

**Estrategias de designaciones presidenciales. La conformación de gabinetes
en gobiernos de coalición en América Latina**

Natán Skigin *

Iván Seira **

Área: Política Comparada

**Trabajo preparado para su presentación en el XII Congreso Nacional y
V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad
de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad
Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016.**

Resumen

Este trabajo examina uno de los recursos institucionales de que disponen los presidentes para sostener sus coaliciones de gobierno: los gabinetes. Se sostiene que, pese a haber sido soslayadas en la literatura, las segundas líneas ministeriales son especialmente relevantes en las estrategias presidenciales. Se desarrollan dos índices que permiten evaluar la interacción entre ministros y secretarios entre sí –congruencia ministerial– y entre ellos y las legislaturas –coalescencia ampliada–. Se confecciona una tipología que permite evaluar estas dos dimensiones y se la aplica a los gobiernos de coalición en la Argentina y Chile.

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Becario doctoral CONICET. Docente de Sociología Política en la UBA. Mail: nskigin@mail.utdt.edu

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral, Universidad de San Martín. Mail: iv.seira@gmail.com

1. Introducción

En los sistemas presidenciales, usualmente se considera a los presidentes como los actores decisivos (*formateurs*) en el proceso de conformación de los gabinetes. A diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que el generalmente los partidos negocian la formación de gobierno y la distribución de los ministerios, en los presidenciales las designaciones son responsabilidad casi exclusiva de los presidentes. Estos nombramientos representan una fuente de poder importante no sólo para constituir coaliciones estables, sino que también pueden ser utilizados como beneficios particularizados, como mecanismos de patronazgo para entablar relaciones con otros políticos cuyo apoyo es requerido por presidentes o como beneficios para los seguidores más fieles (Geddes, 1994).

Las designaciones de los gabinetes constituyen un buen punto de observación de las estrategias presidenciales (Amorim Neto, 2002). Cada vez que los mandatarios nombran a sus principales asesores envían una señal al resto de los actores del sistema político respecto de sus objetivos e intereses, los modos en que ejercerán el poder político y sobre cómo esperan relacionarse con las otras ramas del gobierno, especialmente la legislativa.

La literatura politológica tendió a concentrarse de forma prácticamente exclusiva en los mecanismos a través de los cuales los jefes de Estado designan a sus más estrechos colaboradores formales, los ministros. Así, varios estudios evaluaron las consideraciones estratégicas y los incentivos de los mandatarios a la hora de designar a los funcionarios de primera línea (Amorim Neto, 2006; Stepan & Skach, 1993; Zelaznik, 2001), en el balance existente entre los socios de las coaliciones (Amorim Neto, 1994, 2002), en las compensaciones para los “perdedores” (Carey & Siavelis, 2005; Siavelis & Carey, 2003), en el funcionamiento de los gobiernos minoritarios (Deheza, 1998; Strom, 1990) y, fundamentalmente, en la conformación de coaliciones como una valiosa herramienta para atemperar el nocivo impacto que podría tener un sistema de partidos fragmentados sobre la supervivencia de los presidentes y hasta del régimen democrático (Altman, 2000; Chasquetti, 2008; Cheibub, 2002; Cheibub, Przeworski, & Saiegh, 2004; Mainwaring, 1993; Mainwaring & Shugart, 1992).

Tanto las investigaciones acerca de la conformación de coaliciones de gobierno y legislativas como aquellas que indagan sobre las elites políticas han tendido a concentrarse en los cargos de mayor jerarquía: presidentes, diputados, senadores y

ministros. Los motivos resultan lógicos: son los principales actores de la vida política de cualquier sistema presidencial y, dado que se encuentran en el pináculo de la estructura gubernamental, sus decisiones, negociaciones y acuerdos tienen consecuencias usualmente trascendentales para el conjunto de la población de un determinado país. No obstante, para seguir ampliando el horizonte de conocimiento, la ciencia política debe plantearse nuevas preguntas. Y los académicos frecuentemente soslayaron el papel de funcionarios de segunda línea, como los viceministros, secretarios o subsecretarios¹, que de forma usual son designados de acuerdo a consideraciones no sólo técnicas sino también políticas y partidarias. En otras palabras, al igual que los de los ministros, los nombramientos de sus inmediatos colaboradores en la escala jerárquica obedecen a criterios cuya lógica es política y no se trata, por lo general, únicamente de ascensos de funcionarios de carrera de larga data en la administración pública.

Estudiar a las segundas líneas de funcionarios es relevante por varias razones. En primer lugar, su designación suele responder a consideraciones tan estratégicas como las de los ministros. Segundo, amplía el conocimiento acerca del funcionamiento de la administración pública ya que implica comprender más profundamente el funcionamiento al interior de cada una de las carteras. Tercero, permite examinar de forma más abarcadora la relación entre los socios de la coalición, y entre el poder ejecutivo y el legislativo. Por ejemplo, un presidente que quiera respetar la proporcionalidad en su gabinete de acuerdo al peso que cada una de las fuerzas políticas que integra su gobierno tenga en el Congreso también deberá tomar en consideración la cantidad de cargos de segunda línea que reparte a cada partido.

Esta investigación se propone contribuir a llenar el vacío existente en la literatura a través del estudio de las relaciones tanto entre ministros y viceministros como entre ellos y las legislaturas en Argentina y Chile analizando en perspectiva comparada los gabinetes de los últimos gobiernos de coalición en Argentina –la Alianza del presidente Fernando De la Rúa (1999–2001) y Cambiemos, que llevó al gobierno a Mauricio Macri en 2015– y Chile –la Concertación de Michelle Bachelet (2006–2010) y la Alianza por Chile de Sebastián Piñera (2006–2010).

¹ Nos referimos aquí a los funcionarios de segunda línea que, según el país, adoptar distintos nombres. En Chile reciben el nombre de subsecretarios. En la Argentina son secretarios, pero se los conoce con el nombre de viceministros. Para hablar en general, nos referiremos a ellos en forma indistinta como viceministros, secretarios o subsecretarios con el fin de dejar en claro que se trata de los funcionarios que son, en la escala jerárquica de la administración pública, los inmediatos seguidores de los ministros.

Se buscará así ampliar el horizonte de conocimiento para evaluar si las categorías y los indicadores frecuentemente utilizados para describir las estrategias de designación de los gabinetes y las relaciones entre los socios de las coaliciones son adecuadas una vez que se incorporan al análisis los funcionarios de segunda línea.

Para ello, propondremos dos índices: en primer lugar, el de coalescencia ampliada incorpora, al clásico índice de Amorim Neto (2006) que sólo observa los ministros, la designación de cargos de segundas líneas. En segundo término, el índice de congruencia ministerial de los gobiernos de coalición en América Latina, que intenta dar cuenta de la relación vertical entre los partidos integrantes de la coalición en la esfera ejecutiva, dentro de cada uno de los ministerios. El objetivo será entonces clasificar las variaciones existentes, explorar sus consecuencias y esbozar algunas posibles explicaciones respecto a sus determinantes.

Lo que resta de este trabajo se organiza de la siguiente manera. La siguiente sección revisa el debate acerca de la formación de coaliciones en los sistemas presidenciales y sus diferencias con los procesos que se tienen lugar bajo sistemas parlamentarios. El tercer apartado propone una serie de conceptos y desarrolla indicadores útiles para una comprensión más acabada del modo en que se designan los gabinetes en países con gobiernos de coalición en la que se tienen en cuenta no sólo a los ministros, como han hecho los estudios tradicionales, sino también a los viceministros, secretarios y subsecretarios. Allí también se exhibe cómo quedan categorizados los gobiernos de la Argentina y Chile para ilustrar su utilidad conceptual y con el objetivo ulterior de extenderla al resto de América Latina. La última sección retoma la discusión acerca del debate sobre las coaliciones, resalta los beneficios de los indicadores propuestos, propone una serie de hipótesis a testear en próximos trabajos y delinea una agenda futura en base a las contribuciones hechas por esta investigación.

2. Coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales

Tanto los sistemas presidenciales como los parlamentarios permiten la conformación de coaliciones de gobierno. La diferencia es que en los primeros esa opción permanece como una posibilidad, mientras que en los segundos es, muchas veces, un imperativo institucional para poder formar gobierno y mantenerse en el poder.

¿Qué sistema provee mayores posibilidades para armar coaliciones? Hay dos visiones contrapuestas. La primera indica que, dado que en los sistemas presidenciales el presidente es el *formateur* de las coaliciones, no hay incertidumbre acerca de quién formará el gabinete, por lo que su partido siempre recibirá al menos algunos ministerios. En este sentido, este enfoque sostiene que el número posible de coaliciones es considerablemente menor en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios (Freudenreich, 2010).

La segunda visión recuerda que los gabinetes en los sistemas parlamentarios tienden a ser más partidistas y proporcionales, es decir, que respetan en buena medida el peso de cada partido en la legislatura al momento de distribuir las carteras ministeriales. En cambio, los presidentes pueden utilizar diferentes estrategias de designación y, consecuentemente, cumplir en mayor o menor medida con la proporcionalidad de su gabinete, por lo que puede razonarse que los presidentes tienen más alternativas que los primeros ministros a la hora de formar sus gabinetes (Amorim Neto, 2006).

Tanto Argentina como Chile cuentan con sistemas presidenciales. Sin embargo, sus dinámicas de gobierno y sistemas de partidos presentan particularidades específicas que el modo en que se relacionan los partidos políticos y, por tanto, en que se conforman los gabinetes. Tan así es que, mientras que en Chile los gobiernos de coalición en Chile fueron la regla, en la Argentina fueron un fenómeno excepcional.

Gran parte de los estudios sobre coaliciones hacen foco sobre sus procesos de formación en términos de costos y beneficios para la estabilidad de los regímenes políticos (Altman, 2000; Chasqueti, 2008; Zelaznik, 2001). Si bien este aspecto es de vital importancia para los estudios de coaliciones tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, el presente trabajo tiene como objetivo analizar los gabinetes en los sistemas presidenciales con gobiernos de coalición en América Latina. Para ello, otra parte de la literatura intentará dar cuenta de los procesos de conformación de coaliciones haciendo principal hincapié en los gabinetes (Amorim Neto, 1994, 2002, 2006; Cheibub, 2002; Cheibub, et al., 2004; Negretto, 2006; Strom, 1990) y en los mecanismos a través de los cuales se recompensa a los partidos que integran las coaliciones tanto electorales como de gobierno.

Los trabajos que estudian estos procesos proponen una serie de hipótesis que intentan dar cuenta de los incentivos con los que cuentan los *formateurs* de las coaliciones. En palabras de Amorim Neto (2006, p. 3), “cada vez que presidentes realizan un nombramiento dentro

de su gabinete, se encuentran señalando a otros actores políticos qué objetivos están persiguiendo, qué intereses están dispuestos a satisfacer, cómo esperan ejercer el poder Ejecutivo y cómo planean relacionarse con otras áreas de gobierno, especialmente con el poder legislativo”.

Los nombramientos dentro de un gabinete constituyen de este modo una señal para los actores políticos, no sólo en lo que respecta a decisiones de gobierno, sino también hacia el interior de la coalición. Es por ello que buena parte de los estudios investigan el rol de los nombramientos en los gabinetes como herramienta de recompensa para los partidos que aceptaron prestar su respaldo al presidente durante la campaña electoral y/o brindar su apoyo legislativo para que él, una vez electo, pueda pasar legislación.

Entonces, los presidentes forman coaliciones no sólo como medio para implementar sus políticas preferidas, sino también como una suerte de premio o seguro para garantizarse el apoyo electoral. Debido a la elección directa, los presidentes pueden depender del apoyo de otros partidos para lograr ser electos. Para ello forman coaliciones pre-electorales que son frecuentemente traducidas en coaliciones de gobierno (Freudenreich, 2010).

¿Qué criterios utilizan los presidentes para el reparto de los cargos dentro del Poder Ejecutivo? Estos criterios obedecen en buena medida a la posición mayoritaria del presidente hacia el interior de la coalición, a la cantidad de socios, y a su capacidad de negociación con los partidos que la componen y, más en general, con las fuerzas e individuos que ocupan bancas en el Congreso. Así, también intervienen las diferentes composiciones del Congreso y la morfología del sistema de partidos. No obstante, los presidentes también pueden designar especialistas en algunas de sus carteras que no necesariamente integran los partidos que componen la coalición. El problema es que la incorporación al gabinete de extrapartidarios, independientes o técnicos ajenos al círculo de confianza del presidente puede generarle condicionamientos a su autonomía, así como tensiones tanto al interior de su gobierno como dentro de su propio partido (Coutinho, 2013).

En esencia, las designaciones dentro del gabinete constituyen un arma central en la búsqueda de apoyo legislativo. Cada presidente calcula el número de votos legislativos que sus ministros pueden atraer de parte de sus partidos. Si cada cartera ministerial puede contar en la votación de cada partido, entonces un presidente racional designará miembros

del partido que más cerca se encuentren al programa presidencial hasta obtener la mayoría necesaria para gobernar (Ames, 2001).

Otro de los aspectos que condicionan el reparto las composiciones de los gabinetes es la capacidad de los presidentes para evitar al Congreso, principalmente a través de decretos (poder de agenda positivo), y su poder de veto (poder de agenda negativo). Aquellos que cuenten con capacidades extendidas, tendrán menos costos si deciden no ceder puestos gubernamentales a otros partidos debido a que pueden optar por la vía unilateral en lugar de la usual ruta legislativa. Contrariamente, aquellos presidentes que no cuenten con esos poderes, requerirán típicamente de mayorías parlamentarias y deberán otorgar parte de los cargos a aliados estratégicos.

Tal como sostiene Ames (2001), los presidentes enfrentan un dilema. Por un lado, necesitan miembros de su gabinete que sean agentes de negociación entre ellos y los miembros del Congreso. Pero ocurre que los miembros del gabinete son también políticos y, como tales, tienen su propia agenda política, que puede ser distinta de la de los presidentes. Esta situación puede tornarse conflictiva y genera tensiones entre la necesidad de designar mediadores para asegurarse el apoyo legislativo y el deseo de asegurarse personal de confianza que no desafíe la agenda presidencial.

Si el presidente no es el líder del partido mayoritario, tiene mayores incentivos para formar una coalición a fin de obtener los apoyos necesarios para gobernar sin necesidad de recurrir permanentemente a sus poderes unilaterales, “salteando” al Congreso. En ese caso, la obtención de cargos en las carteras representa un incentivo para los partidos que acompañan. Así, los ministerios ayudan a mantener las mayorías necesarias dentro de la coalición y a mantener la gobernabilidad.

Los partidos que forman coaliciones pre-electorales tienden a intercambiar promesas de designaciones como garantías para integrar una coalición, que luego son efectivizadas si la coalición pre-electoral se transforma en una coalición de gobierno (Freudenreich, 2010). Es decir, los partidos en sistemas presidenciales no están orientados conforme a una plataforma política, sino que se transforman en maximizadores de beneficios, orientados a la obtención de cargos.

