

I. GOBIERNO Y COALICIÓN

El primer desafío que se plantea con motivo de la integración de un gobierno es cómo funcionar de manera eficaz. Esto es explicable porque concierne a la necesidad primaria de todo gobierno: gobernar.

Dos modalidades básicas de gobierno consisten en un ejercicio del poder concentrado o distribuido. En el primer caso se está ante una forma arcaica de concebir y de practicar el poder, pero que sigue vigente incluso en sistemas de apariencia democrática. Allí, hablar de coalición sería un contrasentido. Por el contrario, si se contempla un sistema desconcentrado, la primera conclusión apuntaría en el sentido de un desempeño compartido y por ende la coalición resultaría una consecuencia directa.

En América Latina, empero, las experiencias registradas al menos a lo largo de la centuria precedente muestran que ese esquema no ha sido aplicado de manera uniforme. Hay numerosos ejemplos de hegemonías personales, de grupo o de partido que han practicado acciones de cooptación para mitigar el rigor del poder concentrado, mientras que el pluralismo electoral ha auspiciado que los partidos triunfantes, después de procesos competitivos abiertos lleguen al poder y lo abarquen al completo.

Esas vicisitudes del sistema presidencial hacen necesario identificar elementos adicionales a los que resultan de una determinada forma de organizar y ejercer las funciones de gobierno. En otras palabras, más allá del enfoque primario del gobierno eficaz está el concepto de gobernabilidad, que en un Estado constitucional implica exigencias más complejas que la simple mecánica basada en las decisiones de una persona, de un grupo o de un partido. En ese contexto los gobiernos tienden a ser coaliciones informales, unas veces integradas por las diversas corrientes de un partido que cuenta con mayoría congresual, y otras por dos o más partidos que a su vez suman esa pluralidad.

II. GOBERNABILIDAD

Las instituciones constitucionales incluyen en la actualidad una forma de equilibrio del poder más evolucionada que la enunciada por Montesquieu. En *El espíritu de las leyes* se encontró una respuesta a las monarquías absolutistas que, conforme al racionalismo de su época, no podía proponer, ni siquiera admitir, una regresión al poder atomizado que diera lugar a un esquema feudal. Se planteó, en consecuencia, distribuir algunos aspectos del poder para que no amenazara las libertades, tan caras a los filósofos de la Ilustración. Empero, lo que sugería Montesquieu no era un mecanismo que regulara un sistema democrático sino que racionalizara una monarquía, y ese fue el que adoptaron los sistemas constitucionales desde el siglo XVIII y es lo que subsiste en la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos.

Si se reexamina el efecto del pensamiento de Montesquieu, se verá que no es ajeno a la forma como se construyeron las hegemonías en América Latina. Su posición fue muy enfática en contra de lo que hoy conocemos como sistemas parlamentarios y en cambio favoreció la concentración del poder presidencial cuando se trasladó a las repúblicas nacientes en la América hispanohablante durante el siglo XIX. Su concepto del poder ejecutivo estaba asociado a un ejercicio personal muy concentrado:

El poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias... Si no hubiera monarca y se confiara el poder ejecutivo a cierto número de personas del cuerpo legislativo, la libertad no existiría pues los dos poderes estarían unidos, ya que las mismas personas participarían en uno y otro.¹

¹ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 110-111.

El sistema presidencial, construido con esta base conceptual en Estados Unidos y en América Latina, no obligaba a incorporar mecanismos adecuados para distribuir el poder y menos aún para compartirlo.

En su fase germinal las instituciones de gobierno no se construyeron para atender las expectativas de los gobernados sino para hacer viables las decisiones de los gobernantes. Por eso hoy podemos diferenciar entre la *governabilidad tradicional* y la *governabilidad democrática*. La primera se apoyaba en la posibilidad jurídica de imponer decisiones; la segunda, basada en sistemas constitucionales avanzados, se ha transformado en algo mucho más complejo. Una evolución larga y penosa, pero todavía incompleta, ofrece hoy un panorama heterogéneo de instituciones en las que coexisten modalidades propias de la gobernabilidad tradicional y afloran las correspondientes a su forma democrática.

Como tendencia a través de los ordenamientos constitucionales se abre paso la idea de una *governabilidad democrática entendida como un proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable, responsable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, que garantizan a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, en un ámbito de libertades y de estabilidad y que atiende los requerimientos de la sociedad mediante políticas que promueven justicia y equidad, prestaciones para el bienestar, y servicios regulares, suficientes y oportunos.*

Es posible definir de muchas otras formas el concepto de gobernabilidad, pero todas las que se relacionen con el constitucionalismo plural contemporáneo tendrán que considerar como mínimo la legitimidad de las instituciones y de sus titulares, las relaciones simétricas entre los órganos del poder, la proscripción de la arbitrariedad, los instrumentos de control político y jurisdiccional, el sistema representativo y de partidos, la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, las libertades públicas, y las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales.

Conforme a esa idea de *governabilidad democrática*, en contraste con la *governabilidad tradicional*, la legitimidad del gobierno parte de un proceso electoral competido, resuelto conforme a las reglas aceptadas por los electores, y se consolida mediante un desempeño satisfactorio para los gobernados. Es esta dualidad del ciudadano, como elector durante un momento y como gobernado el resto del tiempo, la que aporta los ingredientes para el gobierno en el constitucionalismo contemporáneo. Fue este segundo elemento, el del gobernado, lo que faltó en la portentosa teoría contractual de Rousseau y que no le permitió entender bien las posibilidades que luego desarrollaría el sistema representativo. Cuando criticó la situación del ciudadano inglés al que sólo consideraba libre en el fugaz instante de ejercer su derecho a elegir,² no previó lo que, a partir de su sabia observación, elaborarían más adelante los sistemas representativos: el derecho al buen gobierno. El ciudadano no tiene una facultad efímera que se agota al emitir un voto; tiene una potestad perenne, que se mantiene al exigir un buen gobierno. Esta facultad se corrobora con la necesaria presencia en el gobierno de quienes representen la mayoría congresual.

² J. J. Rousseau dijo: “El pueblo inglés piensa que es libre; se engaña por completo: sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento”. De manera aún más categórica afirmó: “En el momento que un pueblo se da representantes, deja de ser libre y cesa de ser pueblo” (*El contrato social*, III, xv). Este concepto fue citado por Maximilien Robespierre de manera literal en la sesión de la Asamblea el 10 de agosto de 1791, invocando “la autoridad de un hombre al que [habéis] levantado una estatua a causa de sus elevados principios”, para sustentar la imposibilidad de considerar al monarca como un representante de la nación (*Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1819, t. VI, p. 47). En cuanto al sistema representativo, casi diez años después de publicar su *Contrato social* Rousseau matizó su opinión anterior: “Como cuerpo el legislativo es imposible de corromper pero fácil de engañar; sus representantes en cambio son difícilmente engañados pero fácilmente corrompidos”. Para evitar la corrupción sugería sesiones frecuentes del legislativo y la no reelección de sus integrantes (*Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, VII).

