

I NUEVOS DESAFÍOS, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS PARA ESTUDIAR ÉLITES POLÍTICAS

I NEW CHALLENGES, APPROACHES AND PERSPECTIVES TO STUDY POLITICAL ELITES

ALEJANDRO OLIVARES L. / BASTIÁN GONZÁLEZ-BUSTAMANTE / SERGIO TORO MAUREIRA / JUAN CARLOS ARELLANO / ANABEL YANES-ROJAS / JOSÉ ZURITA-TAPIA / AMANDA VITORIA LOPES / CLAUDIO ROBELO GUZMÁN / JUAN BAUTISTA CANAVESI SOSA

INTRODUCCIÓN

Las élites son uno de los objetos de estudio más importantes de las ciencias sociales. Con diversas perspectivas epistemológicas, se ha desarrollado una nutrida agenda que ha permitido conocer, entre otros elementos, las características de los agentes que forman parte de las estructuras de poder (social, económico y político) de la sociedad, las disputas entre diversos grupos por imponer su visión de sociedad y las estrategias (legítimas o no) para mantener el poder.

Este marco general de análisis ha permitido que, desde un punto de vista político, se pueda identificar a las élites a partir de algunas características. Siguiendo el clásico trabajo de Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, publicado en 1976, las élites pueden ser analizadas a partir de las posiciones formales que los actores tienen dentro de las instituciones políticas (análisis posicional), de las conexiones informales o lazos dentro de la élite (enfoque reputacional), o según la capacidad de algunos sujetos para influir en el desarrollo de alguna actividad específica (enfoque decisional). Estos enfoques permiten que se puedan desarrollar análisis más particulares de grupos que anteriormente no eran

considerados como parte de la élite, por ejemplo, ministros, parlamentarios, vicepresidentes y primeras damas.

En este contexto, una de las posibilidades para profundizar la investigación es utilizar las relaciones existentes entre la posición social, los recursos y los cargos que han obtenido los agentes a lo largo de su vida. Una forma que ha tomado fuerza en las investigaciones es identificar el conjunto de recursos y capitales, tales como la educación, que de alguna forma otorgan ventajas para que algunos sujetos puedan alcanzar posiciones de privilegio y emprender carreras políticas, tal como ha señalado en diversos trabajos Alfredo Joignant. Esta forma de entender la posibilidad de acceso y ascenso en la élite política, basada en recursos y capitales, si bien no forma parte del repertorio tradicional de análisis de las élites, se ha vuelto popular entre quienes estudian a las élites políticas en la actualidad, especialmente, entre quienes lo hacen desde una perspectiva empírica. Esto, aunque es una oportunidad presenta varios desafíos metodológicos, tal como se observa en las próximas páginas.

Este enfoque deriva de los trabajos de Pierre Bourdieu, quien con sus análisis sobre la educación y capitales entrega el punto de partida para diversos trabajos sobre recursos. Siguiendo la línea de Bourdieu, en las sociedades republicanas existiría una nueva forma de nobleza, ya que la posesión de ciertos recursos y capitales constituyen tanto un signo de estatus social como una ventaja para alcanzar posiciones de privilegio. Parte de esas posiciones son los cargos de designación o de elección que son analizados en las siguientes páginas.

Para la ciencia política latinoamericana, estos postulados han permitido el desarrollo de una agenda creciente de investigación que ha puesto el foco sobre cómo los actores y las instituciones han tenido un desempeño que ha impactado en la democracia. Desde el rol activo de las élites en la recuperación de la democracia hasta la cooptación por par-

te de algunos grupos del estado, se han generado fenómenos como la “puerta giratoria”, el análisis de la composición y la circulación de la élite política, las cuales pueden ser una de las estrategias que permita identificar los cambios de la sociedad, en general, y del sistema político en particular. Por lo tanto, en el contexto de cambio que parecen vivir las sociedades latinoamericanas, es necesario reflexionar, idealmente en perspectiva comparada, sobre los nuevos desafíos y enfoques para estudiar las élites políticas. Para de ello, se presentan, en las siguientes páginas, debates sobre el rol de ciertos agentes, vacíos en la investigación sobre instituciones (y actores), ejemplos de cómo analizar élites políticas y estrategias para enfrentar con rigor académico los desafíos que existen para este objeto de estudio.

ALEJANDRO OLIVARES L.

EL ESTUDIO DE LAS ÉLITES POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN AMÉRICA LATINA: PANORAMA Y DESAFÍOS METODOLÓGICOS

Durante el último siglo el estudio de las élites ha sido uno de los tópicos predilectos en las ciencias sociales, particularmente desde la irrupción de los elitistas clásicos. Comprender a la élite política como grupo se basa en premisas sencillas desde la teoría clásica: se trata de un conjunto minoritario de individuos que tiende a perpetuarse en el ejercicio del poder. Desde entonces se ha pasado por distintas etapas en la comprensión del fenómeno elitario, plasmadas en los enfoques pluralista y unitario y la influencia del trabajo de Mills

a mediados del siglo pasado, hasta el estudio de las estrategias de monopolización y reproducción de los distintos tipos y formas de capital derivados principalmente del trabajo de Pierre Bourdieu. En este contexto, este artículo discute brevemente algunas dificultades teóricas y caracteriza el panorama reciente, así como las principales agendas de investigación en el marco del estudio de las élites gubernamentales en América Latina. Posteriormente, se abordan algunos desafíos metodológicos y se presentan unas breves conclusiones.

DIFICULTADES TEÓRICAS

La teoría de campos y capitales ha tenido una influencia relevante en el estudio empírico de las élites, sin embargo, en la teorización sobre los recursos, capitales y mecanismos que operan en el campo político subyacen distintas dificultades que escapan del foco de este breve artículo. A continuación, solo se abordan algunos problemas relacionados con la delimitación del campo político para efectos del estudio de las élites gubernamentales y se esbozan ciertas complejidades asociadas a las tipologías de agentes o políticos profesionales.

Cuando el foco del estudio de las élites políticas recae en la esfera gubernamental es posible advertir un primer problema teórico. Responder a la pregunta quién gobierna es simple desde la teoría de las élites, por lo que la identificación de los individuos debiese ser relativamente sencilla, casi mecánica, siguiendo una estrategia de análisis posicional en desmedro de enfoques decisionales o reputacionales. Sin embargo, desde una perspectiva puramente institucional, es necesario considerar la distinción entre gobierno como estructura y gobernantes como individuos. El gobierno como estructura tiende a asociarse directamente con el poder ejecutivo, cuya diferenciación con el poder legislativo depende del régimen de gobierno. El poder ejecutivo en general tiende a poseer funciones principalmente relacionadas con el resguardo del Estado de derecho, la preservación del orden público y la protección de los ciudadanos. Para esto cuenta con aparatos específicos como las fuerzas de orden y la administración pública. Esto conduce a un segundo

problema teórico. Dwight Waldo en su obra *The Study of Public Administration* (Doubleday and Company, 1955) ya advertía el problema para definir qué es la administración pública. Una definición operacional sencilla es categorizarla como la organización que busca cumplir con los fines del gobierno, lo que entonces implica entender al gobierno como un órgano decisor y a la administración pública como un aparato que implementa dichas decisiones. Esta distinción refleja la dicotomía política-administración asociada con el grado de separación y las tensiones entre las esferas política y administrativa. ¿Dónde termina la élite política y comienza el servicio civil? ¿Son los altos directivos públicos o jefes de servicios parte de la élite gubernamental? Por ejemplo, Manuel Alcántara, en su conocida obra *El oficio de político*, de la editorial Tecnos, del año 2012, se plantea preguntas similares al abordar la profesionalización de la política y el rol de los directivos públicos.

La dicotomía política-administración, acuñada por Woodrow Wilson en 1887, ha generado una tensión que perdura hasta hoy entre el reclutamiento de personal con base en el mérito y los nombramientos basados en confianza política. De todas maneras, en general la literatura tiende a indicar que los nombramientos políticos y el reclutamiento por mérito coexisten en la esfera gubernamental, con límites difusos que varían y se tienden a vincular al nivel jerárquico. Mientras las posiciones más relevantes suelen ser eminentemente políticas y se privilegian los nombramientos directos, las posiciones intermedias se asocian al servicio civil ordinario o carrera funcionaria y se dotan mediante sistemas basados en mérito.

En este sentido, las agendas de investigación se han enfocado, por una parte, en el estudio de presidentes, ministros, viceministros y subsecretarios. Como también en el estudio de altos directivos públicos, jefes de servicio e incluso la élite burocrática o burócratas de política pública. En este punto es posible identificar el uso de diferentes términos para referirse a estos agentes, lo que se relaciona con una ontología que apela precisamente a la dicotomía política-administración ya que, por ejemplo, en el marco de la burocracia weberiana, los funcionarios o burócratas de alto nivel fueron llamados mandarines debido a la imposibilidad de remoción y a la práctica de generar una captura burocrática sobre los políticos. Por otro lado, el tecnócrata se relaciona con un lenguaje de recursos y capitales, en el contexto del paradigma bourdesiano, que da cuenta de individuos con elevados recursos técnicos o credenciales académicas, asociadas al capital cultural de tipo institucionalizado, y un enfoque hacia la eficiencia. Por último, los conceptos alto directivo o gerente público son propios del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Cabe destacar que los principales términos que se utilizan en la literatura especializada son tecnócrata y *technopol*, siendo el segundo un híbrido que entrecruza elevados recursos técnicos y capital político, tal como queda en evidencia en los trabajos de Alfredo Joignant. Si bien esta variedad tipológica es útil teórica y descriptivamente, en algunas oportunidades puede dificultar el análisis empírico por ser categorías algo difusas y sobreponerse entre sí generando problemas de medición al trabajar con técnicas cuantitativas.

PANORAMA RECIENTE Y AGENDAS EN AMÉRICA LATINA

El estudio de las élites efectivamente ha sido un objeto de estudio recurrente, para las ciencias sociales durante el siglo xx, particularmente para la ciencia política y la sociología. En América Latina, sin embargo, los quiebres democráticos a mediados de la segunda mitad del siglo pasado interrumpieron abruptamente el desarrollo científico. En este escenario, gracias al surgimiento de centros de investigación privados apoyados por la cooperación internacional e instituciones desde fuera de la región, fue posible la reconstitución del campo intelectual, lo que a su vez fue clave en los procesos de redemocratización. Esto es reconocido por varios académicos. Por ejemplo, Alfredo Joignant y Pedro Güell en *Notables, tecnócratas y mandarines* (Ediciones UDP, 2011), indican que efectivamente el estudio de las élites se revitalizó en la región en el marco de los procesos de redemocratización. Este resurgimiento en el estudio de las élites también se vio influenciado por el Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca y el liderazgo de Manuel Alcántara.

