985-1989 | MNR | ADN |
| Paz Zamora | Bolivia | 1989-1992 | MIR | ADN |
| Sánchez de Losada | Bolivia | 1992-1997 | MNR | UCS-MBL |
| Banzer | Bolivia | 1997-2002 | ADN | MIR-COND-UCS |
| Aylwin | Chile | 1990-1994 | DC | PS-PPD-PSDR |
| Frei | Chile | 1994-2000 | DC | PS-PPD-PSDR |
| Lagos | Chile | 2000-2005 | PPD | DC-PS-PSDR |
| Borja | Ecuador | 1988-2002 | ID | DP |
| Lacalle | Uruguay | 1990-1995 | PN | PC |
| Sanguinetti | Uruguay | 1995-2000 | PC | PN |
| Batlle | Uruguay | 2000-2005 | PC | PN |

Fuente: Elaboración propia, en base a datos provenientes de Chasquetti (2001).

CUADRO 3

Variables independientes

| Variable | Descripción | Medición | Expectativa |
|----------|--------------------------------------------|-----------------------------|-------------|
| YEAR | Tiempo que resta para el final del mandato | Años | + |
| MAGN | Magnitud circunscripción | Media distritos cámara baja | + |
| REELEC | Existencia reelección | Dummy | - |
| COAL | Tipo de coalición | Dummy | - |
| PARTNERS | Componentes del gabinete | Número de socios | + |
| CABINET | Congruencia gabinete / Apoyo legislativo | Índice de congruencia | - |

CUADRO 4

Determinantes de las rupturas de las coaliciones

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| YEAR | -1,243 *** (0,421) | -2,133 *** (0,701) | -1,987 (0,685) |
| REELEC | 0,326 (1,408) | - | - |
| MAGN | 0,017 * (0,009) | - | 0,035 * (0,018) |
| COAL | - | -2,532 ** (1,275) | -2,817 ** (1,292) |
| PARTNERS | - | -1,350 * (0,724) | -0,788 ** (0,341) |
| CABINET | - | -6,679 (5,414) | - |
| CONS | 1,453 ** (0,936) | 1,209 ** (0,583) | 1,409 ** (0,671) |
| Number of obs | 60 | 60 | 60 |
| LR chi2(3) | 13.83 | 24.61 | 27.47 |
| Prob > chi2 | 0.0032 | 0.0021 | 0.0004 |
| Pseudo R2 | 0,255 | 0,455 | 0,494 |
| Log likelihood | -20,120 | -14,726 | -18,300 |

*** p > 0.01; * p > 0.05; * p > 0.1;

Errores estandarizados entre paréntesis.

GRÁFICO I
Ruptura de coaliciones en base al apoyo legislativo
y el transcurso del mandato

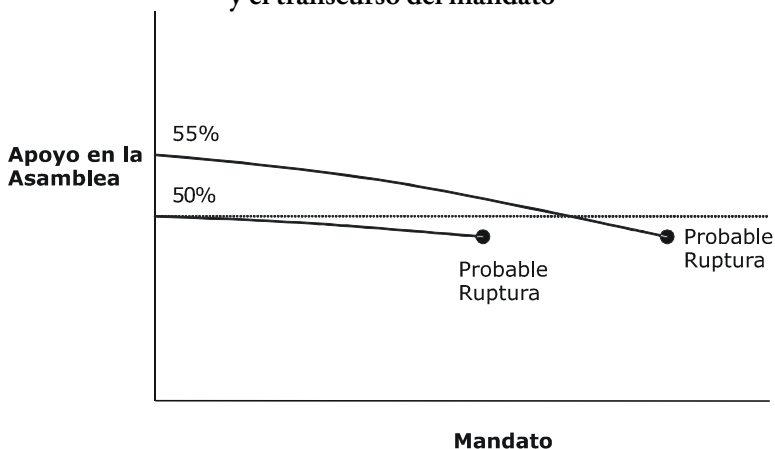
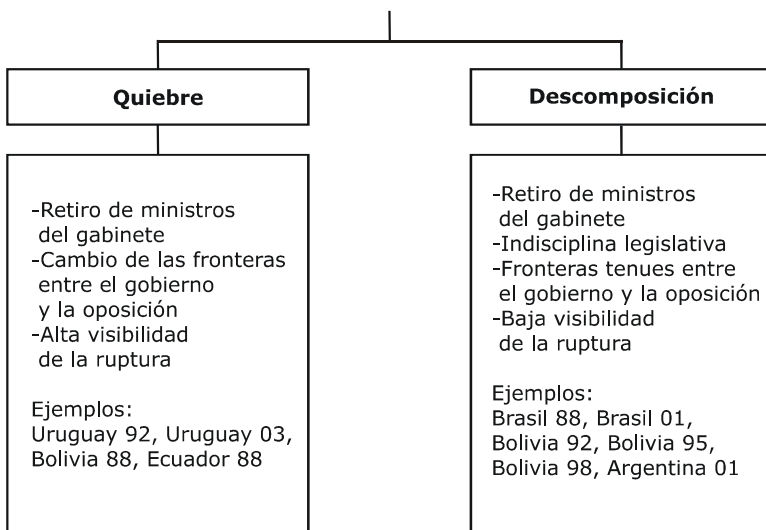


