

**DOCUMENTO DE TRABAJO  
FLACSO - PROGRAMA CHILE  
NUMERO 459, SEPTIEMBRE 1990**

**PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO  
Y COALICIONES GOBERNANTES (\*)**

**ANGEL FLISFISCH (\*\*)**

(\*) Trabajo presentado al seminario "Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria". Evento organizado por el Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 5 al 7 de Septiembre de 1990.

(\*\*) Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Santiago de Chile.

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

# INDICE

|   | Pág. |
|---|------|
| 1.INTRODUCCION .....  | 4.   |
| 2.TRES ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA ADOPCION DE UN REGI-<br>MEN PARLAMENTARIO .....  | 7.   |
| 3.LA FORMACION DE COALICIONES GOBERNANTES MAYORITA-<br>RIAS BAJO CONDICIONES PRESIDENCIALES Y BAJO CONDI-<br>CIONES PARLAMENTARIAS .....  | 12.  |
| 4.LA MANTENCION DE COALICIONES GOBERNANTES MAYORITA-<br>RIAS BAJO CONDICIONES PRESIDENCIALES Y BAJO CONDI-<br>CIONES PARLAMENTARIAS ..... | 27.  |
| 5.COALICIONES SOBREDIMENSIONADAS Y DEMOCRACIA CONSEN-<br>SUAL .....   | 27.  |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 29.  |

## 1.INTRODUCCION.

Existe hoy un acuerdo importante en torno a la idea de que el éxito del proceso de transición a la democracia y de ulterior consolidación de ella en Chile depende en buena medida de un aumento en los niveles de cooperación entre las diversas fuerzas políticas y sociales involucradas, comparativamente con los niveles de cooperación que se observaron durante el período previo a septiembre de 1973. De hecho, en los últimos tres o cuatro años la cooperación política entre partidos ha sido frecuente, y se puede argumentar que las características que ha adquirido el proceso político desde inicios de 1988 tienen su explicación, en un grado importante, en ese aumento de la cooperación.

A su vez, parte de la explicación de esa mayor cooperación hay que verla en las transformaciones experimentadas por las preferencias de los actores, transformaciones que han obedecido a las experiencias asociadas tanto a los años inmediatamente anteriores a 1973, como al período dictatorial que comenzó ese año. En tanto el carácter de las preferencias hoy dominantes se mantenga en los años venideros y se vea reforzado por las experiencias que el futuro político depare, existirán condiciones favorables para la mantención de niveles altos de cooperación política. Puesto de otra manera, la magnitud de la cooperación que se obtiene en el proceso político depende de la naturaleza de las preferencias o funciones de utilidad de los actores, y la conservación o transformación de las últimas se relaciona con las experiencias que van conformando ese proceso.

No obstante, la sustancia y los desenlaces de un proceso político están también determinados por las instituciones que lo integran. Preferencias, experiencias y reglas del juego interactúan, y del juego recíproco entre ellas se siguen los rumbos que va adoptando el devenir político (March y Olsen, 1984). Presumiblemente, el tipo de instituciones existentes no es algo neutral respecto del carácter más conflictivo o más cooperativo que asuma la política, y por consiguiente la naturaleza de las reglas del juego no es irrelevante respecto de la probabilidad de una efectiva consolidación democrática.

De hecho, existen análisis sobre el tema de cómo ciertos rasgos específicos de la institucionalidad política pueden afectar la estabilidad democrática o las chances de una consolidación democrática.

Así, se ha sostenido que el carácter presidencial del régimen político chileno vigente hacia 1973 favoreció el derrumbe institucional acaecido ese año (Valenzuela, 1978), y que la adopción de un régimen con rasgos esencialmente parlamentarios favorecería notablemente las chances de una consolidación democrática en el período que se abre a partir de 1990 (Valenzuela, 1989).

El objetivo de este trabajo reside en analizar cómo las reglas del juego propias de dos tipos distintos de régimen política democrático -el presidencial y el parlamentario-, afectan los incentivos para la cooperación entre partidos políticos respecto de tres cuestiones específicas: la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias, la mantención de esas coaliciones, y el tamaño, sobredimensionado o estrictamente mayoritario, de esas mismas coaliciones.

La elección de esas tres cuestiones no es gratuita. Por una parte, dadas las condiciones políticas imperantes en Chile, especialmente el carácter multipartidista o pluripartidista del sistema chileno de partidos, el problema de qué hace viable y qué no hace viable, o qué favorece y qué desfavorece, la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno y su mantención, es un asunto crucial para la manera en que se conforma el proceso político. Por otra parte, hay argumentos para defender la idea de que la probabilidad de respuestas eficaces a los potenciales problemas de gobernabilidad que podrían afectar las chances de consolidación democrática está condicionada por la naturaleza mayoritaria o minoritaria de las coaliciones gobernantes, por su duración y por su tamaño.

Sin embargo, si bien el análisis siempre tiene como referencia las condiciones y problemas políticos propios del Chile contemporáneo, el punto de vista adoptado es acentuadamente formal y deductivo. Por consiguiente, el propósito perseguido es general y desborda los límites del caso chileno. Puesto de manera sintética, el problema que se intenta resolver es el siguiente: si los rasgos esenciales del sistema de partidos son los del sistema chileno, ¿qué reglas del juego proporcionan más incentivos para formar, mantener y sobredimensionar coaliciones de gobierno mayoritarias: las propias del régimen parlamentario o aquéllas inherentes al régimen presidencial?

El análisis del problema parte de una premisa de comportamiento racional o elección racional por parte de las élites políticas partidistas. Se supone que ellas, a partir de sus preferencias o funciones de utilidad, se comportan estratégicamente procurando maximizar la utilidad esperada que asocian a diversos cursos de acción y sus desenlaces previsibles. En rigor, se parte de una premisa algo más fuerte, que podría caracterizarse como un punto de vista realista sobre los objetivos de la acción política. Por lo menos respecto de las élites partidistas, se supone que esos objetivos tienen principalmente que ver con la búsqueda de poder, prestigio y rentas asociadas a posiciones de autoridad por cuya ocupación se compete en el proceso político democrático.

Hay una advertencia que es necesario subrayar desde el inicio en cuanto a la validez de las inferencias a que conduce el tipo de análisis que aquí se lleva a cabo.

En las páginas siguientes, se entiende que el régimen es parlamentario si el jefe de gobierno o jefe del Ejecutivo es elegido por el Legislativo, si él y su gabinete dependen de la confianza del Legislativo en términos tales que una mayoría parlamentaria puede revocar su mandato mediante un voto de censura o de no confianza, y si el jefe de gobierno tiene el derecho de disolver el parlamento y convocar a elecciones generales. Inversamente, se entiende que el régimen es presidencial si el jefe del Ejecutivo o presidente es elegido por votación popular, si el Legislativo carece del derecho a revocar su mandato aunque exista una mayoría parlamentaria que le es adversa, y si el presidente carece del derecho a disolver el parlamento. Puesto de otra manera, tanto el plazo del mandato presidencial como los plazos de los mandatos de los miembros del Congreso son fijos y determinados a priori por las normas constitucionales (Lijphart, 1987).

En ambos casos, se trata de modelos simples, que procuran capturar las reglas del juego que son esenciales a uno y otro tipo de régimen. Pero en la vida política real o en una proposición de reforma de una institucionalidad política lo que se tiene son sistemas de reglas del juego más complejas. Hay reglas adicionales que modifican el sentido de aquellas reglas que se pueden considerar esenciales, o bien existen reglas aparentemente secundarias que pueden abrir oportunidades o crear incentivos no previstos por esas reglas esenciales. De donde se sigue que las predicciones que sobre el cálculo estratégico de los actores se pueden deducir de los modelos simples, son susceptibles de verse sustancialmente modificadas o aún invalidadas al considerar un modelo más complejo.

Por ello, es aconsejable atribuir al análisis practicado a partir de esos modelos simplificados de uno y otro tipo de régimen una función principalmente heurística, es decir, verlo como un instrumento apto para generar hipótesis y principios de interpretación generales, útiles para orientar la investigación empírica o el enjuiciamiento de una propuesta de reforma institucional, pero que de ninguna manera puede sustituir a esa investigación o a un examen ulterior y detallado de una propuesta de reforma.

## **2. TRES ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA ADOPCION DE UN REGIMEN PARLAMENTARIO.**

La posición que sostiene que para la consolidación de un orden democrático en Chile es mucho más favorable un régimen parlamentario que uno presidencial descansa en los siguientes argumentos.