Desde entonces es posible apreciar la proliferación de trabajos enfocados en la profesionalización de la política, congruencia élite-ciudadanía, composición social de los círculos elitarios y circulación entre esferas y campos. Una obra interesante para comprender mejor la producción de las ciencias sociales sobre élites en Argentina, Brasil y Chile durante las últimas décadas es *Las élites políticas en el Sur*, compilado por Gabriel Vommaro y Mariana Gené (Ediciones UNGS, 2018). En

este contexto, priman enfoques más bien cualitativos y mixtos, con una fuerte presencia de etnografías, entrevistas en profundidad y análisis de trayectorias y características individuales, principalmente con técnicas univariadas. Una excepción es el análisis de congruencia o brechas que generalmente utiliza algunos índices y modelos econométricos clásicos. Para un debate sobre estrategias metodológicas en el marco de este enfoque el libro *Como estudiar elites* (Editora UFPR, 2015), compilado por Renato Perissinotto y Adriano Codato, resulta muy interesante.

Por otra parte, es posible identificar diversos estudios sobre gabinetes, rotación y reclutamiento ministerial que se vinculan con enfoques más institucionales y con los procesos de formación de coaliciones. Buena parte de estos estudios utilizan como estrategia de estimación econométrica el análisis de supervivencia, aproximación bastante apropiada para evaluar la permanencia y rotación en gabinetes y en posiciones cuyos intervalos de tiempo son rastreables. Recientemente se han publicado tres libros que resultan clave para esta línea. Primero, *The Selection of Ministers Around the World* (Routledge, 2015), editado por Keith Dowding y Patrick Dumont, y cuyos capítulos abordan las carreras ministeriales en gabinetes parlamentarios y presidenciales en distintos países. Segundo, *Las élites en las Américas: Diferentes perspectivas* (Editora UFPR, 2018) editado por Adriano Codato y Fran Espinoza y que aborda varios casos de América Latina. Por último, *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas* (Routledge, 2018), editado por Marcelo Camer-

lo y Cecilia Martínez-Gallardo, presenta varios casos de la región y encuadra la agenda de rotación y reclutamiento en el estudio del presidencialismo de coalición.

DESAFÍOS METODOLÓGICOS

Pueden existir diversas complejidades metodológicas al estudiar la élite política gubernamental. A continuación, se abordan de forma resumida tres problemas comunes relacionados con la estrategia de identificación, la confiabilidad de la información y el análisis de vínculos con redes sociales. Posteriormente, se profundiza particularmente en el riesgo de realizar comparaciones y predicciones sesgadas.

Primero, siguiendo la clásica obra de Robert D. Putnam *The Comparative Study of Political Elites* (Prentice Hall, 1976), es posible identificar tres estrategias para estudiar los elencos elitarios: análisis posicional, reputacional y decisional. La estrategia de identificación posicional es la más sencilla ya que se basa en las posiciones formales que ocupan los individuos. Por otra parte, mientras el enfoque reputacional considera los lazos e interconexiones, el decisional busca analizar los procesos de toma de decisión. Evidentemente una estrategia posicional debería ser más sencilla, sin embargo, también tiene complejidades. Mientras que el acceso a ciertas posiciones, en particular a las de mayor jerarquía, es relativamente fácil de rastrear y operacionalizar, en general la circulación y las trayectorias de los individuos es algo más complejo de analizar, especialmente cuando se estudian niveles jerárquicos menores. Además, las carreras políticas usualmente implican intersecciones entre

distintos campos, lo que es una complejidad particular cuando se estudian las interacciones entre la élite política y económica, cuestión relevante para, por ejemplo, estudios sobre puerta giratoria o cabildeo.

Segundo, existen problemas para obtener información confiable. Esto se debe principalmente a dos fenómenos: problemas de muestreo y deseabilidad social. Por una parte, en general el muestreo constituye un desafío relevante al momento de diseñar un proyecto de investigación cuya unidad de análisis es la élite. En general es complejo diseñar una muestra probabilística, independiente de su tipo, por lo cual intentar censar o usar muestras no probabilísticas reportando la tasa de respuesta suele ser lo más habitual. Aun así, el rastreo de trayectorias y el multiposicionamiento de individuos hace que los procesos de revisión y validación sean muy complejos, de hecho, generalmente en este tipo de estudios es posible detectar que los individuos sobredimensionan o subdeclaran sus carreras políticas.

Los problemas anteriores están directamente asociados con la deseabilidad social y se tienden a exacerbar cuando se recaba información delicada sobre percepciones, lo que puede generar distorsiones en estudios de congruencia ideológica o identidad partidaria. La información obtenida puede ser de muy baja calidad ya que el sesgo podría ser tremendo si los controles adecuados no fueron incorporados durante el trabajo de campo.

Tercero, mapear relaciones puede ser una estrategia interesante y útil. En este contexto, el análisis de redes sociales puede ser una técnica con muchas potencialidades para el estudio de las élites políticas. Este análisis permite evaluar vínculos entre

individuos desde una perspectiva relacional o con base en el supuesto de que ciertas características compartidas se cristalizan en perspectivas ideológicas e incluso ontológicas diferenciadoras entre los agentes. El problema aquí es relativamente evidente. Primero, trabajar con relaciones es bastante complejo precisamente por problemas de deseabilidad social. Segundo, detrás del supuesto de cristalización, cuando el vínculo se basa en características compartidas, subyacen conceptos como el de *habitus* de Bourdieu, el cual opera como una estructura estructurante generando personificaciones ontológicas que se cristalizan en redes de cooperación, sin embargo, puede ser que simplemente no exista tal vínculo o que este sea una relación conflictiva.

Por último, el estudio de las élites no se encuentra exento de la influencia de la econometría en las ciencias sociales durante las últimas décadas. En este contexto, trabajar con modelos estadísticos también ha emergido como una posibilidad atractiva para estudiar las élites políticas, sin embargo, con altos riesgos de generar comparaciones y predicciones sesgadas. Cuando se estudia la élite política gubernamental, por ejemplo, para un caso i se necesita contar con una variable dependiente Y identificable que puede reflejar la trayectoria del caso con algún índice compuesto o indicadores más simples. En este contexto, es necesario contar con varianza en Y , ya sea una variable continua o dicotómica. En otras palabras, si es binaria se necesitan casos positivos $Y = 1$ y negativos $Y = 0$. Esto es indispensable para ajustar modelos básicos como mínimos cuadrados ordinarios o logísticos.

Sin embargo, en algunas ocasiones es difícil contar con $Y = 0$. Por ejemplo, si se

estudian nombramientos y no trayectorias o permanencia, en el poder ejecutivo no es posible contar con un conjunto de aquellos individuos que fueron considerados para la posición, pero no fueron nombrados. La excepción pueden ser ciertas posiciones de alta dirección pública ya que algunos sistemas de servicio civil generan dejan registro de sus concursos. En los congresistas o en otras posiciones que compiten electoralmente es más sencillo porque se puede rastrear a quienes perdieron la elección. Una alternativa es con una muestra compuesta por distintas posiciones generar comparaciones entre grupos para detectar factores de nombramiento y después calcular probabilidades, sin embargo, es poco preciso.

En este punto hay que considerar la dificultad para desarrollar una estrategia de inferencia causal efectiva. En este sentido, siguiendo los trabajos de Joshua D. Angrist, Jörn-Steffen Pischke y Kosuke Imai, se puede considerar que el resultado de la inferencia causal es la diferencia en la variable dependiente de un caso específico i cuando esta es positiva y cuando es negativa, es decir, $Y_{1i} - Y_{0i}$. En consecuencia, el efecto de una variable independiente X , o de un tratamiento D si se utilizan métodos experimentales, sería aquella diferencia. Por ejemplo, cuánto afecta X a Y en un monto κ , lo que se conoce como el supuesto de efecto constante. Entonces es posible asumir que $Y_{1i} = Y_{0i} + \kappa$.

Cabe indicar que el problema fundamental de la inferencia causal es que no es posible observar los resultados contrafactuales. Si se comparan grupos con el efecto causal promedio, se obtiene lo siguiente cuando Y es positivo para el caso i con un tratamiento D positivo: $\text{Avg}_n [Y_{1i} | D_i = 1]$.

Considerando el supuesto de efecto constante se puede advertir la existencia de un sesgo de selección que afecta a κ y que consiste en la diferencia en el promedio de Y_{0i} entre los grupos que son comparados:

$$\begin{aligned} & \text{Avg}_n [y_{1i} | D_i = 1] - \text{Avg}_n [y_{0i} | D_i = 0] \\ &= (\kappa + \text{Avg}_n [y_{0i} | D_i = 1]) - \text{Avg}_n [y_{0i} | D_i = 0] \\ &= \kappa + (\text{Avg}_n [y_{0i} | D_i = 1] - \text{Avg}_n [y_{0i} | D_i = 0]) \end{aligned}$$

Es relevante considerar que Y no solo está determinada por X o D . Si Y es la carrera política de i , es posible identificar otros determinantes. Por ejemplo, el capital familiar permite a i tener ventajas debido a los procesos de cognición y socialización a los que estuvo expuesto. Puede que i sea un heredero de conexiones, redes y capital social, lo que aumenta sus probabilidades de desarrollar una carrera política. ¿Cuál de todos estos factores es crítico? En este contexto, resulta complejo que en datos observacionales $D_i = 1$ y $D_i = 0$ se distribuyan de forma similar en los casos con diferentes resultados en la variable dependiente Y_{1i} e Y_{0i} , lo que complejiza la selección aleatoria, bloqueando el camino metodológico más directo para eliminar el sesgo de selección. Probablemente un gran número de casos tenga capital familiar y sean exitosos, mientras que entre los casos no exitosos muy pocos tengan parentela política, por lo que se genera un desbalance. En este sentido, resulta relevante eliminar el sesgo de selección que surge de diferencias no observadas. Por ejemplo, si se utiliza la siguiente ecuación:

$$y_i = \alpha + \beta D_i + \gamma A_i + \epsilon_i$$

dónde α es el equivalente a β_0 , mientras β y γ equivalen a β_1 y β_2 en la notación

clásica de mínimos cuadrados. Por otra parte, D y A son equivalente a X_1 y X_2 , por tanto, su diferenciación es puramente conceptual y no formal. Si A , por ejemplo, equivale a una variable que mide pertenencia a un grupo, cuando hay más de dos grupos se necesitan $j - 1$ variables *dummy*. En este ejemplo, D podría ser el efecto de algún tipo de capital específico controlado por la membresía partidaria A sobre la trayectoria Y del individuo i . Por último, e_i representa los residuos, lo que no se aborda para no complejizar el ejemplo. Cuando D_i es asignado aleatoriamente, la expectativa condicional de Y_i con $D_i = 1$ es equivalente a cuando $D_i = 0$, lo que puede ser complejo de obtener empíricamente con datos observacionales como se mencionó anteriormente:

$$\mathbb{E} [y_i | D_i = 1] = \mathbb{E} [y_i | D_i = 0]$$

Esta equivalencia permite una medición adecuada del efecto causal ya que se eliminan las diferencias sistemáticas entre grupos u observaciones como se aprecia a continuación:

$$\begin{aligned} & \mathbb{E} [y_i | D_i = 1] - \mathbb{E} [y_i | D_i = 0] \\ &= \mathbb{E} [y_{0i} + \kappa | D_i = 1] - \mathbb{E} [y_{0i} | D_i = 0] \\ &= \kappa + \mathbb{E} [y_{0i} | D_i = 1] - \mathbb{E} [y_{0i} | D_i = 0] \\ &= \kappa \end{aligned}$$

En consecuencia, si los datos no fueron asignados aleatoriamente, aunque la muestra sea probabilística, no se elimina el sesgo y, por tanto, las predicciones realizadas con modelos lineales o logísticos son imprecisas. Para solucionar esto existen dos caminos. El primer camino es más tradicional y se da cuando la posibilidad de selección aleatoria se encuentra bloqueada porque se trabaja con datos observacio-

nales y no con un enfoque experimental, entonces para tratar de desbloquear la inferencia causal se puede recurrir a técnicas de emparejamiento o pareo que permitan generar agrupaciones similares con base en variables relacionadas con características y atributos de los casos. En este contexto, existen distintas técnicas para controlar el sesgo de omisión de variables y el sesgo de selección en el análisis de regresiones, basadas principalmente en emparejamiento e indicadores de propensión.