III. REPRESENTACIÓN Y GOBIERNO EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Sin desvirtuar las tesis de Rousseau, la Revolución francesa adoptó un giro de la mayor trascendencia: el concepto abstracto de representación se asentó sobre el concepto también abstracto de nación. Para no despojar al pueblo soberano de sus potestades, la representación no está atada al pueblo mismo sino a un constructo diferente: la nación. De esta manera se evitó que los representantes quedaran vinculados al mandato imperativo de los electores de cada circunscripción, al establecer que no actuaban en nombre de ese colectivo territorial en particular sino del conjunto de quienes integran la nación.³

En ese sentido se pronunció Emmanuel Sieyès en el discurso pronunciado en la sesión del 7 de septiembre de 1791⁴ al afirmar “Un diputado... es nombrado por una bailía⁵ en nombre de la totalidad de las bailías...; un diputado lo es de la nación entera pues todos los ciudadanos son sus comitentes”. El diputado Marie-Jean Héroult-Sécherre, en nombre del Comité de Salud Pública, en un duro y elegante discurso fue más lejos aún al explicar que “el principio de representación... no puede estar basado en la población, sobre todo en una república tan populosa [como Francia]; esta cuestión sólo puede ser puesta en duda por los ricos, acostumbrados a considerarse a sí mismos diferentes del resto de los hombres”. Luego sostuvo la tesis radical de que:

³ El artículo 10. del título III de la Constitución de 1791 fue muy preciso: “La soberanía... pertenece a la nación; ninguna sección del pueblo... se puede atribuir su ejercicio”. El título III, capítulo I, sección V, artículo 70. a su vez, aludía a “los representantes de la nación”.

⁴ Véase *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymery y Corréard, 1818, T. I, pp. 351 y ss. Hay traducción al español de Ramón Máiz: E. Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 111 y ss.

⁵ Circunscripción judicial del antiguo régimen que se tomaba como base para elegir a los delegados a los Estados Generales.

“El poder y la opulencia son el origen de todos los vicios; el trabajo, la medianía, la pobreza, son los guardianes de la virtud...; la miseria de los ciudadanos no es otra cosa que el crimen de los gobiernos [monárquicos]”. Por eso los representantes debían serlo de la nación y no de los segmentos de la población que elegían a cada uno de los diputados; de esta manera se conseguía que el gobierno se ejerciera en nombre “de la voluntad general”.⁶

Los constituyentes franceses vieron con claridad el vínculo entre representación y gobierno; vínculo del que resulta la necesidad de identificar a la mayoría parlamentaria con el desempeño de las funciones gubernativas y que en el constitucionalismo contemporáneo sirve como sustento teórico a los gobiernos de coalición, incluso en los sistemas presidenciales, cuando el partido que obtiene la presidencia no alcanza también mayoría propia en el Congreso.

IV. PRESIDENCIALISMO Y REPRESENTACIÓN

La construcción del constitucionalismo estadounidense fue más compleja porque desarrolló el sistema representativo con una doble base que no guardaba relación con el criterio de Montesquieu. Éste había dicho: “Hay siempre en los Estados personas distinguidas por su nacimiento, sus riquezas o sus honores que si estuvieran confundidas con el pueblo y no tuvieran más que un voto como los demás, la libertad común sería esclavitud para ellas”; por eso debía haber “un cuerpo que tenga derecho a oponerse a las tentativas del pueblo, de igual manera que el pueblo tiene derecho a oponerse a las suyas”.⁷ Este fenómeno de la potestad dual distribuida entre patricios y comunes ya era conocido desde la antigüedad romana y estuvo en el origen de la Ley de las Doce Tablas.

⁶ *Choix de rapports, opinions et discours prononcés à la Tribune Nationale*, París, Eymer y Corréard, 1820, t. XII, p. 317.

⁷ Montesquieu, *cit. supra*.

El constituyente estadounidense retomó la idea de las dos cámaras, pero con una función distinta porque ambas representaban naciones diferentes: la singular, del Estado al que cada persona pertenecía, y la colectiva, compuesta por la población unida de todos los Estados. La racionalidad de la segunda cámara no era de base aristocrática ni plutocrática, por lo que no se significaba como la expresión de un poder concentrado. Por el contrario, su presencia subrayaba la desconcentración territorial del poder. Para acentuar esta orientación se sujetó al presidente a actuar conforme al *advice and consent* (consejo y consentimiento) del Senado.

De esa manera en Francia el sistema representativo tenía como principal objetivo el ejercicio del poder, mientras que en Estados Unidos desempeñaba una función esencial en el control del poder. Aunque con el tiempo ambas dimensiones se integrarían en el constitucionalismo contemporáneo, en una fase inicial ninguna de esas vertientes pasó a América Latina. En ese espacio político surgió una tercera modalidad: la de un sistema representativo nominal que no franqueaba al acceso al poder ni lo controlaba. Pocas expresiones lo caracterizan con la precisión de Jorge Vanossi, “el misterio de la representación política”, por el que en “ciertos regímenes” se produjo un “vaciamiento” de su contenido.⁸ Esos regímenes son, típicamente, los latinoamericanos.

América Latina aporta así su propia contribución a las vicisitudes de los parlamentos. Surgidos, como señala Manuel García Pelayo, en los sistemas estamentales, se trasformaron en órganos de las monarquías liberales y sólo más tarde en instrumentos de la voluntad popular.⁹ En América Latina, empero, las hegemonías personales o de partido dieron lugar a sistemas de representación formal en los que se invirtió la función parlamentaria. El gobierno no procedía de la mayoría congresual ni se sujetaba a

⁸ Vanossi, Jorge, *El misterio de la representación política*, Buenos Aires, América Actual, 1972, p. 71.

⁹ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional*, Madrid, Revista de Occidente, 1951, p. 189.

su control; por lo contrario, la mayoría de representantes se convirtió en el aparato de legitimación ante los representados.

Por eso ha resultado tan largo el camino, y ha sido tan lento su recorrido, para que el congreso alcance una nueva dimensión en el constitucionalismo latinoamericano. Las tendencias actuales ofrecen signos de que los sistemas presidenciales latinoamericanos concilien la representación con el ejercicio y con el control del gobierno, a riesgo que de no hacerlo se mantenga un sistema representativo sin consecuencias positivas para la democracia y, por ende, para la gobernabilidad.

V. COALICIONES Y TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Las formas más conocidas de coalición son las electorales y las de gobierno. Lo normal es que en el caso de resultar ganadoras las coaliciones electorales se traduzcan en coaliciones de gobierno. Empero en América Latina los pactos electorales con frecuencia son utilizados sólo para hacer frente a un adversario común cuya derrota se busca, y una vez alcanzado el objetivo la coalición concluye sin tener efectos en el programa ni en la composición del gobierno. En buena medida esto obedece al principio tradicional de los sistemas presidenciales en cuanto a que el ganador toma todo. El mismo procedimiento político es aplicado en los ámbitos locales,¹⁰ donde hay sistemas federales.

En contrapartida, las coaliciones de gobierno se forman con posterioridad a los procesos electorales, y ya comienzan a ser vistos con naturalidad en los sistemas presidenciales del área.

La experiencia latinoamericana muestra una vertiente de coalición adicional: la pactada para poner frente a una crisis institucional. En este sentido existen tres elocuentes ejemplos: el Pacto de Sitges, de 1957; el Pacto de Punto Fijo, de 1958, y el

¹⁰ Se denominan “estados”, en Brasil, México y Venezuela; “provincias”, en Argentina.

