

**ACADEMIA NACIONAL
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS**

**COALICIONES DE GOBIERNO:
ENTRE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL Y
LA CIVILIZACIÓN POLÍTICA**

Mario Daniel Serrafiero



**BUENOS AIRES
2006**

**COALICIONES DE GOBIERNO:
ENTRE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL Y
LA CIVILIZACIÓN POLÍTICA**

*Conferencia del doctor Mario Daniel Serrafiero,
al incorporarse como miembro de número a la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
en sesión pública del 23 de agosto de 2006*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Fotografía de portada de Marcos Chamudes

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@infovia.com.ar

Se terminó de imprimir en Talleres Gráficos de Roberto Peiró
Solís 2116 - Capital Federal en el mes de octubre de 2006.

JUNTA DIRECTIVA 2005 / 2006

<i>Presidente</i>	Académico Gregorio Badeni
<i>Vicepresidente</i>	Académico Alberto Rodríguez Varela
<i>Secretario</i>	Académico Hugo O. M. Obiglio
<i>Tesorero</i>	Académico Jorge Emilio Gallardo
<i>Prosecretario</i>	Académico Isidoro J. Ruiz Moreno
<i>Protesorero</i>	Académico Horacio Sanguinetti

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA .	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE .	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA . .	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA .	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Víctor MASSUH	23-04-97	Domingo F. Sarmiento
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA	10-11-99	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Carlos Manuel MUÑIZ	24-09-03	Nicolás Matienzo
Dr. Miguel M. PADILLA	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS . .	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA	14-09-05	Deán Gregorio Funes

*Apertura del acto a cargo del
académico Vicepresidente, Doctor Alberto Rodríguez Varela*

En la sesión pública de esta tarde, la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas tiene el honor de incorporar como miembro titular al Doctor Mario D. Serrafiero.

El doctor Serrafiero sucede en nuestra Corporación a quien fue su inolvidable presidente, el Almirante Carlos A. Sánchez Sañudo, en el sitial que lleva el nombre del General José María Paz, ilustre figura de las armas, las letras y la política de nuestro país.

El nuevo académico es Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Es autor de más de ochenta trabajos publicados en revistas nacionales e internacionales. Quiero recordar, en especial, que esta Academia le otorgó en 1995 un primer premio por su trabajo titulado “Primacía de las Instituciones”. Tuve el honor de juzgarlo como integrante del jurado y de comprobar su alto nivel de excelencia. La actuación relevante del Doctor Serrafiero en el campo de la docencia y en otras actividades académicas será reseñada por el Doctor Gerardo Ancarola, quien tendrá a su cargo el discurso de recepción.

Doctor Serrafiero: en nombre de esta Academia le expreso las más efusivas congratulaciones y le hago entrega del diploma que lo acredita como miembro titular.

Queda en uso de la palabra el Doctor Ancarola.

*Palabras de presentación a cargo del
académico de número Gerardo Ancarola*

Señores familiares del doctor Serrafiero,
Señoras y señores:

Con la incorporación de esta tarde, se cierra un ciclo de ingreso de seis nuevos académicos, designados hace un año. Ha sido una de las nominaciones más numerosas de las últimas décadas en esta Corporación que se acerca a los setenta años de vida académica. Y desde entonces, silenciosamente, como es costumbre, ha estado integrada por los valores más representativos de la vida argentina: juristas, historiadores, escritores, economistas, politólogos, sacerdotes y hasta miembros de las fuerzas armadas –es decir todo el universo de nuestra cultura–, unidos por el común amor al cultivo de las distintas disciplinas, por la ejemplaridad de las conductas públicas y privadas y por la defensa de los valores de la sociedad democrática y de sus instituciones libres.

Hoy, esa labor silenciosa de las sesiones privadas, se abre jubilosa para recibir públicamente al doctor Mario Daniel Serrafiero –uno de los jóvenes y más talentosos cultivadores de la ciencia política argentina actual– y que une a su abundante y rigurosa producción escrita una brillante carrera universitaria, desarrollada en nuestro país y en centros de excelencia en el exterior.

Abogado, recibido en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde obtuvo además el doctorado con tesis calificada sobresaliente y recomendada al premio Facultad,

amplía esos estudios terciarios con un doctorado en Ciencia Política y Sociología, en la Universidad Complutense de Madrid, logrado con la calificación “cum laudem”; un Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política, en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; otro Diploma de Altos Estudios Internacionales, de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid; y por si todo esto fuera poco, en la Universidad de Buenos Aires también obtiene una Licenciatura en Psicología y una Especialización en Sociología del Derecho, lo que le confiere una formación científica y humanista excepcional.

Su carrera docente está también jalonada de notables éxitos. En las asignaturas de su especialidad ha sido profesor titular de las universidades de Buenos Aires, de Belgrano y de ESEADE; y actualmente es profesor y Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Comunicación de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), así como entre 1995 y 2000, había sido Decano de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano. Y, en el exterior, se ha desempeñado como docente e investigador en las siguientes instituciones: Fundación Ortega y Gasset de España; Universidad de Degli Studi Di Bari, Italia; Universidad de Cambridge; Investigador del AIETI (Asociación de Investigación y Especialización en Temas Iberoamericanos) mientras que entre nosotros sigue siendo Investigador del CONICET.

A esa tarea en los claustros universitarios, la corona con una permanente labor de publicista escribiendo casi un centenar de notas, artículos y ensayos en diarios y revistas, tanto del país como del exterior y siete libros en los últimos quince años, el primero publicado en 1990 por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, titulado “Tres décadas del sistema electoral venezolano” y el último, el pasado año, en Ediciones Lumiere con el sugestivo título “Exceptocracia. ¿Confín de la democracia?”

En todos estos trabajos –profundos, documentados y bien escritos– hay siempre un bagaje doctrinario claro y una posición científico política con “fluido ético”, como gustaba decir a Adolfo Posadas, el gran politólogo español.

No puede sorprender entonces, que el haber desplegado ya una actividad intelectual y académica tan rica y completa haya merecido distinciones, entre otros, en 1990 al mejor trabajo de investigación en Ciencia Política, otorgado por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; ese mismo año obtuvo la mención al mejor trabajo de doctorado en la Fundación Ortega y Gasset, también en la capital de España; el Segundo Premio del Concurso Anual de Ensayos (Senado de la Nación - Sociedad Argentina de Escritores) en 1996 y el año pasado, el Segundo Premio Nacional de Derecho y Ciencias Políticas, que concede la Secretaría de Cultura de la Nación. Cabe también hacer notar que, como una suerte de premonición, hace doce años había obtenido el premio que esta Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas concedió al mejor trabajo sobre el tema: “¿Qué moral pública para la Argentina del siglo XXI?” y que desde 2004, es el eficaz Secretario del Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas de nuestra Corporación.

Cabe hacer notar, que de su extenso y completo currículum, sólo he espigado lo sustancial, para no fatigar a la audiencia, pero que a todos esos títulos y honores hay que agregar que el doctor Serrafero es poseedor de una inteligencia despierta y reflexiva, de una cálida bonhomía y de una natural modestia, que es el signo distintivo de los espíritus superiores.