Primero, se afirma que en un régimen parlamentario una crisis como la que condujo al quiebre de 1973 tiene una resolución natural dentro de las propias reglas del juego parlamentario. Bajo condiciones parlamentarias, un gobierno apoyado sólo por una minoría parlamentaria puede mantenerse únicamente mientras la mayoría que le es adversa lo tolere. En la medida en que un conflicto entre gobierno minoritario y mayoría parlamentaria adquiera características inadmisibles para la segunda, ella dispone de una herramienta jurídica legítima para zanjar el conflicto en su favor, herramienta que es a su vez un elemento esencial de las reglas del juego. Aún más, bajo condiciones parlamentarias es difícil concebir que una situación como la que cristalizó hacia 1973 hubiera podido efectivamente desarrollarse tal como aconteció. O la Unidad Popular se habría visto forzada a ampliar la coalición para ser gobierno mayoritario, o tendría que haber renunciado a sus pretensiones de ser gobierno, o de haber sido tolerada como gobierno minoritario su esfuerzo por impulsar un programa de cambio radical habría abortado tempranamente por simple aplicación de las reglas del juego. Bajo condiciones parlamentarias, el desenlace de un conflicto como el que se desarrolló hacia 1973 habría constituido una crisis gubernamental y no una crisis de régimen. Este argumento puede designarse como el argumento del régimen parlamentario como válvula de seguridad.

El segundo argumento parte de la premisa que, dadas las características del sistema chileno de partidos -plutipartidismo o multipartidismo polarizado, según la fórmula consagrada por Sartori (Sartori, 1976)-, la conformación de gobiernos mayoritarios implica conformación de gobiernos coalicionales, no monocolors. En términos de la eficacia de una gestión gubernamental y el logro de un grado de gobernabilidad por sobre un cierto umbral crítico, se requiere adicionalmente que una coalición gubernamental mayoritaria ya formada pueda mantenerse como tal durante un período de tiempo importante. Estas dos cuestiones centrales para el desempeño del sistema político democrático en Chile son de difícil resolución en razón de la naturaleza del sistema de partidos. A la vez, se afirma que esas dificultades se magnifican considerablemente bajo condiciones presidenciales y que inversamente la probabilidad de que se resuelvan exitosamente es mucho mayor bajo condiciones parlamentarias.

Este segundo argumento, que podría rotularse como el argumento de la gobernabilidad, asevera entonces que el régimen parlamentario supone mejores condiciones para lograr gobernabilidad porque eleva significativamente tanto la probabilidad de formación de coaliciones mayoritarias de gobierno, como la probabilidad de mantención de esas coaliciones.

Tercero, se argumenta también que el régimen parlamentario contiene incentivos fuertes para que se desarrolle un estilo generalizado de interacción política mucho más cooperativo que competitivo.

La persistencia en el tiempo de este estilo configuraría una modalidad de operación de la democracia chilena que la aproximaría a una democracia consensual, de acuerdo a la conocida distinción que hace Lijphart (Lijphart, 1987) entre democracias mayoritarias y democracias consensuales.

Nótese que este tercer argumento está emparentado con el anterior, pero que descansa en una hipótesis más fuerte. El argumento de la gobernabilidad sostiene que el régimen parlamentario contiene más incentivos que el presidencial para formar y mantener coaliciones mayoritarias -en este sentido, es más rico en incentivos para la cooperación política-, pero no prejuzga sobre el tamaño de las coaliciones que se forman. El tercer argumento considerado va más allá. Se afirma que bajo condiciones parlamentarias, contrariamente a lo que sucedería bajo condiciones presidenciales, la riqueza de estímulos o incentivos para la cooperación es tal que la probabilidad de formación de coaliciones cuyo tamaño excede importantemente al de coaliciones estrictamente mayoritarias, o cercanas a tamaños mínimamente ganadores, es una probabilidad comparativamente alta. En otras palabras, para defender el argumento de la gobernabilidad bastaría con demostrar que bajo condiciones parlamentarias es más fácil que se formen y mantengan coaliciones mayoritarias, independientemente del tamaño de ellas. En cambio, este tercer argumento, que podría denominarse de argumento de la democracia consensual, exige probar que el régimen parlamentario produce en el proceso político una tendencia a maximizar el tamaño de las coaliciones que se forman, y que esa tendencia está ausente bajo condiciones presidenciales.

Obviamente, el argumento de la democracia consensual descansa en una preferencia por esa modalidad de operación de la democracia. En efecto, se sostiene que una democracia consensual es más adecuada que una mayoritaria en países que cumplen con algunas de las siguientes características (Lijphart, 1989):

- a. Países cuyas sociedades están atravesadas por profundas fracturas étnicas, raciales, lingüísticas y religiosas. La argumentación en favor de una democracia consensual se ha hecho teniendo principalmente en vista estos casos. Sólo recientemente se ha ampliado a casos como los que siguen.
- b. Países caracterizados por diferencias políticas intensas, derivadas de una historia reciente de guerra civil o dictadura militar, o de desigualdades socioeconómicas de gran envergadura.
- c. Países en vías de democratización o redemocratización, en razón de que en estos casos existiría la necesidad de dar seguridad y reconciliar a fuerzas no democráticas, de modo de persuadirlas a ceder el poder y a que no insistan en conservar, en un régimen democrático, dominios reservados de poder antidemocrático.
- d. En general, países donde una democracia consensual, de naturaleza más defensiva, da seguridad a minorías políticas o de otras clases, que se sentirían amenazadas en el contexto de una democracia mayoritaria, de naturaleza más agresiva.

Ciertamente, hay razones suficientes para aceptar que el caso chileno reúne las tres últimas características reseñadas. En consecuencia, si es efectivo que el régimen parlamentario produce una tendencia a maximizar el tamaño de las coaliciones que se forman, efecto que no tendría lugar bajo condiciones presidenciales, habría que concluir en la conveniencia del primero para Chile.

De los tres argumentos presentados, sólo el segundo y el tercero se relacionan directamente con el problema de los incentivos para la formación, mantención y sobredimensionamiento de coaliciones gobernantes mayoritarias. En realidad, el argumento de la válvula de escape se refiere a las posibilidades de sobrevivencia de la institucionalidad democrática bajo condiciones críticas y podría perfectamente prescindir de toda referencia a las diferencias que, en cuanto a incentivos para la cooperación, caracterizan a uno y otro tipo de régimen. Adicionalmente, en términos de la preocupación por un desenvolvimiento exitoso de una fase de consolidación democrática, el interés por los dispositivos institucionales de seguridad que aumenten la probabilidad de sobrevivencia de la democracia en circunstancias críticas extremas debería ser secundario. Si un proceso de transición como el chileno se acerca tempranamente a una situación límite similar a la vivida hacia 1973, casi con certeza desembocará en una nueva ruptura institucional, sin que haya tiempo suficiente para que operen esos dispositivos. No obstante, vale la pena consignar aquí brevemente algunas consideraciones sobre esa primera línea de argumentación.

Sin entrar a prejuzgar sobre cómo las reglas del juego parlamentario pueden afectar la probabilidad de que llegue a madurar un conflicto sociopolítico análogo al que se desarrolló entre 1970 y 1973- es decir, sin pronunciarse sobre la hipótesis de que pueda haber algo en las propias reglas del juego parlamentario que inhiba un desarrollo semejante-, es claro que una vez que un conflicto con esas características ha cristalizado, las reglas del juego son autosuficientes para resolver el conflicto, sea en un sentido adverso a la minoría gobernante, sea forzando a esa minoría a ampliarse

buscando formar una coalición gobernante mayoritaria. Esa autosuficiencia de las reglas del juego implica, a lo menos en teoría, que no es necesario para los actores apelar a recursos extraconstitucionales o inconstitucionales.

Bajo condiciones parlamentarias, hay un solo principio de legitimidad en operación: la soberanía del parlamento, derivada de la elección popular de sus miembros. El retiro de confianza a la coalición gobernante es la expresión incontrovertible de ese principio, plasmado en una regla clara y unívoca de procedimiento. Bajo nociones presidenciales, como lo ha subrayado Linz (Linz, 1987), ese principio coexiste de manera nada fácil con un principio de legitimidad plebiscitaria del que goza la institución presidencial, y la articulación de ambos principios normalmente no se traduce en una regla de procedimiento dotada de legitimidad, incuestionable y con un sentido unívoco, que proporcione una salida estrictamente constitucional a un conflicto como él que aquí interesa.

Sin embargo, hay dos órdenes de consideraciones que conviene tener en cuenta, y que si bien no debilitan la fuerza del argumento de la válvula de escape, por lo menos la califican.