El segundo camino es menos ortodoxo y consiste en usar un enfoque basado en teoría de conjuntos y análisis comparado cualitativo (QCA, por sus siglas en inglés), sacrificando la lógica probabilística por una determinista. Sin embargo, al tomar este sendero surgen dos problemas. Primero, si bien QCA cuenta con extenso desarrollo que data de la década de los ochenta y de los trabajos de Charles C. Ragin, no ofrece la confiabilidad que otorgan los modelos econométricos. Segundo, a pesar de que QCA es una técnica más bien mixta ya que si bien no sigue una lógica probabilística funciona con algebra booleana y teoría de conjuntos, algunos investigadores se aferran a la idea de que debe ser interpretado exclusivamente de forma cualitativa y solo usado en estudios con *small-N*. Esto ciertamente no es así y es posible encontrar un número considerable de trabajos que apelan a que incluso debe ser validado y complementando con regresiones.

REFLEXIONES FINALES

El estudio de los gobernantes constituye un desafío intelectual relevante y cierta-

mente seguirá siéndolo mientras las sociedades se deban organizar políticamente. En este contexto, es posible advertir ciertas dificultades teóricas. Por una parte, resulta complejo establecer un límite claro en el campo político entre las élites políticas y burocráticas. Por otro lado, la influencia del trabajo de Pierre Bourdieu también implica ciertas complejidades que se plasman, por ejemplo, en tipologías de políticos profesionales que pueden dificultar el análisis empírico en algunas oportunidades ya que resultan difusas y pueden asociarse a problemas de colinealidad en la medición. De todas maneras, la investigación en la región ha sido prolífica centrándose, por una parte, en la profesionalización de la política, carreras y

trayectorias, congruencia y composición social de los grupos elitarios y, por otra, en rotación y reclutamiento ministerial. Por último, si bien pueden existir diversas complejidades metodológicas al estudiar la élite política gubernamental, en este artículo se abordaron específicamente los problemas relacionados con la estrategia de identificación, la confiabilidad de la información, el análisis de vínculos entre actores y el riesgo de realizar comparaciones y predicciones sesgadas. Este último punto es particularmente delicado ya que aplicar modelos econométricos sin los controles apropiados puede, evidentemente, conducir a resultados espurios.

BASTIÁN GONZÁLEZ-BUSTAMANTE

LAS ÉLITES LEGISLATIVAS EN EL MUNDO: INSTITUCIONALIDAD, CAPACIDAD ORGANIZACIONAL Y MOVILIZACIÓN ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Este artículo presenta un diagnóstico sobre las diferentes condiciones y escenarios que tienen las élites legislativas, para desempeñar sus funciones de legislación y representación. En particular, se enfoca en la capacidad organizacional de estos agentes políticos, el marco institucional que los rige y sus diferentes estrategias de vinculación con el votante. El argumento central es que los sistemas políticos combinan estrategias de movilización electoral a través de vínculos programáticos y clientelares que los desarrollan de manera simultánea, independiente del grado de desarrollo y marco institucional que tengan los países.

La actividad que realizan las élites legislativas tiene directa relación con los in-

centivos de reelección, las reglas institucionales y las capacidades de los Congresos. Sobre estos temas en particular han existido trabajos e investigaciones, que siguen la línea trazada por David Mayhew y Richard Fenno respecto a las estrategias de reelección y ambiciones de carrera. Sin embargo, aunque esta teoría es abundante en número y hallazgos sobre la conducta legislativa, gran parte de estas iniciativas sugieren un análisis sobre estudios de caso. Para este propósito se construyó una base de datos sobre tres fuentes principales: a) La base de datos de la encuesta a expertos dirigida por Herbert Kitschelt sobre vínculos electorales, b) La información desagregada del trabajo sobre legislaturas de Steven Fish y

Mathew Kroening y c) la compilación de datos de calidad de gobierno de la universidad de Gotemburgo, liderada por Teorell, Samanni, Holmberg y Rothstein. La idea de esta mezcla es desarrollar un análisis que permita conocer la influencia de la institucionalidad y la capacidad organizacional sobre la movilización electoral.

El artículo se dividirá en tres secciones. La primera observará las características de los países en sus dimensiones de capacidad del Congreso, incentivos de reelección y características institucionales. La segunda, en cambio realizará un análisis de las combinaciones observables respecto a las estrategias de movilización de los países. En esta sección, se analizarán algunas condiciones económicas sociales y políticas que llevarían a la presencia o ausencia de acciones de movilización particularista o programática. Finalmente, en la tercera sección, se discutirá sobre la importancia de observar el comportamiento de las elites legislativas desde perspectivas comparadas.

LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS ACCIONES LEGISLATIVAS EN EL MUNDO: INCENTIVOS DE REELECCIÓN Y CAPACIDAD LEGISLATIVA

El argumento principal de Mayhew sobre la conexión electoral de los miembros del Congreso sugiere que las posibilidades de reelección de las élites legislativas condicionan el tipo de actuación que estas desarrollan con sus electores. Sus ambiciones dentro de la carrera política los fuerza a desarrollar actividades de posicionamiento y distribución para su función representativa. Para la gran mayoría de los países del

mundo, la búsqueda de la reelección es un incentivo real pues sus reglas constitucionales así lo permiten. En efecto, existen muy pocos países del mundo que poseen cláusulas que impiden la repostulación de los congresistas. En Costa Rica, por ejemplo, la reelección inmediata se prohíbe constitucionalmente. Esta restricción, ha producido un controvertido juego de carrera política, producto de la instrumentalización del paso por la Asamblea para el acceso a cargos en el poder ejecutivo. (Por esta razón se han presentado varias propuestas legislativas que esperan reformar este artículo.) La misma situación se presenta en México. Producto de una reforma el año 1933, el artículo 59 de la Constitución prohibió la reelección inmediata de Senadores y Diputados. Para muchos, el principal efecto de esta fórmula ha sido el detrimento del poder legislativo frente a un ejecutivo que captura las capacidades legislativas y programáticas. Fuera del continente americano, Malasia y Tailandia, por ejemplo, restringen la reelección de los Senadores, mientras que en Filipinas la restricción se circunscribe a dos periodos para los Senadores y tres para los Diputados.

Ahora bien, en muchos países donde no existen restricciones legales para la reelección, la rotación de los miembros del Parlamento suele ser alta. Guatemala, Perú o Nicaragua —las declaraciones de expertos en el estudio de Fish y Kroening tienen el problema de no colocar un umbral que permita inferir cuál es nivel de rotación aceptable; de acuerdo a las tasas de reelección de la Universidad de Salamanca, debieran ser más los países de América Latina en la lista—, por ejemplo, tienen bajo indicador de reelección y altos índices de volatilidad. En Europa, en cambio, no existen bajos pro-

medios de rotación, siendo el menor el que presenta Portugal (aunque sobre el 50%).

Por otro lado, las dinámicas de elección y reelección de las élites legislativas tienen como objetivo tener la capacidad de formular y aprobar políticas y leyes nacionales. Cuando aquella capacidad no existe, puede que la labor de las Asambleas, Parlamentos o Congresos no sea lo suficientemente eficaz y se desvíen del objetivo de formulación de propuestas de ley. Por esta razón, muchas legislaturas cuentan con *staff* de asesores no secretariales que apoyan el proceso. En América Latina, países como

Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay cuentan con las capacidades de asesoramiento a los legisladores, permitiendo que exista apoyo técnico para las discusiones políticas. Lo mismo ocurre con países desarrollados como Canadá, Estados Unidos y Alemania. En efecto, contar con un grupo técnico asesor estable, ha permitido que las élites legislativas y las de gobierno sean más eficientes en la formulación de políticas públicas y reduzcan los costos del desarrollo y la mala regulación. El siguiente cuadro agrupa algunos países de acuerdo la capacidad legislativa y los indicadores de reelección.

Capacidad legislativa e indicadores de reelección en el mundo

	Límites a la reelección	Bajos incentivos a la reelección	Altos índices de rotación	Staff
América Latina	n/p	Argentina	Ecuador; Bolivia Paraguay; Uruguay; Perú; Venezuela	Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Perú; Uruguay
Centro América, Caribe y Norteamérica	Costa Rica México	Costa Rica México	Costa Rica; México; Guatemala; Nicaragua; R. Dominicana	Costa Rica México; Canadá; USA
África	n/p	Eritrea	Congo; Eritrea; Etiopía; Gambia; Ghana; Ruanda	n/p
Europa	n/p	n/p	n/p	República Checa; Dinamarca; Finlandia; Francia; Alemania; Grecia; Italia; Polonia; Rusia; Reino Unido
Asia y Oceanía	Malasia Filipinas Tailandia	n/p	Nepal	Australia; Japón; Corea del Sur; Nueva Zelanda; Filipinas; Tailandia

Fuente: Los autores en base a Fish y Kroening (2009), OIR-USAL (2018) y (Matland y Studlar, 2003). Las categorías no son excluyentes por lo que los países pueden estar en más de una.

Otro elemento central que incide en la acción legislativa es el relativo a los diseños institucionales de los países. En esto, las reglas electorales y formas de gobierno juegan un rol preponderante. Las fórmulas electorales, por ejemplo, condicionan la distribución de los asientos legislativos, así como las estrategias de los legisladores para diferenciar sus reputaciones personales de las lógicas de sus partidos. Algunos elementos que son significativos para la acción de la élite legislativa son las normas de magnitud de distrito, tipo de lista y tipo de voto.

