

PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES DE GOBIERNO EN LAS AMÉRICAS

Eduardo Alemán (ealeman2@uh.edu)

University of Houston

George Tsebelis (tsebelis@umich.edu)

University of Michigan

Este artículo se centra en el proceso de formación de coaliciones en sistemas presidenciales. Se demuestra que las posiciones de los partidos y de las instituciones influyen la formación de coaliciones gubernamentales. Se argumenta que los presidentes tienden a incluir dentro del gabinete a aquellos partidos que tienen posiciones cercanas a él y que dicha tendencia es más fuerte cuando el congreso fuerte —compuestos por legisladores profesionales capaces de una fiscalización significativa— que cuando enfrentan instituciones más débiles. Los argumentos se corroboran con datos de 13 países con sistemas presidenciales en las Américas.

Palabras clave: sistemas presidenciales, partidos políticos, coaliciones, ideología, gabinetes.

POLITICAL PARTIES AND GOVERNMENT COALITIONS IN THE AMERICAS

This paper focuses on the coalition formation process in presidential systems. It shows that institutions and party positions influence the formation of government coalitions. It argues that presidents will tend to include in their cabinets parties that are politically close to their own policy positions, and will be more inclined to do so when Congress is relatively strong and made up of legislators with significant oversight authority. We corroborate our arguments with data from 13 countries with presidential systems in the Americas.

Keyword: presidential systems, political parties, coalitions, ideology, cabinets, executive branch, institutions.

Introducción¹

Durante muchos años, las descripciones convencionales del presidencialismo hicieron hincapié en la falta de incentivos para la formación de coaliciones, calificando su ocurrencia como un raro evento (Mainwaring 1993; Linz y Stepan 1994). Esta visión, sin embargo, está empezando a cambiar. A partir de la década de 1980, la mayor parte de los países de las Américas han tenido una coalición multipartidista de gobierno en algún momento. En algunos países como Brasil, Chile y Uruguay, las coaliciones multipartidistas de gobierno son ahora un estándar. En ausencia de una mayoría unipartidista en la legislatura, más a menudo que no, los presidentes construyen coaliciones². Si apreciamos sólo la última década, entonces la proporción es aún mayor. A pesar de que la creciente ocurrencia de gobiernos de coalición en sistemas presidenciales ha fomentado un creciente interés por el proceso de formación de los gabinetes y el desempeño legislativo de los gobiernos de coalición, los análisis *cross-national* siguen siendo escasos³. Hasta aquí, ha existido relativamente poca discusión teórica acerca de los aspectos relevantes de la formación de gobierno y la estabilidad de las coaliciones bajo constituciones presidencialistas. Esta escasez de estudios comparativos sobre los gobiernos de coalición en sistemas presidenciales contrasta con la plétora de investigaciones sofisticadas acerca de los gobiernos de coalición en los sistemas parlamentarios.

La estructura constitucional de los sistemas presidenciales crea un conjunto de intereses diferentes hacia la formación de coaliciones, siendo que la supervivencia del gobierno no depende de la confianza del parlamento, y el *formateur* siempre es el Presidente. Sin embargo, existen por lo general fuertes motivos de política para que los presidentes alcancen acuerdos partidistas estables a través de coaliciones de portafolio, particularmente cuando no existe una mayoría de partido único en la legislatura. En este trabajo, extendemos el análisis de la formación de coaliciones bajo el presidencialismo (donde el escenario más común es la ausencia de un partido único controlando la mayoría de los escaños de la legislatura). Nuestro objetivo se

¹ Este artículo es una versión traducida del trabajo que los autores publicaron el año 2011 en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 3, N° 1, pp. 3-28, con el título: "Political Parties and Government Coalitions in the Americas". Revista Política agradece a Jorge Gordin, editor de JPLA, por autorizar la traducción. Del mismo modo se agradece a los autores por su disposición a publicar con nosotros y por los comentarios que hicieron a la versión en español.

² De acuerdo a Cheibub et al. (2004), cerca del 54% de las oportunidades.

³ Las excepciones incluyen a Amorim Neto (2006) y Cheibub et al. (2004). Sin embargo, existe un número creciente de trabajos focalizados en un solo país.

centra en los partidos políticos y las fuerzas posicionales e institucionales que afectan la participación en los gabinetes de coalición. Sostenemos que los partidos posicionados en las proximidades ideológicas al presidente son más proclives a participar del gobierno que aquellos más distantemente posicionados, y que cuando el balance institucional del poder es menos favorable al presidente, es más probable para los miembros de los partidos no presidenciales participar del gobierno que cuando éste se inclina en favor del presidente. Más aún, postulamos que el efecto de la distancia ideológica está condicionado al poder institucional: los partidos no presidenciales posicionados relativamente cerca del presidente deberían ser significativamente más proclives a ser ingresados al gabinete cuando el balance de poder institucional es menos favorable al presidente. A modo de investigar estas proposiciones, examinamos la formación de gobiernos en países presidencialistas, y más específicamente, cómo la cercanía ideológica al presidente, el balance relativo de poder institucional, y la intersección de estas variables impactan la probabilidad de que partidos en particular ingresen al gabinete⁴.

El trabajo⁵ en particular se encuentra dividido en cuatro partes. La primera parte define algunas características distintivas fundamentales de la formación de coaliciones bajo el presidencialismo, y amplía nuestras hipótesis sobre la influencia de la distancia ideológica y la autoridad institucional sobre la formación de gabinetes. Esta sección también resalta las similitudes relevantes (por ejemplo motivos políticos del *formateur*) y las diferencias (por ejemplo sobre las expectativas partidistas de la participación en el gobierno) entre la formación de gobiernos bajo el presidencialismo y bajo el parlamentarismo. La segunda parte presenta el análisis empírico. Usamos un conjunto de datos que incluye información sobre 107 gabinetes distintos en 13 países presidencialistas desde la década de 1980 hasta comienzos del 2000⁶, sumado a información acerca de cada partido con representación en el congreso en dichos países y su posición ideológica⁷. Para examinar la probabilidad de participación en

⁴ Se enfoca en la probabilidad de que partidos políticos en particular ingresen al gabinete, siendo similar al enfoque de Warwick (1996, 1998). Altman (2000) también sigue un enfoque similar al estudio de la conformación de coaliciones en Uruguay.

⁵ Los autores quisieran agradecer a Ernesto Calvo, Javier Zelaznik, Octavio Amorim Neto por sus comentarios y sugerencias.

⁶ Los datos sobre los gabinetes provienen de Amorim Neto (2006). La muestra incluye datos sobre la composición de gabinetes para los siguientes períodos en 13 países: Argentina (1983 al 2001), Bolivia (1982 al 2001), Brasil (1985 al 2001), Chile (1990 al 2006), Colombia (1978 al 2000), Costa Rica (1978 al 2002), Ecuador (1979 a 1999), México (1988 al 2000), Panamá (1990 al 2002), Perú (1980 a 1992), Estados Unidos (1981 al 2001), Uruguay (1985 al 2003), y Venezuela (1979 a 1999).

⁷ Los datos sobre ideología son tomados de Coppedge (1997).

los gabinetes utilizamos un modelo *logit* de efectos aleatorios. Los resultados del análisis empírico confirman la influencia de las fuerzas posicionales e institucionales y su efecto interactivo. La tercera parte elabora acerca de las implicaciones de algunos de nuestros descubrimientos, y la cuarta parte provee de una conclusión.