Primero, hay que advertir que en general no hay diseños institucionales que cancelen con certeza la posibilidad de colapsos democráticos. Las reglas del juego parlamentario atenúan notablemente la probabilidad de que un conflicto sociopolítico intenso y polarizado desemboque en una salida inconstitucional cuando ese conflicto ha terminado por enfrentar a una coalición gobernante minoritaria y a una coalición opositora mayoritaria. Pero hay que tomar en cuenta otras posibilidades. Por ejemplo, puede producirse una situación de empate catastrófico caracterizada por una distribución tan equilibrada de escaños parlamentarios que tanto la naturaleza muy marginal de la ventaja de la mayoría como el contexto electoral que generó esa ventaja simplemente deslegitimen la operación de la regla de pérdida de confianza. O bien, puede ser que se difunda la percepción de que están en juego intereses que afectan la existencia social misma de grupos sociales de modo que el cálculo estratégico de determinadas fuerzas les indique que es racional echar mano a recursos de poder extraconstitucionales. Ciertamente, las reglas del juego parlamentario contienen una válvula de seguridad que afecta negativamente la probabilidad de un quiebre institucional, pero los incentivos para apelar a recursos extraconstitucionales no dependen sólo de la naturaleza de las reglas del juego. También dependen de los contenidos del juego, de los payoffs que las distintas fuerzas asocian con los posibles desenlaces. Con ello no se quiere decir que no valga la pena tener una válvula de seguridad dentro del diseño institucional, semejante a la que existe bajo condiciones parlamentarias. Simplemente, se quiere destacar que el hecho de tener esa válvula no debería hacer olvidar la existencia de otros riesgos que hay que enfrentar mediante otros recursos.

Segundo, el argumento de la válvula de seguridad afirma que bajo condiciones parlamentarias esa válvula existe, pero no prueba que ella exista únicamente bajo condiciones parlamentarias. De hecho, el actual sistema francés, definido por un conjunto de reglas del juego que permiten que el régimen opere en términos de fases parlamentarias y presidenciales sucesivas, se aparta en una medida importante de un modelo parlamentario clásico y no obstante contiene un mecanismo de seguridad para el evento de un presidente que se encuentre en minoría en la asamblea. La conclusión a extraer es que se pueden imaginar diseños institucionales que contengan válvulas de

seguridad como las requeridas, sin que ello implique una opción rotunda por un régimen parlamentario. Obviamente, el problema es qué sucede con estos tipos híbridos de reglas del juego en cuanto a incentivos para la formación, mantención y sobredimensionamiento de coaliciones gobernantes mayoritarias cuando el sistema de partidos posee características como las del chileno.

### **3. LA FORMACION DE COALICIONES GOBERNANTES MAYORITARIAS BAJO CONDICIONES PRESIDENCIALES Y BAJO CONDICIONES PARLAMENTARIAS**

Como se señaló al comienzo, si en Chile la existencia de gobiernos coalicionales mayoritarios aparece como una cuestión altamente problemática, ello se debe a las peculiares características del sistema de partidos: un sistema multipartidista, que en el límite puede simplificarse en términos de una configuración de tres o cuatro bloques latentes. Si a partir del proceso de transición el sistema llegará a desarrollarse como un sistema de dos bloques relativamente coherentes o como un sistema de partido predominante en el sentido que Sartori da a esta noción (Sartori, 1976), la pregunta por los incentivos para la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias perdería esa relevancia y urgencia que tiene hoy. Pero tanto los rasgos con que renacen los partidos durante los últimos cinco o seis años, como el alineamiento electoral que hacen evidente las investigaciones de opinión pública, permiten prever que esos desarrollos alternativos son muy poco probables. Por consiguiente, la pregunta en cuestión merece la mayor atención.

Sin duda, desde el punto de vista de la obtención de un grado crítico mínimo de gobernabilidad como requisito de una consolidación democrática, la mantención de coaliciones gobernantes mayoritarias es algo tan importante como el hecho de que esas coaliciones efectivamente se formen.

Si en el presente análisis se ha optado por un tratamiento por separado de ambas cuestiones, ello no se explica sólo por una razón de conveniencia en la exposición. Se trata de fenómenos regidos por distintas lógicas. Los intereses que confluyen en la formación de una coalición de partidos no son los mismos que determinan su mantención o ruptura (Wright y Golberg, 1985). Se trata de dos clases diversas de juegos, y ésto hace necesario ocuparse de ellos sucesivamente.

Si uno o más de los partidos que compiten entre sí en la arena electoral democrática inician un proceso de formación de una coalición, ello es porque tienen la expectativa de que la culminación exitosa de ese proceso les permitirá conseguir ciertos objetivos que no pueden lograr por sí solos. La formación de una coalición descansa en la expectativa compartida de que la coordinación y explotación conjuntas de los recursos aportados por cada miembro es una condición para la producción de ciertos efectos que previsiblemente significan, para cada socio, gozar de determinadas oportunidades o beneficios futuros, o evitar ciertos costos potenciales.

La variable crucial en la formación de coaliciones es el grado de dependencia de cada uno de los partidos respecto de recursos controlados por otros partidos. Esa dependencia implica dos cosas.

Primero, cada partido tiene que controlar una cuota de recursos en términos tales que puede decidir con autonomía entre aportarlos a una coalición o sustraerlos a un esfuerzo de coordinación y explotación conjunto. Si la percepción dominante es que los recursos requeridos para el logro de ciertos objetivos son recursos libres o fácilmente apropiables, de manera tal que la voluntad de quienes reclaman un control sobre ellos es irrelevante, entonces no hay incentivos para formar coaliciones. Segundo, algunos partidos tienen que definir sus objetivos de modo tal que lleguen a considerar necesarios los recursos controlados por otros. En un mundo donde las preferencias que

los partidos tienen los lleva a verse a sí mismos como autosuficientes, tampoco hay incentivos para formar coaliciones. Puesto de otra manera, la presencia de un grado importante de dependencia supone que hay partidos que están en una situación que los convierte en demandantes de recursos controlados por otros y partidos en una situación de poder ser oferentes de esos recursos, o bien que hay partidos cuya situación los lleva a ser oferentes y demandantes a la vez.

Ciertamente, el grado de dependencia entre partidos es también una variable crucial en la determinación de la modalidad de distribución de beneficios y costos al interior de una coalición, porque en el proceso de formación de la coalición el poder de negociación relativo de cada partido viene dado por su mayor o menor dependencia respecto de los otros miembros potenciales (Levi, 1988). Una coalición se forma para explotar unos recursos en provecho del conjunto de sus miembros, pero en la medida en que ese provecho es divisible cada partido procurará maximizar su cuota en los beneficios y minimizar su participación en los costos. En el proceso para lograr un acuerdo sobre la distribución de beneficios y costos, la herramienta principal de negociación es la amenaza de sustraer los propios recursos, haciendo abortar la coalición. Cuanto más dependiente es un partido respecto de sus potenciales socios, más vulnerable es a esas amenazas y por consiguiente más concesiones se ve forzado a hacer. Inversamente, cuanto menos dependiente es, mejor es su poder de negociación relativo. Sin embargo, en términos de incentivos para la formación de coaliciones, esta dimensión de distribución interna de beneficios y costos es poco relevante. Hay incentivos para la formación de coaliciones cuando algunos partidos son dependientes entre sí por sobre un umbral crítico, con independencia de cómo ello afecta sus poderes de negociación relativa. En cambio, la cuestión de la distribución interna de beneficios y costos, y en consecuencia igualmente el problema del poder de negociación relativo de cada cual, adquieren máxima importancia cuando se trata de la mantención de coaliciones ya formadas. Esta diferencia, entre otras, es la que exige un tratamiento separado de ambos órdenes de fenómenos.

El análisis que aquí se presenta no obedece a un interés por la formación de coaliciones en general. La atención recae en una clase particular de coaliciones: coaliciones gobernantes mayoritarias. La definición de la primera característica -que se trate de una coalición gobernante- no depara mayores dificultades. Bajo condiciones parlamentarias, debe tratarse de una coalición capaz de elegir al jefe del Ejecutivo y su gabinete. Bajo condiciones presidenciales, es una coalición capaz de elegir al presidente. Tampoco hay dificultades para definir el carácter mayoritario de la coalición bajo condiciones parlamentarias. Se está hablando de partidos que controlan más de la mitad de los escaños. El problema surge si el régimen es presidencial, porque las complejas variedades del juego presidencial ofrecen a la consideración posibilidades diversas. Teniendo en cuenta las peculiaridades políticas chilenas que hicieron y probablemente harán problemático al presidencialismo, en lo que sigue se entenderá que bajo condiciones presidenciales una coalición es mayoritaria si es capaz de elegir al presidente a lo menos por una mayoría absoluta del voto popular y si a la vez controla a lo menos una mayoría absoluta de asientos en el congreso.

No obstante tratarse de una clase particular de coaliciones, los incentivos para la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias se sujetan al principio general ya expuesto. Hay incentivos en la medida en que en el seno del sistema de partidos hay demanda de recursos y oferta de recursos. Pero el tamaño exigido para estas coaliciones requiere que los grados de dependencia existentes entre determinados grupos de partidos sobrepasen ciertos umbrales críticos, de modo tal que la consecución de sus objetivos haga necesario para ciertos partidos iniciar y procurar terminar con éxito la construcción de una coalición que sea mayoritaria en alguno de los dos sentidos indicados. De esta manera, la pregunta acerca de cómo los dos tipos de reglas del juego -parlamentarias y presidenciales- afectan los incentivos para la formación de estas coaliciones equivale a preguntar qué sucede con la dependencia entre distintos grupos de partidos bajo una y otra clase de reglas. Las reglas favorecerán esos incentivos si crean dependencias o refuerzan dependencias ya existentes por sobre esos umbrales críticos, y los desfavorecerán si debilitan dependencias llevándolas por debajo de esos umbrales críticos.