Las formas de gobierno también condicionan la acción legislativa. Por ejemplo, América Latina es una región en la que abundan formas de gobiernos presidencialistas. Los estudios han puesto especial atención al poder ejecutivo y su relación con el Congreso. Uno de los primeros hallazgos subrayados por la literatura tiene relación con las combinaciones formadas en el sistema de partidos de estos países y su posicionamiento en el Parlamento. Asimismo, se advierte que un ejecutivo poderoso también tiene un impacto en los diferentes tipos de estrategias implementadas por los legisladores y en la aprobación de la agenda. Sumado a lo anterior, las prerrogativas presidenciales han sido consideradas para el caso de Brasil, Argentina y Uruguay como instrumentos utilizados por el presidente para generar lógicas de “cartelización” al interior del poder legislativo.

CÓMO LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES AFECTAN EL VÍNCULO ELECTORAL DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

Esta sección analizará si los diseños institucionales inciden en el vínculo electoral de

los sistemas políticos de los países. Básicamente, se estudiará si las condiciones como las reglas electorales, capacidad legislativa o forma de gobierno, tienen un efecto en la forma en que los sistemas políticos se inclinan sobre vínculos particularistas de beneficios materiales, o bien sobre vínculos programáticos basados en políticas nacionales.

En primer lugar, se analizarán las condiciones institucionales que inciden en tipos de vínculos particularistas y no programáticos. Para conseguir este objetivo se utilizaron las tres bases de datos anunciadas anteriormente. Para medir el vínculo particularista se acudió a la encuesta de expertos de dirigida por Herbert Kitschelt, especialmente respecto de la pregunta sobre el esfuerzo de los partidos para focalizar beneficios materiales. Esta pregunta se construyó con una escala ordinal de 1-4 en que 1 representa menos esfuerzo y 4 el máximo esfuerzo. Respecto a las condiciones causales, se establecieron como parámetros las variables de *staff*, reelección y diseño institucional más otras económicas como el GDP per cápita. Toda esta información permitió realizar un análisis de conjuntos difusos.

Los resultados de este ejercicio muestran tres combinaciones suficientes que se presentan con mayor grado de frecuencia en los países. En ella se puede observar la presencia transversal de dos condiciones. La primera se refiere al bajo nivel de ingreso de los países (g), mientras que la segunda responde al tipo sistema electoral (proporcional en este caso (F)). Esto quiere decir que los países que presentan una alta presencia de movilización particularista son países que combinan un ingreso bajo y fórmulas proporcionales de elección de la élite legislativa. La ausencia de *staff* (s)

también es una condición importante en muchos países. Cabe destacar que países con forma de gobierno presidencial, suelen ser particularistas cuando se combinan con sistemas proporcionales (F), de bajos ingresos (g) y carentes de *staff* legislativo

(s). El siguiente cuadro resumen con los países de cada combinación. Cabe señalar que estos resultados demuestran salidas intermedias que representan al menos el 70% de la cobertura de los casos y cuya consistencia es superior a 0,80.

Solución de combinaciones y casos que explican la presencia de estrategias de focalización de beneficios materiales

$g^*p^*t^*F^*n$	Albania, Sudáfrica, Bulgaria, República Checa.
$g^*s^*p^*T^*F$	Macedonia, Indonesia, Rumania, Sudáfrica, Bulgaria, Hungría, Letonia, Eslovaquia.
$g^*s^*P^*F^*C$	Benín, Nicaragua, Honduras, Bolivia, El Salvador, Ecuador, Ucrania, República Dominicana, Namibia, Guatemala, Lituania, Venezuela.

G= Alto GDPpp, P=Presidencialismo, T=Alta tasa de reelección, F=Fórmula proporcional, S= Presencia de *staff*, C=Lista cerrada (la ausencia es con minúscula)

Por otro lado, existen combinaciones suficientes que permitirían la presencia de vínculos programáticos dentro de los países. Los grupos más compactos de países se relacionan con aquellos que tienen una forma de gobierno distinta a la presidencial. En efecto, salvo Colombia, Costa Rica o Uruguay que son sistemas presidencialistas con un alto

indicador de vínculo programático, todo el resto de los países tienen sistemas parlamentarios o semiparlamentarios. También es posible observar que los países con un producto interno alto como Noruega, Suiza o Alemania sugieren altos indicadores de vinculación programática. La combinaciones o grupo de países se detallan a continuación.

Solución de combinaciones y casos que explican la presencia de sistemas basados en un vínculo de formulación de políticas

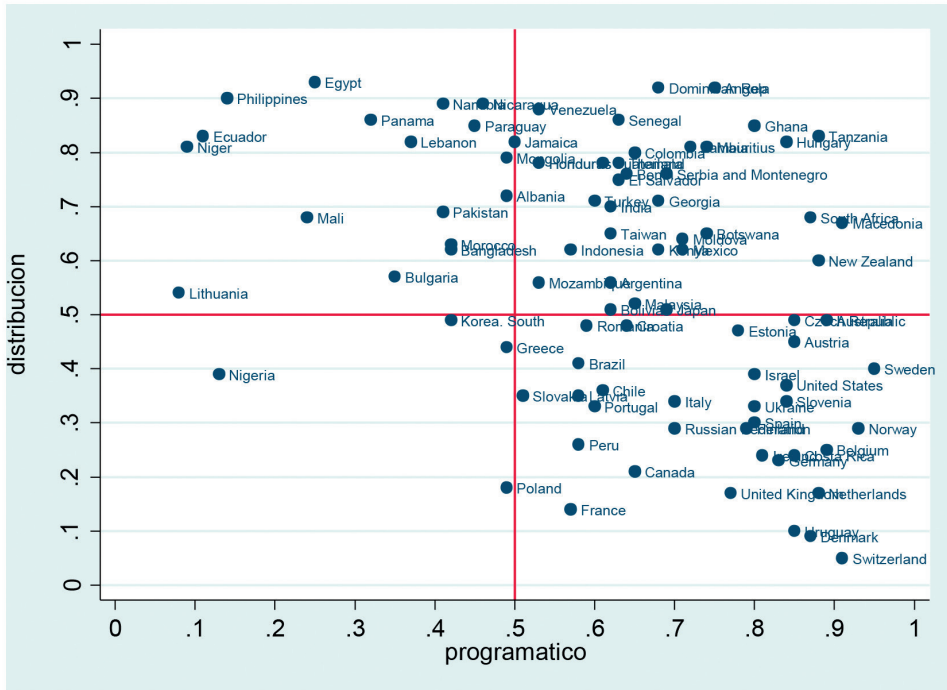
$F^*T^*p^*G$	Noruega, Irlanda, Dinamarca, Suiza, Países Bajos, Bélgica, Japón, Austria, Suecia, Finlandia, Alemania, Italia, Nueva Zelanda, España, Israel, Portugal, Eslovenia.
$F^*T^*p^*S^*C$	Grecia, Australia, República Checa.
$F^*T^*p^*S^*C$	Sudáfrica, Albania, Bulgaria.
$F^*t^*P^*S^*g^*C$	Colombia, Costa Rica, Uruguay.

G= Alto GDPpp, P=Presidencialismo, T=Alta tasa de reelección, F=Fórmula proporcional, S= Presencia de *staff*, C=Lista cerrada (la ausencia es con minúscula).

Pues bien, la presencia o ausencia de combinaciones no necesariamente significa que los sistemas políticos no puedan combinar vínculos particularistas y programáticos dentro de sus competencias electorales. El siguiente gráfico muestra

el posicionamiento del conjunto de países con relación a su puntaje calibrado en estos dos tipos de vínculos. Este gráfico muestra cuatro cuadrantes de presencia y ausencia de ambas acciones.

Relación entre acciones de distribución particularista y acciones programáticas (ambas calibradas)



El resultado de los cuadrantes muestra las dinámicas de los sistemas políticos. Si bien un gran número de países pueden considerarse como sistemas en que predomina un vínculo basado en la formulación de políticas, esto es, cuyas acciones de políticas tienen mucha más intensidad en los programas políticos, un grupo mayor y bastante heterogéneo combina la presencia de ambos tipos. En esto es in-

terezante que, salvo Suiza, Dinamarca, Uruguay y Holanda (que se presentan como países con estrategias “puramente” basadas en la formulación de políticas) o Niger, Ecuador y Filipinas (que se presentan como países con estrategias “puramente” basadas en la focalización de beneficios materiales), todos los demás combinan, en mayor o menor medida, ambas las acciones.

CONCLUSIÓN

Esta nota tuvo como objetivo realizar un análisis comparado sobre acciones de conexión política de las élites legislativas. El principal argumento es que los sistemas políticos pueden combinar estrategias de movilización programática con vínculos particularistas y capacidad de coexistencia de las distintas estrategias de movilización en los países. El análisis demostró que gran parte de los sistemas políticos pueden combinar ambas estrategias independientes del diseño institucional que estos tengan.

Para hacer este análisis utilizamos variables como capacidad legislativa y dinámicas de reelección, que se sumaron a factores institucionales y estructurales. En esto pudimos comprobar que una condición importante para la presencia o ausencia de vínculos particularistas o programáticos es la capacidad de los Congresos para contar con asesores técnicos vinculados a la formación de políticas. En el mismo sentido, el indicador de reelección estuvo presente para explicar estrategias programáticas en países Colombia, Costa Rica y Uruguay, países que mantienen una baja tasa de reelección de

su élite legislativa. Los resultados comparados muestran que los países combinan distintas estrategias de movilización de su electorado. Utilizando la lógica de conjuntos difusos fue posible constatar que no existe un solo mecanismo de los países para vincularse con los electores, así como tampoco existe una sola combinación de factores que condicione la presencia o ausencia de sistemas programáticos o particularistas.

En definitiva, el aporte de este artículo es subrayar que las élites legislativas operan sobre la combinación de estrategias distintas para sobrevivir y reproducirse en la arena política. En este sentido, la élite legislativa comprende perfectamente donde están sus lealtades e incentivos para subsistir dentro del sistema. Se trata de un sujeto político estratégico y dúctil, que constantemente se encuentra mediando entre los intereses de su electorado y las necesidades programáticas de cada país. La pregunta que aún queda por responder por qué y en qué momento estas élites optan por uno u otro camino.