Pacto del Club Naval, de 1984. Con otros efectos, también en México se adoptó una modalidad pactista que, por sus características, no remedió el déficit institucional imperante y sólo previó en el futuro la posibilidad de construir coaliciones de gobierno.

1. *Pacto de Sitges*

Es probable que en Colombia se haya producido el mayor número de acuerdos de coalición de gobierno en América Latina. Los tradicionales partidos liberal y conservador, por lo general enfrentados, también tuvieron momentos en los que se vieron ante la necesidad de llegar a acuerdos.

Uno de esos momentos se produjo después de una larga crisis política. En 1957 (27 de julio) el dirigente liberal Alberto Lleras Camargo y el dirigente conservador Laureano Gómez se reunieron en Cataluña y suscribieron un acuerdo conocido como Pacto de Sitges, mediante el cual decidieron someter a plebiscito una reforma a la Constitución para estabilizar la vida institucional colombiana. La Junta Militar aceptó los términos de ese Pacto y convocó un plebiscito que se llevó a cabo el 10. de diciembre del mismo año.

La reforma fue aprobada por más de cuatro millones de votos, frente a apenas un poco más de doscientos mil votantes en contra. El Decreto Legislativo 247 reformó la Constitución de 1886, reformada en 1947, e introdujo normas de indiscutible originalidad, consideradas antidemocráticas por muchos tratadistas pero que contribuyeron a estabilizar los procesos institucionales en el país. La reforma incluyó los derechos políticos a la mujer (artículo 10.).

En el orden político la Constitución reformada estableció que los ministros serían nombrados y removidos por el presidente, quien estaría “obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas” (artículo 40.). A continuación se establecía que:

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del gobierno y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa se hará de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

Para que nada quedara fuera del ámbito del acuerdo de Sitges, el artículo 12 del Decreto dispuso que los cargos de magistrados de la Suprema Corte de Justicia serían “distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas”.

En el orden político, fuera del texto constitucional, se convino que los partidos liberal y conservador se alternarían en la titularidad de la presidencia de la República por un periodo de doce años. De manera sucesiva fueron presidentes Alberto Lleras Camargo (liberal, 1958-1962); Guillermo León Valencia (conservador, 1962-1966); Carlos Lleras Restrepo (liberal, 1966-1970), y Misael Pastrana Borrero (conservador, 1970-1974).

Sin embargo, se cometió un error en el diseño constitucional: el artículo 3o. del decreto de reforma constitucional determinó que para legislar las cámaras sólo podrían hacerlo con el voto de las dos terceras partes del total de miembros de cada una. Para compensar esa severa restricción se abrió una pequeña válvula al matizar que “el Congreso, por medio de ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una y otra cámara, podrá señalar, para períodos no mayores de dos años, las materias respecto de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta”. Este paliativo no fue suficiente para conjurar la parálisis legislativa que entorpeció a la coalición para dar mejores resultados en cuanto a metas sociales y económicas.

En Colombia, como en el resto de América Latina, los excesos del autoritarismo han llevado a adoptar procedimientos inversos, otorgando a las minorías la potestad de bloquear las

decisiones mayoritarias. En el Estado constitucional contemporáneo es un axioma que las mayoría no debe tomar decisiones en perjuicio de los derechos de las minorías; pero por un error de diseño se ha incurrido en el extremo opuesto al dotar a las minorías de instrumentos constitucionales que paralizan a la mayoría. Para que el sistema de libertades funcione basta con disponer de las garantías procesales idóneas sin tener que recurrir al extremo de subvertir los principios de la mayoría democrática permitiendo que la minoría obstruya incluso decisiones razonables y genere formas de negociación que con frecuencia pervierten el ejercicio de la política.

A pesar de lo anterior, y de que la modalidad de coaliciones predeterminadas por el ordenamiento constitucional no se ajusta a los estándares democráticos, el experimento colombiano dio varios de los resultados procurados. De no haber adoptado ese original mecanismo, la otra opción para Colombia era seguir bajo un gobierno castrense. La decisión tuvo el mérito de instituir gobiernos civiles; de restablecer la confianza en los partidos, pues mostraron madurez; de restañar el tejido social, desgarrado por las pugnas entre los partidos y por los golpes militares; de fijar un horizonte temporal para ese sistema *sui generis* y la posterior reanudación del juego político libre.

Todos esos objetivos se consiguieron merced a una modalidad de coalición temporal, en lo que puede ser considerado como una situación constitucional de excepción. Como consecuencia adicional, se mostró que la coalición ofrece resultados satisfactorios en un sistema presidencial y mitiga la concentración del poder.

2. *Pacto de Punto Fijo*

Tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez y la profunda inestabilidad institucional que le siguió, las principales fuerzas políticas venezolanas suscribieron un acuerdo en 1958 (31 de

octubre). Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios, en nombre de Acción Democrática (AD), de orientación socialdemócrata; Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández por el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), partido socialcristiano, y Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas, de la Unión Republicana Democrática (URD), de centro izquierda, acordaron una “tregua política”.

El instrumento para hacer valer esa tregua consistía en la “formación del Gobierno y de los cuerpos deliberantes de modo que ambos agrupen equitativamente a todos los sectores de la sociedad venezolana”.

El punto 2 del acuerdo estableció la necesidad de un gobierno de unidad nacional en estos términos:

Si bien el ejercicio del Poder por un partido es consecuencia legítima de una mayoría electoral, la suerte de la democracia venezolana y la estabilidad del Estado de derecho entre nosotros imponen convertir la unidad popular defensiva en gobierno unitario cuando menos por tanto tiempo como perduren los factores que amenazan el ensayo republicano iniciado el 23 de enero; el gobierno de Unidad Nacional es el camino para canalizar las energías partidistas y evitar una oposición sistemática que debilitaría el movimiento democrático. Se deja claramente sentado que ninguna de las organizaciones signatarias aspira ni acepta hegemonía en el Gabinete Ejecutivo, en el cual deben estar representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país, mediante una leal selección de capacidades.

A partir de ese compromiso con la denominada tregua política, cada partido concurrió a las elecciones, con el incentivo de que el gobierno que resultara de ellas tendría una integración plural. En los comicios de diciembre de 1958 AD alcanzó el 49% de los votos; URD el 34 y COPEI el 16. Conforme a lo acordado, en el gabinete de Rómulo Betancourt participaron miembros de los tres partidos del pacto y algunos independientes.

La coalición de gobierno permitió restablecer la democracia en Venezuela. De manera paulatina esa práctica política fue abandonada y, más aún, sustituida por un ejercicio patrimonial de la política. La corrupción de funcionarios y de partidos, aunada a la crisis de una economía muy dependiente de los precios del petróleo, precipitó la caída de la democracia; caída que tal vez habría podido evitarse si los partidos hubieran sabido mantener los mínimos de responsabilidad en el desempeño de sus labores.