1. Formación de Coaliciones en Sistemas Presidenciales

La idea de que las democracias presidenciales proveen poquísimos incentivos en favor de la formación de coaliciones se transformó en sabiduría convencional; en parte ello fue resultado del debate en torno a los méritos del parlamentarismo versus el presidencialismo que se desarrolló entre los comparativistas hace ya veinte años. Una visión común dentro de esta literatura fue que la conformación de coaliciones en los sistemas presidenciales era “considerablemente más difícil que en los regímenes parlamentarios” (Mainwaring 1990:169) y como resultado, las coaliciones multipartidistas de gobierno podrían formarse “sólo excepcionalmente” (Linz 1994:19)⁸. Este argumento estaba basado en razones institucionales. Los presidentes no requieren formar una mayoría legislativa para tomar posesión del cargo, como tampoco le es necesario tener dicha mayoría para rechazar desafíos potenciales (es decir, mociones de censura). Los sistemas presidenciales, a diferencia de los parlamentarios, no institucionalizan las alianzas multipartidistas a través de la investidura o disolución del gobierno. Los presidentes son los *formateurs* exógenamente (popularmente) elegidos, quienes tienen la opción de formar gabinetes multipartidistas, pero que pueden mantenerse en el ejecutivo aun teniendo poco apoyo legislativo. Adicionalmente, los partidos no presidenciales que se unen al gobierno están comparativamente menos comprometidos con apoyar el programa legislativo del gobierno; después de todo, la defección legislativa no acaba con el mandato del ejecutivo en ejercicio⁹. En los sistemas parlamentarios, los partidos de gobierno son jugadores con veto (Tsebelis 2002): ellos necesitan estar de acuerdo para que ocurra un cambio significativo en las políticas; en caso contrario, o no habrá cambio alguno o este cambio será efectuado por un gobierno diferente (el cual no incluirá a aquellos partidos que estén en desacuerdo). En los sistemas presidenciales, los partidos de gobierno no

⁸ Para una revisión sobre esta caracterización y una crítica poderosa, ver Cheibub et al. (2004).

⁹ Más aún, de acuerdo con Altman (2000:261), dada la influencia que tiene la reputación del presidente sobre la evaluación que tengan los votantes respecto al desempeño del gobierno, “los compañeros de coalición del presidente son menos capaces de reclamar para sí crédito creíble por el buen desempeño del gobierno.”

son necesariamente jugadores con veto; es decir, estos pueden votar en contra de un proyecto de ley y, presumiblemente, permanecer en el gobierno.

Sin embargo, la conformación de coaliciones no es un evento raro dentro de los sistemas presidenciales. Hace ya más de una década, Dehesa (1997) examinó 123 administraciones distintas y descubrió que, en el 56 por ciento de los casos, eran coaliciones multipartidistas quienes gobernaban. Estos resultados concuerdan con el análisis más descriptivo presentado por Lanzaro (2001) en relación a seis democracias presidencialistas. Y los descubrimientos de Cheibub et al. (2004) entregan evidencia tanto de la frecuente ocurrencia de coaliciones presidenciales, como del relativamente exitoso registro legislativo de aquellos gobiernos. La literatura anterior, como ahora parece claro, habría subestimado la fuerza de aquellos incentivos que llevan a la exitosa formación de coaliciones en los sistemas presidencialistas¹⁰.

Hasta ahora, los análisis se han centrado principalmente en si las coaliciones surgen en los sistemas presidenciales, existiendo a nuestro entender pocos análisis empíricos que examinen las variables posicionales y las prerrogativas institucionales que afectan la formación de coaliciones. A este respecto, una excepción notable es el trabajo de Amorim Neto (2006), que se concentra sobre el estatus de mayoría del gabinete y los patrones de nombramiento de partidistas y no partidistas. Él halla alguna evidencia que los presidentes extremistas (*dummy* para presidentes izquierdistas o derechistas) son menos proclives a formar gabinetes que dominen la mayoría del congreso, y que el tipo de gabinete que ellos conforman posee una menor cantidad de ministros partidistas (es decir, más tecnócratas). También son menos proporcionales en términos de distribución de apoyo partidista entre miembros de la coalición (menor incorporación)¹¹.

Estos estudios recientes han iluminado aspectos relevantes de la creación de coaliciones en los sistemas presidencialistas, sin embargo, muchas preguntas importantes siguen sin ser contestadas. ¿Si la conformación de coaliciones ocurre con frecuencia, cuáles partidos son más probables de integrar el gabinete? ¿De qué manera afecta la distribución de poderes institucionales entre el presidente y el congreso sobre la probabilidad de participación de los partidos en el gobierno?

¹⁰ Una crítica similar hace Fowertaker (1998) en su análisis comparativo de los gobiernos presidencialistas.

¹¹ En cuanto a las facultades legislativas del presidente, él se encuentra con que el poder de decreto (*dummy* para cinco países) y la alta anulación del veto tienden a asociarse con gabinetes integrados por una menor proporción de ministros partidistas.

Adelantamos cuatro proposiciones (*ceteris paribus*) en este trabajo. Primero, los partidos que son cercanos ideológicamente al presidente deben ser más proclives a participar en un gobierno de coalición que los partidos con posiciones dispares. Esto es así pues los partidos más cercanos al presidente entregan a la coalición de gobierno mayor libertad de acción en la formulación de políticas. En segundo lugar, cuando la disparidad en poder relativo entre el presidente y el congreso es pequeña, las coaliciones multipartidistas deberían ser más probables de ser formadas que cuando el balance de poder favorece mucho al presidente. El tercer y más importante razonamiento postula que el efecto de la distancia ideológica con el presidente debería depender de la influencia institucional: los partidos ubicados cercanamente al presidente deberían ser más proclives a participar del gobierno cuando la autoridad institucional es menos desventajosa al congreso. Finalmente, esperamos que el ciclo electoral impacte los incentivos a participar del gabinete del presidente. A medida que se desvanece la última elección presidencial y la próxima se teje en el horizonte, los partidos no presidenciales tienen menos incentivos para unirse o permanecer en el gabinete del presidente.

2. El Impacto de la Distancia

¿Por qué es tan importante la proximidad posicional? Los presidentes se preocupan de las políticas, ya sea intrínsecamente (es decir, por su propio posicionamiento) o por la conexión electoral (por ejemplo cumplimiento de promesas electorales o promover los intereses de sus constituyentes), dando como resultado un esfuerzo por alcanzar resultados legislativos cercanos a sus preferencias personales sobre políticas. Los presidentes, como los primeros ministros en los regímenes parlamentarios, deben lograr victorias políticas. Para ser capaz de entregar dichas victorias, los presidentes necesitan participar de las negociaciones con el congreso. Los presidentes minoritarios ubicados en el centro político podrían ser capaces de convencer a los partidos no presidenciales, ubicados a su derecha o a su izquierda, de votar con el gobierno con la frecuencia suficiente para alcanzar algunos resultados de políticas favorables sin entregar puestos en el gabinete a un partido no presidencial. En la mayoría de estas instancias esto es similar a la lógica tras la estabilidad de los gobiernos de minoría en los sistemas parlamentarios, donde los gobiernos centristas buscan apoyo algunas veces a la izquierda y otras a la derecha. Pero habitualmente los presidentes minoritarios ven como necesario intercambiar puestos en el gabinete en pos de un apoyo partidista confiable. Esto es particularmente cierto cuando las debilidades inherentes de un presidente (partidistas o institucionales) amenazan la concreción de la agenda

legislativa del gobierno. En el proceso de formación del gobierno, un aliado que se encuentra más cerca que lejos en términos de políticas, incrementa sus probabilidades de alcanzar resultados cercanos a las posiciones preferidas por el presidente.

Considere, por ejemplo, una elección de aliados a lo largo de la misma dimensión. La Figura 1 nos presenta al presidente (P) y a dos aliados potenciales (A y B) todos posicionados a lo largo de la misma línea¹². También establece la posición del *statu quo* (SQ) y las curvas de indiferencia para los tres jugadores, siendo las áreas sombreadas la demarcación de los dos *winsets* del presidente¹³. En este ejemplo, el presidente preferiría formar una coalición con el partido A que con el partido B, ya que la proximidad de A permite una mayor cantidad de alternativas favorables –el *winset* de P y A es mayor que el de P y B¹⁴.

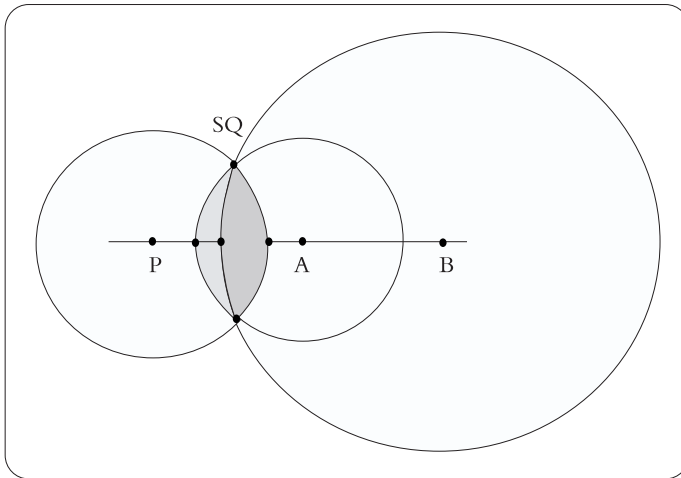
La situación se torna significativamente más compleja en dimensiones múltiples, como nos indica la Figura 2. Consideremos una situación en la cual los partidos A y B no están en la misma línea que P. Ahora el presidente debe preocuparse no sólo de la distancia entre ambos partidos y P, sino también de la distancia con el *statu quo*. En este ejemplo P prefiere al partido A por sobre B' (en la línea PA), pero no es claro cuál partido prefiere entre B o B' (los cuales están igualmente distanciados de P). En realidad, a mayor distancia existente entre B y SQ, más preferirá el presidente a B. De todas las "Bes" a la misma distancia del presidente, el punto B" se encuentra más distante del SQ, estando en la línea PSQ al otro lado de P en relación con SQ.