SERGIO TORO MAUREIRA /
JUAN CARLOS ARELLANO

LOS VICEPRESIDENTES EN LA CIENCIA POLÍTICA: UNA NECESARIA REVISIÓN DE LA LITERATURA

A lo largo de la historia, y en gran parte dentro de los ordenamientos políticos, han existido grandes diferencias entre los grupos minoritarios que administran el poder y el resto de la sociedad, lo cual ha sido una preocupación recurrente en las

ciencias sociales. Este tipo de estudios se ha focalizado en la estructura de la élite, en los mecanismos de socialización, en la relación con la sociedad y en las lógicas de legitimación, entre otros temas. Por lo que este trabajo se ubica en la tradición

de estudiar a la élite política, sin embargo, selecciona a agentes puntuales de este núcleo: los vicepresidentes, quienes, por su función específica, permiten dar cuenta de algunas complejidades dentro de cada sistema político.

En la Ciencia Política latinoamericana, los vicepresidentes han sido, salvo en trabajos muy puntuales, un tema con escasa investigación. Entre los estudios precedentes que han puesto a estos actores como su objeto de análisis destacan el libro de Mario Serrafero *El poder y su sombra: Los vicepresidentes* publicado el año 1999 por la editorial de Belgrano; el artículo de Pablo Mieres y Ernesto Pampín, “La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidenciales de América” publicado en la *Revista de Estudios Políticos* 167, en el año 2015; el artículo de German Bidegain, “Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación”, publicado en la revista *Colombia Internacional* 89, del año 2017 y el artículo de Leiv Marsteintredet sobre “La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina. Viejos y nuevos retos para el presidencialismo” publicado en *Política y Gobierno* 26(1) en 2019. Leiv Marsteintredet y Fredrik Ugglå, 2019, analizan en el *Journal of Latin American Studies* la vicepresidencia como una clave para entender crisis gubernamentales y sus resultados en la Latinoamérica.

El resto de los estudios sobre la vicepresidencia provienen del contexto norteamericano y se han centrado en la evolución de la institución, el proceso de selección y en el rol del vicepresidente en la fórmula electoral. De manera más específica, la literatura en América Latina se

ha orientado al diseño institucional, la relevancia de la institución, su incidencia en la estabilidad política, los conflictos con el presidente y el rol del vicepresidente en la conformación de coaliciones. La mayoría de estas investigaciones son estudios de caso para períodos acotados en cada país. Es por ello que, a partir de una revisión a estas aproximaciones, se presenta una breve reflexión sobre los vacíos que aún persisten y que se podrían profundizar en futuros análisis sobre los vicepresidentes en perspectiva comparada.

VACÍOS INVESTIGATIVOS

Existe consenso académico sobre la definición de élite política como aquellos sujetos que, en cualquier rango de la sociedad, se encuentran en la parte superior de las dimensiones de interés: la participación y la influencia en la política. También puede ser entendida como el grupo que ocupa las posiciones predominantes del Estado, a través de mecanismos de elección o designación, y que una vez en el poder, toman decisiones. En otras palabras, un individuo es parte de esta élite porque accede y se mantiene en posiciones de poder dentro del sistema político. Desde la Ciencia Política, estos agentes han estimulado una prolifera tradición investigativa en América Latina, que se ha concentrado fundamentalmente en el presidente y en los legisladores y, en menor medida, en los ministros. Los vicepresidentes, como miembros de esta élite, han quedado muy relegados y, por lo tanto, la investigación sobre estos actores puede ser una ventana de oportunidad con amplio margen de desarrollo teórico y empírico.

Sobre la elección o designación de los vicepresidentes, más allá de los análisis periodísticos, no se conocen características específicas de estos actores. Además, ¿cuáles son las motivaciones de un actor político para asumir la vicepresidencia? ¿Consideran este cargo como un paso previo a la presidencia? Del mismo modo, dada la diversidad de configuraciones institucionales: ¿cuál es el rol de los vicepresidentes en las políticas públicas? En algunos países no se delimitan funciones específicas, solo es el reemplazo del presidente. En otros, asume las funciones que delega el mandatario y en una minoría de casos, es miembro del legislativo, es decir, puede ser presidente del Senado o de la Asamblea. Dicho esto, se observan desafíos en la investigación científica tanto en la Ciencia Política como en la sociología política. Esto quiere decir que se podría contribuir en el desarrollo de un cuerpo teórico sobre carreras políticas y el rol de los segundos al mando en los procesos políticos.

Aunque existen diferencias (dado su naturaleza) entre la vicepresidencia, la legislatura, el poder judicial y los gabinetes ministeriales, una aproximación teórica, desde la perspectiva de las carreras políticas, serviría de punto de partida para diseñar herramientas heurísticas y ampliar las lógicas de investigación en los estudios sobre los vicepresidentes. Si se consideran los alcances de esta perspectiva, es posible identificar la conjugación de especies o estructuras de capital y redes delimitadas en función de posiciones de poder que permiten el desarrollo de una trayectoria en la política. Originalmente, la élite política se vincula con ciertos recursos sociales, individuales, familiares y económicos que

incrementan las posibilidades de entrar y mantenerse en este ámbito. Por ejemplo, en el terreno del ejecutivo hay constancia de lazos familiares fuertes como un recurso individual que condiciona su inicio en la política ya que estos otorgan relación y reputación. Esto significa que aquellos actores que provienen de un entorno familiar con antecedentes en la política tienen mayores probabilidades de escalar en este ámbito. No obstante, ¿funcionaría igual para los vicepresidentes? Debido a que esta pregunta no ha sido indagada, todavía no es posible contar con una respuesta.

La vicepresidencia, al tratarse de una posición de poder, hace posible inferir que la ambición es una motivación importante de los actores que llegan al cargo. Por ello, es factible desarrollar investigaciones sobre cómo han acumulado redes y experiencias durante su trayectoria. Esto puede ser operacionalizado como “capital político militante” o “capital político oligárquico”. Estas especies de capital, siguiendo los trabajos de Alfredo Joignant, corresponden a las experiencias del actor. El primero de los capitales alude a la adquisición de recursos por la permanencia y actividad en un partido político. El segundo, el capital oligárquico, implica la obtención de recursos por ejercicio de cargos de poder, sin una necesaria afiliación extendida en un partido. No obstante, llegar a este puesto en el ejecutivo, como a otros cargos políticos, no implica la presencia de los mismos incentivos e itinerarios entre todos los candidatos, ni la intervención unilateral del capital político, aun cuando se reconozca como el más importante. Por ejemplo, en los procesos de selección no solo median institu-

ciones formales, sino también informales. Actores procedentes de Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia y Argentina han aplicado una de las estrategias de capitalización de la posición, es decir, el cambio de su filiación partidista. Sin embargo, esta vertiente no ha sido considerada en ninguno de los análisis dentro de la política comparada como un aspecto relevante.

Tampoco se ha testado la incidencia de otros factores para llegar a la vicepresidencia como la formación profesional de los agentes. La profesionalización de las élites ha sido un tema que ha comenzado a ser recurrente en la investigación. Esto ya que a medida que incrementa la liberalización de la economía, la hegemonía de los abogados es puesta en duda por el avance de las profesiones tecnocráticas. Aunque los abogados presentan un predominio en el ámbito político, principalmente en el legislativo, los miembros del ejecutivo suelen ser también ingenieros y economistas. Si se considera a los vicepresidentes, ¿se reitera esta tendencia?

Del mismo modo, existe un importante vacío en la literatura en cuanto al rol de las mujeres en las vicepresidencias. Hasta el momento, los trabajos desarrollados solo hacen una breve mención con relación a su número, aunque cabe señalar que la única investigación que propone indagar sobre el rol de las mujeres en la selección de candidatos para la vicepresidencia es realizada por Adrián Pignataro y Michelle Taylor-Robinson, "Party competition, gender quotas, and enhanced inclusiveness in the selection of vice-presidential candidates" publicado en 2019 en la revista *Politics, Groups, and Identities*. En este artículo se argumenta que es

posible avanzar en la comprensión teórica y empírica de la selección de candidatos con la inclusión de los vicepresidentes; y, explorar una olvidada parte de la representación política de las mujeres.

En América Latina desde 1979 al 2020, un total de 25 mujeres han ocupado el cargo de vicepresidentas. Desde una lógica inductiva, estas cifras no resultan contrarias a la realidad de la élite política en la región latinoamericana, donde el rol de la mujer ha sido relegado históricamente a un segundo plano de la política. Sin embargo, la representación de las mujeres en el ejecutivo, específicamente en la vicepresidencia, se encuentra en mejores condiciones que en el caso de la presidencia. Además, es necesario destacar que a diferencia de lo que sucede en Latinoamérica, en Estados Unidos no se ha llegado a completar un proceso en el cual un binomio en la carrera electoral gane con una vicepresidenta, o mucho menos con una presidenta. Esto nos lleva a pensar y cuestionar sobre el cambio hacia instituciones más inclusivas que habiliten a otros sectores de la élite política a ser parte del proceso de toma de decisiones y mejoren la capacidad de respuesta en gobernanza entre aquellos sectores sociales históricamente olvidados.

Razón por la que, si se consideran los efectos sobre la gobernabilidad y cuando el presidente actúa como principal, que invita a un compañero de fórmula, parece operar una estrategia de cálculo presidencial. Por ejemplo, se puede hacer mención a casos como el de Guatemala con Eduardo Stein (2004-2008) y Rafael Espada (2008-2012) quienes aceptaron conformar la fórmula electoral, luego de

una propuesta formal del candidato presidencial. Este tipo de actuaciones está muy cercana a la lógica que plantea Octavio Amorin Neto en el artículo: “The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas” publicado el año 2006 en *Comparative Political Studies*, 39(4). Esta perspectiva abre un campo de estudio que vincula el tema a las lógicas de análisis del proceso de políticas públicas y los efectos de las decisiones presidenciales en el sistema político en general.

Adicional a estos vacíos, se agrega la dimensión sobre la relación presidente-vicepresidente. Aun cuando ha sido relativamente más explorada, todavía existen aristas por cubrir. Cabe recalcar que uno de los trabajos seminales en esta línea de investigación corresponde a la investigación realizada por Mario Serrafiero donde se plantea que el objetivo del vicepresidente es ver fallar al presidente para de esta forma asumir el poder. Para efectos de esta propuesta teórica es importante considerar algunos aspectos importantes que pueden dar cuenta de la veracidad de aquello.

En primera instancia, la influencia de la pertenencia-no pertenencia del vicepresidente en el partido político del presidente. Para el caso latinoamericano, aproximadamente el 28% de los vicepresidentes no son parte de la organización política del mandatario. Por ejemplo, 12 de 18 vicepresidentes no pertenecían al partido del presidente en Ecuador. Excluyendo a los gobiernos de Rafael Correa (2007-2017) y de Lenin Moreno (desde 2017), únicamente compartieron filiación partidista en la presidencia de Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992).