Las condiciones de deterioro del sistema político y constitucional condujeron a que en 1984 se estableciera una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Después de años de trabajo no se obtuvo ningún resultado en cuanto a los cambios constitucionales esperados, mientras que el deterioro institucional siguió haciendo estragos. La posición radical a favor de una nueva Constitución caracterizó la campaña presidencial de 1998, en cuya elección Hugo Chávez obtuvo el 56% frente al 40% de los votos de AD y COPEI, que concurrieron juntos, y el 0.42 de URD. Los partidos que habían construido el Pacto de Punto Fijo, cuyo efecto inmediato fue la coalición de gobierno, no utilizaron esa tregua para consolidar el cambio institucional.

3. *Pacto del Club Naval*

La transición del militarismo a la democracia en Uruguay se produjo merced al pacto celebrado en 1984 (3 de agosto). Uruguay ha sido uno de los países latinoamericanos con más sólida tradición democrática. Algunos episodios dictatoriales, como el de Gabriel Terra, ensombrecen pero no cancelan la trayectoria institucional de ese país.

En 1973, como consecuencia de la Guerra Fría y la consiguiente doctrina de seguridad continental, más la descomposición económica que tuvo múltiples efectos sociales y políticos, entre ellos la guerrilla, se produjo un golpe de Estado merced al cual durante casi tres lustros el país quedó sujeto a gobiernos de facto, incluso con la apariencia de regímenes civiles.

Después de diversos intentos, el regreso a la normalidad democrática fue posible gracias al Pacto del Club Naval, en el que intervinieron, como representantes gubernamentales, los comandantes en jefe Manuel Buadas, Rodolfo Invicio y Hugo Medina; sus contrapartes fueron José P. Cardoso y Juan Young por el Frente Amplio; José Luis Valle, Julio María Sanguinetti, Enrique Tarigo, por el Partido Colorado, y Juan Vicente Chiarino y Humberto Ciganda por la Unión Cívica. Actuó como secretario el general Pedro Gonnet.

Cuatro días de intensas negociaciones celebradas en un centro recreativo conocido como Club Naval dieron lugar al acuerdo anunciado el 3 de agosto. Las hábiles estrategias de ambas partes han sido referidas por uno de los principales protagonistas del Pacto, Julio María Sanguinetti.¹¹ Para los militares y para los políticos había dos temas centrales: a los primeros les interesaba una amnistía por actos arbitrarios durante la dictadura, que los dirigentes no podían comprometer porque habrían usurpado las facultades de un parlamento por elegir; a los dirigentes a su vez les interesaba la libertad de los tupamaros en prisión, así como el levantamiento de las proscripciones dictadas por el gobierno, pero las fuerzas armadas no podían aceptar esos justificados reclamos sin el riesgo de graves fracturas internas que habrían imposibilitado cualquier acuerdo. Se optó porque esos temas no fueran discutidos ni formaran parte de los acuerdos, porque todos entendían que se hablaba “entre gente de honor”, como uno de ellos expresó más tarde. La experiencia mostró que no se habían equivocado.

Entre los principales acuerdos contenidos en el pacto se incluyó: celebrar elecciones inmediatas; restablecer la vigencia de la Constitución de 1967; convocar una asamblea constituyente y someter la nueva carta a referéndum; limitar la jurisdicción castrense a los militares y sólo en tiempo de guerra; transferir al gobierno elegido las facultades de designación de los jefes mili-

¹¹ Véase *La reconquista*, Montevideo, Taurus, 2012, pp. 207 y ss.

tares, y renovar el amparo para la tutela efectiva de los derechos y libertades.

El Pacto fue refrendado por unanimidad por la Unión Cívica y por el Partido Colorado; en el Frente Amplio dieron su voto a favor los partidos Demócrata Cristiano, Comunista, y Socialista, y los movimientos Socialista y Blanco Popular. Lo mismo sucedió con las principales centrales obreras (Convención Nacional de Trabajadores y Plenario Intersindical de Trabajadores) y con la Asociación de Banqueros, como organizaciones sociales. Se trató, por ende, de un acuerdo secundado por una gran base social.

El primer presidente electo con motivo del Pacto fue Julio María Sanguinetti, quien instrumentó la parte que le correspondía de los acuerdos y procedió a la pacificación efectiva del país y a la reanudación de la democracia institucional integrando un gobierno amplio. Su aspiración inicial fue contar con un gabinete nacional en el que ofreció sendos espacios a Wilson Ferreira, líder del Partido Nacional, y a Liber Serregni, fundador del Frente Amplio. Ambos declinaron, pero el gabinete de todas maneras tuvo una composición plural que reflejaba la vocación conciliatoria del presidente y de las fuerzas políticas.¹² La coalición informal de los partidos funcionó a todo lo largo del recorrido que preludeó la transición y el pluralismo del gabinete contribuyó a la consolidación del nuevo y perdurable capítulo de la democracia uruguaya.

4. *Pacto por México*

En 2012 (2 de diciembre), un día después de tomar posesión de la presidencia de la República, Enrique Peña Nieto suscribió un amplio acuerdo con los dirigentes de los tres partidos más importantes del país, entre ellos el del propio presidente (PRI). A diferencia de los acuerdos antes mencionados, el objetivo no

¹² *Ibidem*, pp. 252 y 263.

fue restablecer la plenitud de un orden constitucional deteriorado sino configurar una peculiar combinación de objetivos que incluía modificaciones a la Constitución, adecuaciones legislativas y la previsión de algunas pautas para las políticas gubernamentales.

El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) acordaron una agenda de 95 acciones distribuidas en cinco grandes rubros. El capítulo 5 de ese Pacto concernía a la gobernabilidad, a la que aludía en estos términos:

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. *Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas.*¹³ Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

Esa declaración presidencial y de los tres partidos produjo extrañeza porque todos reconocían expresamente “que ninguna fuerza [podía] gobernar en solitario”, que había un déficit de gobernabilidad y que el país requería ampliar y mejorar el sistema democrático. El acuerdo definió las soluciones pero pospuso su adopción para seis años después, con lo que se dejaba subsistente el mismo problema que se advertía como una dificultad democrática. En las elecciones de junio anterior la coalición electoral¹⁴ que postuló al presidente obtuvo el 36.2% de los votos, en contraste con los otros dos partidos que suscribieron el Pacto y que en total consiguieron el 57% de los sufragios.

El acuerdo especificó que se promovería una reforma constitucional facultando al presidente para que pudiera optar entre

¹³ Énfasis añadido.

¹⁴ Coalición del PRI con el Partido Verde Ecologista de México.

governar en minoría o mediante una coalición de gobierno a partir de 2018.

El Pacto por México adquirió la apariencia de una coalición imperfecta porque sólo vinculó a las dirigencias de los partidos pero no a los integrantes del Congreso. Además, asoció a los dirigentes de tres partidos, dos de los cuales enfrentaban serios problemas internos: el PAN, fracturado por las pugnas entre su dirigencia y el anterior presidente de la República, perteneciente a ese partido, y por acusaciones de corrupción de alcaldes y legisladores de esa misma organización política; el PRD escindido por la formación de un nuevo partido a cuya cabeza figura quien había sido su candidato a la presidencia de la República en dos ocasiones. De esa ruptura surgió el Partido denominado Morena.

En 2014 (10 de febrero) fue publicada la reforma constitucional prevista en el Pacto por México, relativa al gobierno de coalición. Sus características se explican más adelante, en la sección número VIII.