Señores académicos, señoras y señores: El nuevo titular –cuyo perfil de genuino y pacífico intelectual acabo de dibujar– por esas paradojas que a veces tiene la vida, ocupará el sitial y reemplazará a dos hombres de armas. El patrono de su sillón, es el brigadier José María Paz (1780-1854), un guerrero singular, que intervino desde 1810 hasta después de Caseros en las luchas por la independencia, en la guerra contra Brasil y en los sangrientos entreveros de nuestras contiendas civiles, donde hasta perdió un brazo. Pero además, este cordobés que debió abandonar los claustros de la Universidad para tomar las armas, se transformó

en el máximo táctico del Continente y alguno de los grandes triunfos como el de la batalla de Caaguazú, fueron objeto de estudio y de análisis en las academias militares europeas. Y a su trayectoria, sacrificada y novelesca, hay que sumarle exilios y prisiones; nobles adhesiones e injustos dicitos, y hasta “un intermezzo” romántico que suavizó su áspera vida y que lo transformó en una figura única entre nuestros héroes. Porque a todas esas características que como militar acabamos de señalar debe agregarse que, si bien perdió en combate la movilidad de su mano derecha, con la izquierda –que le quedaba buena– escribió sus extensas Memorias, que son como un gran fresco, donde desfilan hechos y personajes de más de cuarenta años de nuestro turbulento y fundacional siglo XIX.

Además, el nuevo beneficiario, reemplazará la vacancia que hace poco dejara el Almirante Carlos Sánchez Sañudo, un marino que tuvo activa participación en las jornadas populares y revolucionarias de setiembre de 1955, lo que posibilitó la reapertura de esta Academia, clausurada de hecho por la dictadura, y que al dejar el arma fue un difusor apasionado del ideario republicano y liberal de Juan Bautista Alberdi. Ingresó a nuestra Corporación en 1969, ocupó diversos cargos y llegó a desempeñarse como Presidente durante el bienio 1995-1996, gestión en la que tuve el honor de acompañarlo como Secretario y luego el dolor de despedirlo en nombre de todos en la Recoleta.

Doctor Mario Daniel Serrafiero: En esta Academia –donde sus integrantes cultivamos además del estudio la amistad– lo hemos elegido por sus antecedentes morales, intelectuales y cívicos. Pero además, los que pertenecemos a generaciones anteriores, lo hemos hecho porque Usted respeta los valores que todos defendemos, por lo que nos aseguramos así su continuidad en el tiempo. Los académicos, por mi intermedio, lo recibimos pues con la mayor esperanza y cordialidad, seguros que proseguirá el brillo de los que antes ocuparon su sitio. Sea entonces muy bienvenido.

*Palabras preliminares del
académico Mario Daniel Serrafiero*

Mi designación como miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas es un acto que valoro, agradezco y que me impone un compromiso singular e ineludible. Valoración, por el reconocimiento de los señores académicos que han considerado mis antecedentes y me han honrado con la distinción que significa para mí integrar esta corporación. Agradecimiento a todos los que confiaron en mis calidades académicas y personales y a mi familia –muy especialmente– que me acompañó en todos estos años. Compromiso singular e ineludible, decía, a través del aporte que haré de mi conocimiento en el campo de las Ciencias Políticas y de la firme defensa de los valores de la verdad, la libertad y la solidaridad desde una actitud de austeridad y responsabilidad.

Agradezco profundamente las palabras del Académico Gerardo Ancarola. Es un gusto y un honor que me presente el Dr. Ancarola de quien tengo un sincero reconocimiento y una profunda admiración de sus valías intelectuales y personales y de la firmeza con que defiende, siempre, sus convicciones y creencias. Lo conozco desde hace muchos años, hemos compartido ricas experiencias en la vida universitaria y cultivado una amistad de la que me enorgullezco. Recuerdo, especialmente, que en la Universidad de Belgrano, hace más de diez años, coincidimos en la organización de un ciclo de Jornadas sobre Ética Pública que mar-

carían lo que sería la agenda de la Argentina de los años posteriores y por cierto, de nuestros días.

Toca ahora un breve recuerdo del semblante de quien es el patrono del sitial que ocuparé en esta Academia. No se trata por cierto de recorrer la imponente figura de José María Paz, sino simplemente poner de relieve algunos hechos que le valieron un sitial en nuestra historia. José María Paz nació en la ciudad de Córdoba en 1791. A los veinte años interrumpió sus estudios para incorporarse al Ejército del Alto Perú. La trayectoria pública del General Paz se extendió durante 43 años. Pueden distinguirse distintas etapas: su participación en las luchas de la independencia, su protagonismo descollante en las luchas civiles y su activismo contra el régimen de Juan Manuel de Rosas. La primera observación que debe realizarse es acerca de sus cualidades excepcionales como estratega militar que le valieron éxitos resonantes en los campos de batalla aun con inferioridad de fuerzas y recursos. Llegó al grado de coronel en la lucha de la Independencia y de General en la campaña del Brasil.

Como dije, fue soldado de la Independencia y combatió en el Ejército del Alto Perú. Años más tarde participó en la guerra contra el Brasil y fue jefe militar bajo las órdenes del General Alvear en la batalla de Ituzaingó, en 1828. Posteriormente organizó el ejército que combatió contra los caudillos del interior y obtuvo brillantes éxitos en las batallas de San Roque, en La Tablada y en Oncativo. Hacia 1830 el General Paz dominaba la Liga del Interior, era el líder del Supremo Poder Militar y bajo su esfera se encontraban nueve provincias.

En 1831 fue tomado prisionero en una desafortunada acción de reconocimiento y sufrió más de ocho años de cárcel, que transcurrieron entre la provincia de Santa Fe y en Luján. Su cautiverio concluyó con una fuga a Montevideo y en los siguientes años proseguirá su lucha contra el régimen imperante, sea en sus campañas correntinas donde logra un resonante triunfo en la batalla de Caa-Guazú y en otras acciones que no siempre contaron

con el apoyo y el acompañamiento de los actores políticos y militares de la época.

El General José María Paz fue un brillante estratega militar que siempre brindó todo de sí para el triunfo de sus ideas y convicciones más profundas. Sufrió cárcel, pobreza, exilios –en la Banda Oriental y en Río de Janeiro– y regresó al país, al final de sus días para seguir cumpliendo servicios a la patria en tiempos en que todavía la unión del país en una Nación seguía como cuestión pendiente. El general Paz falleció en 1854. No estaría completo este recuerdo si no mencionara sus dotes de escritor. Sus “Memorias de la Prisión” constituyen un notable legado donde se retratan los avatares de un país en construcción.

Unas breves palabras también para quien me precedió en el sitial de José María Paz. El Contralmirante Carlos Sánchez Sañudo integró esta corporación durante más de treinta y cinco años. Había nacido en 1914 y egresado de la Escuela Naval en 1937. Al igual que el General Paz fue un militar absolutamente comprometido con la política de su tiempo.

La defensa de la libertad en todos los campos, fue una pasión que lo acompañó a lo largo de su vida. Fue así absolutamente lógica y pertinente su admiración profunda de la figura de Juan Bautista Alberdi y su predica continua de la sabiduría de la Constitución de 1853. Fundó la Institución Alberdi, donde difundió el pensamiento y las obras de una de las figuras más trascendentales de la Argentina. Sus ideas se expresaron en distintos medios: las presentaciones en esta Academia, sus conferencias en foros de pensamiento y reflexión y su obra escrita.

Como buen liberal destacó la preeminencia de las libertades individuales que estaban más allá de las decisiones circunstanciales de asamblea alguna y, concomitantemente, afirmaba la inexorable necesidad de la limitación del poder. Desde su perspectiva de un sistema de libertad integral se ocupó de desgranar lúcida-mente la compleja –y tantas veces tan mal entendida– vinculación entre Democracia, Liberalismo y República.