¹² Los ejemplos asumen que ningún actor es poseedor de una mayoría (no pueden decidir de forma unánime), y que el presidente es capaz de formar una mayoría ganadora aliándose tan sólo con uno de los dos partidos, indistintamente de cuál éste sea.

¹³ Los jugadores cuentan con posiciones ideales sobre las políticas (puntos ideales), y prefieren menos ciertas políticas en la medida que estas se distancien de sus propios puntos ideales.

¹⁴ Si SQ estuviese ubicado en la misma dimensión, entonces caería en la región de punto muerto entre P y A, donde no hay posibilidad de cambio alguno. Sin embargo, P enfrenta la región de punto muerto más pequeña al aliarse con el partido A.

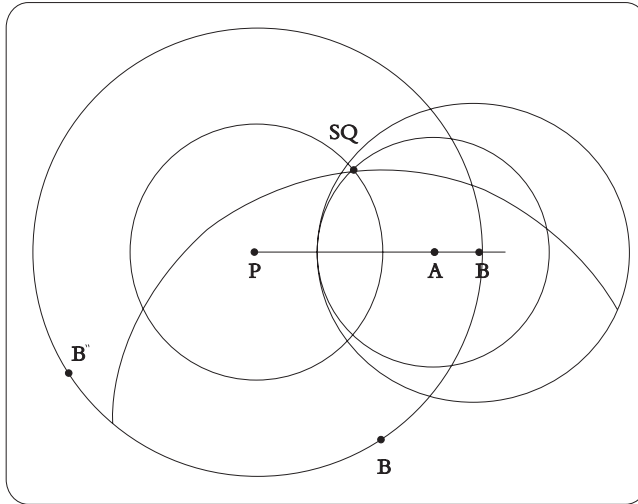
Figura 1
La elección de socios en la Coalición I



Fuente: Elaboración propia

Algunos de estos aliados potenciales (**B** o **B'** en este ejemplo) pueden no imponer restricción alguna, permitiendo a **P** alcanzar su propio punto ideal, mientras que otros (**A** y **B'**) pueden imponer restricciones de políticas significativas, limitando las ganancias presidenciales de políticas. Esta estrategia para elegir compañeros de coalición tiene sentido cuando el *statu quo* y la posición relativa de los partidos principales con respecto a las cuestiones principales de las políticas son conocidas con anterioridad. Este puede ser el caso de un país que esté enfrentando problemas específicos provenientes de un conjunto particular de políticas, y que la modificación de la legislación relacionada se transforme en una prioridad. Entonces un presidente minoritario se beneficiaría de seleccionar partidos cercanos a él pero al otro lado del *statu quo*, para modificar dichas leyes (por ejemplo si existe un *statu quo* de derecha, un presidente centrista elegirá partidos de izquierda para modificarlo; si son leyes religiosas las que necesiten ser derogadas, entonces el presidente formará coaliciones con partidos seculares, etc.). Esto puede representar la situación enfrentada por presidentes comprometidos a un conjunto específico de objetivos de políticas programáticas.

Figura 2
La elección de socios en la Coalición II



Fuente: Elaboración propia

Consideremos, sin embargo, una situación más compleja, donde la posición del *statu quo* con respecto al presidente y a los otros partidos es diferente en cada dimensión, y la prominencia política de los asuntos de políticas depende de condiciones exógenas (por ejemplo un desastre nuclear o un shock del petróleo pueden ingresar en la agenda asuntos energéticos o medioambientales, un escándalo bancario puede similarmente traer a primera línea asuntos financieros, etc.). En este contexto, existe gran incertidumbre en torno a qué asuntos emergerán a la cima de la agenda política y cuál será la posición relativa de los partidos relevantes *vis-à-vis* el *statu quo*. Si la posición del *statu quo* no es conocida de antemano, entonces los cálculos estratégicos asociados no pueden ser realizados. Una estrategia eficiente para un presidente en un contexto como el presentado es seleccionar aliados que se encuentren posicionados relativamente cerca de él, esperando que la posición del *statu quo* acerca de los temas de políticas que se tornen centrales para el gobierno no se ubiquen entre sus preferencias y las de sus compañeros de coalición (en cuyo caso, ningún cambio será posible). La lógica es similar en una dimensión: la cercanía posicional al presidente debería reducir las potenciales diferencias acerca de las potenciales políticas mientras que incrementaría el conjunto de cambios de las políticas a unas favorables a los partidos de gobierno (es decir, con un aliado posicionado cerca, el *winset* del *statu quo* tendería a ser mayor y la región de punto muerto, menor).

En suma, los ejecutivos de minoría ubicados al centro pueden ser capaces de alcanzar resultados de políticas favorables sin entrar en una coalición de gabinete formal, como ha sido destacado en la literatura sobre los parlamentarismos, pero más comúnmente que no, los presidentes de minoría ven como necesario traer a partidos no presidenciales hacia dentro del gabinete en pos de un apoyo legislativo confiable. Por qué querría un presidente a algún partido dentro del gobierno en vez de formar coaliciones ad hoc (lo que Sartori llama “política del retail”) no es el objetivo de nuestro artículo –nosotros no formularemos una nueva teoría general de la formación de coaliciones–. Nuestro argumento es más modesto: cuando se buscan aliados de gobierno, los presidentes descubrirán que las coaliciones con partidos próximos ideológicamente les entregarán mayor libertad de acción para alcanzar cambios favorables en las políticas que aquellas coaliciones con partidos ubicados más lejos y, como discutiremos en la siguiente sección, los presidentes se preocuparán más sobre la congruencia ideológica donde el congreso es más poderoso.

3. Influencias institucionales

¿Qué aspecto del balance institucional del poder influencia la propensión del presidente a formar coaliciones? Las respuestas pueden ser agrupadas en tres campos. Una perspectiva tiende a señalar a las prerrogativas formales del presidente. En su trabajo inaugural, Shugart y Carey (1992) diferenciaron los sistemas presidenciales de acuerdo a su autoridad ejecutiva, argumentando que un alto poder legislativo da a los presidentes oportunidades para eludir al congreso, abriendo una puerta hacia la inestabilidad del régimen. De acuerdo con Cox y Morgenstern (2002), es en momentos cuando los presidentes poseen escaso apoyo parlamentario en el congreso que estos hacen uso total de su poder ejecutivo, llegando hasta los límites constitucionalmente establecidos. Por consiguiente, los presidentes que poseen medios institucionales para alcanzar sus objetivos de políticas pueden o no interesarse por formar coaliciones multipartidistas. Pueden preferir establecer políticas mediante el uso único de sus prerrogativas institucionales, o podrían confiar en sus habilidades políticas para formar alianzas ad hoc alrededor de propuestas de políticas específicas. Sin embargo, si los presidentes carecen de suficiente autoridad como para controlar la agenda legislativa, tienen ellos altos incentivos para formar coaliciones duraderas. Por tanto, esta primera perspectiva ve a los poderes del ejecutivo como un medio para suplantar el apoyo partidista en el congreso.