VI. CONTROLES INTERORGÁNICOS E INTRAORGÁNICOS

En su brillante análisis sobre el poder y su marco normativo, Karl Loewenstein desarrolló una sólida teoría acerca del control del poder político¹⁵ conforme a la cual esta función se produce en un doble plano: horizontal y vertical. Este último se ejerce por los gobernados, a través de su organización y participación política, por los individuos, en la defensa de sus derechos fundamentales, y en los Estados compuestos, federales o regionales, por los entes territoriales en el ejercicio de sus facultades. La otra vertiente, la horizontal, se produce a su vez en otro par de ámbitos: el *intraorgánico*, o sea dentro de cada órgano del poder, y el *interorgánico*, que

¹⁵ Loewenstein, Karl, *Political power and the governmental process*, Chicago, University of Chicago Press, 1957, pp. 164 y ss. Hay una excelente traducción al español por Alfredo Gallego Anabitarte, con el título *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.

concierna a las relaciones de control que ejercen entre sí los diversos órganos del Estado. Este modelo conceptual representó un significativo avance en cuanto al escueto esquema de Montesquieu, y actualizó una de sus premisas: que el poder controle al poder. Desde luego, se amplía el concepto de poder atribuido también a las personas, en sus funciones cívicas y como justiciables.

Los gobiernos de coalición tienen profundas implicaciones por cuanto hace a la mecánica de los controles políticos horizontales, con efectos diferentes en los sistemas parlamentarios y presidenciales. En los primeros, por virtud de la interconexión entre la asamblea y el gobierno, cuando hay un partido mayoritario los controles interorgánicos son débiles, y otro tanto sucede cuando la mayoría se construye merced a una coalición; en cambio, debido a la responsabilidad ministerial, los controles intraorgánicos son más relevantes porque cada ministro debe rendir cuentas públicas del desempeño de su departamento y el gabinete se convierte en el espacio político donde cada partido participante hace valer su influencia y los acuerdos que dan base al gobierno.

En los *sistemas presidenciales tradicionales* los ministros responden ante el jefe de Estado y de gobierno, lo que hace irrelevantes los controles intraorgánicos, pero en los *sistemas presidenciales democráticos* se incorpora la figura del gabinete, con funciones específicas y muchas veces también con un coordinador propio, responsable ante el congreso. Esto permite construir nuevos controles intraorgánicos, inexistentes cuando los presidentes ejercen el gobierno de manera discrecional. Por otra parte, si bien tiene ventajas que el control interorgánico sea más estricto, puede llegar a extremos indeseables cuando la mayoría no puede censurar al gobierno pero sí lo puede paralizar. Esto supone un desbordamiento de la función de control, cuyo diseño razonable lo hace necesario para verificar que no haya excesos en el desempeño del poder, que se cumpla de manera tan escrupulosa como sea posible con las tareas gubernativas y que cuando haya desviaciones u omisiones se apliquen los términos de responsabilidad política que procedan. El bloqueo institucional también se presenta

en sistemas presidenciales democráticos como el estadounidense, pero en este caso por la ausencia de remedios institucionales que desde el siglo XIX vienen siendo señalados por la doctrina de ese país.¹⁶

Las coaliciones son funcionales en los sistemas presidenciales en tanto que por una parte introducen mecanismos de control intraorgánico en el gobierno, y por otra resuelven el problema del potencial bloqueo congresual. Estos efectos dinamizan el papel del sistema representativo y actualizan el principio de separación de poderes con mecanismos funcionales propios del Estado contemporáneo.

VII. PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS Y COALICIONES DE GOBIERNO

1. *Coaligantes y coaligados*

El sufijo *-nte*, es uno de los más productivos¹⁷ porque entre otras funciones tiene la de derivar adjetivos a partir de verbos,¹⁸ como muestran los ejemplos amar/amante, andar/andante, cesar/cesante, errar/errante, habitar/habitante, pensar/pensante, semejar/semajante. También hay numerosos sustantivos de base verbal con ese mismo sufijo, como *cantante*, *comerciante*, *presidente*.¹⁹ De ahí que sea posible utilizar *coaligante* a partir de coaligar. El

¹⁶ Cfr. Wilson, Woodrow, *Cabinet Government in the United States*, Stamford, Conn., Overbrook Press, 1947 (primera edición: 1879), y Wilson, Woodrow, *Congressional government*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1925 (primera edición: 1885).

¹⁷ Rainer, Franz, “La derivación adjetival”, en *Gramática descriptiva de la lengua española*, Madrid, Espasa, 1999, t. III, p. 4601.

¹⁸ Pharies, David, *Diccionario etimológico de los sufijos españoles*, Madrid, Gredos, 2002, p. 83 y ss.

¹⁹ Real Academia Española, *Nueva gramática de la lengua española*, Madrid, Espasa, 2009, t. I, p. 478.

neologismo no es una extravagancia; es la expresión de una realidad institucional y, desde mi punto, ayuda a entender la dinámica de las coaliciones.

La coalición suele ser necesaria para formar gobierno en el sistema parlamentario y puede ser un requisito para la gobernabilidad en un sistema presidencial. En el primer caso los coaligados pueden participar en la coalición en función de su respectivo *peso* parlamentario, o en cualquier otro esquema que resulte de la negociación política correspondiente. En el sistema presidencial el jefe de Estado y de gobierno tiene un amplio margen de operación para optar por una coalición permanente o por negociar caso por caso las designaciones, cuando dependan de la ratificación o de la confianza del congreso, así como las decisiones presupuestarias y legislativas que hagan viable el programa de su gobierno. Si se inclina por la coalición, invita a las fuerzas necesarias para construir mayoría pero en condiciones diferentes a las del sistema parlamentario, porque el éxito de ese acuerdo se puede traducir en un mayor espacio para gobernar pero de él no depende la permanencia del presidente en el cargo.

En todas las coaliciones, parlamentarias o presidenciales, hay un actor que convoca a los demás. En las parlamentarias puede ser cualquiera de los partidos, aunque lo normal es que esa función la asuma alguno de los más votados, que pone en acción su capacidad de asociar a otras fuerzas parlamentarias, menos numerosas, en torno a un programa de gobierno. En las coaliciones de sistemas presidenciales los partidos ajenos al presidente, incluso con mayoría congresual, pueden sugerir e incluso promover, pero en ningún caso convocar la integración de la coalición, que siempre corresponde a la iniciativa del presidente. En ambos casos a ese actor que convoca le llamo *coaligante*. Una vez integrada la coalición todos son coaligados, pero el *coaligante* es quien encabeza el gobierno y a quien corresponde el esfuerzo mayor por mantenerla.

La ruptura de la coalición en un sistema parlamentario suele implicar la caída del gobierno y la habitual convocatoria a nue-

vas elecciones. El *coaligante* suele medir esta opción y, si encuentra que con la nueva elección obtendría dividendos políticos, puede endurecer sus posiciones en el interior del gobierno para forzar la ruptura. Otro tanto sucede si quienes leen esa posibilidad en su favor son los coaligados.