En esta línea, Martínez–Gallardo (2011) sostiene que los cambios dentro de los gabinetes son muchas veces generados por aquellos ministros con ambiciones propias que decidan lanzar su propia campaña a algún cargo superior o por shocks electorales. Asimismo,

resalta la capacidad de los presidentes débiles que conviven con minorías legislativas para reconfigurar su gabinete con el objetivo de ganar aliados legislativos, en lugar de intentar aplicar las políticas deseadas por medio de un proceso legislativo que, *ceteris paribus*, podría resultarle más costoso.

En este trabajo diferenciaremos dos dimensiones de reparto diferentes que son relevantes para la comprensión de la dinámica de los gobiernos de coalición: la coalescencia y la congruencia. La primera refiere a la medida en que la lógica de la designación de asesores del presidente responde a la composición partidaria del Congreso. En esencia, esta dimensión se centra en los vínculos entre el poder ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos. Por otra parte, la segunda analiza la medida en que un único partido de la coalición monopoliza cierta área de influencia dentro de un gabinete –i.e., un ministerio– o, por el contrario, el poder a su interior se encuentra distribuido entre los diferentes partidos que conforman un gabinete. La congruencia observa, entonces, los nombramientos de los diferentes rangos jerárquicos al interior de cada uno de los ministerios, por lo que capta la interacción entre las organizaciones partidarias y los diferentes niveles de la esfera ejecutiva.

Cada una de estas dimensiones puede ser medida por diferentes indicadores. Respecto de la primera, parte de la literatura supone que aquellos partidos con mayor peso legislativo tendrán mayor capacidad para colocar a sus dirigentes tanto en las primeras como en las segundas líneas. Así, Amorim Neto (2002) desarrolló un indicador de coalescencia en el que mide la relación entre la designación de ministros de los partidos que conforman el gabinete y la proporción de bancas legislativas que ostentan. Este indicador intenta capturar el resultado de la interacción estratégica entre los partidos y su fuerza legislativa. A su vez, una mayor proporcionalidad entre ministerios y escaños podría incentivar a los partidos a mantenerse dentro de la coalición, fomentando además la disciplina partidaria con el objetivo de no trastocar su composición.

Amorim Neto (2006, p. 21) señala que el índice de coalescencia “es afectado positivamente por el tamaño del partido presidencial e influido negativamente por los presidentes con posiciones extremas y poder de decreto, por el alcance del poder de veto del presidente y por el transcurso del mandato presidencial”. Pese a su gran utilidad, un problema del índice, como notaremos, consiste en que toma en cuenta únicamente a los ministros designados, pero no a las segundas líneas, también nombradas por los

presidentes y usualmente sometidas al juego estratégico entre organizaciones que moldea la morfología de la coalición.

Si un presidente elige ejecutar sus políticas de gobierno utilizando los canales legislativos, los dirigentes de los partidos que integran la coalición tendrán más posibilidades de formar parte del gabinete en tanto el primer mandatario necesitará garantizarse apoyo legislativo. Caso contrario, si los presidentes eligen gobernar por decreto, pueden elegir en mayor medida personas de su confianza o a tecnócratas. Esta estrategia podría tener implicancias negativas a largo plazo, ya que los presidentes corren riesgo de que se configuren mayorías en el Congreso con capacidad para impedir el gobierno del presidente, tal como sucedió en Brasil con Fernando Collor de Mello, quien fue sometido a juicio político, o el caso de Perú con Alberto Fujimori, quien efectuó un autogolpe. Así, también los presidentes con posiciones extremas tienden a formar gabinetes de minoría (Amorim Neto, 2006).

En su estudio sobre los gabinetes de Uruguay, también Altman (2000) señala que la distribución de los ministerios puede realizarse en función a la cantidad de bancas de los partidos, resaltando la capacidad que tienen los presidentes de nombrar discrecionalmente una cierta cantidad de cargos ejecutivos a la hora de conformar su gabinete. Más aún, destaca que los presidentes tienen dos alternativas a la hora de designar sus gabinetes. La primera es la de designarlos en función a la distribución de fuerzas legislativas. La segunda está asociada a la capacidad de los presidentes de reservarse un porcentaje del gabinete para designar a personas afines –i.e. el 50%– y distribuir el resto de las carteras.

Amorim Neto (2006) provee evidencia empírica que da cuenta de que los presidentes de ideología moderada y cuyos partidos tienen la mayoría simple dentro de la coalición tienden a utilizar los canales legislativos para la implementación de las políticas deseadas y, por ende, a designar gabinetes que ayuden a que las leyes impulsadas por el ejecutivo sean sancionadas. Para ello deberán conformar gabinetes de mayoría en función a la cantidad de escaños necesarios.

Además de la proporcionalidad entre ministros y bancas legislativas, una segunda dimensión de los nombramientos de los gabinetes –la congruencia– surge cuando se toma en consideración los diferentes cargos jerárquicos dentro de la esfera ejecutiva. Rehren (1992) denomina gabinetes de “integración horizontal” a aquellos en los que el partido del ministro difiere del partido político al que responde su inmediato sucesor

(viceministro o secretario). Esto evita que los partidos políticos monopolicen áreas de influencia dentro del gabinete y la política pública, proporcionando información para todos los partidos que componen el gabinete y la coalición. Por el contrario, llama “feudalismo vertical” a los casos en los que gran parte de las carteras están compuestas por ministros y secretarios de la misma fuerza política.

Considerar el modo en que están compuestos verticalmente los ministerios es central, no sólo porque los diferentes cargos jerárquicos forman parte del botín que se reparten los miembros de la coalición ganadora, sino también porque los funcionarios de segunda y tercera línea son los encargados de ejecutar las decisiones tomadas por los presidentes y los ministros. Además, estos funcionarios a menudo también tienen a cargo la elaboración de borradores. En otras palabras, la relevancia de estudiar la composición partidaria y el reparto de cargos entre los partidos socios de una coalición incide sobre el modo en que se ejecutan las políticas públicas decididas al más alto nivel. Aun cuando las decisiones ejecutivas sean las mismas, diferentes distribuciones conducirán a distintas acciones de Estado. En consecuencia, saber si la composición ministerial es muy congruente –cuando los diferentes cargos son ocupados por el mismo partido político– o poco –cuando los diferentes cargos son tomados por distintas fuerzas– es útil para conocer los mecanismos de coordinación que serán necesarios para aplicar las políticas públicas. Por este motivo estudiaremos los niveles de congruencia ministerial bajo diferentes gobiernos de coalición.

Una cuestión evidente emerge en este punto: pese a la gran proliferación del estudio de las coaliciones y de los gabinetes, estas investigaciones se han enfocado esencialmente en las designaciones de los ministros, dejando a un lado las de sus segundas líneas². Esto es relevante debido a que, como se mencionó anteriormente, ellas se encuentran frecuentemente tan sometidas al juego estratégico entre organizaciones partidarias como los ministros y a que son las encargadas de ejecutar las políticas públicas decididas por los cargos de más alto nivel.

Siguiendo esta lógica, en la siguiente sección nos referiremos a dos de los principales conceptos que interesan en el análisis de las coaliciones de gobierno: la tasa de coalescencia y el nivel de congruencia.

² Una excepción es el estudio de Bastián Gonzales–Bustamante y Alejandro Olivares (2015), quienes estudian los determinantes de la supervivencia de los subsecretarios en el gabinete chileno.