Para comprender de mejor manera las relaciones en el ejecutivo y avanzar hacia la producción académica en torno a vicepresidentes, es importante considerar que, en América Latina, aproximadamente, el 6% de los vicepresidentes llega a suceder en el poder al presidente. El 7% de ellos son reelectos bajo el mismo cargo y el 27% finaliza el período bajo el cual fueron electos. Aun cuando las presentes cifras puedan parecer bajas, es significativo considerar que América Latina, desde el retorno a la democracia, se ha caracterizado por una fuerte inestabilidad y debilidad institucional que ha resultado en varios procesos electorales fallidos, caídas presidenciales, así como fuertes conflictos entre presidentes y vicepresidentes. Es por eso que algunos trabajos, como el de Ariel Sribman (2019) han planteado que se trata de “un mal innecesario” que puede ser reemplazado por formas más eficientes de sucesión.

CONCLUSIONES

La revisión realizada en este ensayo ofrece pautas de análisis para que, desde la comprensión de los actores, sus ambiciones y capitales, así como su proceso de selección y lógicas de desempeño una vez dentro de este cargo, sea posible ampliar la discusión sobre sus efectos en la gobernanza y en la estabilidad política de los países. Más allá del necesario debate sobre la mantención de la figura, creemos que entender el conflicto entre presidentes y vicepresidentes es una estrategia analítica para comprender los problemas de gobernabilidad en los diferentes países. Continuar estudiando a los actores y a su

institución —la vicepresidencia— permitirá ampliar la comprensión del cargo, las fuentes de conflicto y los efectos de ejecutivos fraccionados en contextos de debilidad institucional.

Tal como se puede observar en el presente ensayo, el camino recorrido en la agenda de investigación sobre los vicepresidentes está en desarrollo, por lo mismo, todavía hay preguntas sin respuestas y aristas que deben ser profundizadas. Para

lograrlo, una de las principales estrategias es la realización de estudios comparados. De esta manera, se debe profundizar aún más en la discusión sobre élites políticas, sistemas presidenciales y los estudios sobre el ejecutivo; incluyendo en cada una de estas líneas a un actor que ha sido relegado al segundo lugar de manera histórica.

ALEJANDRO OLIVARES L. /
ANABEL YANES-ROJAS / JOSÉ ZURITA-TAPIA

DECORATIVA OU PROTAGONISTA? VICE-PRESIDÊNCIA NA AMÉRICA LATINA

John Adams, primeiro vice-presidente dos Estados Unidos, se referia ao cargo que ocupava como aquilo de mais insignificante que a imaginação do homem foi capaz de conceber. Como instrumento recorrente de regimes presidencialistas para a substituição temporária ou permanente do presidente, a vice-presidência é desdenhada pela mídia, pelo eleitorado e pela própria academia. No entanto, acontecimentos recentes têm despertado a atenção para o coadjuvante da presidência.

No Brasil, a substituição da presidenta Dilma Rousseff pelo seu vice Michel Temer foi bastante tumultuada. Aliados e partidários de Rousseff acusaram por diversas vezes o vice-presidente e o Parlamento de terem empreendido um golpe contra o mandato da presidenta. As mesmas acusações já tinham sido veiculadas em 2012 no Paraguai, quando o primeiro presidente não pertencente ao Partido Colorado, Fernando Lugo, foi destituído do cargo em apenas dois dias de julgamento. Em 2017, o Uruguai tes-

temunhou um escândalo que levou o vice-presidente a renunciar ao cargo. Raúl Sendic desistiu do mandato depois de vir a público acusações de uso indevido de cartões corporativos quando presidia a estatal petrolífera. Contudo, não foram apenas escândalos que levaram a vice-presidência para os holofotes. Experiências recentes têm demonstrado que o cargo pode funcionar como um trampolim para voos mais altos. Depois de ter cumprido o mandato entre 2007 e 2013, o ex vice-presidente do Equador Lenín Moreno foi eleito presidente em 2017 com forte apoio de Rafael Correa, seu antecessor e companheiro de chapa. No entanto, Moreno tem se distanciado politicamente de Correa. Em 2019, a ex-presidente Cristina Kirchner concorreu às eleições presidenciais da Argentina, mas dessa vez como companheira de chapa de Alberto Fernández, ex-chefe de gabinete de Néstor Kirchner.

Além disso, a manutenção de uma boa relação entre presidente e vice foi importan-

te no apaziguamento de uma crise política no Peru. A vice-presidente Mercedes Aráoz foi chamada para substituir o presidente interino Martín Vizcarra, depois que o Parlamento decidiu pela suspensão de suas funções por período determinado. Apesar de ter acatado o Parlamento no primeiro momento, em apenas 24 horas Aráoz voltou atrás e declarou seu apoio ao presidente Vizcarra, acalmando os ânimos da crise.

Esses são apenas alguns exemplos que demonstram que em menos de dez anos a vice-presidência na América Latina foi palco de importantes acontecimentos políticos, colocando em dúvida a natureza decorativa do cargo. Apesar de figurar como um mecanismo de substituição presidencial herdado da constituição norte-americana, nos regimes presidencialistas latino-americanos, a vice-presidência está inserida em dinâmicas particulares do sistema eleitoral e partidário, como a eleição direta da fórmula presidencial e um sistema multipartidário altamente fragmentado.

Com o intuito de apresentar e discutir questões que rondam a vice-presidência no continente, será elencada nas próximas seções algumas dinâmicas que envolvam o instituto e seus ocupantes, suas consequências e o que há de debate em torno do tema.

ELEIÇÕES, CHAPAS PRESIDENCIAIS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

A partir dos anos 90, a maioria dos países latino-americanos não apenas retomaram a vice-presidência como mecanismo de sucessão presidencial, como também passaram a adotar a mesma regra de eleição

do vice-presidente: utilizando a fórmula presidencial, isto é, ele é eleito em conjunto com o presidente. Em consequência, a construção de chapas presidenciais se tornou um fenômeno político ainda mais importante e passível de observação acadêmica. A seleção do companheiro de chapa pode ser uma oportunidade para o candidato à presidência ampliar o seu eleitorado através do equilíbrio da fórmula presidencial. Por exemplo, a escolha de um candidato à vice-presidência advindo de região diferente do candidato à presidência pode equilibrar geograficamente a chapa. Bem como a construção de uma fórmula com candidatos de posicionamento político distinto (radical-moderado), de forma a equilibrar ideologicamente a chapa.

Além disso, a crescente inclusão de mulheres na política, impulsionada pelas cotas, e a potencial angariação do voto feminino têm ampliado a presença de mulheres na corrida pela vice-presidência. Nas últimas eleições presidenciais (2016-2019), dez países latino-americanos tiveram ao menos uma mulher concorrendo à vice-presidência nas duas chapas mais votadas.

Todavia, as estratégias de seleção não se resumem aos atributos pessoais dos candidatos ao cargo. Há outras que visam amenizar a rivalidade intrapartidária de modo que o partido trabalhe em prol da candidatura presidencial.

A reforma constitucional do Uruguai em 1996 estabeleceu a realização de primárias para a seleção de candidatos à presidência. Ocorre que, neste processo, os vencedores das primárias tem utilizado a nomeação do companheiro de chapa para conciliar as facções partidárias. Em 1999, o candidato do Partido Colorado, Jorge Batlle, convidou o seu rival de primária,

Luis Hierro López, para ser candidato à vice-presidência. Dez anos depois, os presidenciais José Mujica (Frente Amplo) e Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional) nomearam seus respectivos adversários, Daniel Astori e Jorge Larrañago, como companheiros de chapa, de forma a unificar o partido em prol da candidatura, além de apresentarem uma chapa ideologicamente mais equilibrada, unindo radicais e moderados.

Fora isso, o sistema multipartidário altamente fragmentado estabelece uma dinâmica na construção de chapas presidenciais distinta da norte-americana. Enquanto nos Estados Unidos o sistema bipartidário impulsiona a construção de chapas puras, isto é, são formadas por candidatos do mesmo partido, nos regimes presidencialistas da América Latina há fórmulas presidenciais constituídas por candidatos de diferentes partidos.

Em um cenário de alta fragmentação partidária, concorrer à corrida presidencial pode ter um alto custo para partidos pequenos, devido às dificuldades no financiamento de uma campanha nacional e a baixa capilaridade para atingir grande parte do território. A busca do apoio de outros partidos para a campanha presidencial e as dificuldades da baixa governabilidade em governos minoritários pode levar candidatos à presidência e seus partidos a procurem aliados. O objetivo da coordenação é que acordos interpartidários firmados na arena eleitoral sejam mantidos no campo governativo, caso a fórmula seja eleita. Diante disso, a nomeação do companheiro de chapa pode atuar como elemento de barganha na negociação de acordos de cooperação, porque, afinal, o vice-presidente é indemissível.

Por exemplo, na eleição presidencial brasileira de 1994, o candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB), procurou o partido com maior representação no Parlamento, o PFL, para apoiar sua candidatura. O que eles negociaram? A nomeação à vice-presidência, que ficou por conta do PFL indicar um de seus membros.

Em resumo, foram elencadas nesta seção as questões em torno da vice-presidência na arena eleitoral: seleção de candidato, construção de chapas presidenciais e alianças eleitorais. Posto isso, observa-se também que a vice-presidência latino-americana se distancia daquela dos Estados Unidos em razão de arranjo institucional particular que leva a distintas dinâmicas eleitorais. Dentro do que foi apresentado, algumas questões estão sujeitas à investigação mais aprofundada: Qual a influência dos conflitos intrapartidários na escolha do vice? A adoção de estratégias de equilíbrio da chapa presidencial influencia o resultado da eleição? Existem estratégias mais eficientes que as outras? Em uma aliança com mais de um partido, qual partido tem a prerrogativa de nomear o candidato à presidência? Todas as vezes em que há coalizão eleitoral, a chapa será mista?

A VICE-PRESIDÊNCIA ATUANDO NO GOVERNO

O papel do vice-presidente no governo não se resume à sucessão do presidente, é o que demonstra a norma constitucional e a prática política. No quadro 1 estão elencadas as funções constitucionais que os diferentes países estabelecem para os ocupantes do cargo. A primeira função consiste na presidência de uma das ca-

sas do Legislativo, geralmente a Câmara Alta. As constituições da Argentina e do Uruguai não preveem outra função a não ser a presidência do Senado, enquanto o vice-presidente boliviano também atua em atividades do Poder Executivo. Os

vice-presidentes da Argentina e da Bolívia, apesar de sua participação no Poder Legislativo, não tem direito de voto, exceto para desempatar. Somente o vice uruguaio pode exercer o direito de voto no Parlamento em qualquer circunstância.