En cambio en los sistemas presidenciales latinoamericanos la disolución del congreso no se ha generalizado. En la actualidad está prevista sólo en las Constituciones de Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, si bien por diversas razones. En Perú y en Uruguay está asociada a la estabilidad del gabinete, mientras que en Ecuador y en Venezuela constituye una expresión más del poder vertical del presidente. Otros sistemas presidenciales que admiten la disolución congresual se caracterizan asimismo por la estructura arcaizante del poder político, como sucede en Armenia, Bielorrusia, Egipto, Federación Rusa, Georgia, Kazajstán, Pakistán, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Una reforma constitucional de Argelia, en 2008, conservó la facultad presidencial de disolución pero relacionada con procedimientos democráticos de gobierno.

En los sistemas presidenciales el *coaligante* no tiene incentivos para interrumpir la coalición porque hacerlo lo priva de la mayoría congresual con la que gobierna, aunque sí puede significar un freno cuando los coaligados propenden a hacer onerosa en exceso su permanencia en la coalición. Los coaligados saben que al no existir el riesgo de una convocatoria anticipada a elecciones, pueden elevar el nivel de sus exigencias sabiendo que su eventual salida del acuerdo disminuiría la capacidad de gobierno y haría vulnerable al *coaligante* en el siguiente proceso electoral ordinario. Aún así, la disolución congresual no se justifica en un sistema presidencial, porque la ruptura de la coalición no pone en riesgo la permanencia del jefe de Estado y de gobierno y, por el contrario, la convocatoria anticipada a elecciones puede exacerbar la naturaleza plebiscitaria del presidencialismo.

Ese juego de expectativas recíprocas mantiene a las coaliciones en un pulso constante de tensiones y concesiones que si

bien dificulta las tareas de gobierno, también representa un útil elemento de control intraorgánico que inhibe desbordamientos y excesos en el ejercicio del poder.

2. *Tipología de los sistemas presidenciales*

En estudios previos, a partir del sistema de controles verticales y horizontales formulé una triple clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina. Identifiqué tres modelos: tradicionales, transicionales y democráticos. Un primer esbozo lo hice en *El gobierno de gabinete* (2003) y luego lo desarrollé con más detalle para precisar que en el *modelo presidencial tradicional* el presidente mantiene un alto nivel de concentración del poder, aun cuando existan sistemas electorales abiertos y garantías para los derechos fundamentales y que el *modelo presidencial transicional* se caracteriza por la adopción de los instrumentos de control jurisdiccional y político, pero al mismo tiempo están presentes instituciones que neutralizan o incluso invalidan por lo menos algunos de los efectos de las instituciones constitucionales avanzadas con las que coexisten. A su vez el *modelo presidencial democrático* es aquel en el que se pasa de los enunciados formales a la positividad de la norma en materia de controles jurisdiccionales y políticos, y por consiguiente supera la concentración de facultades en una sola persona. Aquí las decisiones gubernamentales son objeto de deliberación en un gabinete con facultades constitucionales y los ministros que lo integran están sujetos a responsabilidades políticas.²⁰

Antonio María Hernández adiciona, con acierto, una modalidad aún más crítica de la que yo apunto como el modelo

²⁰ Véase Valadés, Diego, “Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina”, en Von Bogdandy, Armin *et al.* (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM, 2014, pp. 190 y ss.

tradicional: la *hiperpresidencialista*.²¹ “Este tipo de presidencialismo opera más allá de los límites constitucionales y carece de adecuados controles por parte de los otros poderes estatales”, señala el jurista argentino.

El gobierno de coalición es incompatible con los modelos *hiperpresidencialista* y tradicional, pero puede contribuir a transformar el transicional en democrático, y a que éste se mantenga como tal. En este punto debe tenerse presente la naturaleza fluyente del proceso político. Los modelos no son rígidos, de suerte que siempre están abiertas las opciones de progresión y los riesgos de regresión que se dan en la vida del poder y en la relación norma/normalidad que es una de las que permiten identificar en qué nivel de desarrollo institucional se encuentra un determinado sistema.

En los sistemas constitucionales, o al menos en la práctica institucional latinoamericana, las coaliciones de gobierno tienden a hacerse frecuentes. En Brasil, en el gabinete de la presidenta Dilma Rouseff figuran siete partidos distintos; en Colombia el presidente Juan Manuel Santos integra el suyo con cinco partidos, y otras tantas coaliciones en Chile, Paraguay, Perú y Uruguay aseguran la mayoría congresual de los gobiernos. Esta tendencia está contribuyendo a superar el hiperpresidencialismo y el presidencialismo tradicional y permite avanzar hacia el sistema presidencial democrático.

VIII. UNA EXPERIENCIA POR VENIR: MÉXICO

Más arriba referí que el *Pacto por México* implicó una reforma constitucional en materia de coalición. Esta reforma fue publicada en 2014 pero una disposición transitoria del decreto de promulgación

²¹ Hernández, Antonio María, “Reformas constitucionales y la racionalización de los sistemas de gobierno presidenciales en América latina”, disponible en: <http://www.psi.unc.edu.ar/acaderc/reformas-constitucionales-y-la-racionalizacion-de-los-sistemas-de-gobierno-presidenciales-en-america-latina>.

establece que entrará en vigor el 1o. de diciembre de 2018. En esta fecha deberá tomar posesión un nuevo presidente de la República. Resulta comprensible que se haya adoptado una *vacatio legis* tan amplia porque haber hecho aplicable de inmediato la reforma habría generado poderosas resistencias al cambio que tal vez habrían impedido el trámite renovador. Además, la reforma en materia de coalición incluyó otra en el sentido de admitir la reelección inmediata de los legisladores²² que, de haberse aplicado a quienes la aprobaron, habría significado una irregularidad política.

La Constitución mexicana establece un periodo de seis años para el presidente de la República y para los senadores, y de tres para los diputados. A partir de 2018 senadores y diputados serán reelegibles, sin que ninguno de ellos pueda exceder de doce años su duración en el cargo. Esta reforma fortalece al sistema representativo y entrará en sinergia con la posibilidad de integrar gobiernos de coalición.

El artículo 89 constitucional faculta al presidente para optar, “en cualquier momento”, por el gobierno de coalición. No era imprescindible que la norma subrayara la facultad presidencial como de ejercicio potestativo; sin embargo, en la tradición formalista mexicana casi todas las prácticas tienden a convertirse en disposiciones normativas. Además, el hecho de que exista una previsión constitucional que faculta al presidente para conformar una coalición de gobierno, hace probable que la colaboración de los partidos de oposición en el Congreso quede condicionada a que se integren a una coalición, con lo cual la norma estaría funcionando como un inductor de conductas políticas que en este caso contribuirían a dinamizar la vida institucional.

A pesar de consistir en una facultad de ejercicio potestativo, es previsible que cuando el partido del presidente no alcance la mayoría los partidos opositores presionarán para ser incorpora-

²² La reelección legislativa inmediata fue prohibida mediante una reforma constitucional de 1933 que tuvo por objeto la consolidación del partido hegemónico que, fundado en 1929, se mantuvo sin interrupción en el poder hasta 2000.

dos al gobierno mediante la única táctica disponible: bloquear la acción gubernamental, comenzando con la aprobación del presupuesto que se debe producir apenas unos días después de la toma de posesión del presidente.