COALICIONES DE GOBIERNO: ENTRE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL Y LA CIVILIZACIÓN POLÍTICA

Por el académico DR. MARIO DANIEL SERRAFERO

La Argentina no ha podido transitar el rumbo de la convivencia política y la tarea interpartidaria común que suponen el armado y el funcionamiento de las coaliciones políticas de gobierno. En su lugar, nuestra experiencia fue una sucesión de gobiernos dentro de la alternancia de regímenes no competitivos, semicompetitivos y competitivos. En realidad, la Argentina no ha podido construir un sistema de partidos estable. Según las épocas, la dinámica política se enmarcó en formatos bipartidistas, de partido predominante y experiencias políticas de perfil hegemónico. Asimismo, muchas veces se ha hablado de coalición o concertación cuando en realidad se trataron de cooptaciones de figuras de un partido que pasaron a integrar las filas de otro distinto.

No hace falta destacar que el tema de las coaliciones ha aparecido en forma común y recurrente en los análisis, pero desde una perspectiva más social que política. Estudios que, desde una visión más sociológica, ponen el énfasis en la formación de coaliciones entre los actores sociales, sean clases, grupos o secto-

res¹. Más allá del interés de este enfoque –que puede aportar material valioso en lo relativo a la variable legitimidad–, resulta insuficiente para captar el fenómeno de las coaliciones a nivel político y, sobre todo, de gobierno.

En estas páginas se desarrolla una reflexión acerca de las coaliciones políticas, específicamente, las de gobierno. La disertación tendrá la siguiente estructura: la distinción entre los distintos tipos de coaliciones; las diferencias que existen según sean los sistemas políticos, –presidenciales o parlamentarios–; la teoría existente en torno de las coaliciones de gobierno; y la visión propia acerca de las causas y los problemas que las obstaculizan y los factores que las facilitan.

Adelanto que, en mi leal saber y entender, el aprendizaje de una política en clave de gobierno de coalición aparece no sólo como cuenta pendiente de la Argentina, sino como desafío de construcción política y civil hacia el futuro. Como reza el título de esta presentación, las coaliciones de gobierno atraviesan un difícil sendero entre la civilización política y la ingeniería institucional.

Tipos de coaliciones: Electorales, de gobierno, de crisis

Antes de tratar los tipos de coaliciones hace falta referir, brevemente, algunas cuestiones introductorias. Las coaliciones pueden ser por un tiempo concreto, o sin plazo. Obviamente la que se constituye sólo para un acto electoral será efímera y no constituye una coalición de gobierno con intenciones reales de consolidación. Más específicamente pueden diferenciarse: a) coaliciones de objetivos limitados o de plazo implícito y b) colaciones de objetivos más amplios y, generalmente, sin plazo.

¹ Por ejemplo el trabajo de Torcuato Di Tella, *Actores y Coaliciones. Elementos para una teoría de la acción política*, Bs. As., La Crujía, 2003.

En cuanto a los niveles, pueden ser a escala nacional, provincial y local, o según como fuere la organización territorial del poder. Intervendrán las organizaciones partidarias de cada nivel con los intereses y las presiones –esperables o no– de los otros niveles. Así una coalición puede construirse de abajo hacia arriba, o de arriba hacia abajo.

Es más previsible que una coalición de escala nacional sea construida de arriba hacia abajo, pues el caso inverso implica una serie de negociaciones más dificultosas por la cantidad de actores interesados y por las distintas problemáticas de los distritos que pueden ser contradictorias o enfrentadas, en cuanto a sus intereses y en referencia a los diferentes niveles territoriales. *Este trabajo se enfoca desde la óptica y el interés de coaliciones a nivel nacional.*

¿Qué tipo de coaliciones políticas encontramos? La literatura señala tres tipos de coaliciones: las electorales, las de gobierno y las parlamentarias o legislativas. Las electorales se conforman para competir en el tramo electoral y acceder a los cargos en disputa; las de gobierno, para gobernar; y las parlamentarias o legislativas para llevar adelante la definición y decisión de las políticas públicas en la arena del Parlamento o bien sostener al gobierno o hilvanar oposiciones. Podría agregarse otro tipo de coalición: la coalición de crisis, que sería aquella que se conformaría con el fin de superar una grave situación gubernamental y evitar así el derrumbe definitivo de una gestión.

En la Argentina, a trazo grueso y con una dosis nada desdeñable de generosidad, puede decirse que han existido o se han propuesto, a lo largo del tiempo, coaliciones de los tipos referidos. Las electorales, para acceder a la presidencia; las de gobierno, para gobernar; las de crisis, para salvaguardar a la presidencia de un fracaso definitivo.

Las primeras han sido más comunes y propias de las etapas preelectorales; o bien triunfaron en la arena electoral –y sólo allí– o bien se evaporaron con su sólo cometido y tras la derrota. Tuviron, a veces, el formato de “frente electoral” conformado por

partidos en asimétrica relación por su diferencia de dimensión y peso político.

Las coaliciones de crisis se intentaron conformar en situaciones comprometidas para el Ejecutivo y, el poco éxito obtenido, se debió a la falta de atractivo que implicaba para las fuerzas de la oposición llegar al gobierno en situaciones críticas. Y las coaliciones de gobierno han sido las menos transitadas.

Aun las coaliciones asimétricas bajo el formato de “frente” o de asociación de dos o más partidos, nunca pasaron a constituirse en coaliciones de gobierno. El carácter asimétrico de la asociación y la mera búsqueda de ciertas posiciones a nivel de los dirigentes de los partidos menores agotaban el proyecto, si es que existía, en serio. Y ello resulta aplicable tanto desde el lugar del gobierno como de la oposición.

Las tradiciones políticas no han coadyuvado tampoco a la política consensual y a la conformación de coaliciones. El radicalismo ha tenido, por lo general, una historia de fórmulas presidenciales puras (miembros del partido), inclusión relativamente escasa de extrapartidarios en algunas de sus gestiones, y cuando acudió a comicios presidenciales –también con fórmula propia– dentro de un marco de frente electoral (en 1946, la Unión Democrática) las reacciones de la derrota generaron un temblor interno de proporciones.

En el peronismo su actitud frentista se diluía en la concepción “movimientista” que poco –o nada– tiene que ver con las coaliciones. El movimiento excede no sólo al partido, sino a todos los partidos e incluye a todos los sectores sociales bajo un liderazgo único. No resulta extraño que a lo largo de su recorrido hayan desaparecido o fusionado los partidos o fracciones de partidos que estuvieron presentes en su gestación y en distintos tramos de su trayectoria. Una historia que se repitió, de Perón a Menem² y que parece gozar de buena salud. En la historia existieron

² Basta recordar el caso del Partido Laborista, en los orígenes del peronismo o el de la UCD en tiempos de Carlos Menem.

también alianzas partidarias como la llamada Concordancia, en los años treinta del siglo pasado, alianza entre el conservadurismo tradicional, sectores radicales antiyrigoyenistas y socialistas independientes³. Pero la coalición de gobierno que se presentó como más ambiciosa y generó enormes expectativas ciudadanas fue la Alianza conformada, principalmente, por el radicalismo y el Frepaso y que gobernó a partir de 1999 con un final abrupto dos años después causando una enorme desilusión.

Este es un *racconto* demasiado breve pero ilustrativo de una cuestión política que refleja, probablemente, la dificultad de una sociedad de administrar sus conflictos en forma racional y cooperativa.