Quadro 1. Funções constitucionais do vice-presidente por país

O que estabelece a norma constitucional	Países
Presidente de casas legislativa	Argentina, Bolívia e Uruguai
Coordenação entre Executivo e Legislativo	Bolívia, Paraguai e Venezuela
Participação no conselho de ministros	Bolívia, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai
Representação da presidência em missões em território nacional ou no exterior	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai e Venezuela
Não há referência à função executiva	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Peru, República Dominicana, Uruguai

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar de não serem membros do Poder Legislativo, os vices do Paraguai e da Venezuela têm como uma de suas funções coordenar a relação entre Executivo e Parlamento. Idealmente, a atuação junto ao Legislativo pode ser uma oportunidade de o vice-presidente defender os interesses do Executivo dentro do Parlamento. No entanto, há casos em que a atuação do vice pode desagradar o Executivo. Por exemplo, em 2008, o vice-presidente argentino Julio Cobos, como presidente da Câmara Alta, foi chamado para desempatar uma duríssima votação a respeito de exportações no setor agropecuário. Todavia, o vice-presidente votou contra a vontade do governo, levando a uma séria crise com a presidente Cristina Kirchner.

A terceira função compreende na participação do vice-presidente no conselho de ministros. Somente o Peru nomeou oficialmente uma vice-presidente para presidir o órgão. Para além disso, esta participação pode fortalecer o papel de conselheiro da presidência na condução do governo. Em algumas ocasiões, esta função pode ser formalizada através da nomeação para comandar uma pasta ministerial. O quadro 2 apresenta a relação de ministérios chefiados por vice-presidentes durante o mandato.

Dentre os casos de vice-presidentes membros do conselho de ministros que assumiram pastas ministeriais temos o Panamá. No entanto, chama a atenção no quadro 2 os países em que não há previsão de função executiva na constituição, mas seus

presidentes já nomearam vices para assumir ministérios, como Costa Rica, El Salvador, Peru e República Dominicana. Ou seja, mesmo que não haja previsão legal de funções para o vice-presidente, os casos fortalecem o argumento de que sua relevante atuação no campo político. A análise

do quadro 2 levanta algumas questões, como: Por que os presidentes da Costa Rica nomearam tantas vezes vice-presidentes como ministros? Por que os Ministérios da Defesa (3) e de Relações Exteriores (4) foram tantas vezes ocupados por vice-presidentes em relação às demais pastas?

Quadro 2. Cargos instituído a vice-presidentes durante cumprimento do mandato por país

País	Cargo
Brasil (1)	Ministro da Defesa
Colômbia (1)	Ministro da Defesa
Costa Rica (6)	Ministro da Cultura, Juventude e Esportes
	Ministro da Fazenda
	Ministro do Meio Ambiente e Energia
	Ministro da Planificação Econômica
	Ministro da Segurança Pública
El Salvador (1)	Ministro de Relações Exteriores
	Ministro da Educação, Ciência e Tecnologia
República Dominicana (1)	Ministro da Educação
Panamá (3)	Ministro da Presidência
	Ministro de Relações Exteriores (2)
	Embaixador no Canadá
Peru (5)	Ministro do Comércio Exterior e Turismo
	Ministro da Defesa
	Ministro dos Transportes e Comunicação
	Presidente do Conselho de Ministros
Venezuela (2)	Ministro da Agricultura e Terras
	Ministro de Relações Exteriores

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, a última função consiste na representação da presidência no território nacional ou no exterior. Esta função pode justificar a presença reiterada de vice-pre-

sidentes nas pastas da Defesa e de Relações Exteriores. No entanto, esta é apenas uma suposição que precisa de maior investigação.

Oficialmente, Martín Vizcarra, quando era vice-presidente assumiu a embaixada do Peru no Canadá. Este é o único caso de vice-presidente que foi nomeado para uma embaixada no exterior.

Ao apresentar as funções estabelecidas aos vice-presidentes pelas normas constitucionais, também foram elencadas outras atribuições que não estavam prevista na lei, mas que foram adotadas em diversos casos. O que suscita a seguinte questão: quais condições levam vice-presidentes a ocuparem funções não estabelecidas em lei?

VICE-PRESIDÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE SUCESSÃO: É INDISPENSÁVEL?

Em 1981, o avião da Força Aérea Equatoriana (FAE) que transportava o presidente Jaime Roldós Aguilera colidiu com uma montanha, causando o seu falecimento repentino. Recentemente, em 2018, Pedro Pablo Kuczynski presidente do Peru foi acusado de ter recebido propina da construtora brasileira Odebrecht, o que o levou a renunciar ao cargo. No Paraguai, em apenas dois dias, um processo de impeachment levou à interrupção do mandato do presidente Fernando Lugo em 2012.

Desde o fim dos regimes autoritários no continente, treze vice-presidentes foram chamados para substituir permanentemente o presidente eleito. Apesar de uma morte inesperada, uma renúncia em meio à crise política e/ou econômica e um impedimento traumático serem momentos conturbados, com elevados graus de desestabilização, os casos de substituição

presidencial têm demonstrado que as interrupções de mandatos presidenciais não são causadoras de rupturas democráticas. Ou seja, a previsão da vice-presidência como instrumento de sucessão presidencial tem papel importante para evitar a deriva da democracia.

Ao serem eleitos na mesma fórmula, pressupõe-se que presidente e vice-presidente estejam de acordo com a política de governo a ser adotada durante o mandato. Logo, se o vice-presidente é chamado para substituir o presidente, espera-se que aquele continue o governo deste. Contudo, há casos de vice-presidentes, que ao assumirem à presidência alteraram a política adotada pelo mandatário anterior, fulminando em sérias críticas ao instituto da vice-presidência. No entanto, argumenta-se que essas são escolhas dos indivíduos que ocuparam o cargo e não um fenômeno decorrente da vice-presidência. Diante disso, é levantada a seguinte questão: o que leva um vice-presidente a romper com a política de governo de seu antecessor?

APONTAMENTOS FINAIS

Após a abertura do processo de impeachment pelo Congresso brasileiro veio a público uma carta enviada pelo vice-presidente Michel Temer à presidenta Dilma Rousseff, no qual ele apontava sua insatisfação com a figura decorativa do cargo dentro do governo. Não é novidade a irrelevância relegada à vice-presidência, principalmente pela academia. No entanto, a história recente e os debates apresentados demonstram que ela está longe de ser decorativa. Foram apresentados os principais elementos em torno

de sua atuação no campo político: eleições, governo e sucessão presidencial. Longe de ser um exercício exaustivo sobre a vice-presidência, o esforço aqui empreendido visa

ampliar o debate em torno do tema de forma a instigar trabalhos futuros.

AMANDA VITORIA LOPES

LAS CARRERAS POLÍTICAS DE LOS MINISTROS ARGENTINOS, PROFESIONALES AL PODER

En diciembre de 2015 frente al cambio de gobierno nacional en Argentina, los debates e inquietudes de los medios de comunicación y la ciudadanía se centraban en el equipo que acompañaría a Mauricio Macri. El entonces presidente entrante, buscaba diferenciarse de sus antecesores mostrando lo que prometía ser un gabinete fresco y moderno, alejado de los viejos (malos) hábitos de la política y centrado en la gestión, “el mejor equipo de los últimos cincuenta años”, según rezaba su eslogan de campaña. En breve, sus detractores redoblaron la apuesta, presentándolo como la CEO-cracia, al vincular a sus miembros con intereses empresariales. Sin embargo, entre los ministros del presidente Macri se encontraban individuos con distintos tipos de trayectorias políticas que no difieren de aquellos seleccionados para conformar el gabinete de la presidenta saliente Cristina Fernández de Kirchner. Entre sus filas ambos mandatarios contaban con tecnócratas habituados en la administración del sector público nacional, un tipo de carrera poco vista y difícilmente sospechada en contextos fuertemente dominados por las dinámicas políticas partidistas y territoriales.

Este artículo tiene como finalidad examinar las carreras en el sector público de

los ministros nacionales antes de su nombramiento, en la República Argentina entre los años 1996 y 2015. En primer lugar, se recapitulan las indagaciones previas sobre los ministros argentinos, así como el entramado político institucional en el que se desempeñan sus carreras. Luego, se examinan los *cursus honorum* de aquellos que llegaron a ser seleccionados como ministros por parte del presidente. Finalmente, proponemos algunas reflexiones sobre la significancia de los resultados para los estudios de los gabinetes, así como para los estudios ejecutivos.

PRESIDENTES, GABINETES, POLÍTICOS Y CARRERAS EN LA ARGENTINA

Los estudios respecto de los gabinetes presidenciales tienen una tradición relativamente reciente. Tal como afirma Marcelo Camerlò en la presentación del número 64 de la revista *América Latina Hoy* publicado por la Universidad de Salamanca el año 2014, los gabinetes presidenciales fueron considerados expresiones unilaterales de los jefes de gobierno y consecuentemente desestimados como objeto de análisis. Encomiables esfuerzos se han hecho para enmendar dicho diag-

nóstico, sin embargo, la mayoría de los estudios han sido dirigidos a la dinámica del gabinete como forma de expresión del poder ejecutivo, o al desempeño y orientación puntual de una cartera determinada.

Los trabajos sobre gabinetes ministeriales en América Latina han versado sobre las orientaciones y expresiones en la conformación de gabinetes, sea como estrategia de solidificación de coaliciones como en el caso chileno, o como expresiones de partido único en el caso argentino. Por otra parte, la revisión de la literatura ha puesto foco sobre carteras clave (tales como economía, educación, interior, o defensa) como referencia para entender las orientaciones de sus políticas. Finalmente, en los estudios más generales respecto a cargos políticos, se ha puesto el foco en distintos agregados sociales y su acceso a la dirección de carteras ministeriales, particularmente el caso de las mujeres. Sin embargo, las carreras políticas individuales de los distintos ministros, así como su direccionalidad y ambición, han sido relegadas del foco analítico para el caso argentino. Este vacío en la literatura debe ser cotejado con las diversas indagaciones hechas respecto del sistema político institucional argentino y los patrones de oportunidad que conforman las trayectorias políticas de los distintos actores. En este ámbito dos elementos han sido remarcados como forjadores de incentivos para la obtención de cargos políticos, el federalismo y el sistema de partidos.

En este sentido, el federalismo ha sido señalado como el campo donde se dirimen y forjan las identidades políticas e inician sus carreras. Como afirma Ger-

mán Lodola, “el futuro de los políticos es un negocio que se juega y define a nivel subnacional”, remarcando que allí es donde se inician las carreras políticas de los diputados argentinos. En este orden de ideas, lo esperable en términos de carreras políticas en la Argentina sea una dirección ascendente en lo territorial, desde los niveles municipales y provinciales de gobierno hacia el nacional.

Por otra parte, el sistema de partidos y la representación proporcional en el Congreso Nacional han sido citados como estructuradores de otro tipo de dinámicas en las trayectorias políticas de la Argentina. Particularmente, el trabajo Mark Jones, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi “Políticos profesionales - legisladores amateurs” publicado el año 2000, da cuenta una serie de personas que inician sus carreras en el poder legislativo nacional para luego usarlos como trampolín para acceder a cargos en otros poderes de gobierno.