Sea bajo condiciones presidenciales, sea bajo condiciones parlamentarias, las dependencias entre partidos que afectan la formación de coaliciones gubernamentales están determinadas por la disposición que esos partidos tienen sobre dos clases de recursos. Primero, recursos electorales, esto es, el número de votos que cada partido controla y que supuestamente puede movilizar en direcciones predeterminadas por el propio partido. Hay dependencias cuando unos partidos están en la necesidad de demandar apoyos electorales y otros en la situación de poder ofrecerlos. Segundo, asientos o escaños en el congreso o parlamento controlados por cada partido. Al igual que en el caso de los recursos electorales, existen dependencias si hay partidos que están en la posición de tener que demandar apoyos parlamentarios y ello encuentra como contrapartida fuerzas que pueden ofrecerlos.

Parece razonable admitir que en un sistema pluripartidista como el chileno siempre existirán una demanda y una oferta potenciales de apoyos electorales. Adicionalmente, suponiendo que el sistema electoral se caracteriza por un grado razonable de proporcionalidad, también existirán una oferta y una demanda potenciales de apoyos parlamentarios. La incógnita reside en si esa oferta y esa demanda se harán efectivas en negociaciones que buscan rematar en la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno, o si predominará en los partidos una estrategia no cooperativa que en el mejor de los casos se orientará hacia la conquista del gobierno mediante la conformación de coaliciones minoritarias. La pregunta que interesa aquí es si el tipo de régimen y las reglas del juego consiguientes son neutrales respecto de estas posibilidades, o si inversamente la probabilidad de la primera alternativa es diferente según la clase de régimen de que se trata.

El régimen parlamentario conduce a un juego político simple, caracterizado por una conexión directa e inmediata entre las fuerzas electorales relativas de cada partido, sus poderes relativos en el parlamento y la oportunidad de ser gobierno. Primero, hay una sola contienda o competición electoral entre los partidos y su desenlace determina cómo se distribuyen entre ellos los escaños parlamentarios. Segundo, la posesión de esos escaños es tanto un recurso político cierto o seguro, distinto de una expectativa, como el recurso decisivo en las negociaciones para la designación del jefe de gobierno y su gabinete, de modo tal que prácticamente lo que existe es una sola clase de recursos: escaños parlamentarios. Tercero, independientemente de la importancia relativa de la

actividad legislativa en las tareas de gobierno y del poder de negociación relativo de parlamento y ejecutivo en el proceso legislativo, hay entre ambos una profunda simetría derivada de la dependencia en última instancia del ejecutivo respecto del parlamento, plasmada en la institución del voto de censura. Esta simetría confiere un valor permanente a la posesión de escaños en cuanto recurso de poder.

Ciertamente, en estas condiciones no hay una relación directa entre recursos electorales considerados en sí mismos y los incentivos para conformar coaliciones mayoritarias. Si las características del sistema de partidos generan una oferta y una demanda potenciales de apoyos electorales, que esa oferta y esa demanda se hagan efectivas no depende de las normas que regulan la conquista del ejecutivo, sino de la naturaleza del sistema electoral. Con un sistema razonablemente proporcional, la verdad es que no hay incentivos para la formación de coaliciones durante la fase electoral del proceso, y menos aún para formar coaliciones potencialmente mayoritarias. Cualquier partido que tenga la expectativa de obtener una votación de alguna importancia preferirá medir sus fuerzas contra el resto. La excepción la constituyen aquellas fuerzas claramente marginales, para las que puede ser deseable disimular su debilidad mediante pactos con fuerzas importantes, o crearse mediante esos pactos oportunidades de ganar escaños de las que carecerían por sí solas. Por consiguiente, se puede prever que bajo estas reglas la actividad coalicional será menor o secundaria durante la fase electoral del juego político, salvo que el sistema electoral contenga fuertes incentivos que operen en una dirección contraria.

Sin embargo, ello es quizás ventajoso en términos de la riqueza ulterior de las oportunidades coalicionales que se les abren a los partidos en la fase post electoral de formación de gobierno. En efecto, al tener lugar después de la elección, las negociaciones interpartidistas para formar gobierno probablemente son mucho menos visibles y están menos sujetas al escrutinio público, sin que por otra parte puedan afectar ya la suerte electoral de quienes negocian. Así, ello confiere a los partidos grados de libertad de lo que podrían carecer durante la contienda electoral en razón de necesidades de posicionamiento (Linz, 1987).

Bajo reglas parlamentarias del juego, lo importante es que los recursos electorales, que previamente a la elección son sólo expectativas más o menos fundadas, con posterioridad a ella se transforman en recursos ciertos -es decir, en escaños-, decisivos en la formación de gobierno y de los que efectivamente se puede decir que están bajo el control de cada partido. Un partido cualquiera puede, a voluntad, aportarlos a una fórmula coalicional o sustraerlos a ella. Si hay multipartidismo, de modo que un partido cualquiera sólo controla una pluralidad de bancas, y si el objetivo que predomina en los partidos es ser parte del gobierno, entonces hay partidos que se encuentran en la situación de ser a la vez oferentes y demandantes de apoyos parlamentarios. En otras palabras, la notable simplicidad que posee el juego político bajo condiciones parlamentarias, expresada en la existencia de conexiones directas entre la fuerza electoral que los partidos controlan, las cuotas de poder que obtienen en el parlamento y sus oportunidades de integrar un gobierno, crea dependencias claras entre grupos de partidos, incentivando el desarrollo de procesos de formación de coaliciones. Adicionalmente, como la mantención en el gobierno de una coalición supone al menos la confianza de una mayoría parlamentaria, toda potencial coalición que esté por debajo de esa mayoría es vulnerable a la conformación de una mayoría hostil, y ello implica

un incentivo para formar coaliciones cuyo tamaño neutralice ese riesgo o amenaza. Esto es, hay un incentivo para la formación de coaliciones que sean por lo menos mínimamente ganadoras según una regla de mayoría.

Bajo condiciones presidenciales, el juego político es mucho más complejo. Primero, existen dos contiendas electorales como mínimo -la elección presidencial y una o más elecciones para el congreso-, que por regla general no son simultáneas. Segundo, salvo una hipótesis que se discutirá más adelante, el control de escaños en el congreso no es un recurso que los partidos puedan emplear directamente en la lucha por oportunidades de formar gobierno. Según se verá, estas características del régimen presidencial debilitan las potenciales dependencias entre partidos, desincentivando la formación de coaliciones mayoritarias.

Para fines analíticas, conviene examinar el problema de las potenciales dependencias entre partidos distinguiendo entre recursos electorales y el control de escaños parlamentarios.

Si la conquista de la presidencia está sujeta a una regla de obtención de una primera mayoría electoral relativa, como acontecía con la constitución chilena de 1925, que no contemplaba una segunda vuelta presidencial, es claro que las reglas del juego además de hacer legítima la posibilidad de una presidencia calificable de minoritaria por referencia a una regla de mayoría absoluta, no generan por sí mismas incentivos para formar coaliciones mayoritarias. Tanto que se formen o no coaliciones electorales, como el tamaño de las coaliciones que lleguen a formarse, son fenómenos que dependen de la operación de variables exógenas al sistema de reglas. Dadas ciertas expectativas sobre cómo se distribuirá el voto popular, el cálculo estratégico puede hacer racional para ciertos partidos buscar conformar coaliciones que efectivamente muestren ser electoralmente mayoritarias. Es cambio, a partir de expectativas diferentes, puede predominar una racionalidad que impulse a unos a enfrentar solitarios la lucha por la presidencia y a otros a buscar formar coaliciones de las que se espera que sean ganadoras con un tamaño sensiblemente por debajo de una mayoría electoral absoluta. En definitiva, lo que acontezca dependerá de las expectativas que se sustenten sobre cuál será el tamaño mínimo requerido para un triunfo electoral, y al no existir un criterio preciso fijado a priori por las reglas del juego acerca de cuál es ese tamaño, esas expectativas y las dependencias que ellas producen están determinadas por los elementos y datos de la situación. Las reglas del juego mismas se limitan a generar una incertidumbre básica, sin imponer restricciones al cálculo estratégico de los partidos.