La autoridad del ejecutivo implica herramientas de agenda-setting, tales como las prerrogativas de introducción, enmienda y veto, de las que los presidentes pueden hacer uso a fin de promover sus objetivos de política. Por medio de la manipulación de las opciones de políticas que se les presentan a los miembros del congreso, los presidentes con altos poderes formales pueden influenciar los resultados a su favor. La más extrema de estas prerrogativas es el decreto ejecutivo; a pesar de que su uso regular como mecanismo de creación de leyes está circunscrito a muy pocos países latinoamericanos (y aplicados sólo a algunas áreas de las políticas), teniendo los congresos poder para rechazar dichos decretos en todos los casos. La proposición de que el poder del presidente *vis-à-vis* el congreso influencia los incentivos para la formación de coaliciones es consistente con trabajos institucionales previos (Cox y Morgenstern 2002; Foweraker 1998; Amorim Neto 2006). Shugart y Haggard (2001) argumentan que no es ningún accidente que las presidencias fuertes constitucionalmente sean halladas en países donde el gobierno unificado sea menos probable. Arguyen que los diseñadores constitucionales han otorgado estos mayores poderes a la rama del ejecutivo en un esfuerzo por compensar parcialmente la ausencia de gobiernos unificados.

Mientras la autoridad presidencial formal ha sido frecuentemente recalcada, un enfoque exclusivo sobre el ejecutivo olvida el impacto compensatorio de las prerrogativas del congreso. Por tanto, una respuesta alternativa a esta pregunta del balance institucional destaca la importancia de la autoridad del congreso. Ya que las mediciones basadas únicamente en la autoridad presidencial formal no toman en cuenta la fuerza institucional del congreso, fallan en medir debidamente su poder relativo. Los mecanismos de vigilancia del congreso, por ejemplo, influyen sobre el balance de poder entre las ramas del Estado, otorgando a los legisladores herramientas para afectar los resultados políticos que importan al presidente (Alcántara et al. 2005). Algunos de estos mecanismos incluyen la habilidad para formar comités de investigación, el veto de los nombramientos presidenciales, el juicio político, exigir información a las agencias estatales, revisar maniobras presupuestarias, o forzar la interpelación de oficiales de gobierno. Aquellos presidentes minoritarios tentados a estirar los límites de sus poderes constitucionales para alcanzar victorias de política en base a una dinámica de caso a caso en vez de buscar compañeros de coalición confiables, deben considerar los altos costos de intentar eludir a una legislatura con poder de tomar represalia relevante. Desde esta perspectiva, los congresos con alta autoridad formal deberían fomentar presidentes con una mayor inclinación hacia la formación de alianzas con partidos legislativos.

No obstante aquello, una tercera perspectiva pone en duda las operacionalizaciones basadas únicamente en agregar variadas prerrogativas formales y constitucionales, en cambio recalando las capacidades institucionales del congreso. Esta visión hace mayor énfasis en los instrumentos que capturan las competencias del legislativo, observando las reglas electorales, procedimientos de nominación, y, de manera más general, la ambición política como elemento fundamental que fomente un congreso más o menos competente. Esta idea subyace en la llamada paradoja presupuestaria legislativa de América Latina planteada por Santiso (2005): mientras los congresos poseen un amplio rango de poderes presupuestarios reales, usualmente fracasan en ejercerlos efectiva o responsablemente, prestando de este modo dominancia al ejecutivo.

Consideremos las situaciones de Chile y México. Existe acuerdo entre todos los tipos de clasificaciones en que el presidente chileno goza de mucha mayor autoridad formal que su par mexicano. Sin embargo, el congreso chileno posee una membresía altamente profesionalizada, trabajando dentro de un sistema de comisiones fuerte, mientras que el congreso mexicano posee un sistema de comités más débil, compuesto por miembros que no pueden ser reelectos y cuyos períodos son también más breves. Puede argumentarse entonces que, manteniendo igual todo lo demás, el presidente chileno debe negociar con una institución más fuerte que en el caso del presidente mexicano, y que como resultado, los partidos políticos en el congreso chileno son más proclives a integrar una coalición de gobierno. Por consiguiente, si la capacidad es un medidor más apropiado de la relevancia institucional, entonces los presidentes deberían ser más proclives a formar coaliciones de gobierno en congresos con una mayor membresía profesional. Tanto la permanencia como las demandas del tiempo en ejercicio son medidas empleadas tradicionalmente en la literatura legislativa para captar la capacidad institucional y la profesionalización de la membresía¹⁵.

En suma, argumentamos que un balance de poder institucional más favorable al presidente debería disminuir los incentivos presidenciales para formar coaliciones. Mientras no exista un consenso en la literatura presidencial comparativista sobre la mejor aproximación para captar el balance institucional del poder, hemos revisado tres operacionalizaciones alternativas de tal concepto.

Esto nos lleva a la tercera proposición de este trabajo: argüimos no sólo que la probabilidad de que un partido (no presidencial) participe en un gobierno de coalición aumenta cuando el balance de poder es menos desventajoso para el congreso, sino

¹⁵ Ver, por ejemplo, el trabajo clásico de Polsby (1968), o el trabajo sobre profesionalización legislativa de Squire (1992).

que también, en dicho contexto institucional, las probabilidades de que un partido cercano al presidente se integre al gobierno incrementan aún más. En otros términos, cuando el balance de poder es menos favorable a los presidentes, estos estarán más preocupados acerca de la composición ideológica (qué tan cerca están los compañeros entre ellos) de la coalición que ellos forman. Cuando anticipamos un mayor énfasis en la negociación al interior de las coaliciones en vez de los mecanismos unilaterales, los presidentes deben estar particularmente preocupados acerca de aumentar la cohesión de las coaliciones de gobierno. Así, el efecto de la cercanía posicional para con el presidente es condicional al contexto institucional del país.

4. Los presidentes como *formateurs*

Alguien podría señalar que hemos presentado un argumento acerca del razonamiento presidencial, o sus deseos; no acerca de los resultados de las coaliciones, porque hasta ahora hemos omitido el estudio de la reacción de los partidos no presidenciales a la oferta del presidente. Algún partido puede ser cercano a un presidente en particular, y este presidente puede desear incluir a dicho partido en su coalición, pero ¿qué pasa si dicho partido se rehúsa? Aquí es donde llegamos a una de las mayores diferencias entre los sistemas presidenciales y parlamentarios en términos de la construcción de coaliciones. La mayor parte de los modelos teóricos de juego no-cooperativos acerca de la formación de gobiernos en los sistemas parlamentarios, comenzando por Baron (1991), analizan un proceso de dos pasos: en el primero, una *formateur* es seleccionada, que luego hace una serie de propuestas a los demás partidos. Algunas de aquellas propuestas pueden ser aceptadas, y las otras rechazadas. Como resultado, la *formateur* puede o no ser capaz de formar el gobierno que inicialmente deseaba, o inclusive no ser capaz de formar un gobierno. En caso de que ella no sea capaz de formar un gobierno, otra *formateur* será seleccionada y el proceso se repetirá. Como resultado, el juego de formación de coaliciones es resuelto hacia atrás sobre la base del “valor de continuidad” de este procedimiento de paso doble, en que la *formateur* debe calcular qué pasará si ella u otra *formateur* es seleccionada, y donde los otros partidos deben calcular qué pasaría si la *formateur* sobrevive mediante una oferta a otro partido, y qué pasará si ella falla y otra *formateur* es seleccionada.

No obstante, en los sistemas presidenciales el proceso se desarrolla en un juego de un solo paso, en el que el presidente siempre es el *formateur*. Como resultado, los partidos invitados a participar en el gabinete deben comparar los beneficios de participar en el gobierno (por ejemplo recibir los portafolios, influencia en la agenda

y las políticas, y el botín que puede estar relacionado con la oferta), con los que podrían obtener de rechazar la oferta presidencial (es decir, no recibir nada durante el período presidencial mientras aguardan las próximas elecciones con la esperanza de ser electoralmente recompensados). Entre el beneficio claro y presente, y una ganancia condicional a largo plazo, creemos que la elección está mayormente inclinada hacia la primera opción.

Sin embargo, existen circunstancias particulares donde los partidos pueden estar más inclinados a rechazar dichas ofertas. En estas instancias, los costos percibidos de ingresar al gabinete presidencial deben ser altos si los partidos deciden abstenerse de percibir las ganancias temporales en influencia política y beneficios de la repartición. Contextos políticos considerados como desfavorables para el gobierno, como una caída económica o un período de bajos niveles de aprobación para el presidente, son posibles de hacer a ciertos partidos más renuentes de participar en un gabinete. Pero estas mismas circunstancias son probables de inclinar más a los presidentes a reorganizar el gabinete, creando mayores oportunidades para que los partidos ingresen al gobierno.