Las coaliciones en sistemas parlamentarios y presidenciales

Antes de continuar, hace falta una diferenciación importante en relación con las coaliciones y los formatos institucionales. Las coaliciones son más esperables en los sistemas parlamentarios pues su diseño induce, de por sí, a su formación, aunque dependen también del sistema de partidos y de los modos de funcionamiento de sus parlamentarismos. Así, los casos difieren, Italia y Alemania por ejemplo, desde la segunda posguerra han sido, frecuentemente, sistemas de coalición, aunque de distinto tipo por cierto. Inglaterra ha tenido un sistema de mayoría, básicamente bipartidista, dentro de su funcionamiento parlamentario y en la España democrática ha primado el liderazgo institucional de partido. En definitiva, si bien el sistema parlamentario induce a la

³ Señalaba Federico Pinedo en relación con la Concordancia: "Nunca fue organizada la Concordancia como entidad permanente, de manera que debe atribuirse a esas bases un valor relativo; pero hubo coordinación del esfuerzo común, sobre todo a raíz de un viaje colectivo de numerosos legisladores al Norte del país", citado en Horacio Sanguinetti, *La democracia ficta*, Bs. As., La Bastilla, 1988, pág. 68.

formación de coaliciones, el sistema de partidos condicionará su efectiva existencia y, en su caso, su perfil. Y la inducción se realiza en el tramo de la formación del gobierno, la distribución de los cargos y su estabilidad.

En principio, en los presidencialismos las coaliciones son menos esperables o dificultosas –como sostuvieron Linz y Valenzuela, entre otros investigadores–, pero también existen y pueden ser inducidas no tanto por el diseño institucional sino por el sistema electoral de elección presidencial, el cambio de patrón de vinculación entre los partidos y las propias necesidades de los actores partidarios frente a determinadas coyunturas electorales. La inducción se realiza en el tramo de la obtención de la presidencia y con especial referencia a la necesidad de gobernabilidad y búsqueda de apoyo. Por la importancia que tiene el logro de la presidencia son más comunes las coaliciones electorales y, por el diseño del presidencialismo, menos fáciles de transformarse en coaliciones de gobierno. Es que el plazo fijo presidencial y la independencia entre los poderes en el presidencialismo, a diferencia de lo que ocurre en los parlamentarismos, no induce un comportamiento del presidente proclive a mantener la coalición pues, teóricamente, no requiere de mayoría legislativa para mantenerse en el poder.

En los EE.UU. el sistema presidencial y el sistema electoral han consolidado un sistema bipartidista, donde la formación de coaliciones no encuentra su lógica. Lo que existe es una negociación de la presidencia con los legisladores de su partido y de la oposición para la obtención de las leyes necesarias para gobernar. En los hechos, ha funcionado como un sistema bastante próximo a la toma de decisiones de un modo *consensual*. Por el contrario, en América Latina, la evolución de un sistema partidario de relativa o baja institucionalización –a diferencia del caso norteamericano– y con un sistema electoral proporcional han coadyuvado a la existencia de sistemas multipartidistas o de más de dos partidos. La necesidad de contar con apoyo parlamentario ha

inducido la formación de coaliciones, dentro de una serie de experiencias que remarcaron la importancia de la estabilidad gubernamental. Frente a un pasado de frustrados intentos, el desafío principal de la Argentina futura consiste en pasar de una coalición electoral a una coalición de gobierno o, en su caso, del gobierno de un solo partido a un gobierno de coalición.

Investigaciones y teorías acerca de las Coaliciones de gobierno

El tema de las coaliciones en los sistemas parlamentarios fue asiduamente transitado por los investigadores, aquí puede mencionarse una larga lista desde los trabajos de Downs y Riker⁴ hasta los de Bodganor, Budge, Laver y Shepsle, entre muchos otros⁵. Arend Lijphart, en tarea de síntesis, señala que la literatura sobre coaliciones aborda distintas teorías que pretenden dar cuenta de su formación⁶. Distingue cinco tipos: las coaliciones

⁴ Ver Anthony Downs, *Teoría económica de las democracias*, Madrid, Aguilar, 1973. William H. Riker, "Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas", en G. Almond y otros, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992, Capítulo 6; y del mismo autor *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

⁵ Entre otros, pueden citarse: Michael Taylor, "On the Theory of Government Coalition Formation", en *British Journal of Political Science*, Vol. 2, n° 3, (Jul., 1972), 361-373; Kaare Strom; Ian Budge; Michael J. Laver, "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", en *American Journal of Political Science*, Vol. 38; n° 2 (May, 1994), pág. 303-335; Michael Laver; Kenneth A. Shepsle, "Government Coalitions and Intraparty Politics", en *British Journal of Political Science*, Vol. 20, n° 4, (Oct., 1990), 489-507; Peter Vanroozendaal, "Coalition Predictions with Ordinal Policy Position Data", en *British Journal of Political Science*, Vol. 24, Issue 1 (Jan, 1994), 132-138; John R. Wright; Arthur S. Goldberg, "Risk and Uncertainty as Factors in the Durability of Political Coalitions" en *The American Political Science Review*, Vol. 79, n° 3 (sep. 1985), 704-718; Paul V. Warwick, "Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies" en *British Journal of Political Science*, Vol. 26, Issue 4 (Oct., 1996), 471-499; Michael Laver; Kenneth A. Shepsle, "Coalitions and Cabinet Government", en *The American Political Science Review*, Vol. 84, n° 3 (sep. 1990), 873-890; Ian Budge; Michael J. Laver, "The Policy Basis of Government Coalitions: A Comparative Investigation", en *British Journal of Political Science*, Vol. 23, Issue 4 (Oct., 1993), 499-519.

⁶ Ver Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1991, pág. 59-65. Lijphart en su libro *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pág. 96-100, realiza una similar distinción tipológica y distingue entre las coaliciones ganadoras mínimas, las coaliciones de tamaño mínimo, las coaliciones con el menor número de partidos, las coaliciones de distancia mínima y las coaliciones ganadoras conectadas y mínimas.

estrictamente mayoritarias, las coaliciones de tamaño mínimo, la coaliciones de menor número de partidos o de pacto, las coaliciones de mínima heterogeneidad y las coaliciones ganadoras mínimamente afines.

Las coaliciones estrictamente mayoritarias, son coaliciones de dos o más partidos que controlan la mayoría de los escaños parlamentarios. El interés de los partidos es maximizar los resultados y su llegada al poder. La teoría no garantiza cuál será la opción si existieren distintas posibles combinaciones de partido que pudieren conformar coaliciones ganadoras. La teoría de las coaliciones de tamaño mínimo, se sustenta en la optimización del poder. Sólo se conformará una coalición de tamaño mínimo que permita una mayor distribución de los cargos ministeriales. La teoría de las coaliciones de pacto de negociación se basa en la idea de que un “pacto o negociación” será más fácil entre pocos partidos, por tal motivo se predice una coalición con el menor número de partidos. La teoría de las coaliciones de mínima heterogeneidad supone que es más fácil formar y mantener coaliciones entre partidos que tengan menores diferencias entre sus programas y preferencias políticas. La teoría puede, entonces, pronosticar distintos tipos de coaliciones, desde la izquierda hasta la derecha. Finalmente, la teoría de las coaliciones ganadores mínimamente afines es parecida a la anterior y dice que los partidos se coaligarán según sus afinidades pudiendo, incluso, integrar la coalición fuerzas políticas afines más allá de no ser necesarias para lograr la mayoría.