En el sistema de segunda vuelta presidencial, imperante hoy en Chile, la primera fase del proceso electoral -la primera vuelta presidencial- no difiere sustancialmente del escenario recién examinado en cuanto a incentivos para la formación de coaliciones mayoritarias. Inversamente, parece plausible admitir que, normalmente, es seductor para la mayoría de los partidos probar suerte por sí solos o a lo más integrando coaliciones de tamaño restringido, especialmente si hay la percepción de que existe una chance razonable de pasar a la segunda vuelta. Aún si se percibe que esa chance es muy dudosa, puede existir un interés en llevar candidato propio si hay la expectativa de obtener una votación lo suficientemente importante como para aumentar la propia capacidad de negociación en un posible juego coalicional durante la segunda vuelta. No hay entonces dependencias relevantes entre los partidos en esta etapa. Extraordinariamente, ciertas circunstancias

pueden constituir estímulos fuertes a formar coaliciones mayoritarias, con el objetivo de zanjar la contienda en la primera vuelta, como ha ocurrido entre nosotros en la elección de 1989. Pero esos no son efectos propios de las reglas del juego, de ocurrencia normal en un régimen presidencial.

En cambio, durante la segunda fase del sistema de segunda vuelta presidencial existen en principio dependencias entre los partidos. Ambos contendores necesitan los votos obtenidos por los perdedores de la primera vuelta, y estas fuerzas perdedoras están en condiciones de aportar esos apoyos electorales. En principio, hay tanto demandantes de recursos electorales como oferentes de esos recursos, y estas dependencias unidas al hecho de que los candidatos son sólo dos tendrían que incentivar la búsqueda de coaliciones cuyo tamaño hiciera esperar una votación mayoritaria.

No obstante, que esas dependencias se hagan efectivas, conduciendo a un proceso exitoso de formación de coaliciones, depende de la percepción que predomine tanto sobre el grado de control que los perdedores tienen sobre los electorados que votaron por ellos en la primera vuelta, en términos de canalizar esa votación hacia uno u otro de los dos contendores mediante decisiones públicas de apoyo y actividades de campaña, como acerca de la libertad efectiva de la que gozan los perdedores para decidir a cuál candidato apoyar.

Suponiendo que los partidos son capaces de imponer un grado de disciplina importante a sus parlamentarios, es claro que la posesión de escaños parlamentarios constituye un recurso seguro y cierto, que las fuerzas políticas pueden aportar a sustraer a voluntad en un proceso de formación de coaliciones. No sucede lo mismo con los recursos electorales. Sólo constituirían un recurso equivalente a la posesión de escaños si el electorado de cada partido fuese un electorado enteramente cautivo, cuyo comportamiento estuviese totalmente determinado por las decisiones públicas y actividades de campaña del partido, y con certeza ello no es el caso respecto de los electorados masivos contemporáneos. En general, en cualquiera campaña electoral reina una incertidumbre importante acerca de la naturaleza de los efectos de las decisiones y posicionamientos de los partidos sobre el comportamiento electoral masivo. En términos técnicos, el escenario de una segunda vuelta presidencial es un juego de información incompleta (Harsanyi, 1977) puesto, que hay ignorancia sobre un parámetro básico de la situación -el impacto de las campañas sobre las decisiones electorales- y esa incertidumbre sólo se puede suplir por juicios probabilísticos eminentemente subjetivos. Ello significa que los recursos electorales, en cuanto recursos de negociación para formar coaliciones, equivalen simplemente a expectativas y ello debilita considerablemente las dependencias entre partidos. Adicionalmente, esas dependencias se debilitan aún más porque la autonomía de los electorados masivos abre la posibilidad, para ambos contendores de la segunda vuelta, de procurar conquistar los electores que prefirieron a los perdedores de la primera vuelta mediante estrategias electorales ancladas en sus propios posicionamientos, prescindiendo de entendimientos con los perdedores.

En suma, si bien en principio la segunda vuelta genera condiciones que favorecerían la formación de coaliciones electoralmente mayoritarias, que esas condiciones efectivamente operen depende de que lleguen a predominar expectativas de un cierto tipo muy especial, que confieran a la votación de los perdedores de la primera vuelta el carácter de auténticos recursos de negociación.

Nuevamente, no son las reglas del juego las que determinan que ello suceda, sino elementos contingentes que van a variar de una elección a otra.

Un segundo punto que hay que destacar es que las dependencias existentes en un escenario de segunda vuelta presidencial dependen también de las percepciones que predominen sobre la libertad efectiva de los perdedores para elegir entre los dos contendores. Si esa libertad no existe, y se puede prever desde el inicio que una de las alternativas está vedada por la fuerza de las cosas, el perdedor de la primera vuelta que se encuentra en esa situación no es en realidad un oferente de recursos capaz de negociar su inclusión en una coalición. Simplemente, es alguien que adhiere a un candidato.

Dadas las características del sistema chileno de partidos, es improbable un escenario de segunda vuelta en el cual, independientemente del grado de control sobre segmentos del electorado que se atribuya a los perdedores de la primera vuelta, esté difundida la percepción de que éstos tienen libertad efectiva para elegir. En el esquema de tres bloques -izquierda, centro y derecha-, el apoyo de la izquierda al centro y de la derecha al centro vienen impuestos necesariamente por la naturaleza misma del sistema y de los partidos que lo componen. Tanto una amenaza de la izquierda de apoyar a un candidato de derecha, como una amenaza de la derecha de apoyar a un candidato de izquierda, carecerían de credibilidad. La incógnita reside en los posibles comportamientos de un partido como la Democracia Cristiana si enfrentara un escenario donde ha sido perdedora en la primera vuelta. Quizás esa situación proporcionaría un caso donde las dependencias entre partidos se hacen efectivas, desembocando en un proceso exitoso de formación de coaliciones. Pero una vez más la operación efectiva del incentivo potencial generado por las reglas del juego estaría sujeta a la ocurrencia de una contingencia que, por lo menos en el futuro previsible, es poco probable.

En un régimen presidencial, la posesión de escaños parlamentarios no es un medio directamente utilizable para el fin de ganar una elección presidencial. Pueden proporcionar ventajas en la campaña presidencial, pero no afectan directamente la capacidad de los partidos de hacer elegir al presidente. En principio, para elegir presidente, ningún partido requiere contar con los escaños de que disponen otros partidos. Por consiguiente, en términos de este recurso específico, las reglas del juego no crean dependencias entre los partidos.

La excepción a este principio general se encuentra en aquellos sistemas de una sola vuelta presidencial, donde la prerrogativa de elegir al presidente queda entregada a una mayoría parlamentaria, la que puede escoger entre las dos primeras mayorías relativas surgidas de la elección popular, o entre las tres primeras mayorías arrojadas por esa elección. Es el caso de la constitución chilena de 1925, que permitía al parlamento escoger entre las dos primeras mayorías relativas, o de la actual constitución boliviana, que otorga al parlamento la prerrogativa de elegir entre las tres primeras mayorías relativas. En teoría, al no haber un candidato con mayoría electoral absoluta, los perdedores de la elección presidencial serían oferentes de apoyos parlamentarios y los ganadores demandantes de esos apoyos, existiendo así un incentivo para formar coaliciones mayoritarias en el congreso capaces de elegir al presidente.

De acuerdo a la definición de coalición gobernante mayoritaria adoptada anteriormente, la clase de coaliciones recién aludidas no cumplirían con el requisito de ser encabezadas por un presidente elegido por una mayoría absoluta del voto popular. En términos puramente formales, no se estaría en presencia de un régimen presidencial que implique un incentivo para la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias. Sin embargo, suponiendo que se vean méritos importantes en una regla semejante, lo que hay que destacar es que es muy probable que, salvo circunstancias especiales, prácticamente ella no opere. Es difícil para una mayoría en el congreso derrotar a quien ha obtenido una primera mayoría relativa del voto popular, particularmente si se ha distanciado significativamente de la segunda mayoría, sin arriesgarse a colocar en el centro de la lucha política cuestiones fundamentales de legitimidad con potenciales efectos severamente disruptivos. Los dos principios de legitimidad que coexisten en un régimen presidencial -la legitimidad plebiscitaria del presidente y la soberanía del congreso- entran en ese caso directamente en colisión, y lo más probable es que ese riesgo actúe como un fuerte desincentivo para la conformación de una coalición gobernante mayoritaria, hostil a la primera mayoría relativa. En Chile, durante todo el período de vigencia de la constitución de 1925, nunca se conformó una coalición semejante. Si el resultado de la elección presidencial es sumamente estrecho y defectos o vicios del procedimiento electoral lo hacen sospechoso o dudoso, como aconteció en Bolivia con la elección presidencial última, es posible que la existencia de esa regla incentive un juego coalicional que no implique efectos políticos globales disruptivos y que contrariamente contribuya a superar una crisis. Pero obviamente se trata de circunstancias lo suficientemente excepcionales como para no constituir un argumento en favor de la adopción de esa regla como fórmula institucional adecuada para enfrentar el problema de cómo incentivar la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias, aparte de que su existencia abre la posibilidad bien real de gobiernos minoritarios, tanto electoralmente como en el congreso.