3. Reconceptualizando las coaliciones de gobierno: congruencia ministerial y coalescencia ampliada

La Argentina y Chile fueron seleccionadas debido a una serie de semejanzas y diferencias que las hacen útiles para desarrollar un análisis de los gobiernos de coalición. Así, se trata de dos países con sistemas presidenciales en los que se suele considerar que poseen un ejecutivo fuerte, algo que debería condicionar –según las expectativas teóricas– el tipo de gobierno que forman y los asesores elegidos. Asimismo, mientras que muchos estudios califican a los partidos políticos chilenos como el paradigma de los partidos políticos institucionalizados de la región (Altman, 2005; Altman & Luna, 2007; Mainwaring & Scully, 1997; Valenzuela, 1995), sus contrapartes argentinas son vistos como menos institucionalizados, aunque no totalmente desinstitucionalizados. Freidenberg y Levitsky (2007), por ejemplo, proponen al Partido Justicialista (PJ) como una organización informalmente organizada.

Por otra parte, si bien la Argentina tuvo desde el retorno de la democracia hasta la crisis de 2001 un sistema fundamentalmente bipartidista a nivel nacional, luego de ese momento sufrió una fragmentación partidaria. Precisamente, Chile posee un sistema multipartidista, aunque su dinámica de dos coaliciones predominantes la asemejan en algunos aspectos a sistemas bipartidistas. No obstante, mientras que todas las administraciones de Chile fueron, desde el retorno de la democracia, gobiernos que incluyeron en sus gabinetes a varios partidos, en la Argentina el presidencialismo de coalición es un fenómeno excepcional. Tanto que, desde 1983, sólo dos gobiernos pueden ser calificados como tales.

Con el objetivo de incorporar a los olvidados secretarios al análisis de las coaliciones, desarrollamos una tipología que permita apreciar tanto la distribución de poder entre los partidos políticos al interior de cada una de las carteras como la proporcionalidad con la que asignan los presidentes a ministros y secretarios en función del peso legislativo de las fuerzas a las que pertenecen. Para ello creamos dos índices: el de congruencia ministerial y el de coalescencia ampliada.

El primero implica observar el balance de poder interpartidario al interior de cada uno de los ministerios y procura evaluar, en concreto, la cantidad de funcionarios de segundas líneas que pertenecen al mismo partido que el titular de la cartera de la que dependen. Este indicador depende esencialmente de dos aspectos: a) de la cantidad de cargos de

segundas líneas existentes (tanto viceministros como secretarios y/o subsecretarios) y b) de la cantidad de funcionarios de segunda línea que pertenezcan al mismo partido que el ministro de la cartera³. La construcción del indicador conlleva dos etapas. La primera consiste en promediar la cantidad de viceministros del mismo partido que el ministro. La segunda, extender este procedimiento al conjunto de los ministerios para luego obtener la media. Esto se refleja en

$$IC = \frac{\sum_{i=1}^m \frac{V_i}{S}}{m},$$

donde: m es igual a la cantidad de ministerios de un país determinado en un momento dado,

V_i es la cantidad de viceministros que pertenecen al mismo partido que el ministro

S es la cantidad total de (sub)secretarios en la cartera ministerial M_i .

El indicador de congruencia ministerial varía entonces entre 0 y 1. Cuanto más congruente es la distribución de poder al interior del ministerio, esto es, cuanto menos distribuido entre los socios partidarios esté el poder dentro de las carteras, el indicador tendrá valores más altos. El valor de 1 indica que todos los viceministros de todos los ministerios pertenecen al mismo partido que el ministro. Por el contrario, 0 indica perfecta incongruencia en el sentido explicado: ningún viceministro está identificado con el mismo partido que su jefe político.

El índice de coalescencia ampliada se basa en el índice de coalescencia de Amorim Neto (2002, 2006), pero incorpora a los funcionarios de segunda línea. De esta manera, creemos que otorga una noción más precisa de la medida de poder real de cada uno de los partidos en el gabinete y del grado en que ese poder se ajusta a su peso legislativo. Es importante incluir en el análisis de los gabinetes a los secretarios en tanto serán ellos quienes a menudo eleven los *drafts* con información requerida por los presidentes,

³ Consideramos a los independientes como si fueran un partido político aparte debido a que, en principio, no están unidos por los mismos lazos que otros correligionarios. Adicionalmente, usualmente forman parte de un juego de negociaciones distinto que el que involucra a los partidos. Más precisamente, suelen ser convocados más por su perfil técnico que por el apoyo legislativo que pueden prestar a cambio de su nombramiento. Por tanto, diremos que no pertenecen al mismo partido que otros ministros o subsecretarios, a menos que estos otros también sean independientes.

ejecuten la política pública y quienes traduzcan las decisiones políticas en una acción concreta. Por ello, la configuración propia de los ministerios y su relación con los legisladores es central para el estudio de las coaliciones de gobierno. En otros términos, tan esencial como tomar las decisiones que definen el rumbo que seguirá la administración es su aplicación.

La tasa de coalescencia ampliada, al igual que el índice original de Amorim Neto, también está basada en el índice de desproporcionalidad desarrollado por Rose (1984) para evaluar la desviación de proporcionalidad entre escaños y votos que una elección produce, reemplazando aquí escaños y votos por ministros y viceministros, de un lado, y bancas legislativas, del otro. La fórmula del índice propuesto es la siguiente:

$$TCA = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - (M_i * P_m + V_i * P_v)|),$$

donde: M_i es el porcentaje de ministros que el partido i recibe en el gabinete;

S_i es el porcentaje de bancas legislativas del partido i sobre el total de las bancas legislativas de los partidos que conforman el gabinete;

P_m es el ponderador de los ministros;

P_v es el ponderador de los viceministros.

La tasa de coalescencia varía entre 0 (absoluta desproporción entre la procedencia partidaria de los ministros y las bancas legislativas de sus fuerzas) y 1 (perfecta correspondencia entre la distribución de ministerios y el peso legislativo de sus partidos). Si todos los ministros fueran independientes, el índice arrojaría un valor de 0,5, por lo que si ese fuera el caso debería asignarse directamente el cero.

La tasa de coalescencia ampliada implica asimismo asignarle un peso a los ministros y otro a los secretarios. ¿Cuál es el peso adecuado de las primeras y las segundas líneas en el gabinete? Esto es uno de los principales desafíos metodológicos del presente trabajo. Primero debemos destacar que, en la conformación y distribución de los gabinetes en gobiernos de coalición, los ministros son los cargos más codiciados, de mayor relevancia política y los primeros en repartirse. Así pues, también son ellos quienes tienen mayor capacidad de influir en las decisiones políticas y de participar de manera directa con el presidente. En tanto los funcionarios que le siguen en el orden jerárquico (sean viceministros, secretarios, o subsecretarios) son los puestos a repartirse inmediatamente

después de haberse designado los ministros, estos cargos forman parte en la negociación entre los partidos que conforman la coalición, y es por ello que es de suma importancia su estudio. Siguiendo este planteo es que le asignaremos a P_m un 0,7; es decir, que los ministros tendrán una importancia del 70% en el gabinete, reservándose los viceministros el 30% restante, puesto que aquellos constituyen la cara más visible de las carteras, con mayores poderes y atribuciones, motivos por los cuales los estudios académicos se han enfocado en ellos. No obstante, es importante reconocer a los viceministros, secretarios y subsecretarios, cuyos nombramientos suelen obedecer a razones políticas y que, por motivos obvios, suelen ser más –en términos de cantidad– que los ministros. En este marco, es relevante destacar que son los funcionarios de segunda línea quienes ejecutan las decisiones adoptadas por los ministros. De allí la centralidad de examinar el rol que desempeñan dentro de los gabinetes de coalición.