Una variable que puede hacer de los partidos más o menos renuentes a aceptar una oferta presidencial es el ciclo electoral. Los beneficios recibidos por los partidos por unirse al gabinete son presumiblemente menores cuanto más nos adentramos en el período presidencial, momento en que nuevas iniciativas programáticas son menos probables de ser promovidas, y las gratificaciones de las reparticiones serán disfrutadas por un período de tiempo corto. Este escenario es consistente con la literatura sobre el presidencialismo que usualmente ha notado una tendencia de los presidentes a ganar oponentes y perder apoyo a medida que pasan tiempo en el cargo. Una vez que la elección presidencial se desvanece en la memoria de los votantes y la próxima contienda gana atención, los incentivos que los partidos tienen para aguardar hasta la próxima ronda de formación de gobierno prevalecen. Es en este contexto que los partidos serán menos proclives a aceptar la oferta presidencial de una posición en el gabinete, esperando un mejor trato luego de las próximas elecciones presidenciales. Por tanto, esperamos que los partidos sean menos proclives a ingresar a un gobierno cuando un gabinete es reestructurado tarde en el período presidencial.

5. Análisis empírico

Para examinar empíricamente cómo factores posicionales e institucionales influencian la formación de coaliciones, seguimos a Warwick (1996, 1998) mediante el análisis de probabilidades de que un partido participe en una coalición de gobierno

(es decir, el gabinete). Los datos que utilizamos para probar nuestras proposiciones incluyen información sobre 106 gobiernos (59 presidentes) en 13 países presidencialistas desde la década de 1980 hasta comienzos de la década del 2000¹⁶. Los datos sobre la composición partidista de los gabinetes provienen de Amorim Neto (2006); de acuerdo con su codificación, un nuevo gabinete presidencial es definido como (a) la toma de posesión de un nuevo presidente, o (b) el cambio de la composición partidista del gabinete. También recolectamos datos sobre la proporción de escaños en poder de todos los partidos representados en la legislatura (con al menos un 1 por ciento de los escaños), y su posición ideológica. Los datos sobre posicionamiento de estos partidos provienen de la clasificación de izquierdas-derechas de los partidos políticos realizada por Coppedge (1997). Los presidentes han sido clasificados de acuerdo a sus partidos¹⁷, y a partir de esta base construimos medidas de no centralidad presidencial y la distancia de los partidos para con el presidente.

La variable *distancia* es igual a la distancia entre el presidente y el partido al cuadrado, dividida por la sumatoria al cuadrado de todas las distancias entre los diferentes partidos y el partido legislativo mediano. Esperamos que la *distancia* con el presidente esté negativamente asociada con la participación en el gobierno¹⁸. La *no centralidad* presidencial es calculada como la distancia entre el presidente y el partido legislativo mediano al cuadrado, dividida por la sumatoria al cuadrado de todas las distancias entre los diferentes partidos y el partido legislativo mediano. Esta variable de control debería captar si los partidos son más proclives a ingresar a una coalición de gobierno en caso de existir un presidente no centrista. Ambas mediciones provienen de Warwick (1998), quien tomó la medida de no-centralidad desde Crombez (1996)¹⁹. Estas medidas de distancia relativa recogen variaciones en la cercanía ideológica dada la polarización ideológica del sistema de partidos (denominador). Por ejemplo, manteniendo constante la distancia al cuadrado entre el partido X con la *formateur* (es decir, el presidente), una mayor fragmentación y dispersión ideológica disminuyen el

¹⁶ Para una lista de los países y los períodos de tiempo incluidos en el análisis, ver nota al pie 5.

¹⁷ Entendemos que esta no es una situación ideal, pero no existe otro set de datos que incluya datos de un número tan grande de partidos y períodos al mismo tiempo que clasificaciones separadas para los partidos.

¹⁸ Los valores presentan un rango entre 0 y un máximo de 1.8. Mientras la mayor parte de los partidos se encuentran posicionados no muy lejos del presidente, algunos pocos presentan valores superiores a 1 (por ejemplo la *distancia* entre el presidente venezolano Luis Herrera Campins, perteneciente al COPEI de centro derecha, y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) fue de 1.8 en 1978).

¹⁹ Mediante la replicación de estas medidas, nuestros resultados pueden ser comparados con aquellos provenientes de los sistemas parlamentarios.

puntaje de la distancia relativa, mientras que una menor cantidad de partidos y una baja dispersión ideológica la aumentan. Una omisión del denominador produciría el mismo puntaje para la distancia, a pesar del hecho de que en un contexto el presidente encontró un aliado cercano entre los partidos que ostentaban posiciones ideológicas distantes, mientras que en el segundo el presidente se encontró con un aliado relativamente distante entre los pocos partidos ubicados cerca de éste. Entonces, ambas variables captan la distancia ideológica dada la polarización de las posiciones partidistas en la legislatura de un país²⁰.

Siguiendo desde nuestra discusión previa sobre las influencias institucionales sobre la formación de coaliciones, usamos tres representaciones diferentes para el balance del poder. La primera mide los poderes formales del ejecutivo. Es un ranking desarrollado por Samuels y Shugart (2003), que clasifica a los países de acuerdo al poder del presidente sobre la legislación. La segunda mide los poderes formales del congreso. Es un ranking desarrollado por Alcántara et al. (2005), que clasifica a los países de acuerdo a nueve mecanismos de supervisión parlamentaria. La tercera mide la efectividad del congreso. Este indicador institucional es un índice basado en la percepción de la *efectividad del congreso* proveído por el Foro Económico Mundial, mediante su *Reporte de Competitividad Global*. Esta organización encuesta CEOs o administradores de nivel superior en cada país desde una muestra de compañías incluyendo firmas domésticas que comercian en países extranjeros, unidades de firmas foráneas que operan en el mercado doméstico, y empresas con propiedad estatal significativa. Este indicador está construido a partir de la pregunta del estudio “¿Qué tan efectivo es su parlamento/congreso nacional como una institución de creación de normas y fiscalización?”, puntuando desde 1 = “muy ineficiente” hasta 7 = “muy eficiente, el mejor del mundo”²¹. Mientras que sólo mostramos los resultados para los tres indicadores institucionales previamente mencionados, también examinamos el efecto de varias medidas alternativas²².

²⁰ Bajo la sugerencia de los árbitros, replicamos nuestro análisis utilizando sólo la distancia al cuadrado, sin el denominador. Nuestros resultados acerca del impacto de la distancia ideológica con el presidente, autoridad institucional, y el ciclo electoral fueron robustos a este cambio en la medición. Sin embargo, la variable de interacción diseñada para probar nuestra tercera hipótesis no alcanzó significancia estadística.

²¹ Usamos el registro del puntaje de efectividad, y para cada país el puntaje es la respuesta promedio. Usamos los datos de cinco estudios (2002-06), con datos hechos públicos por el Banco Interamericano de Desarrollo, disponibles en <<http://www.iadb.org>>.

²² Como alternativas para el poder presidencial formal, probamos un exhaustivo ranking de poder presidencial constitucional desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005:92), y un ranking asociado con el poder de agenda-setting presidencial derivado de las

Adicionalmente a las variables que captan la *distancia* y la *fuerza institucional*, incluimos otra variable que indica el tiempo de la formación de gabinete en particular. Esto es medido como meses desde la elección presidencial, dividido por la extensión del período presidencial. Esta variable del *ciclo electoral* debería captar si es que los partidos son menos proclives a integrar un gabinete durante los reajustes que ocurren tarde en el período presidencial, tal como lo hemos planteado en las hipótesis al comienzo de este trabajo.

El modelo estadístico incluye cinco variables de control adicional. La primera mide el tamaño del partido del presidente²³. Los presidentes cuyos partidos poseen suficientes escaños como para controlar el congreso deberían estar menos inclinados a buscar a otros partidos como compañeros de coalición que los presidentes minoritarios. Esto es consistente con la evidencia de los sistemas parlamentarios (tamaño del partido del *formateur*) y el argumento esgrimido acerca de la construcción de coaliciones en los sistemas presidenciales (por ejemplo Foweraker 1998; Amorim Neto 2006). En la muestra examinada aquí, la cuota de escaños para el partido del presidente va desde un mínimo de cero a un máximo del sesenta por ciento. Operacionalizamos el apoyo partidista al presidente en el congreso mediante una variable categórica que indica si es que el presidente tiene al menos 45 por ciento de los escaños en la cámara baja. Esta operacionalización sigue la proposición de Jones (1995:37, 193) de “punto de corte para el apoyo legislativo fuerte”, que considera a los presidentes con casi una mayoría (es decir, ≥ 45 por ciento) como capaces de actuar como partidos mayoritarios dada la supuesta facilidad con que estos pueden encontrar apoyo entre los partidos pequeños y los independientes. Usar otra medida de fuerza partidista, tal como un *dummy* para el apoyo mayoritario en el congreso o la cuota de escaños partidarios, no modifica los hallazgos principales.