Es evidente que todas estas teorías se refieren a los sistemas parlamentarios pues en el centro de la cuestión está el obtener los escaños necesarios para formar gobierno y, eventualmente, mantener la coalición. La diferencia fundamental con el presidencialismo, como se apuntó, es que el Ejecutivo no requiere, teóricamente, mayoría para continuar en el poder. No obstante estas diferencias, sirve la experiencia comparada acerca de qué tipo de teorías se han verificado con más frecuencia en la práctica de los

sistemas donde las coaliciones han tenido mayor presencia, esto es, en el parlamentarismo. *Y, en este sentido, se ha observado que las que refieren al factor de afinidad son las que explican mejor el criterio que con más frecuencia se tiene en cuenta para el armado de alianzas.*

Respecto de los sistemas presidenciales, en la década del noventa y en estos últimos años surgieron una serie de investigaciones que señalaron que, si bien en los sistemas parlamentarios la frecuencia de formación de coaliciones es mayor, en los sistemas presidenciales latinoamericanos entre el 50 y el 60 % de los gobiernos han sido de coalición, desde la última ola de redemocratización⁷. Ello lleva a abandonar el lugar común de la extrema dificultad de las coaliciones en los sistemas presidenciales, pero más allá de estos datos, restaría ahondar un poco más cuestiones tales como: a) si la política instrumentada obedeció a una verdadera coalición, en cuanto al mecanismo de toma de decisiones; b) si, a raíz de la coalición, emergió un presidente más “consensual” que reflejara la condición de alianza; c) si el sistema de partidos de los países en cuestión era institucionalizado o no. Estos elementos podrían matizar un panorama latinoamericano visto, repentinamente, en clave de gobiernos de coalición. Así y todo, más allá del grado efectivo de funcionamiento como verdadera coalición, las experiencias latinoamericanas contrastan con la Argentina que no ha querido o no ha sabido transitar este esquema de gobierno.

⁷ Ver Grace Ivana Deheza, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández B., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pág. 156 y José Antonio Cheibub, Adam Przerorski y Sebastián Saiegh, “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, en *British Journal of Political Science*, 34 (2004), pág. 565-587. También puede consultarse Antonio Garrido, “Gobierno y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina”, en *Política y Sociedad*, Vol.40, n° 2 (2003), pág. 41-62.

¿Para qué las coaliciones en los presidencialismos?

La reflexión teórica de las coaliciones se produjo al calor de la inducción del sistema parlamentario y de sus experiencias concretas. Así, tales desarrollos responden a la lógica del parlamentarismo más que del presidencialismo, por ejemplo las distinciones tipológicas mencionadas anteriormente. Y las cuestiones implicadas se refieren a la formación del gobierno, su mantenimiento y la distribución de los cargos ministeriales.

En el presidencialismo actual, el primer y más importante incentivo para el establecimiento de coaliciones sería el acceso a la presidencia, dentro del marco extendido de un sistema electoral de doble vuelta –parlamentaria o electoral– que coadyuva en ese sentido. Este incentivo obraría en el tramo electoral.⁸

En segundo lugar, aparece la necesidad de lograr una gobernabilidad institucional mínima. Y esto se conseguiría contando con un Congreso en sintonía con el Ejecutivo, o al menos la no existencia de una oposición que obstruya la tarea de gobierno. El segundo incentivo sería, entonces, el conjurar el gobierno dividido que podría derivar en “sensaciones” de parálisis legislativa o en conflictos interinstitucionales. Este incentivo aparece en el tramo de la acción de gobierno.

En el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo –y como se señaló anteriormente–, el Ejecutivo no necesita apoyo parlamentario para mantenerse en el poder. Esta cuestión de “diseño” es la que opera poderosamente para que las coaliciones electorales no se transformen automáticamente –y fácilmente– en coaliciones de gobierno. Entonces, esto podría no operar en favor del mantenimiento de la coalición, en el supuesto de que existiese. Pero, aquí conviene practicar algunos matices. Si bien es cier-

⁸ El objetivo concreto de la constitución de la Alianza entre la UCR y el Frepaso fue el triunfo electoral. Justamente, sus dirigentes sostuvieron que era necesario triunfar en las elecciones legislativas de 1997, para lograr la presidencia en 1999.

to que el presidente no necesita ni el apoyo de su partido ni la cooperación del Congreso para terminar su mandato en virtud del plazo fijo presidencial, podría convenirle que la propia coalición siguiera en el poder, aunque él no fuera el presidente. Y en los países donde existe reelección presidencial⁹ –Argentina, Perú, Brasil, Venezuela y Colombia, en el cono sur latinoamericano– la propia reelección obraría como incentivo al mantenimiento de la coalición como mecanismo para obtener la continuidad del presidente. Asimismo, si bien el Ejecutivo no necesita –teóricamente– el apoyo del Congreso para mantenerse en el poder vale lo mencionado en el punto anterior. Al presidente le interesa sobremedida controlar la gobernabilidad política e institucional pues su permanencia en el gobierno puede depender de este factor. Cabe recordar que la falta de apoyo parlamentario –junto con otros factores– coadyuvó a la caída de las gestiones presidenciales de los presidentes, por ejemplo, las de Fernando Collor de Mello, Carlos A. Pérez y Abdalá Bucaram.

Asimismo, un cambio que debe consignarse es que, en los últimos años, la gobernabilidad no se encuentra asegurada sólo por el control institucional del gobierno. La política en las calles, las movilizaciones populares y los hechos de violencia han estado en el complejo proceso de caída de presidentes latinoamericanos en los últimos tiempos. El caso de Fernando de la Rúa, es un ejemplo de presidente que dejó el poder “empujado” por las manifestaciones y movilizaciones en el territorio de las calles.

A continuación, trataré los dos capítulos que, considero, tienen una significativa influencia en la posibilidad o no, de arribar a coaliciones de gobierno y de su supervivencia.

⁹ Sobre el tema de la reelección presidencial ver Mario D. Serrafero, *Reelección y sucesión presidencial*, Bs. As., Belgrano, 1997.

La civilización política y la cultura de los argentinos

En la Argentina, si bien existieron alianzas electorales, no imprimieron un sello o una fuerte marca al sistema político. Por el contrario, en la historia y la cultura política argentinas no pocas veces se fustigaron los acuerdos y las negociaciones entre diferentes sectores políticos fueron tildadas de “contubernios”.

La realidad histórica muestra que en lugar de *cooperación* ha existido *conflicto* entre los distintos partidos a través del tiempo. El conflicto interpartidario, pero también intrapartidario fue lugar común a lo largo de la historia. Dentro del radicalismo, por ejemplo, entre yrigoyenistas y antiyrigoyenistas, en la década del 20 y la del 30. En el peronismo entre sus distintas alas, con efectos perjudiciales para el sistema político y social, principalmente en los setenta. La antinomia ocupó gran parte del pasado institucional, así pueden mencionarse la de conservadores-radicales, radicales-peronistas y peronistas-antiperonistas.

Asimismo, el intento de los partidos de ocupar todos los cargos públicos ha impreso al sistema institucional un carácter de juego de suma cero que ha restado margen a una política de alianzas. *Nótese que esta proclividad al monopolio de los puestos públicos es la lógica opuesta a una política en clave de coalición.* La *tolerancia* mutua no fue un valor que hayan cultivado los actores de nuestro sistema institucional. El *pluralismo* no fue entendido como un proceso enriquecedor del régimen político democrático. El término, sea desde la perspectiva original de Madison e incluso Montesquieu y hasta en las versiones de autores contemporáneos como Dahl, Bobbio y Sartori remite a una sociedad política y civil donde existe una variedad de grupos que se compensan y equilibran entre sí y, por lo tanto, facilitan el terreno de las negociaciones y de los consensos.

No ha coadyuvado tampoco otra característica de la cultura política argentina, *la permanente mirada en el corto plazo.* Ello ha

implicado una lógica miope que ha visto en los adversarios partidarios enemigos que debían ser desterrados de la arena pública.

En lugar de alianzas partidarias, los partidos han recurrido frecuentemente a la *cooptación* de figuras de otras fuerzas confundiendo el panorama ideológico y enturbiando las prácticas institucionales. De ahí la visión ciudadana de una política entendida como mero oportunismo al mejor postor. Esta *cooptación* ha sido posible, justamente, porque no ha existido un sistema de partidos institucionalizado que representara los distintos intereses en forma clara y estable.