Si bien en un sistema de segunda vuelta presidencial ninguno de los dos candidatos requiere de escaños parlamentarios para ganar la presidencia, no es menos cierto que en principio un potencial presidente y su partido necesitarán mayorías parlamentarias para gobernar en el evento de triunfar. Si un potencial presidente y su partido controlan sólo una pluralidad de asientos en el congreso, hay un incentivo para que lideren un proceso coalicional orientado por el objetivo de consolidar una coalición con buenas chances de ser mayoritaria tanto en la elección presidencial como en el congreso. A la vez, habrá fuerzas perdedoras en la primera vuelta, interesadas en ser parte de un futuro gobierno, que estarán en condiciones de aportar apoyo parlamentario. De este modo, la existencia de tres o más partidos parlamentarios, sin que ninguno de ellos controle una mayoría absoluta de asientos, parece generar dependencias que incentivan la formación de coaliciones gobernantes mayoritarias en escenarios de segunda vuelta presidencial.

No obstante, la intensidad con que opere este incentivo recién identificado va a depender del juego de dos variables: la forma en que están reguladas las relaciones entre el presidente y el congreso, y el tipo de sincronización existente entre elecciones presidenciales y parlamentarias.

El poder relativo del ejecutivo frente al parlamento es una variables diferente e independiente de la naturaleza del régimen político (Sartori, 1989). Es posible concebir un régimen presidencial donde el presidente es débil frente al congreso, y regímenes parlamentarios donde el jefe del ejecutivo es

fuerte frente al parlamento. En las condiciones socioeconómicas contemporáneas, particularmente en países como Chile, la existencia de ejecutivos fuertes parece ser una condición necesaria, aunque quizás no suficiente, para la obtención de grados de gobernabilidad por sobre ciertos umbrales críticos y de niveles de desempeño gubernamental relativamente satisfactorios. En términos del problema que aquí ocupa, la intensidad del incentivo para conformar coaliciones gobernantes mayoritarias en un escenario de segunda vuelta presidencial es tanto mayor cuanto más débil sea la posición del presidente frente al congreso. Pero una regulación semejante de las relaciones entre presidente y congreso es hoy en día indeseable, en razón de los riesgos graves que encierra para las posibilidades globales de desarrollo del país. La tendencia general es a fortalecer al ejecutivo, de modo de favorecer sus capacidades de gobierno y desempeño, y ello implica atenuar el incentivo que, en un escenario de segunda vuelta presidencial, generan las dependencias producidas por un pluripartidismo en el congreso. La ventaja del régimen parlamentario frente al presidencial reside justamente en que, bajo condiciones parlamentarias, se puede contar con un ejecutivo fuerte sin renunciar a ese incentivo. En cambio, bajo condiciones presidenciales un ejecutivo fuerte atenúa la operación de ese incentivo.

Por otra parte, es difícil que bajo condiciones presidenciales las múltiples elecciones que tienen lugar sean relativamente simultáneas. La no simultaneidad es la regla general y parece tanto poco probable como poco deseable tener simultaneidad en un régimen presidencial donde el mandato presidencial es relativamente largo y el congreso es bicameral<sup>1</sup>. Esa no simultaneidad implica que un potencial partido presidencial va a enfrentar elecciones, en un horizonte temporal relativamente próximo, en las que se renovará totalmente o parcialmente el congreso según fórmulas complejas y variables. Claramente, ello puede constituir una oportunidad para suplir una mayoría que hoy falta en el congreso, mediante un triunfo electoral en el plazo de unos pocos años. Suponiendo que la tasa de descuento que los partidos aplican a posibles beneficios futuros no es demasiado alta, hay varios factores que pueden hacer seductora una estrategia de conquista de una mayoría congresal en una elección posterior, a partir de una presidencia que es minoritaria en el parlamento. Ello implica que quienes tendrían que asumir el rol de líderes en la construcción de una coalición gubernamental mayoritaria tiene incentivos para no hacerlo.

Primero, siempre es tentador evitar pagar el precio que significa una coalición de gobierno, disfrutando en soledad del botín estatal sin tener que compartirlo con unos socios en una coalición. Si hay la expectativa de conquistar el congreso en un plazo razonable, esa tentación aumenta. Segundo, si ese plazo es relativamente breve, hay tanto la expectativa de que la elección ocurra todavía dentro de ese período de luna de miel en que el presidente y su partido gozan aún de una alta popularidad, como también la expectativa de que el resultado electoral en la segunda vuelta- necesariamente, al menos una mayoría absoluta- aún persista en la memoria de los electores, beneficiando a los candidatos del partido presidencial. Tercero, salvo que las cosas vayan mal sistemáticamente, es bien sabido que ser gobierno puede proporcionar ventajas en una campaña electoral, incluyendo la manipulación oportuna de políticas económicas y sociales.

---

<sup>1</sup> Adicionalmente, si no hay una figura que sustituya a un presidente que se incapacita o se inhabilita durante el tiempo que resta del mandato presidencial, contingencias propias de la vida como la muerte despojarán de simultaneidad a un calendario electoral que inicialmente preveía esa simultaneidad.

De esta manera, si bien en un escenario de segunda vuelta presidencial el control de escaños parlamentarios crea dependencias que podrían estimular la conformación de coaliciones que aspiren a ser mayoritarias tanto en el electorado como en el congreso, es también probable que en ese escenario concurren contingencias diversas, algunas favorecidas por las propias peculiaridades de un régimen presidencial, que debiliten considerablemente ese incentivo, llegando quizás hasta anularlo.

Sería erróneo concluir, a partir de los argumentos expuestos, que en un contexto de multipartidismo como el chileno, bajo condiciones parlamentarias siempre surgirán gobiernos de coaliciones mayoritarias, y que bajo condiciones presidenciales todo gobierno está condenado a ser minoritario en el congreso. Las reglas del juego parlamentarias no garantizan la existencia de gobiernos mayoritarios, pero en razón de su gran simplicidad y de la relación directa que establecen entre la posesión de escaños y la formación del gobierno, por lo menos contienen un incentivo que aumenta la probabilidad de gobiernos de ese tipo. Inversamente, la gran complejidad del juego político bajo condiciones presidenciales no favorece esos gobiernos. Que lleguen a existir depende de que concurren simultáneamente múltiples contingencias, es decir un evento que ocurrirá con una baja probabilidad.

#### **4. LA MANTENCION DE COALICIONES GOBERNANTES MAYORITARIAS BAJO CONDICIONES PRESIDENCIALES Y BAJO CONDICIONES PARLAMENTARIAS.**

La mantención de coaliciones gobernantes mayoritarias es un ingrediente tan esencial de las condiciones de gobernabilidad como él que esas coaliciones se formen. Poco se ganaría si una coalición de gobierno mayoritaria se rompiera a los pocos meses de haber nacido.

La variable crucial en la mantención de una coalición gobernante es el comportamiento de los partidos distintos del partido al que pertenece el presidente o el jefe del gobierno. En todo momento, esos partidos son desertores potenciales, es decir, son libres para decidir si continúan o no en la coalición. Esa opción de desertar y constituirse en oposición es una amenaza siempre latente y constituye el principal recurso de poder de los desertores potenciales para obtener ventajas e influir en la marcha del gobierno.

En principio, los desertores potenciales permanecerán en la coalición mientras la utilidad esperada asociada a la permanencia supere a la utilidad esperada asociada a la deserción y ulterior conversión en oposición.

La permanencia implica beneficios, tales como el acceso a ministerios y cargos de gobierno, oportunidades de ejercer patronazgo en la provisión de empleos públicos, oportunidades de influir en decisiones legislativas y de gobierno, prestigio o satisfacción de anhelos de poder, para mencionar sólo beneficios usualmente no considerados ilícitos. Pero también puede implicar costos serios, de los cuales el más relevante es una disminución de las propias chances electorales futuras derivadas de la responsabilidad que el electorado pueda llegar a atribuir a los partidos involucrados en una gestión gubernamental que ha devenido impopular.

La estimación que los desertores potenciales hacen de ese posible costo es decisiva. La decisión de abandonar o no la coalición depende, en una medida importante, en un momento determinado, de las expectativas que ellos tengan sobre qué produce más réditos electorales a futuro: permanecer en la coalición y ser gobierno, o abandonarla y ser oposición.

Si las cosas van bien, si el desempeño gubernamental es por lo menos razonable y si ese desempeño se traduce en popularidad, hay un claro incentivo para permanecer en la coalición bajo el supuesto que esa popularidad aumenta las propias chances electorales futuras. Inversamente, si las cosas van mal y ello se traduce en impopularidad hay un incentivo para transformarse en oposición para explotar políticamente el descontento en favor de las propias chances electorales futuras.

Cuando el contexto socioeconómico es difícil, característica endémica en países como Chile, de modo tal que la gestión gubernamental casi fatalmente deviene impopular en un plazo más o menos corto, el incentivo para abandonar la coalición es muy fuerte. Supuesto que el problema de la formación de un gobierno mayoritario está resuelto, ese es el fantasma que ronda todos los análisis sobre las cuestiones de gobernabilidad en Chile.

Aún en un contexto socioeconómico benévolo, donde las circunstancias favorecen un desempeño gubernamental a lo menos razonable, pueden existir otros incentivos para desertar.