En función del modo en que son designados por el presidente, proponemos ahora una tipología de gabinetes que combina la congruencia –la relación entre ministros y viceministros– y la coalescencia ampliada –la proporcionalidad entre el peso legislativo de los partidos y su representación en el gabinete en términos de ministros y viceministros– de cada uno de los gobiernos analizados.

Consideramos que un nivel alto de coalescencia es indicado por un valor del índice por arriba de 0,80, lo que indicaría un fuerte grado de proporcionalidad entre el tamaño legislativo de los partidos de la coalición y sus puestos en el gabinete. Por debajo de ese valor y por encima de 0,60, calificaremos al gabinete como de coalescencia media, mientras que por debajo sostendremos que se trata de una coalescencia baja. ¿Por qué sostener que una medida de coalescencia de, por ejemplo, 0,5 es baja? El motivo reside en que nuestro análisis se enfoca en gobiernos de coalición, por lo que es esperable que los valores tiendan a ser relativamente altos debido a que usualmente existe un *trade-off* entre apoyo legislativo y puestos en el gabinete. Será deseable para todo presidente que haya formado una coalición de gobierno contar con mayorías legislativas, no sólo para aquellos que persigan una estrategia legislativa ordinaria, pasando sus proyectos por el Congreso, sino también para aquellos que opten por la vía unilateral. Es por esto que un *formateur* de una coalición de gobierno presidencial que actúe de manera racional tenderá a otorgar mayores espacios dentro de su gabinete –entendido en sentido amplio– a los partidos que lo acompañen dentro de la coalición y que cuenten con un fuerte bloque legislativo. Por tanto, sería esperable obtener valores por encima de 0,6 para gabinetes de

coalición, donde el presidente habrá intercambiado cargos propios del ejecutivo en función a las distribuciones de las fuerzas parlamentarias.

De hecho, el apoyo legislativo es una variable clave que incentiva a los presidentes minoritarios a conformar gabinetes multipartidarios; más aún, en la capacidad de conseguir respaldo legislativo el capital de los presidentes. Como sostiene Light (1999), sin el apoyo de los partidos en el Congreso no hay *expertise* ni carisma que pueda inclinar la balanza a su favor. Es cierto que los escaños no le garantizan al presidente el apoyo legislativo y que su capital también depende de factores como el apoyo electoral y de la opinión pública, pero todavía los partidos continúan siendo la base de un intercambio que, para ser operativo, debe beneficiar tanto al ejecutivo como al Congreso, porque incluso una opinión pública favorable no transforma automáticamente a un presidente minoritario en uno mayoritario.

Ahora bien, no sólo el fundamento de los gabinetes de coalición interviene para determinar los criterios metodológicos para el mencionado indicador, sino también la cantidad de cargos a distribuir. La decisión de incluir a los funcionarios de segunda línea aumenta el número de cargos que el presidente tiene para intercambiar por apoyo legislativo. Esto otorga un mayor margen de alternativas para que los presidentes puedan perseguir sus estrategias preferidas. Por ejemplo, si deciden distribuir los cargos de manera proporcional, tendrán una mayor cantidad de cargos para repartirlos entre los partidos que integran la coalición de gobierno.

Es los argumentos citados anteriormente sirven de fundamento para afirmar que aquellos gabinetes con índice de coalescencia ampliada menores a 0.6, son gabinetes con niveles bajos.

El segundo de los índices propuestos para el presente trabajo es el de congruencia. Para ponderar los resultados obtenidos del presente índice, se han considerado las relaciones horizontales hacia el interior de cada una de las carteras ministeriales. Un alto nivel de congruencia —es decir, un alto porcentaje de viceministros que pertenecen al mismo partido que *su* ministro— se ubica por encima de 0,40 debido a que indica que buena parte de los viceministros pertenecen al mismo partido que sus respectivos ministros, mientras que un nivel medio se sitúa entre 0,20 y aquel valor. Por debajo de este nivel consideraremos que se trata de un bajo nivel de congruencia ministerial, esto es, que hay un mayor nivel de integración vertical en el sentido de que los partidos de los ministros y

viceministros están más cruzados: el ministro del partido A tiene un viceministro del partido B.

El establecimiento de los cortes reside en que, dado que los casos de estudio son coaliciones de gobierno, alcanzar un nivel de congruencia de 1 indicaría un fuerte nivel de autonomía e independencia de cada uno de los ministros para designar a sus inmediatos colaboradores. Si los secretarios son comprendidos, al igual que los ministros, como recompensas para los partidos que integran la coalición, su distribución debería obedecer a las estrategias de gobierno, y a la discrecionalidad de cada uno de los ministros. Es por ello que consideramos que un gabinete con valores por encima de 0,40, dan cuenta de carteras ministeriales donde buena parte de los funcionarios de segunda línea coinciden en su afiliación partidaria con el ministro. Esto indica que esas carteras los ministros cuentan con mayor capacidad para negociar sus propios colaboradores.

4. Analizando las designaciones: gabinetes de coalición en Chile y Argentina

Para examinar los mecanismos a través de los cuales los presidentes seleccionaron a sus colaboradores, construimos una base de datos original con más de 400 observaciones en las que exploramos los nombramientos durante los gobiernos de Bachelet y Piñera, de Chile, y De la Rúa y Macri, de Argentina⁴. Para ello, registramos los partidos de los ministros y secretarios que ocuparon los cargos en cada uno de los años en que estos gobiernos tuvieron lugar. En caso de que hubiera más de uno en un mismo año, algo que necesariamente ocurre cuando se produce un cambio en el gabinete, registramos a aquellos que, durante ese año, ocuparon el cargo por más tiempo⁵.

Como se puede apreciar en el **Gráfico 1**, el gobierno de Bachelet (2006–2010) tuvo un gabinete altamente coalescente (nivel de 0,85) con un bajo nivel de congruencia ministerial (0,07). Esto último ya había sido insinuado por Siavelis (2013, p. 274), quien recordó que, tras el retorno a la democracia, los líderes de la Concertación llegaron a un acuerdo que garantizaba que cada ministro pertenecería a un partido distinto al del viceministro. En cada una de las carteras ministeriales, “cada administración

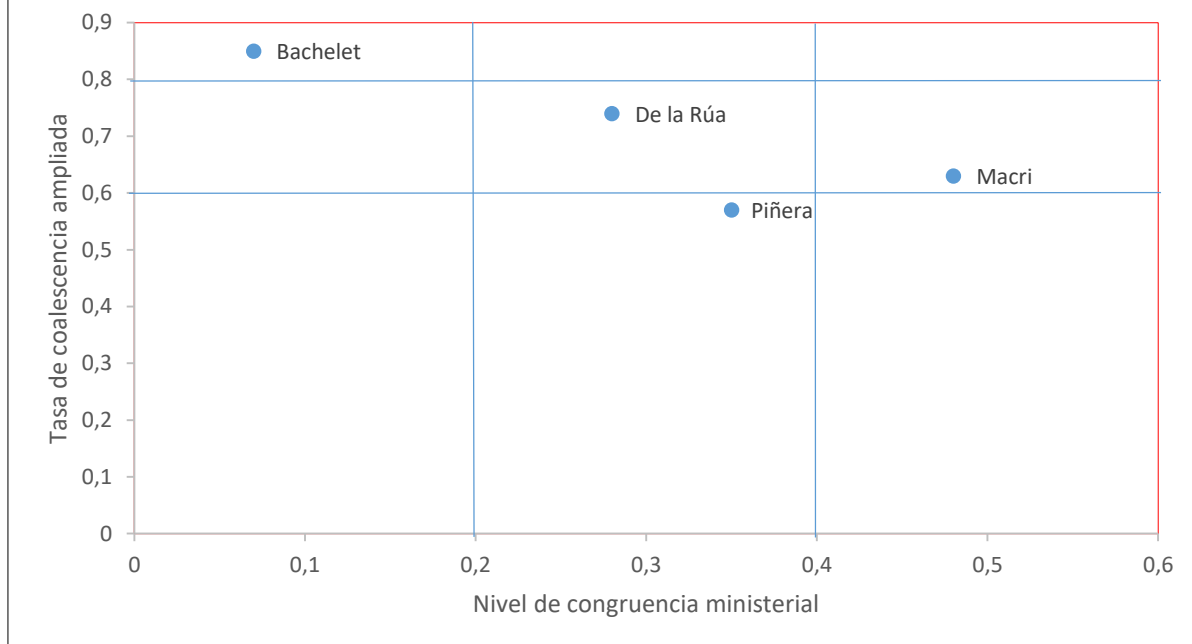
⁴ La base de datos fue construida sobre la base de información otorgada por organismos públicos de la Argentina y Chile, así como por diarios de papel y digitales. Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio que incluye el análisis de los gobiernos de coalición de Brasil y Uruguay.