Habría, entonces, dos lógicas posibles. Una, la de la *política migratoria* hacia donde los políticos se desplazan, de un partido a otro o en fracciones muy distintas de un mismo partido y, otra, la de *identidades partidarias de relativa solidez* que arriban a puntos mínimos de acuerdos a partir de los cuales se puede transitar una política de alianzas.

La devaluación cultural de la importancia del cumplimiento de los acuerdos y los pactos ha sido otro hábito que ha conspirado contra la persistencia de alianzas interpartidarias. Esta característica ha ido en paralelo o quizá ha sido reflejo especular de otro déficit de nuestra cultura política: el incumplimiento de la ley. Dos caras de una misma moneda, una relativa al funcionamiento institucional y, la otra, al comportamiento civil.

Para la existencia de coaliciones hace falta un cambio cultural profundo que morigere la arraigada cultura de la concentración del poder, y esto sería un verdadero acto fundacional de civilización política.

La ingeniería institucional

Por ingeniería institucional se entiende el diseño de la coalición, su estructura y organización, sus reglas y procedimientos.

Y esta ingeniería tiene como preguntas clave, entre otras: ¿Qué características deberían tener los partidos para constituir y mantener una coalición? ¿Cuál debería ser el papel de los actores institucionales relevantes? etc.

La ingeniería institucional relativa a la conformación de coaliciones se ha focalizado, habitualmente, en el sistema de elección presidencial. Aquí quiero resaltar otros aspectos que, en mi opinión, son relevantes: la presidencia, el gabinete, las reglas de juego de la coalición y el sistema de partidos.

Antes de tratar estos puntos cabe realizar unos breves comentarios acerca del sistema de elección presidencial de doble vuelta que según se ha dicho frecuentemente, induce a la conformación de coaliciones. A la hora de ver que ocurre frecuentemente con este mecanismo aparecen algunas cuestiones importantes. En primer lugar, es muy probable que la legitimidad que se le quiere dar a un mandatario con este sistema conlleve una gran paradoja. Como en la primera vuelta la gente suele emitir su verdadera opción de voto, el sistema de partidos tiende a fraccionarse más. Y su consecuencia será una mayor atomización partidista en el legislativo que puede atentar contra la gobernabilidad y fortalecer la presidencia. En segundo lugar, se ha señalado que, frecuentemente, las coaliciones que se conforman en miras a la segunda vuelta electoral son más débiles cuando no efímeras. Incluso se ha observado que en la mayoría de los casos las alianzas conformadas en la segunda vuelta no se han convertido en alianzas de gobierno. En todo caso, cabe señalar que los investigadores no coinciden sobre los beneficios que este sistema traería para la conformación de coaliciones gubernamentales¹⁰.

¹⁰ Ver, entre otros trabajos, Daniel Chasqueti, "Balotaje y coaliciones en América Latina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 12 (2000), Universidad de la República; Joseph. M. Colomer y Gabriel L. Negretto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", en *Política y gobierno*, Vol. X (2003) y Payne, Zovatto, Carrillo Flórez y Zavala, *La política importa*, Bs. As., Temas, 2003.

La presidencia

La coalición debe convivir dentro del diseño presidencialista y ello, en cierta forma, constituye un supuesto de tensión, manifiesta o latente. Tensión en tanto y en cuanto que, culturalmente, el cargo de presidente es no sólo el de máximo poder sino que está revestido de un simbolismo especial que lo hace el centro y núcleo de todo el sistema político, lo que he denominado en otros trabajos *presidecentrismo*¹¹. Y esto sucede tanto frente a la omnipotencia o la impotencia presidencial. El presidente, que es jefe del Estado y jefe del gobierno, es la primera y última referencia del sistema institucional. Para el público, es el primer actor de la política desplegada como inevitable espectáculo, en una época donde los medios montan los escenarios de las realizaciones o las ficciones políticas y las intrigas palaciegas.

Por su especial sitio, *el presidente es el primer responsable en la conservación y el mantenimiento de la coalición*. Una alianza, así como puede llevarlo a la cumbre, también puede dejarlo en la intemperie política. Y el presidente, desde su sitio, tiene poderosas herramientas para ir fortaleciendo, desarticulando o minando la coalición. No cualquier estilo presidencial es favorable a la formación y, principalmente, al mantenimiento de las alianzas. A las cualidades señaladas por los teóricos de la presidencia acerca de un mandato eficaz, para el caso que nos ocupa, algunas son realmente esenciales. Como señalara George Edwards III es esencial la capacidad de *coaligarse* del presidente, esto significa una habilidad específica de establecer vínculos positivos no sólo con los socios de una coalición, sino también con los distintos sectores sociales. Y no menos esenciales son las capacidades de *persuasión* y *negociación* advertidas por Richard Neustadt, uno de los teóricos más importantes en el área denominada, en los Estados Unidos, *presidential studies*.

¹¹ Ver Mario D. Serrafero, *Exceptocracia, ¿Confín de la democracia?*, Bs. As., Lumiere, 2005.

La Argentina tiene un diseño *presidencial fuerte*, que ha sido *reforzado* tras la reforma constitucional de 1994 y ha dado productos concretos que han devenido en expresiones próximas al *hiperpresidencialismo* y al *hipopresidencialismo*. Lo cierto es que existe una inclinación o tentación a la concentración de poder y a la posible emergencia de *presidencias predominantes o hegemónicas*. No son estos tipos los requeridos para el cambio de hábitos en materia de coaliciones. Es necesario un tipo de *presidencia republicana* donde el ocupante del cargo desarrolle habilidades compatibles con el mecanismo de toma de decisiones de una coalición. Y este mecanismo es el *consenso*, la búsqueda de acuerdos y la instalación de un clima de *cooperación* entre los actores políticos y sociales.

Recuerdo aquí a un autor que se ocupó del modo de ejercicio desmedido del poder presidencial. José Nicolás Matienzo, señalaba en el texto *Remedios contra el gobierno personal*, publicado en 1931, lo siguiente: “Yo también me he ocupado en buscar las causas del gobierno personal...y he llegado a la conclusión de que el principal responsable de ese mal es el Congreso, por no haber dictado las leyes convenientes para poner en ejercicio los poderes conferidos a las autoridades federales por la Constitución”¹². En una palabra, según este autor, el avance del Ejecutivo, contaba entonces, con un aliado necesario: el propio Congreso de la Nación. Cuando hablamos de coaliciones, entonces, el Legislativo no es sólo el sitio donde se articulan las llamadas coaliciones parlamentarios –que referí al principio de mi exposición–, es también el órgano institucional que debe fijar los parámetros de una estructura de poder equilibrado, requisito de distribución de poder inherente a la posibilidad misma de todo gobierno de coalición.

¹² José Nicolás Matienzo. *Remedios contra el gobierno personal*, Bs. As., Librería Anaconda, 1931, pág. 11 y 12.

Lo señalado no significa renegar de la idea de la importancia de un presidente fuerte como señalaba Juan Bautista Alberdi, ni de la necesidad de energía en cabeza del gobierno como remarcó Alexander Hamilton en los EE.UU., simplemente, implica evitar excesos y extremos que desnaturalicen la esencia del régimen. Y, en el caso que me ocupo, significa una presidencia que ejerce liderazgo, pero dentro de un esquema de coalición que implica, *per se*, poder distribuido y no concentrado. Obvio es señalar que *una presidencia débil no será el mejor vehículo para el mantenimiento de una coalición* pues se irá resintiendo la autoridad y quizá la propia legitimidad, lo cual conlleva también el riesgo del fracaso de la alianza.