La segunda medida controla la fragmentación partidista en la legislatura (número efectivo de partidos). Parece razonable esperar que la probabilidad de que cualquier partido participe en el gabinete será menor cuanto más partidos estén representados

reglas de veto (Tsebelis y Alemán 2005). Como alternativas para la autoridad formal del congreso, probamos una variable categórica indicando si es que los ministros pueden ser censurados y forzados a renunciar, y un ranking desarrollado por Fish y Kroenig (2008), el cual clasifica a las legislaturas de acuerdo a una variedad de poderes formales. Como alternativa a la competencia del congreso, probamos un indicador de experiencia del congreso basado en el número promedio de años de permanencia en el cargo que entrega el Banco Interamericano de Desarrollo a través del *Informe del Progreso Económico y Social en América Latina* (2006).

²³ Si es un país bicameral, entonces usaremos la información de la cámara baja.

en la legislatura²⁴. La tercera medición es una variable *dummy* que representa el partido del presidente; debemos notar que aunque es común esperar que el partido del presidente esté presente en el gabinete presidencial, esto no es siempre el caso. La cuarta medida es una variable *dummy* indicando si es que el partido ha participado previamente en gabinetes presidenciales. La participación previa en gabinetes tradicionalmente ha sido concebida como un medio para inferir fiabilidad de un compañero de gobierno. Pero tal vez más importante, esta variable nos permite controlar la reelección de partidos ya pertenecientes al gabinete en caso de reorganización.

Finalmente, controlamos los partidos *pequeños* mediante una variable *dummy* para aquellos partidos con una cuota de escaños igual o menor al 5 por ciento. Esperamos que estos partidos sean menos proclives a integrar un gabinete por dos razones: primero, los partidos pequeños no proporcionan un bloque sustancial de votos al presidente, y segundo, los partidos pequeños son más fáciles de ser “comprados” o “cooptados” por el presidente bajo una dinámica de proyecto a proyecto, a diferencia de los partidos grandes, haciendo innecesaria la compensación mediante posiciones en el gabinete. Si bien estos actores partidistas pueden jugar un papel relevante contribuyendo al éxito del gobierno en el piso del congreso, su pequeña membresía, multiplicidad, y coexistencia con independientes y díscolos de los partidos de oposición, debilitan su potencial negociador. Este es por ejemplo el razonamiento de Jones (1995) para fijar el punto de corte del apoyo legislativo fuerte en 45 por ciento, que utiliza en su análisis comparativo de los sistemas presidenciales. En lo que respecta a los países parlamentarios, Warwick (1996) formula la hipótesis opuesta, que asume que los compañeros de coalición deberían tender a ser pequeños. Su argumento se basa en la noción de que la *formateur* tendería a pertenecer a un partido grande buscando compañeros más pequeños para alcanzar una mayoría. En los países parlamentaristas, los partidos pequeños con pocas oportunidades de transformarse en *formateurs* de haber una siguiente ronda de formación de gobierno, parecen particularmente receptivos a tales ofertas. Pero, ante la ausencia de votos de investidura o confianza, los partidos pequeños probablemente no emergerán como partidos pivote, y si se tornaran suficientemente relevantes para alcanzar acuerdos en el piso del congreso, los presidentes poseen otra herramienta para alcanzar alianzas ad hoc con ellos que no incluyen otorgar portafolios de gabinete.

²⁴ Esto es lo opuesto a lo que esperaríamos si la variable dependiente fuese si una coalición será formada, en vez de si el partido participará en la coalición de gobierno.

Para examinar la probabilidad de que un partido participe en el gabinete usamos un modelo de intercepto aleatorio que registra la correlación intra-países en los datos. Asume que los grupos (países) son elementos aleatorios de una población de datos mayores (por ejemplo, países con sistemas presidenciales). El modelo contiene una variable dependiente dicotómica Y_{ij} indicando si es que el partido i perteneciente al partido j ha ingresado al gabinete. Se asume que está distribuido como una distribución de Bernoulli ($n_{ij} = 1$), y la probabilidad de éxito está modelada usando una función logit²⁵. El intercepto aleatorio refleja el efecto de las variables específicas del país omitidas, que causan que algunos países sean más proclives a formar gabinetes de coalición. La estructura jerárquica del modelo nos permite evaluar el efecto de las variables institucionales que no exhiben variación dentro de los países.

6. Resultados

La Tabla 1 resume los resultados estadísticos para tres modelos alternativos. El primer modelo incluye dos variables que captan los poderes formales, mientras que el segundo modelo incorpora la variable efectividad del congreso en vez de aquella que capta los poderes formales del congreso. El tercer modelo incluye el efecto de interacción. Los errores estándar aparecen bajo cada coeficiente, con el registro de probabilidad, el criterio de información Akaike (AIC), y el número de casos mostrados en las últimas filas.

Las variables institucionales revelan resultados interesantes. La variable que mide los poderes formales del congreso no es significativa, mientras que la variable que mide el poder formal del ejecutivo es significativa en el Modelo 1, pero no en la dirección esperada (es decir, sugiriendo que los partidos son ligeramente más probables de entrar al gabinete cuando el poder del ejecutivo es alto). Cuando reemplazamos la variable que mide el poder formal del congreso por aquella que mide la efectividad del congreso (Modelo 2), el coeficiente para los poderes formales del ejecutivo pierde significación. La variable que capta la efectividad del congreso es mayormente significativa y va en la dirección esperada, lo que tomamos como un indicador de que los partidos en legislaturas más capaces son más proclives a participar en

²⁵ Los efectos del país aleatorio son variables latentes más que parámetros estadísticos, y no son estimadas directamente. Sin embargo, podemos calcular las predicciones modales posteriores y los errores estándar relacionados luego de estimar el modelo estadístico.

las coaliciones de gobierno que aquellos partidos situados en legislaturas débiles y amateur²⁶.

Los resultados confirman nuestras expectativas de que a mayor distancia ideológica entre un partido y el presidente, entonces menor es la probabilidad de que el partido participe en el gabinete. La variable que mide la distancia con el presidente tiene una significación estadística y un coeficiente negativo. La posibilidad de que un partido no presidencial ubicado a una distancia promedio del presidente se transforme en parte del gabinete es de alrededor de un 21 por ciento cuando el presidente tiene sólo apoyo minoritario en el congreso²⁷. En el mismo contexto, la probabilidad de participar en el gabinete es de cerca del 9 por ciento para un partido posicionado lejos del presidente (es decir, dos desviaciones estándar desde la media), mientras que es un 27 por ciento cuando la posición del partido coincide con la del presidente.

Los resultados del Modelo 3 arrojan luz sobre la interacción entre la influencia institucional y la distancia ideológica relativa con el presidente. Incluye las variables *distancia*, *efectividad del congreso*, y el período de interacción. De acuerdo con las hipótesis, la interacción es estadísticamente significativa y va en la dirección esperada, y los resultados son robustos tanto si usamos *efectividad del congreso* o *experiencia en la membresía* como el indicador de fortaleza del congreso. Los resultados prestan apoyo a la proposición de que el impacto de la distancia ideológica relativa varía con la relevancia institucional del congreso.

²⁶ Reemplazar esta variable por la que mide la experiencia en la membresía (es decir la tenencia) provee resultados similares. Otras variables que captan la autoridad presidencial formal y los incentivos electorales, tales como las mediciones del poder presidencial total, el poder de agenda-setting, la habilidad para censurar a los ministros, y la elección bajo desempate de mayorías, no muestran resultados significativos. Estos resultados están disponibles bajo solicitud.

²⁷ Este resultado es para un episodio de formación de gabinete que tiene lugar en un tiempo promedio (adentrado 1/5 del período presidencial), y para los partidos que no son pequeños y no eran parte del gabinete anterior. Las otras variables se encuentran en sus medias. Está basado en los resultados del Modelo 3.