⁵ Por ejemplo, si un ministro A dejaba su cargo en abril y su sucesor B ocupaba la posición hasta el final del año *i*, el registro para este año tomaba a B debido a que ocupó el cargo durante más tiempo que A. Por el contrario, si el recambio se producía después de la mitad del año, se registraba al ministro A.

posautoritaria buscó representar de manera equilibrada en los cargos más altos a todos los miembros de la Concertación”. El caso de Chile es en este aspecto particularmente ilustrativo pues, durante el gobierno de Salvador Allende (1970–1973), los ministerios eran controlados por un único partido, lo que Rehren (1992) calificó como “feudalismo vertical”. En cambio, con la presencia de diferentes partidos en cada una de los ministerios, la Concertación siguió un patrón de “integración horizontal” que evitó que las distintas fuerzas utilizaran los ministerios como un mecanismo de patronazgo partidario. En síntesis, este método de distribuir las diferentes jerarquías en cada una de las carteras constituyó un componente central para compartir el poder y reforzar los incentivos para mantener a la coalición unida.

La otra característica de los gabinetes de Bachelet, la alta tasa de coalescencia, fue descrita por Siavelis (2009) como el sistema de cuoteo, una herramienta de relaciones públicas consistente en la división de los ministerios entre todos los partidos de la coalición de acuerdo a su tamaño e importancia. El cuoteo, que aseguraba una amplia representación de los partidos de la Concertación, significó una herramienta fundamental desde el retorno a la democracia a comienzos de la década de 1990, cuando la administración de Aylwin intentó mostrarse como un pacto de unidad y consenso en el que se impedirían las pugnas partidarias por vía de la construcción de gabinetes con representación multipartidaria. El mismo mensaje intentó dar Frei durante su gobierno (1994–2000). No obstante, el paso del tiempo evidenció el hastío de la opinión pública con este sistema de distribución de cargos entre las fuerzas políticas: el cuoteo comenzó a ser percibido como el responsable de la incompetencia gubernamental dado que los funcionarios son designados, según la opinión ciudadana, más por razones partidarias que por su calificación. Tomando nota de este cambio en la percepción, Lagos (2000–2006) buscó la incorporación de jóvenes al gabinete para mostrar los “rostros nuevos” con los que contaba su gobierno (Siavelis, 2013).

Gráfico 1: Tipología de gabinetes de coalición según nivel de congruencia ministerial y tasa de coalescencia ampliada



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, la Dirección de Información Parlamentaria y diarios digitales y de papel (Argentina); y de los sitios webs de los ministerios y subsecretarías, y de las Cámaras de Diputados y Senadores (Chile).

Esta estrategia de renovación de la elite política chilena fue profundizada durante la primera administración de Bachelet cuando la mandataria prometió un gobierno ciudadano, clave en su ajustada victoria electoral. Las dificultades llegaron cuando la presidenta intentó satisfacer múltiples objetivos a la vez: respetar el sistema de cuoteo, renovar las caras de gobierno y satisfacer las demandas de la paridad de género. El principal obstáculo residió en que, al pretender la consecución de los propósitos mencionados, se vio imposibilitada de nombrar dentro de su gabinete a los dirigentes partidarios que las organizaciones pretendían, lo que se transformó en mayores conflictos al interior de la coalición.

El cuoteo se refleja en los gabinetes analizados: la estrategia de designación para los subsecretarios respeta, en líneas generales, la proporcionalidad en los partidos que componen la coalición de gobierno. Así, la gran mayoría de los partidos se veían representados o contaban con algún espacio de decisión en el Poder Ejecutivo. No sólo se respetó la proporcionalidad a niveles ministeriales, sino que, como muestra el cuadro anterior, el gobierno de Bachelet cuenta con bajos niveles de congruencia ministerial,

siguiendo esta estrategia de cuoteo. En tanto el gobierno de Piñera muestra mayores niveles de congruencia, respetando en menor medida la proporcionalidad hacia el interior de cada uno de los ministerios que conformaron el gabinete.

El cambio de la alianza gobernante en Chile a partir de 2010 trajo aparejado un descenso notable en el grado de coalescencia, que pasó de 0,85 durante el gobierno de Bachelet a un 0,57 durante la administración de Piñera, quien conformó un gabinete con una importante cantidad de independientes en un contexto de giro a la centroderecha y de reducción del número de socios de la coalición. Así, mientras que el gobierno de la Concertación estuvo basado en la alianza entre cuatro partidos –la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata– más los independientes, la configuración de la Alianza por Chile se asentaba en Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, además de los ministros y subsecretarios extrapartidarios –que fueron muchos más que en el gobierno de Bachelet.

Como contrapartida, el presidente aumentó la congruencia de su gabinete (pasó de un promedio de 0,07 durante la era Bachelet a uno de 0,35 con Piñera), reduciendo lo que Rehren (1992) llama “integración horizontal”, característica de los gobiernos de la Concertación. Esta mayor congruencia puede ser explicada en buena medida por el incremento de los independientes en el pacto gobernante y el consecuente cambio de reglas al momento de designar a los ministros y subsecretarios: los políticos independientes no constituyen un actor único y organizado como el resto de los partidos, lo que permite designar primeras y segundas líneas de independientes sin poner en riesgo a la coalición ya que las organizaciones partidarias no perciben esto como una tendencia hacia un “feudalismo vertical”, sino como un perfil predominantemente técnico de los funcionarios del gabinete.

En la Argentina, la administración de De la Rúa (1999–2001) puede ser clasificada como la combinación de una alta congruencia ministerial y de una tasa de coalescencia ampliada media. El gobierno de la Alianza registró, en promedio, un valor de congruencia de 0,28, lo que indica que buena parte de las carteras estuvieron distribuidas de manera conjunta, es decir, los ministros tuvieron capacidad limitada para designar funcionarios de su confianza, sin haber perdido completamente dicha capacidad. De hecho, el Frente País Solidario (FREPASO) estuvo a cargo de sólo ocho secretarías sobre 42, y de cuatro subsecretarías sobre 58 (Ollier, 2001, p. 159). Con ministros que no podían nombrar a sus colaboradores inmediatos –con la notable excepción del Ministerio de Economía, donde

Machinea eligió a sus asesores—, las secretarías y subsecretarías no coordinaban entre sí (Novaro, 2002). Pese a que el saber popular sostiene que el partido mayoritario de la coalición, la Unión Cívica Radical (UCR), dejó muy relegado a su socio menor, el FREPASO, lo cierto es que mostró una tasa de coalescencia ampliada media (0,74), lo cual evidencia cierto respeto por el peso legislativo de las organizaciones oficialistas al momento de conformar los sucesivos gabinetes. En otras palabras, la poca cantidad de secretarios del FREPASO guardaba cierta correspondencia con su peso legislativo.