El gabinete

Una coalición de gobierno requiere no sólo de un presidente con estilo consensual y con capacidad de coaligarse, hace falta también la jerarquización de otra figura constitucional: *el ministerio nacional*. La existencia de un verdadero gabinete ministerial, con peso propio, es la garantía necesaria del funcionamiento de un gobierno en clave de coalición. La Argentina conoció épocas en las cuales sus ministros no sólo revistieron los gobiernos, sino también fueron figuras esenciales en el logro de lo que hoy llamaríamos gobernabilidad. En otros tiempos los presidentes incluso buscaron que ciertos equilibrios se llevaran al seno del gabinete ministerial. Basta recordar su composición durante gran parte de nuestra historia tratando de respetar la representación de los intereses de las provincias del interior y de Buenos Aires.

En este tema recuerdo aquí el juicio de otro notable pensador: Rodolfo Rivarola. Decía en 1911 y en momentos del debate sobre la reforma electoral que, para fundar el “gobierno republi-

cano representativo” se “debió concluir de una vez por todas, con el *concepto autocrático de un ejecutivo unipersonal*, a quien están sometidos los ministros como a un jefe supremo, y elevar la función de aquellos a la concepción constitucional que se tuvo en otros tiempos”¹³. Singular tesis política en aquella época y que traduciríamos hoy como la *necesidad de democratizar la presidencia*. Nótese que, a través del tiempo, se ha hablado insistentemente de moderar o de atenuar el poder presidencial, pero prácticamente poco o nada se ha dicho acerca de la *democratización* del aparato Ejecutivo, tarea que por cierto implica mucho más que la elección democrática del primer mandatario.

Sobre las reglas de juego internas

Más allá de necesitar una coalición de gobierno, para que funcione, un tipo de ejercicio presidencial, de responsabilidad parlamentaria y de un gabinete presente, ciertas reglas de juego deben ser tenidas en cuenta para evitar la improvisación, ese mal argentino señalado agudamente por Ezequiel Martínez Estrada. Así, algunas cuestiones esenciales en torno a la instrumentalización de las reglas y que hacen al propio diseño institucional son, sin duda y entre otras: ¿Cómo se distribuirán los cargos entre los partidos miembros de la coalición?; ¿cómo se tomarán las decisiones?; ¿cuál será la instancia de resolución de conflictos hacia adentro de la coalición? En definitiva estas reglas implican acuerdos sobre cómo se gestionará la propia alianza, deben tener en cuenta el diseño institucional global y las estructuras de autoridad, articulando y comprometiendo a las dirigencias partidarias y del gobierno.

¹³ Rodolfo Rivarola, “Función constitucional de los ministros”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, año II, n.15, (1911), pág. 291.

Una cuestión crucial, sin duda, es la distribución de cargos ministeriales y de otros altos puestos de la administración. Cabe aclarar que las coaliciones pueden ser simétricas y asimétricas, de acuerdo al tamaño y peso de los partidos que la conforman. Las asimetrías no son un problema en tanto se respeten las reglas internas de distribución de poder, sea consensuada o establecida según ciertos parámetros. *Estas reglas conviene que sean explícitas más que implícitas evitando las ambigüedades, confusiones y malentendidos.*

La conformación del gabinete de ministros es un punto por cierto central y aquí el ejemplo de los sistemas parlamentarios es de singular interés. La representación de los partidos puede obedecer a distintos criterios. Cabe mencionar, entre otros: la proporcionalidad del caudal de votos obtenidos por los distintos partidos; el interés por determinadas áreas políticas que pudieren tener las fuerzas políticas; la especialización en la tarea de gobierno. Asimismo, podría también darse una combinación de los criterios. En algunos casos, el control de determinados ministerios por un partido ha dotado de estabilidad a la coalición, produciéndose una verdadera especialización en los asuntos de su área y eso más allá del peso específico del partido. Así, en Alemania en los años ochenta y primeros noventa, ese fue el papel de los liberales en los ministerios de Economía, Asuntos Exteriores y Justicia en su coalición con los partidos cristianos. Y en la Primera República Italiana, los líderes cristiano-demócratas desarrollaron distintas reglas de distribución de las carteras que fueron variando en sus distintas etapas¹⁴.

Otro aspecto importante es la decisión acerca de la feudalización partidaria de los ministerios, donde el partido en cuestión manejaría todos sus resortes y nombramientos; o bien una integración relativa con políticos de otras fuerzas de la coalición, manteniendo sí la cabeza del departamento en un político del partido al cual se le ha asignado. En el primer caso se priorizaría la

¹⁴ Ver Joseph Colomer, *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, pág. 149 y 156.

homogeneidad de la gestión con el riesgo del encapsulamiento partidario; en el segundo el equilibrio se llevaría también dentro de cada ministerio con el riesgo de una gestión menos coherente o congruente. La distribución de los cargos puede desplegar un mapa político con territorios y distritos en manos de los diferentes partidos de la coalición, como una suerte de reparto del poder. Aun en tales casos, el gobierno debería reflejar el equilibrio de fuerzas de la coalición.

En fin, se trata de una serie de reglas de juego internas que deben ser establecidas y deben operar como ley misma para la coalición. Las reglas internas de una alianza deberían prever situaciones tendientes a mantener su equilibrio, sobre todo si se producen las previsibles alteraciones en el equipo original de gobierno. En este supuesto, deberían preverse los casos de reemplazo y sustitución de las carteras ministeriales. Teniendo en cuenta las peculiaridades de nuestro régimen institucional también deberían entrar en consideración otras figuras institucionales como la vicepresidencia y la jefatura de gabinete.

El sistema de partidos

Toca ahora una breve reflexión sobre el factor medular de la coalición que son los partidos que la conforman¹⁵. Y aquí las preguntas son: ¿Qué sistema de partidos requeriría una alianza duradera y responsable? ¿Cuáles son las cuestiones y condiciones que merecen especial atención no sólo para su conformación, sino fundamentalmente, para su pervivencia? A trazo grueso, puede decirse que hace falta un sistema de partidos institucionalizado, factores que incentiven la integración y la cohesión de los miembros de la alianza y mecanismos de participación interna a

¹⁵ Para un panorama sobre el sistema de partidos puede verse Mario D. Serrafero, "Reflexiones sobre el sistema de partidos: ¿Hacia dónde?", en *Cuadernos y Debates*, abril-junio, 2003, pág. 15-29.

efectos de contrastar posibles percepciones de los socios en cuanto a una distribución desequilibrada de compromisos, costos y beneficios. Obvio es señalar que cuando una coalición electoral se constituye al solo efecto de derrotar a un adversario percibido como enemigo común, su transformación en una coalición de gobierno difícilmente tendrá éxito.

Aclaro que las siguientes consideraciones surgieron a partir de la reflexión de la última experiencia institucional frustrada de coalición en el país, hace menos de cinco años. Entre los factores que deseo destacar respecto de la estructura y dinámica que rodea la conformación de alianzas menciono las siguientes:

En primer lugar, se *requieren estructuras partidarias relativamente sólidas*. Esto es para que la coalición continúe como coalición original. De lo contrario podría transformarse en un partido o en otra coalición distinta. En este sentido, el partido menos institucionalizado no debería descuidar su propio proceso de consolidación partidaria para la persistencia de la alianza como alianza, de su poder dentro de ésta, e incluso para su misma subsistencia como partido. Obviamente las coaliciones pueden modificarse con el ingreso o egreso de fuerzas políticas, pero cuestión distinta es la desintegración de un partido cuando ingresa en una alianza.