La determinación de que la coalición puede integrarse “en cualquier momento” abre la posibilidad de que este episodio se produzca al inicio del gobierno o más tarde, si el presidente prefiere experimentar las consecuencias de gobernar en solitario.

Los diseños constitucionales tienen más efectos de lo que suele aceptarse. En el caso mexicano la elección presidencial de 2018 se llevará a cabo el primer domingo de junio y la toma de posesión el día 1o. de diciembre. Los presupuestos de ingresos y egresos tendrán que estar aprobados antes de que termine ese mes. Los cinco meses que median entre la elección y la investidura del presidente abren un espacio excesivo para ejercer presiones por parte de los partidos interesados en compartir el gobierno. Un gobierno novel difícilmente correrá el riesgo de sufrir un tropiezo político mayor a un mes de su instalación, de suerte que la configuración de los elementos constitucionales mencionados lleva a pensar que la coalición tiene altas posibilidades de producirse si, además, se ratifica la tendencia de los pasados tres lustros en los que las mayorías presidencial y congresual no han coincidido.

De ratificarse esa tendencia tendría que suscribirse un acuerdo de coalición entre el presidente, como *coaligante*, y el o los partidos con los que pueda consolidar la mayoría en ambas cámaras del Congreso: en el Senado, para que apruebe el convenio entre las fuerzas políticas y el programa de gobierno, y en la Cámara de Diputados para que apoye el proyecto de presupuesto de egresos, que es su facultad constitucional exclusiva.

Pero hay otro elemento significativo: sólo en el caso de que se produjera el gobierno de coalición el Senado asumiría la facultad de ratificar a los integrantes del gabinete presidencial, con excepción de los titulares de las secretarías (ministerios) castrenses: Defensa y Marina.²³ Esto implica un poderoso incentivo para que

²³ México es uno de los seis países latinoamericanos donde todavía hay

los partidos en la oposición promuevan la coalición, pues en caso contrario perderían un relevante instrumento de control político.

El sistema mexicano hace recomendable una reglamentación que prevea múltiples aspectos que pueden presentarse en la integración y en el funcionamiento del gobierno de coalición, y que introduzca un mínimo de elementos vinculantes en el correspondiente pacto de coalición. Sobre este tema Daniel Barceló y yo hemos preparado un proyecto que, dejando el margen indispensable para que se maneje con la flexibilidad que requiere la política, también establezca las bases para la operación racionalizada del sistema presidencial.²⁴

El proyecto de ley asigna a ambas cámaras del Congreso una participación relevante, pues tal es el sentido de toda coalición y hacia allá tienden a avanzar los sistemas presidenciales racionalizados. Se tiene muy en cuenta lo que José Tudela ha sintetizado con la afortunada expresión de que los parlamentos y congresos en el siglo XXI jugarán el papel de “reductores de incertidumbres”.²⁵

IX. CONSIDERACIONES FINALES

Es una obviedad decir que no hay instituciones perfectas; lo que no es tan sencillo, empero, es reconocerlo y tomar las medidas necesarias para atenuar los posibles efectos negativos de una ins-

militares en activo en el gabinete presidencial. Los otros cinco son: Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela. En Ecuador y Perú los ministerios militares están encabezados por personal en retiro, y en ocho países las disposiciones aplicables obligan a que sean civiles: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

²⁴ Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de Ley de Gobierno de coalición*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados-UNAM, 2015.

²⁵ Tudela Aranda, José, *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, p. 340.

tutición y potenciar sus ventajas. Por lo general esto es a lo que se aspira cuando se emprende un diseño institucional cuidadoso.

En el caso de los gobiernos de coalición los principales aspectos favorables que se contemplan son: fomenta conductas cooperativas en el congreso y entre los partidos; contribuye a la gobernabilidad; hace previsible los actos de gobierno, lo que a su vez permite que los diversos actores sociales (trabajadores, estudiantes, familias, empresarios, etcétera) adopten decisiones de mediano y de largo plazos con los consiguientes beneficios colectivos que esto significa; da un sentido de trascendencia a la determinación ciudadana de no entregar el poder a una sola fuerza dominante; obliga a adoptar mecanismos que amplían las facultades de control por parte de las minorías, para eludir o al menos paliar los potenciales efectos de una deriva de la coalición hacia el contubernio; consolida la naturaleza del mandato representativo; fortalece la posición de los partidos como intermediarios entre gobernados y gobernantes. En suma, contribuye al fortalecimiento del sistema representativo y a la responsabilidad del gobierno, lo que siempre se traduce en mejores niveles de gobernabilidad del sistema.

Conviene registrar que se produce asimismo un efecto colateral favorable para la ciudadanía. La perspectiva de que se haga necesario integrar un gobierno de coalición tiende a reducir la estridencia de las campañas electorales, pues los actores se asumen como partes potenciales de un acuerdo de gobierno y hacen el doble cálculo de no radicalizar sus posiciones programáticas ni sus expresiones retóricas. De esta manera es previsible que la expectativa de acuerdos atenúe la virulencia propagandística que acompaña la lucha por el voto.

La coalición de gobierno no cancela la deliberación democrática; más bien la sitúa en un triple plano: en el interior del gobierno, en el interior de cada una de las partes coaligadas y entre éstas y las restantes fuerzas políticas. Esto se traduce en mejores controles intraorgánicos, que son capitales para atenuar las tendencias a la discrecionalidad y a la irresponsabilidad en el ejer-

cicio del poder, e introduce nuevos perfiles a los controles interorgánicos. En buena medida se contribuye así a la cohesión de los partidos y, por añadidura, su disposición a negociar en aras de la gobernabilidad democrática permite corroborar su talante democrático, siempre bien valorado por la ciudadanía. Esto es relevante en una época en la que se suele cuestionar la seriedad y la responsabilidad con la que actúan los partidos políticos.

En contrapartida, es necesario advertir las consecuencias desfavorables que supone una coalición: limita las posibilidades de control político interorgánico; autonomiza a los elegidos con relación a los electores y por ende aumenta la impredecibilidad de sus decisiones, abriendo rangos de discrecionalidad que en términos generales son incompatibles con los postulados de la democracia constitucional.

En general toda elección democrática corresponde a un proceso de incertidumbre que aumenta cuando se traslada al ejercicio del gobierno. La coalición de gobierno puede propiciar intercambios de favores negativos entre los coaligados, para ocultar errores e incluso actos de corrupción, con la consiguiente impunidad.

Cuentan en esa lista de inconvenientes los acuerdos entre la cúpula de los partidos, que acentúa los efectos de la ley de hierro enunciada por Robert Michels, y el clientelismo como una forma de persuasión y cooptación practicada por las organizaciones para *capitalizarse* con vistas a la negociación de mejores condiciones en el seno de la coalición. No es menor el hecho de que los programas que adopta el gobierno no corresponden a las propuestas de campaña sino a una combinación de intereses posteriores a la elección, y que los partidos diluyen sus plataformas para integrarlas en acuerdos más o menos amplios.