Ocurre que, si bien el FREPASO se constituía como la tercera fuerza a nivel legislativo, la diferencia de legisladores entre la UCR y su socio era muy amplia. En 1999, el partido liderado por el vicepresidente, Carlos “Chacho” Álvarez, contaba con 36 diputados, que hacia el año 2000 pasaron a ser 27. Un año después, contaba con tan solo 17 diputados. Por su parte la UCR registraba para los mismos años 85, 81 y 71 diputados. Esta diferencia sustancial en la composición legislativa se vio reflejada en cierta medida en la distribución de carteras ministeriales y en el reparto de las secretarías, donde la UCR contaba con la mayoría de los cargos designados por el presidente en su gabinete. El presidente se reservó de este modo una buena parte de los cargos del gabinete mismo para personas de su entorno.

Los escándalos de sobornos, los abruptos cambios de gabinete y la pérdida de espacio del FREPASO durante el gobierno de De la Rúa llevó a la renuncia del vicepresidente en octubre de 2000. Debilitado por las crisis económicas y la pérdida de legitimidad y de cohesión interna, el presidente implementó un cambio en su gabinete para garantizar la supervivencia del gobierno de coalición, pero la nueva composición no alteró de manera sustancial el balance de fuerzas dentro del gabinete, aunque sí quitó cargos al FREPASO. Fueron los ministros y secretarios quienes pagaron el costo de una crisis interna en pos de garantizar la continuidad de la coalición de gobierno. Aun así, el FREPASO persiguió siempre sus propios intereses: su permanencia en la coalición de gobierno, aun luego de dos episodios clave, como la renuncia de Álvarez y la entrada de Domingo Cavallo al gabinete, era una opción estratégica viable en el marco de unas alternativas políticas disponibles restringidas (Labaqui, 2005). Esto influyó de manera directa en los valores de congruencia y coalescencia, en tanto se modificaron las estructuras del gabinete, incorporando socios que, hasta el momento, no eran parte de él. Aun así y por este motivo, la composición de las carteras ministeriales no fue desarticulada totalmente. En esta línea es importante destacar que, tal como describe Ollier (2001), la Argentina fue un país que

presentó dificultades para la conformación y supervivencia del primer gobierno de coalición fundado en la baja cultura de coaliciones de gobierno multipartidarias estables y donde había primado, desde el retorno a la democracia, un bipartidismo tradicional a nivel nacional.

Por su parte, la administración de Macri, asumido en 2015, exhibe una congruencia alta (0,48). Al igual que el gobierno de la Alianza, Cambiemos muestra una tasa media de coalescencia ampliada (0,63), lo que indica que el presidente designó a una buena parte de ministros y viceministros de su propio partido pese a que su peso legislativo inicial en la Cámara de Diputados es apenas mayor que el de su socio principal, la UCR, y menor en el Senado. En este sentido, la composición del gabinete de Cambiemos no se corresponde con el peso legislativo de sus socios en el Congreso. Al momento de la conformación del gabinete y los nombramientos de los funcionarios, la UCR contaba con 40 bancas, mientras que PRO contaba con 41 y la CC-ARI con cuatro. Por su parte, en el Senado, la UCR contaba con 10 escaños mientras que el PRO ostentaba cuatro y la CC-ARI sólo uno⁶.

En suma, a diferencia del gabinete de la Alianza, que se encontraba distribuido de manera más proporcional, Cambiemos presenta una distribución con índices de coalescencia más bajos. Esto puede generar tensiones entre el partido del presidente –el PRO– y su socio principal –la UCR– que, subrepresentado en el gabinete, podría reclamar tanto más cargos de acuerdo a su fuerza legislativa como ser tomado en cuenta en las decisiones más importantes de la administración.

Esta estrategia de designación marca una clara tendencia a favor del partido del *formateur*, quien se ha reservado una buena parte del gabinete para designar entre sus colaboradores más cercanos. Esto deja menos espacios dentro del gabinete para su principal aliado dentro de la coalición, la UCR.

5. Conclusiones

La designación de funcionarios representa una herramienta esencial de la estrategia política de los presidentes y uno de los poderes unilaterales fundamentales de los ejecutivos en sistemas presidenciales (Samuels, 2007). El poder formar gabinetes que ellos ostentan es clave no únicamente para controlar la agenda, sino también para

⁶ Datos obtenidos del GICP Coaliciones Políticas Multinivel: www.coalicionesgicp.com.ar.

enfrentar las vicisitudes del contexto y poder garantizar la gobernabilidad y la estabilidad (Coutinho, 2013; Mainwaring & Shugart, 1992; Negretto, 2006).

Dado que en las últimas décadas los sistemas latinoamericanos sufrieron una creciente fragmentación, lo que resultó una fuente inestabilidad democrática debido a la ausencia de acuerdos programáticos a través de los cuales mantener a los gobiernos en el poder y producir políticas públicas, los presidencialismos de coalición dejaron de ser un fenómeno excepcional. A partir de entonces una emergente literatura analizó diversos aspectos del funcionamiento de los gobiernos conformados por varios partidos y evaluó las dinámicas que diferencian a las coaliciones conformadas bajo sistemas parlamentarios.

Este trabajo es el primer intento por incorporar a las segundas líneas de los ministros al análisis de los gobiernos de coalición de América Latina en perspectiva comparada. Si bien algunos esfuerzos habían sido realizados previamente, como los de Siavelis (2013) y González Bustamante y Olivares Lavados para Chile o el de Coutinho (2013) para la presidencia institucional en la Argentina, ellos se circunscribían al estudio de un solo país.

La principal contribución de este trabajo radica en la propuesta de una tipología de designación de ministros y viceministros en base a la combinación de dos dimensiones. La primera es el nivel de congruencia ministerial, a través de la cual se intenta capturar el grado en que los viceministros pertenecen al mismo partido que el titular de la cartera a la que pertenecen. Una forma alternativa de ver este indicador es considerarlo una medida de la distribución del poder al interior de cada uno de los ministerios. Así, cuanto más distribuido esté el poder –cuanto menor sea la proporción de segundas líneas que pertenezcan al mismo partido que los ministros–, más bajo será el nivel de congruencia ministerial.

La segunda dimensión intenta capturar el balance de fuerzas al interior de la coalición y, en particular, en qué medida la distribución de las carteras obedece al peso legislativo –la cantidad de bancas en el Congreso– de cada uno de los partidos que integran la coalición gobernante. Extendiendo el índice propuesto por Amorim Neto (2002, 2006), proponemos aquí una tasa de coalescencia ampliada en la que se pondera la cantidad de ministerios y viceministerios que cada partido de la coalición obtiene por su relevancia institucional.