Tabla 1
Partidos políticos y participación en el Gabinete en los Sistemas Presidenciales

VARIABLES 1	M ¹		M ²		M3	
No-centralidad presidencial	0,93		0,518		0,721	
	0,909		0,818		0,855	
Mayoría presidencial suficiente	-0,53		-0,571		-0,632	*
	0,428		0,362		0,363	
Fragmentación	-0,141		-0,177	***	-0,185	***
	0,089		0,061		0,061	
Partido del presidente	4,424	***	4,333	***	4,432	***
	0,761		0,751		0,755	
Partidos pequeños	-0,581		-0,587	***	-0,593	***
	0,222		0,22		0,219	
Miembro de gabinetes anteriores	2,828	***	2,793	***	2,78	***
	0,301		0,3		0,301	
Ciclo electoral	-1,316	***	-1,309	***	-1,275	
	0,488		0,474		0,471	
Distancia con el Presidente	-2,237	***	-2,312	***	1,095	a
	0,653		0,642		1,445	
Poderes ejecutivos	0,151	*	0,069			
	0,08		0,052			
Poderes del Congreso	-0,078					
	0,129					
Efectividad del Congreso			1,821	***	2,601	***
			0,38		5,506	
E. Congreso * distancia					-4,183	**
					1,797	
Constante	0,118		-1,494	***	-1,758	***
	1,422		0,523		0,525	
N	782		782		782	
Probabilidad log	-295		-290		-288	
AIC	614		605		599	
Grupos (países)	13		13		13	

1. Nivel de coeficiente de significancia $p > .01 = ***$; $p > .05 = **$; $p > .10 = *$

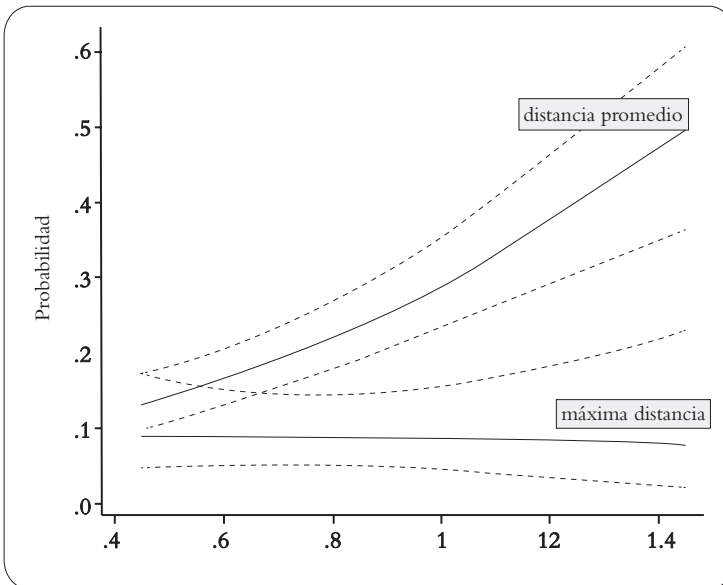
a. El efecto total de la distancia (incluyendo su efecto de interacción) es significativo

Fuente: Compilación propia de los autores

Los efectos de la *distancia* condicionados en la *efectividad del congreso* pueden ser apreciados en la Figura 3. Las líneas sólidas indican la probabilidad prevista de que un partido no presidencial se una al gabinete cuando está posicionado a una distancia promedio del presidente y cuando está posicionado lejos del presidente (es decir, dos desviaciones estándar de la media). Las líneas punteadas indican el intervalo de confianza del 90 por ciento para cada predicción.

Para los partidos ubicados a una *distancia* promedio del presidente, la probabilidad de ingresar al gabinete aumenta marcadamente con la efectividad del congreso, mientras que para los partidos ubicados lejos del presidente la probabilidad de ingresar al gabinete es baja e inalterable por la efectividad del congreso. Por otra parte, la figura muestra que el impacto de la *distancia* es relevante a niveles medianos y altos de fortaleza del congreso, pero no a niveles muy bajos. Cuando la efectividad del congreso cae bajo el 0.7, por ejemplo, el efecto de la *distancia* comienza a perder significancia estadística. En la Figura 3, esta es el área donde los intervalos de confianza por las probabilidades predichas se superponen.

Figura 3:
Contexto Institucional y Participación en el Gabinete



Nota: Partidos a larga distancia y distancia promedio del Presidente
Fuente: Compilación propia de los autores

Los resultados también prestan apoyo a la visión de que los partidos son menos proclives a ingresar al gabinete ya entrado el período presidencial. La variable que mide el impacto del ciclo electoral en la probabilidad de participar en el gabinete es significativa y va en la dirección esperada. La probabilidad de que un partido no presidencial ubicado a una distancia promedio del presidente sea parte del gabinete es cercana al 23 por ciento cuando el episodio de formación del gabinete ocurre a 1/10 de transcurrido el período presidencial²⁸. La posibilidad de que el mismo partido integre el gabinete una vez transcurridos 8/10 del período presidencial es de alrededor de un 11 por ciento. Este descubrimiento es consistente con el argumento de que los presidentes tienden a perder apoyo al transcurrir el tiempo, lo que implica una baja tendencia a aceptar las ofertas presidenciales cuando la restructuración del gabinete ocurre tarde dentro del período presidencial.

Con respecto a las variables de control, tres parecen consistentemente significativas y van en la dirección esperada. Los resultados demuestran que: (i) los partidos muy pequeños son significativamente menos proclives a participar en el gabinete que los de mayor tamaño, (ii) el partido del presidente es significativamente más propenso a ingresar que el resto de los partidos, y (iii) las reorganizaciones del gabinete tienden a incluir a muchos de los partidos que ya forman parte del gabinete. Estos resultados entregan apoyo a la visión de que los presidentes en busca de coaliciones de portafolio son más proclives a contactar aquellos partidos no presidenciales con al menos una cuota moderada de escaños parlamentarios.

El coeficiente que capta si el partido del presidente posee una mayoría en el congreso es negativo, como era de esperarse, pero es sólo significativo en el modelo final (Modelo 3). Usando una variable *dummy* para los presidentes mayoritarios o la cuota de escaños para el partido del presidente en vez de una mayoría no mejora los resultados –ambos coeficientes carecen de significancia estadística–. El coeficiente para la fragmentación partidista tiene el signo correcto y es significativa en los Modelos 2 y 3, sugiriendo que, de mantenerse todo lo demás inalterado, mientras más grande es el número de aliados de coalición potenciales, mayor es la posibilidad de que uno de ellos se una al gabinete. El coeficiente para la *no-centralidad* presidencial tiene el signo esperado, pero no es significativa. La tendencia de los presidentes no-centristas a formar coaliciones no parece ser suficientemente diferente de la tendencia de aquellos posicionados más cerca del centro.

²⁸ Este resultado es para un episodio de formación de gabinete que ocurre cuando el presidente tiene apoyo minoritario en la legislatura, y para partidos que no son pequeños y no estaban incluidos en el gabinete anterior. Las otras variables están en su media.

7. Discusión

El análisis empírico arroja luces sobre las fuerzas que afectan a los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales. Mostramos que la influencia institucional ejerce un efecto significativo en la construcción de coaliciones, con un aumento en las posibilidades de participar de los gabinetes al tiempo que aumenta la fortaleza del congreso²⁹. Más importante, el análisis presta apoyo a nuestro argumento de que la influencia institucional afecta la relevancia de la ideología partidista para la formación de gabinetes. Los resultados demostraron no solo que los partidos ubicados ideológicamente lejos del presidente son significativamente menos proclives a ingresar al gabinete que aquellos posicionados en las proximidades del presidente, sino también que el impacto de la distancia ideológica sobre la formación de gabinetes es más pronunciada en congresos más relevantes y profesionalizados.

Mientras que el modelo estadístico proporciona un ajuste muy bueno³⁰, algunos valores atípicos merecen mayor comentario. Dos observaciones inusuales se refieren a partidos que “deberían haber ingresado” al gabinete pero no lo hicieron. Ambos casos atípicos son partidos asociados al presidente en ejercicio: uno de ellos es el partido peruano Cambio 90 (C90), que fue excluido de un gabinete formado en 1990 por el presidente Alberto Fujimori, y el otro es el partido ecuatoriano Partido de Unidad Republicana (PUR), que fuera excluido del gabinete formado en 1993 por el presidente Sixto Durán-Ballén. Los predictores más fuertes sugieren que estos partidos deberían de haber ingresado al gabinete. ¿Por qué fueron estos excluidos del gobierno?