En adición a todo lo anterior, una vez establecida una coalición de gobierno, su ruptura en un sistema presidencial tiene efectos desfavorables para el *coaligante* y los coaligados. Aun cuando, como se ha dicho, el gobierno no corre riesgo en cuanto a su permanencia, sí erosiona su efectividad, sobre todo en materia

de relaciones con el Congreso, y genera dudas acerca de su pericia en la conducción general de los procesos del poder, con las consiguientes repercusiones sobre las operaciones financieras y económicas, la vulnerabilidad ante la crítica mediática y el posible desconcierto de los gobernados con sus secuelas en cuanto a la percepción social y la confianza general. En suma, puede representar un revés para la legitimidad en el ejercicio del gobierno. Todo esto, como es comprensible, plantea desafíos para la gobernabilidad.

La quiebra de una coalición puede tener una dimensión coyuntural que varía según el caso. Si los términos de la cohabitación entre las fuerzas políticas se ven dificultados por los excesos de los coaligados, la ruptura puede ser leída como una respuesta natural por parte del *coaligante* y en este sentido es posible que su determinación encuentre la comprensión de la opinión pública y de los sectores influyentes; pero si la causa es la contraria, esto es, si se atribuye a la rigidez o incapacidad del *coaligante* en perjuicio de los compromisos contraídos con los coaligados, puede traducirse en una percepción negativa por parte de los sectores externos, en especial de los más sensibles que se expresan en variaciones bursátiles y, en algunos países y en diferentes momentos, en la cotización de la moneda, en la retracción de la inversión externa, en la oferta de empleo y en la alteración de los precios del trabajo y de las mercancías.

Otras posibles víctimas de la ruptura de un acuerdo de gobierno son los partidos políticos, máxime si la fractura es traumática y va acompañada por recriminaciones mutuas que desencadenen un ciclo retórico de intransigencia, con el consiguiente recrudecimiento en la lucha por el poder y hasta con actitudes revanchistas que lleven a distorsiones en el ejercicio del gobierno y en las conductas congresuales.

Todo lo anterior indica que si bien el coste de una ruptura de la coalición puede resultar muy oneroso para alguna de las partes o incluso para todas, su evitación, en condiciones de tensión constante en el interior del gobierno, puede tener asimismo

costes elevados. En este punto debe tenerse presente que en una democracia constitucional uno de los objetivos más valiosos consiste en ofrecer una democracia de calidad, y esta finalidad puede quedar en entredicho si los agentes políticos no entienden su papel y actúan conforme a los patrones patrimonialistas del poder, que han sido una constante en la vida política latinoamericana.

Visto el proceso desde una perspectiva positiva, en el sentido de que la coalición de gobierno funcione a lo largo de la legislatura para la que se concertó, hay altas probabilidades de que sus consecuencias se proyecten hacia diversos ámbitos de la sociedad. Un elemento de capital importancia consiste en generar confianza de los gobernados en los gobernantes, a partir de la constatación de un desempeño ordenado y responsable de las tareas de gobierno. La presencia en los órganos del poder de miembros de distintas fuerzas políticas hace que los gobernados tengan una base para confiar en los agentes del poder en tanto que ninguno tiene por sí solo la capacidad total de decidir.

Es posible que, a la luz de los pros y de los contras de los gobiernos de coalición surjan dudas acerca de su idoneidad y se teman nuevas formas de distorsión y hasta de corrupción del poder. La reserva es comprensible porque el Estado no es un ente natural ni está regido por la moral; es un producto artificial y está regulado por la razón. Los peores resultados que se temen de un Estado descontrolado se traducen en perjuicio de las libertades y de la seguridad jurídica de los gobernados; los mejores resultados que se esperan, en cambio, están asociados al bienestar general.

Para aceptar con mayor facilidad la presencia de las coaliciones conviene tener en cuenta que entre las mejores prácticas políticas adoptadas en los Estados constitucionales ha sido habitual que los gobiernos, aun los que tienen origen en un solo partido, por lo general tratan de ensamblar diversas corrientes y posiciones políticas. En el Estado constitucional cada partido sostiene posiciones ideológicas y plataformas programáticas homogéneas pero sus integrantes se inscriben en corrientes que introducen matices o priorizan diversos aspectos de esas posiciones y de esos

programas. En este sentido, incluso los gobiernos de un partido mayoritario pueden organizarse a partir de una especie de coalición interior de las corrientes de los partidos. Esto supone que a veces las coaliciones de gobierno se producen de manera informal y su éxito, como en el caso de las formalizadas, depende de la gestión y de la actitud de los coaligados. No es, por lo mismo, un fenómeno ajeno al acontecer habitual de las instituciones constitucionales.

En los sistemas presidenciales se expresa el temor de que las coaliciones *acoten* el poder presidencial. Esto es cierto si ese poder es o se ejerce de manera personal; pero el temor resulta infundado si la estructura institucional de la presidencia corresponde a los principios de responsabilidad política, típicos del constitucionalismo contemporáneo. Desde un enfoque práctico y utilizando una expresión coloquial, los presidentes tienen más *fuerza política* en un gobierno de coalición que en un gobierno de minoría en solitario, en tanto que si bien comparten el poder con otros protagonistas, también lo ejercen de manera efectiva al disponer de una mayoría pactada en el Congreso. Además, las relaciones entre los coaligados no suelen ser simétricas. El *coaligante* desempeña un papel rector que también significa una mayor capacidad decisoria, con la ventaja para los destinatarios del poder de que esa capacidad se ejerce de manera controlada.

Las coaliciones de gobierno exigen un gran esfuerzo institucional, demandan gran capacidad y responsabilidad por parte de los agentes políticos y requieren de una gran comprensión por parte de los gobernados. En otras palabras, se ponen en juego todos los factores del poder con lo que se produce una nueva cultura política y jurídica. Los gobiernos de coalición enseñan, entre otras cosas, que sí es verdad que la democracia auspicia la diversidad pero no la exclusión. La fuerza centrífuga de las libertades y la fuerza centrípeta del poder entran en un nuevo y complejo sistema gravitatorio que obliga a pensar en los complementos teóricos para los enunciados clásicos de la separación de poderes de Montesquieu y de los pesos y contrapesos de John Adams.

En suma, para valorar al gobierno de coalición y para prevenir su desarrollo futuro puede aplicarse una variante constitucional de la fórmula del óptimo de Pareto que permite diseñar instituciones y políticas que contribuyan a la gobernabilidad democrática. En ese sentido, he sostenido que *habrá una situación constitucionalmente razonable cuando para definir la estructura y el funcionamiento de las instituciones se adopte el criterio de que una situación es mejor que otra, si ninguna institución resulta desproporcionadamente afectada y por lo menos alguna de ellas sí mejora, siempre que el coste político que representa este esfuerzo se vea compensado por el mayor bienestar colectivo, por la mejor garantía de los derechos de los gobernados, por una relación más simétrica entre los órganos del poder y por un ejercicio del poder más responsable y mejor controlado.*

Si se procesan las ventajas y las desventajas de las coaliciones de gobierno mediante diseños institucionales adecuados que potencien las primeras y atenúen las segundas, se estará ante una nueva fase del constitucionalismo en lo que atañe al remoto principio de separación de los órganos del poder, a los incentivos para cooperar de manera institucional y a los controles políticos.

Es previsible que la evolución de los sistemas parlamentario y presidencial haga que los intercambios institucionales entre ellos los enriquezcan recíprocamente, en beneficio del Estado constitucional.