En segundo lugar, *es necesaria una relativa cohesión interna de los distintos partidos*. Con la misma lógica del anterior punto, el mantenimiento de la coalición dependería también de la cohesión interna de cada uno de los partidos. El mayor fraccionamiento interno podría poner en situación de riesgo a la coalición de gobierno o bien a la unidad de las fuerzas constituyentes. Los partidos deberían, entonces, propiciar que sus distintas líneas, más allá de sus inevitables diferencias, converjan inequívocamente hacia el compromiso aliancista.

En tercer lugar, *hace falta que la distancia ideológica sea aceptable*. Presumiblemente, una coalición es más fácil de establecerse entre partidos de mayor afinidad o menor distancia ideo-

lógica. No obstante, la participación en el gobierno y la propia gestión podrían agrandar la distancia ideológica entre sus miembros, por ejemplo, por la acción de un presidente que no tuviera en cuenta las perspectivas de los integrantes de la coalición. En todo caso, es claro que la afinidad ideológica de los socios un requisito ineludible para la coherencia interna, la acción de gobierno y la credibilidad pública.

En cuarto lugar, *una alianza requiere un programa de políticas públicas consensuado*. Tanto la coalición electoral como –y con más razón– la de gobierno, necesitan un alto grado de consenso acerca de sus programas de políticas públicas. De lo contrario, a nivel electoral no existirá la imagen de una fuerza política homogénea y, hacia adentro de la coalición y en la tarea concreta de gobierno, se podría degenerar en una gestión confusa y anárquica. La afinidad ideológica, entonces, requiere de un paso más: consenso en la implementación de las medidas concretas de gobierno.

En quinto lugar, *debe existir un inequívoco compromiso*. Tanto en el terreno electoral como en el tramo de gobierno es necesario un firme compromiso de mantenerse coaligados. Superar la derrota electoral es una prueba de fuego para las coaliciones, pero no lo es menos el propio ejercicio del poder.

Por último, *se requiere mayor participación de los partidos de la coalición en la toma de decisiones*. Los actores principales de la coalición son los partidos, no los candidatos a puestos electivos, ni aun luego de su éxito electoral. La importancia conceptual de esta afirmación es fundamental, sobre todo, en los países latinoamericanos donde los partidos suelen tener un papel menor en el diseño de las políticas públicas que realizan, casi exclusivamente, los funcionarios de los gobiernos¹⁶.

¹⁶ Ver César Cancino (Coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina: un estudio comparado*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1997.

*Algunos inconvenientes en la
construcción y/o mantenimiento de las coaliciones*

Vinculados a los puntos anteriores pueden señalarse algunos posibles o probables inconvenientes en la constitución y/o el mantenimiento de las coaliciones:

- a) Sistemas de partidos poco institucionalizados pueden conformar coaliciones poco institucionalizadas; a su vez, partidos relativa o muy institucionalizados pueden dificultar la formación y consolidación de coaliciones¹⁷ pues es esperable la “resistencia” de ciertos sectores que insistirán en mantener incólume la identidad partidaria.
- b) La orientación de la política, como se ha dicho, suele depender más del gobierno que de los partidos, que son sobre todo, instrumentos electorales. El gobierno debe, entonces, reflejar en su seno no sólo la ecuación interna de poder, sino también responder a las orientaciones de la alianza en cuanto partidos coaligados.
- c) La cohesión interna suele mantenerse más frente a un liderazgo de reconocimiento público, los triunfos electorales y las expectativas de continuar logrando victorias políticas. La dispersión y el fraccionamiento se estimulan frente a las derrotas, y los cuestionamientos hacia los liderazgos partidarios y/o gubernamentales.
- d) Las distancias ideológicas aumentan o disminuyen según el grado de apoyo ciudadano y la identificación del público con las medidas acertadas (o el rechazado de las percibida como equivocadas).

¹⁷ En el caso de la Alianza, el radicalismo tuvo mayores resistencias a la constitución de la coalición que el Frepaso.

Temores (o fantasmas) de los partidos coaligados

Más allá del acercamiento y acuerdo entre las fuerzas políticas cabe esperar ciertas actitudes defensivas o bien preocupaciones y temores vinculados con el lugar y el peso de cada partido en la coalición. Entre otras, cabe señalar las que figuran a continuación:

- a) Que se altere el equilibrio de poder hacia adentro de la coalición (ámbito intra-alianza). Esto ocurriría, por ejemplo, si uno de los partidos perdiera influencia, cargos en el gobierno, peso político.
- b) Que se altere el equilibrio de poder hacia afuera de la coalición (ámbito inter-partidario), perdiendo la alianza legitimidad o apoyo ciudadano. En esto, la coalición se ubicaría en el mismo lugar que un partido en el poder, con la diferencia de que la pérdida podría ser mayor si se fracciona o desintegra y se produciría una fuga acelerada de la legitimidad y la consiguiente eficacia gubernamental.
- c) Que un partido asuma un liderazgo hegemónico y absorba al partido y/o partidos menores (o no tanto). Se pasaría de la alianza a la fusión partidaria, subsumido el partido que ha devenido en menor en la masa de la fuerza predominante o hegemónica.
- d) Que uno de los partidos –considerado esencial– abandone o se retire de la coalición.
- e) Que uno de los partidos sea excluido de la coalición.
- f) Que alguno de los partidos –el de mayor peso, probablemente– cambie las reglas internas de distribución del poder.
- g) Que ante la disminución del apoyo político se culpe a alguna de las agrupaciones y comience un proceso de conflicto interno y de mutua recriminación.

- h) Que la distribución de costos y beneficios políticos no se distribuya por igual. Por ejemplo, los éxitos dentro del presidencialismo suelen recaer en la presidencia, aquí llevaría un rédito suplementario ante la opinión pública el partido del presidente. Los fracasos también se le imputan al primer magistrado. Aquí cabría esperar, como riesgo, una doble operación: el presidente descargando responsabilidades en los otros socios, y los partidos de la alianza, que no ocupan la presidencia, responsabilizando al presidente.
- i) Que un político –presumiblemente el presidente– se constituya en una suerte de líder carismático y tal situación conlleve el deseo de transformar la coalición en un “movimiento” propiedad del líder.

Reflexiones finales

Como reflexión y a modo de síntesis, puede decirse que la formación de coaliciones políticas requieren una serie de condiciones, elementos, comportamientos y compromisos adecuados para su existencia y mantenimiento.

Nuestra cultura política ha operado y opera negativamente para el acercamiento, la confianza y el mutuo interés de los actores políticos. Civilización política y cultura ciudadana son las claves para la conformación de escenarios donde todos los participantes institucionales obtengan beneficios mutuos y, fundamentalmente, el propio país y su sociedad.

Es necesario comprender cabalmente el concepto de pluralismo político. Su piso mínimo es la tolerancia, la comprensión y el respeto mutuo. Cada opinión importa y debe ser tenida en debida cuenta. La multiplicidad de perspectivas sobre los temas y cuestiones enriquece los diagnósticos, ayudan a comprender las

distintas problemáticas y permiten implementar las políticas más adecuadas para el conjunto de la población.

La dificultad de construcción de un sistema de partidos sólido y estable, debe ser superada. Debe construirse, entonces, un sistema de partidos institucionalizado que aleje los fantasmas del fraccionamiento y el internismo desmesurado, la polarización y la volatilidad que frecuentemente rodean los escenarios personalizados de las competencias electorales y del juego político.

El interés en la formación de coaliciones de gobierno, en los últimos años en América Latina, ha sido conseguir suficiente apoyo para llevar adelante las políticas públicas, obtener respaldo parlamentario y fortalecer la gobernabilidad. En la Argentina implicaría algo más, un aprendizaje necesario de cambio cultural que instalara la convivencia social, la colaboración política y la distribución del poder entre las distintas expresiones de la opinión pública. En síntesis, significaría una Democracia más representativa y más republicana.