Por una parte, está el riesgo de ser satelizado por el liderazgo de la coalición. Un partido puede percibir que su contribución a la gestión gubernamental carece de suficiente visibilidad, al extremo que su imagen en el electorado es la de una fuerza crecientemente menor o marginal, que está siendo devorada por los otros miembros. Ello puede llevarlo a decidir que le conviene una estrategia de oposición que le devuelva relevancia.

Por otra parte, en un país como Chile donde el posicionamiento de los partidos está anclado en la expresión de una identidad ideológica y cultural, y donde la mayoría de ellos perciben sus chances electorales vinculadas a la preservación y al reforzamiento de esa identidad, algún miembro de la coalición puede concluir que su permanencia en ella conlleva un riesgo alto de dilución de esa identidad y que ello afecta negativamente sus chances electorales futuras. Una estrategia de oposición puede entonces llegar a considerarse como un medio idóneo para evitar esos riesgos.

Bajo condiciones presidenciales, estos incentivos para desertar operan con plena libertad, sin encontrar obstáculos que los neutralicen. Puestas las cosas esquemáticamente, puede decirse que las reglas del juego presidencial dejan inerte al liderazgo de la coalición, sin proporcionarle una estrategia adecuada para intentar modificar el cálculo de utilidades de los desertores potenciales, reorientándolo hacia una decisión de permanecer en la coalición. Adicionalmente, esas reglas del juego proporcionan a los desertores tanto el tiempo institucional como el espacio institucional requeridos para un despliegue óptimo de las estrategias de deserción y oposición.

El aspecto crucial de las reglas del juego que explica esos efectos es la rigidez del cronograma electoral. En el modelo presidencial, tanto el presidente como los parlamentarios poseen mandatos por un plazo fijo. Ello tiene dos implicaciones claves para el cálculo estratégico de los desertores. Primero, una vez abandonada la coalición los desertores conservan sus escaños y por consiguiente tanto recursos institucionales de poder como una arena institucional que les facilita desplegar una estrategia de oposición por todo el tiempo que resta hasta la próxima elección. Segundo, el presidente y su partido están forzados a continuar en el gobierno durante el resto del mandato presidencial, constituyendo un perfecto blanco inmóvil para la estrategia opositora, tal como esos gatos de los parques de diversiones que hay que derribar a pelotazos.

Ciertamente, una vez rota la coalición el presidente y los partidos de gobierno pueden contratacar mediante estrategias negativas. Por ejemplo, acusando a los desertores de irresponsables, de obstruccionistas, o culpándolos por los desastres sobrevinientes. Pero lo que hay que destacar es que están particularmente huérfanos de recursos para impedir que la coalición se rompa. La única amenaza que pueden esgrimir es el empleo de estrategias negativas en el evento de una ruptura, pero a lo más ello puede llegar a plasmarse en un cálculo de incertidumbres -ni siquiera de riesgos, en sentido técnico-, que se puede suponer que por lo general no tendrá mucha fuerza. El único otro recurso disponible para evitar la ruptura consiste en aumentar los beneficios asociados a la permanencia -concesión de nuevos ministerios, de mayores cuotas de poder, etc.-, pero lo más

probable es que esa estrategia lleve a una escalada explosiva de demandas que hagan finalmente insostenible la situación.

Se ha argumentado por algunos que es justamente la imposibilidad de ofrecer a los potenciales desertores un flujo temporalmente indefinido de beneficios lo que hace frágiles las coaliciones gubernamentales bajo condiciones presidenciales <sup>2</sup>. Esa imposibilidad deriva de la regla de no reelección del presidente propia del modelo presidencial. Según se argumenta, en cuanto opera la regla de no reelección -al comenzar el primer período, o al iniciarse el segundo según el caso- el presidente es un pájaro herido en el ala (un lame duck) con el cual no vale la pena cooperar porque su capacidad de dispensar beneficios tiene un límite temporal bien definido. Distinto es el caso de un jefe de gobierno bajo condiciones parlamentarias. Como puede ser reelegido indefinidamente, hay razones poderosas para permanecer leal a él. En un contexto socioeconómico benévolo, donde la probabilidad de un desempeño que traiga popularidad es alta, el argumento puede tener asidero. Aún allí, lo más probable es que la apelación a esos incentivos conduzca a una escalada de demandas con un desenlace explosivo. En un mundo socioeconómico difícil, el problema reside en que el presidente y su partido están desprovistos de amenazas efectivas que, al modificar el cálculo de los potenciales desertores, preserven la coalición.

En el modelo parlamentario, las propias reglas del juego confieren al jefe de gobierno la capacidad de disolver el parlamento y convocar anticipadamente a elecciones. Esa prerrogativa implica para el liderazgo de la coalición una capacidad de amenaza que sí parece de envergadura suficiente como para influir en el cálculo estratégico de los potenciales desertores en un sentido favorable a la mantención de la coalición.

---

<sup>2</sup> El argumento es una extrapolación de la teorización de Axelrod sobre la evolución de la cooperación entre egoístas (Axelrod, 1984), pero la extrapolación es espúrea porque la situación de juego supuesta por Axelrod es totalmente distinta de las situaciones de juego implicadas por competiciones electorales interpartidistas, sea bajo condiciones presidenciales, sea bajo condiciones parlamentarias.

En efecto, inversamente a lo que sucede bajo condiciones presidenciales, la ruptura de la coalición y la consiguiente aplicación de la regla recién mencionada conduciría a lo siguiente. Primero, los desertores perderían esos recursos de poder que conservan en un régimen presidencial -sus asientos parlamentarios- e incurrirían en el riesgo de reelegir menos escaños que aquéllos con los que ya contaban. Segundo, los desertores carecerían de ese tiempo institucional que les brinda el régimen presidencial para desplegar sus estrategias de oposición. Tercero, el gobierno deja de ser ese blanco inmóvil, forzado a permanecer expuesto a los ataques opositores por el resto del período presidencial, y se convierte de inmediato en un protagonista de la lucha electoral, quizás premunido de mayores ventajas que sus antiguos socios.

Todos estos efectos se traducen en que, bajo condiciones parlamentarias, se hace difícil para un potencial desertor diseñar una buena estrategia de deserción. En el fondo, el problema clave de toda estrategia de deserción es identificar cuál es el mejor momento para desertar. El contexto de una decisión de desertar es muy similar al de ciertos juegos de duelo (Shubik, 1984), en los cuales el desafío consiste en individualizar el momento óptimo para disparar de modo de maximizar las chances de vencer. El acertijo para el desertor es determinar cuándo desertar, de modo que por una parte se esté un tiempo suficiente en el gobierno como para gozar de los beneficios que ello significa, y por otra parte se tenga tiempo suficiente para desplegar una estrategia de oposición y cosechar sus frutos. Abandonar al gobierno muy temprano, cuando su popularidad es aún alta, equivale a privarse de beneficios y hay el riesgo de adquirir una imagen de irresponsabilidad. Abandonarlo muy tarde, encierra el riesgo de no poder destruir la imagen de que se ha sido coautor de un mal desempeño y de ser caricaturizado como una rata que abandona un barco que se hunde.

Bajo condiciones presidenciales, los potenciales desertores están en clara ventaja en cuanto a la explotación de los tiempos políticos. Las propias reglas del juego les facilitan la tarea, no sólo de identificar el tiempo oportuno para desertar, sino aún más de construir escenarios adecuados para una deserción exitosa. En efecto, las reglas del juego tienden a darles la iniciativa y un control significativo sobre la decisión acerca de la duración de la coalición. Bajo condiciones parlamentarias, la situación se altera radicalmente. Las certidumbres que rodean a esa decisión en un contexto presidencial se desvanecen. La prerrogativa del jefe de gobierno de disolver el parlamento y convocar anticipadamente a elecciones hace imposible identificar un momento oportuno para desertar. Al carecer los desertores de un tiempo fijo para desplegar una estrategia opositora, el partido que lidera la coalición y los potenciales desertores están en un pie de al menos relativa igualdad en cuanto a la explotación política de las ventajas existentes y en cuanto a padecer las circunstancias desfavorables reinantes.

En suma, bajo condiciones presidenciales desertar es un asunto estratégicamente más simple y tentador. Por consiguiente, la probabilidad de que la coalición se mantenga es baja. Bajo condiciones parlamentarias, el cálculo de una estrategia de deserción es difícil y los resultados de la ruptura son altamente inciertos. En consecuencia, ceteris paribus, las coaliciones tendrán una vida más larga.

Nótese bien que la gran virtud de la regla de disolución del parlamento y anticipación de elecciones reside en otorgar al liderazgo de la coalición gobernante una capacidad de amenaza que implica un

claro incentivo negativo para los desertores potenciales. En este sentido, el éxito de la institución se prueba, no porque se la utilice a menudo, sino inversamente porque su vigencia hace que se la aplique poco frecuentemente.