Estas dos perspectivas sobre los puntos de acceso al poder, han permitido ahondar los estudios sobre las carreras políticas de forma amplia y diversificada, abarcando a los distintos niveles de gobierno como a los distintos órganos de poder existentes. Así, se pueden citar dos interpretaciones sobre las trayectorias esperables en las carreras políticas de la Argentina, una partidaria-republicana y otra territorial-federal. La primera, desarrolla las carreras de ambición ascendente en clave territorial, mientras que la segunda, plantea que en el nivel nacional se dan trayectorias gubernamentales partidarias en la que los mismos cuadros pivotan entre poderes de gobierno dependiendo del partido gobernante.

NOTAS BREVES SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL GABINETE NACIONAL

En cuanto a las oportunidades de los políticos para acceder al gabinete nacional en la República Argentina, hay que mencionar que el control respecto de sus dimensiones fue sujeto de múltiples modificaciones. Ya la Constitución de 1853 fijó la cantidad y naturaleza de los ministerios, excluyéndole al presidente la capacidad de crear los mismos y requiriendo, en cambio, reformas constitucionales para poder hacerlo. Esta rigidez normativa, género disparidades entre las competencias y atribuciones de las carteras en un esfuerzo por capturar las transformaciones de las políticas a las que el Estado debía atender, pero incapaz de desarrollar estructuras administrativas nuevas. Un ejemplo de esta dinámica fue el crecimiento del ministerio de economía en comparación a sus pares, lo que le valió el mote de superministerio.

En la reforma constitucional de 1994 la definición del número de ministerios quedó regulada por una ley especial modificable por decreto presidencial. En consecuencia, a partir de la elección presidencial de 1996, la conformación y dimensión de las carteras ministeriales pasó a ser potestad exclusiva de la presidencia reforzando su rol de liderazgo ejecutivo. A su vez, el nombramiento de sus titulares también es potestad exclusiva del ejecutivo, ya que no debe mediar acuerdo o aprobación por parte del congreso como en el caso de los secretarios norteamericanos. En suma, estos factores allanaron el camino para la discrecionalidad total por parte de la presidencia en la conformación de su gabinete.

LAS CARRERAS POLÍTICAS DE LOS MINISTROS: ¿UN *CURSUS* *HONORUM*?

El presente estudio toma para su análisis las trayectorias políticas de los 113 ministros se han desempeñado funciones en el período 1996-2019. Este análisis excluye los gabinetes forjados en las presidencias Puerta, Camaño y Rodríguez Saá dado el contexto de crisis generalizada en el que se desarrollaron las administraciones que sucedieron luego de la crisis de diciembre de 2001 y no permitieron la consolidación de gabinetes.

Para las trayectorias, se tomaron en cuenta los distintos cargos públicos electorales o de designación detentados por cada uno de los ministros a lo largo de su carrera política hasta el momento de asumir la función de dirección de una cartera presidencial por primera vez. La evolución de la carrera del ministro con anterioridad a llegar a la dirección de la cartera nos brinda un vistazo a la experiencia política de las personas seleccionadas por el mandatario para formar parte de su gabinete, identificando rasgos en común que son destacables para su nominación.

De esta forma y siguiendo las clasificaciones presentadas por los estudios de carreras políticas, hemos agrupado las trayectorias de acuerdo a la progresión a través de niveles territoriales de gobierno, desde los subnacionales al nacional. Así, se identificaron trayectorias de tipo mononivel (ya sea municipal, provincial o nacional); trayectorias de tipo ascendente, para aquellos casos que inician sus carreras políticas en niveles subnacionales para posteriormente arribar al nacional; trayectorias no direccionales en los casos donde se salta entre niveles sin progresión

lineal lógica y; amateurs para quienes no han tenido ninguna experiencia pública previa al nombramiento como ministro. Teóricamente, existe la posibilidad de una dirección regresiva, para aquellos que inician su carrera en el nivel nacional de gobierno y luego descienden a los niveles subnacionales, sin embargo, dicha categoría no es aplicable para la trayectoria del ministro nacional, ya que lo que se indaga son los cargos ocupados previamente al acceso, por primera vez, de dicho cargo.

Por otra parte, de acuerdo con la literatura, las trayectorias también pueden

ser agrupadas de acuerdo a los poderes de desempeño, sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Así, pueden considerarse exclusivamente ejecutivas, legislativas o judiciales en el caso de haberse desempeñado sólo en dicho poder de gobierno, como de combinaciones entre las mismas. A esta clasificación se le agrega la categoría de amateur para aquellos que no han desempeñado ningún cargo público anterior a su designación como ministro. La combinación de ambas clasificaciones junto con la proporción de trayectorias en los años de estudio puede encontrarse en la Tabla 1.

Tabla 1. Proporción de Ministros Argentinos por poderes de desempeño según dirección territorial de la trayectoria política. Años 1996-2019

	Exclusiva Ejecutiva	Exclusiva Legislativa	Ejecutivo- Legislativo	<i>Amateur</i>	Ejecutivo- Judicial
Ascendente	10%	-	8%	3%	4%
Mononivel Nacional	30%	-	5%	5%	1%
Mononivel Provincial	10%	-	2%	-	-
Mononivel Municipal	2%	-	-	-	-
Amateur	-	7%	-	-	-
No direccional	4%	-	9%	-	1%

Fuente: Elaboración propia.

La conjugación de ambas clasificaciones brinda resultados interesantes. En primer lugar, el hecho de que el 30% de los casos expuestos son identificados como trayectorias desarrolladas de forma exclusiva en el poder ejecutivo nacional, superando ampliamente los demás valores

encontrados en la tabla. Por otra parte, los tipos de carrera ascendente, sea desempeñándose únicamente en poderes ejecutivos, o combinando ejecutivos y legislativos son iguales o inferiores a un 10%, al igual que aquellas trayectorias que combinan cargos ejecutivos y legislativos en

los distintos tipos de niveles de gobierno. Estos resultados contradicen lo esperable de acuerdo a las indagaciones previas del caso argentino sobre carreras políticas. Entre los casos estudiados no se verifican los postulados de la ambición ascendente entre niveles de gobierno de la lógica territorial, ni los de la lógica más partidaria que vincula el acceso a cargos legislativos nacionales como trampolín para otros cargos de la órbita nacional en el ejecutivo.

Sería lógico preguntarse si la trayectoria mononivel nacional, predominante entre los ministros argentinos, no obedece a algún tipo de variable interviniente, tal como la administración presidencial o las demandas de alguna cartera en particular. Sin embargo, ministros de estas características han estado presentes en todas las administraciones presidenciales del período estudiado. En rigor, los ministros con trayectorias ejecutivas nacionales han representado un 44% del gabinete de Mauricio Macri (2015-2019), seguido por el 33% del equipo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), 31% del gabinete en la presidencia de Carlos Menem (1996-1999) y la de Néstor Kirchner (2003-2007), 24% en la de Fernando de la Rúa (1999-2001) y 10% en la de Duhalde (2002-2003). Similarmente los ministros de este tipo se han desempeñado en 13 carteras distintas, principalmente en Economía, Educación, Justicia, Relaciones Exteriores y Salud.

Vale la pena mencionar el cargo inmediatamente anterior que ocupaban los ministros antes de ser nombrados en su cargo. El 88% de los ministros con trayectorias exclusivas en el poder ejecutivo nacional ocupaban el puesto inmediatamente inferior al de ministro, es decir, secretario nacional o titular de un

organismo descentralizado dependiente directamente del ministerio. Con ello es notable el hecho de que la ambición ascendente citada por Schlesinger existe, solo que dentro del Poder Ejecutivo.

CONCLUSIONES TENTATIVAS ACERCA DE LOS PROFESIONALES EN EL PODER

A diferencia de lo que se puede observar para los demás cargos políticos en la Argentina, es aparente que los ministros nacionales se concentran en un nuevo tipo de carrera política. En el caso de los ministros argentinos entre 1996 y 2019, la trayectoria más verificable, por amplia diferencia, es la de aquellos que se han desempeñado exclusivamente en el poder ejecutivo nacional a lo largo de toda su carrera política. Esto porta implicancias respecto a la experiencia y capacidad de liderazgo en las carteras ministeriales, dado que el conocimiento de la cosa pública dependerá en gran medida de la trayectoria del ministro. En este orden de ideas, lo llamativo es que los que se encuentren a cargo de las carteras ministeriales no sean compañeros de partido en otros poderes, o ministros subnacionales al momento de ascenso del mandatario antes gobernador, sino que por el contrario son profesionales en la gestión del poder ejecutivo nacional con un promedio de 10 años desempeñándose en ese sector gubernamental y por ende excediendo a una administración presidencial. En suma, al momento de seleccionar un líder para una cartera, la mirada ejecutiva se focaliza principalmente entre aquellos que ya se encuentran en estamentos inferiores de los grupos de trabajo preexistentes, en

lugar de reclutarlos y nominarlos desde espacios tradicionalmente políticos. Estos hallazgos, permiten entender de mejor manera, el perfil político que suelen tener quienes acceden a este puesto de poder.

Poner el foco sobre las carreras políticas de los ministros nos obliga a tomar conciencia de una multiplicidad de tensiones que atraviesan al poder ejecutivo

en general. Todo esto abona a defender el argumento de que cuando un presidente argentino conforma su gabinete, dentro de la tensión que existe entre sumar capital político y asegurar la capacidad de gestión, predomina la experiencia de gestión.

CLAUDIO ROBELO GUZMÁN /
JUAN BAUTISTA CANAVESI SOSA

AUTORES

| Alejandro Olivares L., Universidad Católica de Temuco, alejandro.olivares@uct.cl, profesor asistente del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades.

| Bastián González-Bustamante, University of Oxford, Reino Unido, bastian.gonzalezbustamante@politics.ox.ac.uk, doctorante en Politics por University of Oxford. Miembro de St Hilda's College en University of Oxford y profesor instructor en la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

| Sergio Toro Maureira, Universidad de Concepción, Chile, sergiotoro@udec.cl, profesor asociado del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política e investigador Instituto Milenio de Fundamento de Datos.

| Juan Carlos Arellano, Universidad Católica de Temuco, jarellano@uct.cl, profesor asociado del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades.

| Anabel Yanes-Rojas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, ayanesrojas@gmail.com, maestrante en Política Comparada.

| José Zurita-Tapia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, zutjosefl@flacso.edu.ec, maestrante en Política Comparada.

| Amanda Vitoria Lopes, Universidade de Brasília, Brasil, amanda_vilopes@hotmail.com, mes-tranda em Ciência Política (IPOL/UnB).

| Claudio Robelo Guzmán, Pontificia Universidad Católica de Argentina, crobelo@uca.edu.ar, licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

| Juan Bautista Canavesi Sosa, Pontificia Universidad Católica de Argentina, jbautistacanavesi@gmail.com, licenciado en Ciencias Políticas.