FIGURA I
Modelo de ruptura de coaliciones



ANEXO

Variables independientes del modelo

| País | Presidentes | Mandato | Magnitud | Socios | Cabinet |
|-----------|-------------------|---------|----------|--------|---------|
| Argentina | De la Rúa | 99-01 | 5,9 | 1 | 0,631 |
| Bolivia | Paz Estenssoro | 85-89 | 14,4 | 1 | 0,789 |
| Bolivia | Paz Zamora | 89-93 | 14,4 | 1 | 0,924 |
| Bolivia | Sánchez de Losada | 93-97 | 14,4 | 2 | 0,689 |
| Bolivia | Banzer | 97-02 | 14,4 | 3 | 0,803 |
| Brasil | Sarney | 85-90 | 9,3 | 1 | 0,864 |
| Brasil | Cardoso | 95-99 | 9,5 | 3 | 0,543 |
| Brasil | Cardoso | 99-03 | 9,5 | 4 | 0,601 |
| Chile | Aylwin | 90-94 | 2,0 | 3 | 0,705 |
| Chile | Frei | 94-00 | 2,0 | 3 | 0,831 |
| Chile | Lagos | 00-05 | 2,0 | 3 | 0,859 |
| Ecuador | Borja | 88-92 | 3,2 | 2 | 0,583 |
| Uruguay | Lacalle | 90-95 | 99,0 | 1 | 0,873 |
| Uruguay | Sanguinetti | 95-00 | 99,0 | 1 | 0,816 |
| Uruguay | Batlle | 00-05 | 99,0 | 1 | 0,845 |

Fuente: Elaboración propia, en base a datos provenientes de Chasquetti (2001).

GLOSARIO

| Sigla | Partido político | País |
|----------|----------------------------------------------------------|-----------|
| UCR | Unión Cívica Radical | Argentina |
| FREPASO | Frente País Solidario | Argentina |
| PFL | Partido del Frente Liberal | Brasil |
| PMDB | Partido del Movimento Democrático Brasileiro | Brasil |
| PTB | Partido Trabalhista del Brasil | Brasil |
| PSDB | Partido de la Social Democracia Brasileña | Brasil |
| PP | Partido Popular | Brasil |
| MNR | Movimiento Nacionalista Revolucionario | Bolivia |
| AD | Acción Democrática | Bolivia |
| MIR | Movimiento de Izquierda Revolucionaria | Bolivia |
| MBL | Movimiento Bolivia Libre | Bolivia |
| CONDEPA | Conciencia de Patria | Bolivia |
| UCS | Unión Cívica Solidaridad | Bolivia |
| ID | Izquierda Democrática | Ecuador |
| FADI | Frente Amplio de Izquierda | Ecuador |
| DP | Democracia Popular | Ecuador |
| MUUP -NP | Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País | Ecuador |
| DC | Democracia Cristiana | Chile |
| PPD | Partido por la Democracia | Chile |
| PS | Partido Socialista | Chile |
| PRSD | Partido Radical Social Demócrata | Chile |
| PC | Partido Colorado | Uruguay |
| PN | Partido Nacional | Uruguay |