Obviamente, la intensidad con que opere ese incentivo negativo va a depender de diversas variables. Por ejemplo, si la aversión al riesgo predominante en los políticos profesionales es muy baja, la incertidumbre que rodea los resultados de una ruptura puede hasta constituir un incentivo para la deserción. La amenaza de elecciones anticipadas será un recurso eficaz para modificar el cálculo de utilidades de los desertores potenciales siempre que la aversión al riesgo que los caracteriza esté por sobre un cierto umbral crítico. Cuánto más conservadoras sean las fuerzas políticas, en el sentido de aplicar tasas de descuento altas a posibles beneficios futuros, prefiriendo lo que se tiene hoy con seguridad (asientos parlamentarios, participación en el gobierno, etc.) a expectativas de inciertos pero esplendorosos réditos futuros, mayor eficacia poseerá la regla de disolución y convocatoria anticipada como incentivo para la mantención de coaliciones gubernamentales.

Si la aversión al riesgo que predomina es muy baja, el régimen parlamentario originará un proceso político caótico y a la larga polarizado, caracterizado por una sucesión de gobiernos inestables, y en cuanto inestables, ineficaces. Es decir, un parlamentarismo ajustado a esa caricatura usualmente empleada para desvalorizar la idea de régimen parlamentario en las sociedades latinoamericanas.

No obstante, habría que destacar que el régimen presidencial no parece contener ningún antídoto eficaz para enfrentar el problema de una clase política donde predominan aventureros y temerarios.

Si ese tipo social es dominante, igualmente se obtendrá ingobernabilidad y polarización. El predominio en los políticos profesionales de una aversión al riesgo superior a un cierto nivel crítico es un prerequisite de la democracia, no de un tipo particular de régimen político.

## 5. COALICIONES SOBREDIMENSIONADAS Y DEMOCRACIA CONSENSUAL.

El argumento que afirma que bajo condiciones parlamentarias el proceso político posee una tendencia a maximizar el tamaño de las coaliciones gobernantes, tendencia que no existiría bajo condiciones presidenciales, es la más débil de las proposiciones que aquí se examinan.

Sin considerar posibles alegatos de naturaleza deductiva, la evidencia empírica disponible no avala esa afirmación. Considerando 21 democracias entre 1945 y 1980 (Lijphart, 1987), se tiene que sólo el 25% del tiempo gobernaron coaliciones sobredimensionadas. De los 21 países incluidos, dos tienen regímenes presidenciales: Finlandia y la Francia V República. En Francia, el tiempo de gobierno de coaliciones sobredimensionadas fue de un 63%, y en Finlandia de un 50% del tiempo considerado.

Se ha argumentado que un régimen parlamentario favorece una democracia consensual porque en esas condiciones el ejecutivo es colegiado, frente al ejecutivo presidencial que es unipersonal (Lijphart, 1989). Aceptando que una coalición de gobierno sobredimensionada aproxima la situación a una de democracia consensual, el argumento en cuestión mal puede probar que un régimen parlamentario favorece ese tipo de democracia. Un ejecutivo colegiado puede asociarse a un gobierno de coalición minoritaria, a uno de coalición estrictamente mayoritaria, a un gobierno de coalición sobredimensionada, o a un gobierno monocolor. Lo único que cabe afirmar es que si bajo condiciones parlamentarias los ejecutivos son colegiados, y si el gobierno de que se trata es una coalición sobredimensionada, entonces ese escenario posee rasgos claros de democracia consensual.

Lo que hay que probar es que bajo condiciones parlamentarias hay incentivos a formar coaliciones sobredimensionadas, es decir, a aumentar el tamaño de las coaliciones más allá de una estricta mayoría. A la vez, hay que probar que esos incentivos no existen o son menores bajo condiciones presidenciales.

La verdad es que no hay argumentos para apoyar una afirmación semejante. Salvo que las reglas del juego establezcan que sólo pueden formarse gobiernos de mayoría especial o calificada, los incentivos que determinan el tamaño de las coaliciones gobernantes más allá de la estricta mayoría son exógenos a las reglas del juego. Por ejemplo, las reglas del juego en un régimen parlamentario podrían establecer que para formar un gobierno se requiere de dos tercios del parlamento. Aparentemente, no existen casos que cumplan con esa condición y no parece valer la pena detenerse en el examen de esa hipótesis.

Lo que sí existen son constituciones que exigen mayorías especiales para la adopción de decisiones que recaen sobre ciertas materias. La actual constitución chilena es un ejemplo de ello. Pero esto no implica un incentivo para formar coaliciones de gobierno sobredimensionadas. Simplemente, es un incentivo para buscar conformar las mayorías especiales requeridas cada vez que alguien intente modificar el status quo en las materias cubiertas por esas mayorías especiales.

Sin duda, la existencia de reglas que exigen mayorías especiales imprime formalmente un carácter consensual a la operación del proceso democrático, y en la medida en que esas reglas son más numerosas y afectan más dominios relevantes de materias ese carácter consensual se presentará más extendido.

¿Qué explica la existencia de esas reglas de mayoría especial? Si bien la pregunta es ajena al tema que aquí preocupa, la respuesta a ella ayuda a avanzar una proposición plausible sobre la cuestión de los incentivos a formar coaliciones sobredimensionadas.

Como lo muestra patentemente el caso chileno, la existencia de reglas que establecen mayorías especiales resultan de un desfasaje entre los recursos constitucionales de poder que pueden considerarse normales en una democracia -es decir, recursos convertibles en poder electoral- y recursos de poder extraconstitucionales susceptibles de ser movilizados por una minoría de modo de cancelar la efectividad de los recursos constitucionales de poder. El ejemplo más claro de esta última clase de recursos son la intervención militar o la amenaza de una intervención militar.

En esas condiciones, una mayoría que no incluye a las minorías que son titulares de esos recursos es una mayoría inefectiva. Retomando una distinción entre coaliciones efectivamente gobernantes y coaliciones meramente reinantes hecha por Kenworthy hace ya más de veinte años (Kenworthy, 1970), se puede decir que una mayoría semejante es meramente reinante. Mientras una decisión relevante, que afecta los intereses de esas minorías, no sea acordada con quienes puedan vetarla o hacerla inefectiva de facto, la mayoría sólo reina.

De esta manera, una coalición estrictamente mayoritaria es meramente reinante si sus objetivos y agenda de decisiones son incongruentes con la distribución de recursos extraconstitucionales existente. Es decir, si hay fuerzas no incluidas en la coalición que hacen imposible el cumplimiento de esos objetivos y esa agenda cuando ellos no son negociados y acordados previamente con esas fuerzas. En esta situación, hay incentivos para aumentar el tamaño de la coalición, transformándola de reinante en gobernante.

Ese desfasaje entre recursos constitucionales y recursos extraconstitucionales que no son conmensurables con cuotas de poder electoral puede tener lugar bajo condiciones presidenciales o condiciones parlamentarias. La manera que uno y otro tipo de régimen facilita o dificulta en general la formación de coaliciones tendrá un impacto en estos casos, pero de ello no se sigue que el régimen parlamentario contenga en sí mismo incentivos para el sobredimensionamiento de coaliciones gobernantes.

## **BIBLIOGRAFIA**

Axelrod, Robert (1984): The evolution of cooperation, New York, Basic Books.

Harsanyi, John C. (1977): Rational behavior and bargaining equilibrium in games and social situations, Cambridge, Cambridge University Press.

Kenworthy, Eldon (1970): Coalitions in the political development of Latin America, en The Study of Coalition Behavior, editado por S.Groennings y otros, New York, Holt, Rinehart & Winston.

Levi, Margaret (1988): Of rule and revenue, Berkeley, University of California Press.

Lijphart, Arend (1987): Las democracias contemporáneas, Barcelona, Editorial Ariel.

Lijphart, Arend (1989): Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations, trabajo presentado al symposium sobre "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?", Latin American Studies Program, Georgetown University, Washington D.C., USA, 1989.

Linz, Juan J. (1987): Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?, trabajo presentado a la 83 reunión anual de la American Political Science Association, 1987.

March, James G. y Olsen, Johan P. (1984): The new institucionalism: organizational factors in political life, American Political Science Review, vol. 78, N°3, septiembre 1984.

Sartori, Giovanni (1976): Parties and party systems, Cambridge, Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni (1989): Neither presidentialism nor parliamentarism en J.Linz y A.Valenzuela "Stable Democracy in the Third World" (título provisorio), no publicado.

Shubik, Martin (1984): Game theory in the social sciences. Concepts and solutions, Cambridge Mass., The MIT Press.

Valenzuela, Arturo (1978): The breakdown of democratic regimes: Chile, The John Hopkins University Press.

Valenzuela, Arturo (1989): Party politics and the failure of presidentialism in Chile: a proposal for a parliamentary form of government, trabajo inédito.

Wright, John R. y Goldberg, Arthur S. (1985): Risk and uncertainty as factors in the durability of political coalitions, American Political Science Review, vol. 79, N°3, septiembre 1985.