Parte de la explicación tiene que ver con que el suministro limitado de políticos con suficiente expertise y peso político para ocupar posiciones en el gabinete. Ambos partidos eran organizaciones recientemente creadas, formadas alrededor de la figura carismática de contendores presidenciales. El C90 peruano, creado por Fujimori antes de su elección como presidente en 1990, era un partido personalista compuesto por un grupo pequeño y heterogéneo de partidarios sin mucha fuerza organizacional o tecnócratas valorados dentro de sus filas. Su exclusión del gobierno, sin embargo, fue

²⁹ En la muestra de democracias presidenciales estudiada aquí, los únicos casos en que los presidentes que enfrentan congresos fuertes (rankeados por sobre la media en términos de efectividad legislativa) excluyen de sus gabinetes a los miembros de partidos no presidenciales son aquellos donde el partido del presidente tiene una cuota sustancial de los escaños. Los tres casos latinoamericanos en este grupo fueron presidentes colombianos y mexicanos con más del 49 por ciento de los escaños. Los otros fueron presidentes de los E.E.U.U. Excluir a los E.E.U.U. de la muestra no altera los descubrimientos principales del análisis empírico.

³⁰ El Modelo 3 predice correctamente un 83,6 por ciento de los casos.

limitada a los primeros seis meses de la administración, cuando Fujimori trajo al gabinete a algunos de sus otros partidarios electorales. El PUR ecuatoriano fue creado por Durán-Ballén como su vehículo electoral personal. Él había sido miembro por muchos años del Partido Social Cristiano (PSC), y creó el PUR en 1991 sólo tras no conseguir la nominación del PSC (Barezak 2001). Poco después de crear el partido, Durán-Ballén peleó contra una facción relevante de sus partidarios, lo cual llevó a una serie de expulsiones del partido y drenaje de militantes aun antes de asumir la presidencia. Mientras que Durán-Ballén incluyó miembros del PUR en el primer y tercer gabinete formado durante su período presidencial de cuatro años, ningún miembro aparece en el gabinete de 1993-94 (un período en que el PUR tuvo un mal desempeño en las elecciones de medio término).

Los descubrimientos empíricos de este trabajo también son relevantes para preocupaciones normativas de largo aliento en la literatura institucional enfocada a Latinoamérica. Desde al menos comienzos del siglo veinte, los académicos e ingenieros constitucionales han debatido sobre cómo construir la combinación apropiada de autoridad entre ramas del gobierno que podrían permitir al presidente actuar de manera decisiva, pero sin gobernar evadiendo al congreso. Esta preocupación ha continuado con los nuevos enfoques institucionalistas; por ejemplo, Shugart y Carey (1992:165) sugieren que en materias legislativas las asambleas relativamente fuertes proveen un gobierno más estable y efectivo en relación a un presidente fuerte, porque las asambleas sirven como arena de afinamiento perpetuo de conflictos. Ellos destacan que la mayoría de los problemas comúnmente asociados con el presidencialismo se aplican con mayor fuerza a los regímenes con grandes poderes legislativos del presidente. Similarmente, Cox y Morgenstern (2002:453) argumentan que los presidentes institucionalmente débiles, impedidos de seguir una estrategia unilateral, son más proclives a gobernar a través, en vez de alrededor del congreso.

En la mayoría de los casos, la prescripción institucionalista para relaciones de cooperación entre ramas del Estado se ha enfocado en la disminución de los poderes formales del ejecutivo. Los descubrimientos de este trabajo, sin embargo, destacan la importancia adicional que tienen las características del congreso. Los presidentes (aun aquellos que poseen una batería de poderes formales) parecen más dispuestos a acercarse a otros partidos y formar gabinetes de coalición cuando se enfrentan a congresos fuertes —compuestos por legisladores profesionales capaces de una fiscalización significativa— que cuando enfrentan instituciones amateur. Es quizás a través de medidas que fomenten la profesionalización del congreso, y no sólo a través de reformas radicales, que se pueda lograr una estructura institucional que promueva una relación de trabajo viable entre las ramas del Estado.

Conclusión

Para concluir, este trabajo ha demostrado que la construcción de coaliciones en los sistemas presidenciales tiende a seguir una lógica similar a los sistemas parlamentarios, a pesar del hecho de que en el primer caso la creación de leyes es independiente de la supervivencia del gabinete, mientras que en el segundo están intrínsecamente ligados. Los actores en ambos sistemas están preocupados con la formulación de políticas, y consecuentemente usan las propiedades del sistema político (instituciones como también las posiciones sobre políticas de los demás actores) en una forma óptima para promover sus fines. Los presidentes que lidian con congresos débiles no están presionados a formar coaliciones, mientras que los presidentes que se enfrentan a congresos fuertes mantienen mayor preocupación acerca de cómo le irá a sus propuestas en el congreso, y prestarán mayor atención a la construcción de coaliciones. Una vez que la etapa de construcción de coaliciones comienza, los partidos más cercanos al presidente serán más proclives a recibir una oferta para participar y aceptar dicha oferta, mientras que los partidos distantes rara vez se transforman en parte de una coalición presidencial. Otra implicación relevante de comparar regímenes es que en los sistemas presidenciales la influencia institucional clave emana principalmente de la importancia del congreso, mientras que los sistemas parlamentarios se centran en los poderes de agenda-setting del gabinete. Esto puede deberse a una falta de variaciones sustanciales de profesionalismo en los sistemas parlamentarios, mientras que en los sistemas presidenciales los congresos tienen tasas significativas de variación a lo largo de esta dimensión. Como ha sido argumentado en este trabajo, esta variación es altamente consecencial para la formación de coaliciones.

Referencias Bibliográficas

- Alcántara Sáez, Manuel; Mercedes García Montero, Francisco Sánchez López (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Altman, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1999)". *Party Politics*, Vol. 6, N° 3, pp. 259-283.
- Amorim Neto, Octavio (2006). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N° 4, pp. 415-440.

- Baron, David P. (1991). "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in a Parliamentary System". *American Political Science Review*, Vol. 85, N° 1, pp. 137-164.
- Barczak, Monica (2001). "Squaring off: Executives and Legislatures in Ecuador". En Robert Elgie (ed.). *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, José Antonio; Adam Przeworski, Sebastián M. Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 565-587.
- Coppedge, Michael (1997). *A Classification of Latin American Political Parties*. Kellogg Institute Working Paper N° 244.
- Cox, Gary; Scott Morgenstern (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Crombez, Christophe (1996). "Minority governments, minimal winning coalitions, and surplus majorities in parliamentary systems". *European Journal of Political Research*, Vol. 29, N° 1, pp. 1-29.
- Dehesa, Grace Ivana (1997). *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tesis doctoral, European University Institute, Florencia.
- Fish, M. Steven and Matthew Kroenig (2008). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Foweraker, Joe (1998). "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America". *British Journal of Political Science*, Vol. 28, N° 4, pp. 651-676.
- Inter-American Development Bank (2006). *Economic and Social Progress in Latin America: The Politics of Policies*. IADB, Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Lanzaro, Jorge L. (ed.) (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Linz, Juan J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" En Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins.

- Linz, Juan J.; Alfred Stepan (1994). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott (1990). "Presidentialism in Latin America". *Latin America Research Review*, Vol. 25, N° 1, pp. 157-79.
- Polsby, Neslon W. (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *American Political Science Review*, Vol. 62, N° 1, pp. 144-168.
- Santiso, Carlos (2005). *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*. World Bank Institute Working Paper N°37253.
- Shugart, Matthew; John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and Stephan Haggard (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Samuels, Davis J. and Matthew Soberg Shugart (2003). "Presidentialism, Elections, and Representation". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, N° 1, pp. 33-60.
- Squire, Peverill (1992). "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly". *The Journal of Politics*, Vol. 54, N° 4, pp. 1026-1054.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George and Eduardo Alemán (2005). Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America, in: *World Politics*, Vol. 57, N° 3, pp. 396- 420.
- United Nations Development Program (2005). *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy*, New York: UNDP.
- Warwick, Paul V. (1998). "Policy Distance and Parliamentary Government". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, N° 3, pp. 319-345.
- Warwick, Paul V. (1996). "Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies". *British Journal of Political Science*, Vol. 26, N° 4, pp. 471-499.