En base a estas dos dimensiones es posible ubicar a cada uno de los gobiernos de coalición analizados en este trabajo: los de De la Rúa y Macri en la Argentina, y de Bachelet y Piñera en Chile. Argumentamos que el gobierno de De la Rúa tuvo una congruencia ministerial media y una tasa de coalescencia ampliada media o, lo que es lo mismo, una escasa dispersión de poder al interior de cada uno de los ministerios y, a la vez, una proporcionalidad media –ni demasiado alta ni extremadamente baja– entre funcionarios designados y el tamaño legislativo de sus respectivas agrupaciones. La administración de Macri, en tanto, también está caracterizada –al menos en sus inicios– por un alto nivel de congruencia, pero una baja tasa de coalescencia ampliada. Esto implica, a diferencia del anterior gobierno de coalición argentino, un mayor monopolio de las áreas de influencia y de la ejecución de las decisiones de política pública por parte de un mismo partido –especialmente el del presidente, PRO.

Los nombramientos en Chile siguieron comportamientos diferentes. El gobierno de Bachelet (2006–2010) tuvo un gabinete altamente coalescente y con un bajo nivel de congruencia ministerial, algo evidente en el sistema de cuoteo (Siavelis, 2013) utilizado por la Concertación desde el retorno a la democracia con el objetivo de evitar tensiones al interior de la coalición gobernante. En cambio, la administración de Piñera marcó un quiebre con el tradicional sistema de cuoteo por el cual los socios de la Concertación repartían los distintos cargos existentes al interior de cada uno de las carteras –ministerios y subsecretarías– entre diferentes partidos. Esto se tornó imposible una vez que la Alianza por Chile asumió el poder en 2010 debido a la gran cantidad de funcionarios independientes designados. De este modo, la presidencia de Piñera contó con un nivel medio de congruencia ministerial, esto es, una menor integración horizontal. Pero probablemente la ruptura más fundamental con el gobierno de Bachelet –en términos de designaciones– resulte del hecho de que pasó de una alta tasa de coalescencia a una baja tasa de coalescencia, es decir, un menor respeto por el peso legislativo de cada uno de los partidos para decidir cuántos ministerios y de qué relevancia se le otorgaba a cada uno de los partidos. De nuevo, esto se volvió difícil debido al “copamiento” de cargos por parte de los independientes.

Este trabajo se constituye como un primer intento para proponer una nueva conceptualización y a describir las formas en que cuatro gobiernos de Argentina y Chile designaron a sus ministros y viceministros. Es evidente, pues, que para un mejor cuadro restan explicar los motivos por los cuales los presidentes siguieron una determinada

estrategia en lugar de otra, aun cuando no estaban constreñidos a hacerlo del modo en que lo hicieron. Así, en futuras investigaciones y aprovechando las explicaciones a fenómenos similares propuestas por la literatura, exploraremos una serie de hipótesis.

Por ejemplo, según Amorim Neto (2006), el nivel de proporcionalidad debería estar condicionado fundamentalmente por dos variables: el tamaño del bloque oficialista en el Congreso y el nivel de extremismo o moderación del presidente y de su partido. En la misma línea, Martínez-Gallardo (2011) propone la fortaleza o debilidad política (mayoría o no en el Congreso e institucional (poderes positivos y negativos) de los presidentes como variables explicativas.

Futuras investigaciones deberían testear la influencia de las mencionadas y otras variables en la estrategia diseñada por los presidentes para conformar los gabinetes, así como clasificar al resto de los gobiernos de coalición en función de la tipología propuesta, lo que permitiría visualizar al conjunto de los presidencialismos de matriz multipartidaria en un mismo plano.

Nuestra expectativa teórica indica que los presidentes que gobiernan con el Congreso, esto es, que despliegan una estrategia legislativa clásica deberían tener mayores niveles de coalescencia (más proporcionalidad) y menos congruencia (poder más disperso en los ministerios) porque necesitan mayorías legislativas, lo cual puede alcanzarse mediante la distribución de cargos a cambio de apoyo legislativo. Por el contrario, los presidentes que gobiernan por decreto deberían tener menos coalescencia (menos proporcionalidad) y más congruencia (poder más concentrado en cada uno de los ministerios) porque no necesitan el apoyo de una mayoría. En este caso, dado que cuentan con mayor libertad para nombrar a sus asesores, los mandatarios podrían elegir a sus colaboradores más leales sin restricciones, reduciendo los costos de transacción producto de la negociación con otros partidos y aumentando la coherencia en la ejecución de las políticas públicas.

Esta investigación pretende ampliar los límites metodológicos para el estudio de los gabinetes en gobiernos de coalición en América Latina. Es por ello que el próximo avance contemplará los casos de gabinetes de coalición brasileños y uruguayo, así como aquellos gobiernos de Chile aún no incorporados. Esta recolección de datos se realizará en aras de verificar si existen estrategias unificadas para la designación de gabinetes de manera amplia y determinar de qué manera influyen los funcionarios de segunda línea en los *trade-off* entre los socios de la coalición.

Bibliografía

- Altman, D. (2000). *Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidentialism Democracy in Latin American: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization and Inertial Effects*. Paper presented at the LASA, Miami.
- Altman, D. (2005). *Reforma al Binominalismo: Sistema Paralelo de Acumulación*. Documento de Trabajo N°2.
- Altman, D., & Luna, J. P. (2007). Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 27(1), 3–28.
- Ames, B. (2001). *The deadlock of Democracy in Brasil*. Ann Arbor: The University Of Michigan Press.
- Amorim Neto, O. (1994). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision–Making under Separation of Powers*. PhD, University of California, San Diego.
- Amorim Neto, O. (2002). *Presidential Policy–Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America’s Presidential Democracies, 1946–1995*. Paper presented at the El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, Mexico City.
- Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415–440.
- Carey, J., & Siavelis, P. (2005). Insurance for Good Losers and the Survival of Chile's Concertacion. *Latin American Politics and Society*, 47(2), 1/22.
- Coutinho, M. E. (2013). De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial. In M. Alessandro & A. Gilio (Eds.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina*. Montevideo: Ediciones CAUSE.
- Cheibub, J. A. (2002). Minority governments, Deadlock situations, and The survival of presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 35(3), 284–312.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2004). Government Coalitions under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, 34, 565–587.
- Deheza, G. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539–568.
- Freudenreich, J. (2010). *Coalition Building in Presidential Systems*. Potsdam University.
- Geddes, B. (1994). *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- González–Bustamante, B., & Olivares Lavados, A. (2015). Rotación de subsecretarios en Chile: una exploración de la segunda línea gubernamental, 1990–2014. *Revista de Gestión Pública*, IV(2), 151–190.
- Labaque, J. (2005). ¿Atrapado sin salida? El FREPASO en el gobierno de la Alianza. *COLECCIÓN*, 16, 123–146.
- Light, P. (1999). *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 28(2), 198–228.

- Mainwaring, S., & Scully, T. (1997). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *América Latina Hoy*, 16, 91–108.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (1992). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez–Gallardo, C. (2011). *Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America*. PhD, University of Columbia.
- Negretto, G. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 63–92.
- Novaro, M. (2002). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires.
- Ollier, M. M. (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rehren, A. (1992). Liderazgo Presidencial y Democratización en el Cono Sur de América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 14(1–2), 63–87.
- Rose, R. (1984). Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle? In A. Lijphart & B. Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Samuels, D. (2007). Separation of Powers. In C. Boix & S. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Siavelis, P. (2009). Enclaves de Transición y Democracia Chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 3–21.
- Siavelis, P. (2013). El éxito del presidencialismo en Chile: gabinetes, asesores y demás. In M. Alessandro & A. Gilio (Eds.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP.
- Siavelis, P., & Carey, J. (2003). El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la concertación. *Estudios públicos*, 5–27.
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1–22.
- Strom, K. (1990). A Behavioral Theory of Competitive Parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565–598.
- Valenzuela, S. (1995). Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, 58, 5–77.
- Zelaznik, J. (2001). *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability*. PhD, University of Essex.